





# EXTREMADURA

Un futuro sin

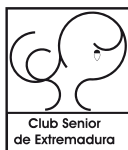
# JÓVENES

sin futuro

¿Qué le depara a la  
juventud extremeña?

Enrique Hernandez Diez (coord.)  
Ana Lucía Hernández Cordero

Alessandro Gentile  
Jesús Cobián Corrales



Edita: Club Senior de Extremadura

**JUNTA DIRECTIVA**

**Presidente** José Julián Barriga Bravo

**Vicepresidente** J. Marcelo Muriel Fernández

**Secretario General** Francisco González Zurrón

**Tesorero** Juan A. Gallardo García

**Vocales** María Pilar Acosta Llera

Rosalía Guntín Ubiergo

Jorge Gruart Vila

Ricardo Hernández Mogollón

José Jerez Iglesias

Fernando J. López Rodríguez

Pilar Pérez Breña

Florentino Reinoso González

Teresiano Rodríguez Núñez

Juan I. Sánchez Sánchez-Mora

Edición: Julián Leal

Diseño e impresión: Indugrafic Digital

Diseño de cubierta: Iván Leal

Depósito Lega: BA-xxxx-19

© Enrique Hernández Díez, Alessandro Gentile, Ana

Lucía Hernández Cordero, para esta edición

© Club Senior de Extremadura, para esta edición

Esta obra recoge el análisis de los autores presentado en el VI Foro del Club Senior de Extremadura, en Olivenza, el día 27 de abril de 2019. Su edición y publicación ha sido financiada íntegramente por el Club Senior de Extremadura, con sus propios fondos. Las opiniones de los autores en este trabajo y los análisis y recomendaciones que se hacen no reflejan el punto de vista oficial del Club Senior de Extremadura, ni de sus miembros, y son en todo caso responsabilidad exclusiva de los autores.

La elaboración del estudio ha sido posible gracias a la colaboración desinteresada del Consejo de la Juventud de España, que ha facilitado para su análisis los datos del Observatorio de Emancipación referidos a 2018, antes de su publicación oficial.

La participación en esta obra de D. Enrique Hernández Díez, personal científico e investigador de la Universidad de Extremadura, ha sido posible gracias a su pertenencia al equipo de investigación del Proyecto titulado “La participación juvenil como herramienta de desarrollo social, económico, político y cultural en el espacio transfronterizo (España-Portugal)”, con ref. IB16097, financiado por la Junta de Extremadura y por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional – “Una manera de hacer Europa”. Su contribución a esta publicación se enmarca en el desarrollo de este proyecto.

# ÍNDICE

Prólogo: Radiografía de una tragedia <i>José Julián Barriga Bravo</i> Presidente del Club Senior de Extremadura .....	00
Introducción: Sociología de la juventud José Almaraz Pestana Catedrático emérito de Sociología .....	00
Jóvenes migrantes del siglo XXI: “Detrás de la espesura queda Extremadura” Alessandro Gentile y Ana Lucía Hernández Cordero Universidad de Zaragoza.....	00
Presentación y contexto: qué sabemos sobre la situación socioeconómica de la juventud en Extremadura Enrique Hernández Díez y Jesús Cobián Corrales Universidad de Extremadura .....	00
Reflexiones sobre la intervención pública orientada a la mejora de las condiciones de la juventud en Extremadura Enrique Hernández Díez Universidad de Extremadura .....	00



# JÓVENES EXTREMEÑOS: RADIOGRAFÍA DE UNA TRAGEDIA

JOSÉ JULIÁN BARRIGA BRAVO

*PRESIDENTE DEL CLUB SENIOR DE EXTREMADURA*

El trabajo que sigue no deja de ser una provocación intelectual de un grupo de personas mayores, seniors en toda regla, dirigida a la sociedad extremeña en general, y a sus dirigentes en particular, sobre una situación que nos abochorna: el paro y la emigración de nuestros jóvenes. Ciudadanos, en su inmensa mayoría jubilados, preocupados por la indiferencia con la que la sociedad y sus representantes contemplan el éxodo de una juventud, sin duda, la mejor preparada de la historia de la Comunidad. Sorprendidos de que se dedique más atención y recursos al estudio de las especies salvajes que a las razones de la emigración juvenil. Y escandalizados de que el paro y la emigración de los jóvenes esté ausentes en el debate político. Examinen, por ejemplo, qué tiempo dedicaron los políticos extremeños al problema de la emigración de los jóvenes en los debates de investidura o en los debates sobre el estado de la región de las últimas legislaturas. El paro de los jóvenes, la emigración de los jóvenes, está tan arraigado que ha terminado por mimetizarse en la estructura social y ambiental de la región.

Cada año, el Club Senior de Extremadura celebra un Foro de Debates sobre temas de la actualidad socioeconómica de la región. Los documentos que les sirven para la reflexión responden a las características que definen al Club Senior: independencia, profesionalidad y pluralidad. Los seniors extremeños buscan cada año a quienes mejor puedan argumentar y documentar los problemas de la región que son abordados en cada convocatoria. Para el Foro de Olivenza 2018 encontramos, afortunadamente, un equipo coordinado por el extremeño Enrique Hernández Diez, con la colaboración de un reconocido especialista en los estudios sobre juventud, el profesor Alessandro Gentile, más las contribuciones de Ana Lucía Hernández Cordero y Jesús Cobián Corrales. El resultado de aquel encargo es el que ahora se publica con un prólogo de un miembro del Club, el catedrático emérito de Sociología José Almaraz Pestana. Desde su retiro en San Martín de Trevejo ha escrito el pórtico de este ensayo.

Como recomendación a los lectores, me atrevo a advertirles que estén preparados para afrontar un relato ciertamente desolador. Estén avisados para no caer en la desesperanza ni en derrotismo. Los datos, mucho de ellos inéditos, describen una realidad alarmante. Sepan ustedes que Extremadura pierde jóvenes (entre 12 y 30 años) a razón de **4.400 por año** desde el comienzo de la crisis (*pág. 64*) y que el ritmo de pérdida de jóvenes en edad laboral (entre 20 y 39 años) fue de **2.533 anuales** entre 2011 y 2016 (*pág. 33*). Cifras y estadísticas que los autores señalan como insuficientes a tenor de la evidencia de que los jóvenes continúan durante años manteniendo el empadronamiento en sus lugares de origen hasta que, al fin, consolidan su situación laboral o familiar en los territorios de destino.



La conclusión no puede ser otra que la siguiente y así de lapidaria: ***“De continuar esta tendencia, en poco más de cuarenta años, no habrá jóvenes en Extremadura(...) y la pérdida puede acelerarse y de seguir una progresión distinta, en menos de tres décadas, la región estará prácticamente vacía de jóvenes”*** (pág. 64).

La emigración de los jóvenes extremeños, el “desierto demográfico” que se avecina, es solo el síntoma principal de la enfermedad. La verdadera afección es el paro endémico y estructural que padece la Comunidad y el reiterado fracaso de las políticas utilizadas hasta el momento. Los tres capítulos que integran este ensayo abundan en datos estadísticos y en reflexiones sobre las causas que determinan la emigración o los factores que favorecen la “expulsión” de los jóvenes. Razones económicas, sociales y ambientales. Y, por último, se abordan y se avalúan las políticas administrativas llevadas a cabo tratando de frenar el éxodo juvenil.

Los autores ponen de relieve la escasez de datos y de estudios, la falta de rigor y de seguimiento de las políticas administrativas que tratan de corregir con muy escaso éxito el problema, o el espeso silencio social que se cierne sobre la cuestión capital para el futuro de esta tierra.

Esten prevenidos, pues, los lectores de este volumen sobre el previsible estado de desasosiego que les sobrevendrá al final de sus páginas. El balance es francamente desalentador. La realidad estadística y social que se describe no admite dudas sobre la objetividad y la calidad académica de sus autores. El diagnóstico es el que es, lo diga Agamenón o el Instituto Nacional de Estadística. Al lector le corresponde elegir entre estas dos actitudes: pensar que el problema tiene remedio o que la

proximidad de “invierno demográfico” que se avecina es irreversible. El lector puede incluso pensar que, para torcer el pulso a la realidad que se describe en el volumen, se precisan terapias diferentes a las utilizadas hasta ahora porque las políticas actuales han demostrado sobradamente su inocuidad o acaso su contraindicación. Pero sobre el particular, el Club Senior como tal no tiene opinión. Sí la tienen, y con evidente solvencia, la mayoría de sus miembros. En verdad, al Club Senior no le corresponde posicionarse sobre nada. El Club Senior nació para levantar la alfombra y provocar la reflexión sobre los problemas más embarazosos con una finalidad siempre positiva y propositiva planteando soluciones desde una experiencia profesional larga y contrastada. En el Foro de Olivenza llegamos a la conclusión de que el paro y la emigración de los jóvenes es el problema capital de la región y que en esta batalla Extremadura se juega su futuro. Porque, de no atacar el problema, dentro de cuarenta años, la situación será catastrófica. No se trata de ser o no pesimistas, sino de vivir con responsabilidad o de resignarse e ir tirando a ver qué pasa. Mientras tanto, los jóvenes extremeños hacen cola para sacar billete de ida... Los autores del libro advierten que quienes se van, no regresan.

# SOCIOLOGÍA DE LA JUVENTUD

JOSÉ ALMARAZ

*CATEDRÁTICO EMÉRITO DE SOCIOLOGÍA*

En el pasado Foro de Debate del Club Senior que se celebró en Olivenza tuve ocasión de escuchar con gran satisfacción la conferencia del Prof. Alessandro Gentile sobre la emigración de los jóvenes extremeños y que ahora sirve de base y de ocasión a esta publicación. José Julián Barriga, Presidente del Club, me invita a encabezar con unas líneas introductorias los estudios que se reúnen aquí, invitación que agradezco sinceramente y que acepto con mucho gusto.

Me propongo simplemente subrayar la importancia innegable de la temática juvenil y dar la bienvenida a los textos que aquí se publican. Estos textos se sitúan dentro de lo que se entiende como Sociología de la Juventud y, a la vista de tan esforzada búsqueda de datos estadísticos, constituyen un ejemplar ejercicio de construcción de esa metáfora sociológica que conocemos bajo el título de “Juventud”. Como sucede en otras disciplinas, el análisis sociológico construye su propio concepto de “juventud” seleccionando para ese propósito elementos característicos y puntos de vista específicos.

No está de más establecer un contraste. Los jóvenes han sido abordados desde numerosas perspectivas: desde la literatura, desde el arte, desde la historia, desde la demografía, etc. y en tales enfoques los jóvenes aparecen con perfiles muy diferentes sin que por tales diferencias dejen de ser lo que en sustancia son. Un ejemplo de eso puede encontrarse en la literatura universal que está llena de narraciones sobre figuras de jóvenes. Desde los primeros relatos y narraciones de la Antigüedad la literatura nos presenta jóvenes que actúan en una variedad de contextos y acciones: desde los relatos mitológicos, pasando por la épica y las biografías antiguas, las sagas medievales, el naturalismo renacentista, la subjetividad romántica, hasta el realismo moderno los jóvenes revisten los más diversos caracteres y se mueven en una gran diversidad de tramas. En todo ese espectro el enfoque literario construye una imagen muy particular de la juventud: la narrativa tiende a resaltar la acción individual del joven. La acción del protagonista joven atrae la atención porque se distingue de la manera de hacer de los adultos, discurre al margen de los modos de vida convencionales y resuelve la trama de manera sorprendente e incluso innovadora. Pero, aun centrándose en lo individual, el enfoque literario mantiene como fondo, como presupuesto, la vigencia y solidez de un mundo colectivo adulto que es tenido como una especie de “existencia verdadera”, como un destino natural al que irremediablemente habrá de incorporarse, o no, el joven. El paso al mundo definitivo puede resolverse positivamente o frustrarse en forma de negación y rechazo personal. Cabe verlo planteado típicamente en las grandes novelas de la literatura contemporánea sobre jóvenes,

como “Las Cuitas de Werther” (Goethe), Manon Lescaut (Prévost) o “Las “Tribulaciones del Estudiante Törless” (Musil), que representan otros tantos ejemplos de variedad caracterológica y situacional de los sujetos, que son retratados como personajes irruptivos, sorprendentes, audaces, innovadores y pasionales a las puertas de un mundo viejo en el que han de resolver su destino personal. El género narrativo no suele abordar directamente una imagen colectiva de la juventud.

La Historia, sin embargo, adopta otro enfoque. Trata de mostrar un sujeto colectivo. Cultiva una idea de juventud que arranca muy atrás y que en su composición grupal y en su tratamiento social experimenta transformaciones. Los historiadores se afanan por determinar el lugar que el universo de los jóvenes ocupa en las diversas épocas y en los diferentes ámbitos culturales de nuestro mundo occidental y muestran que en el transcurso de los siglos, y al compás de la evolución de las estructuras de las sociedades, la juventud experimenta un proceso de lenta, pero progresiva, transmutación. Podríamos extrapolar, casi indebidamente, aquella afirmación de Picasso: “Se necesita mucho tiempo para llegar a ser joven”.

El gran maestro alemán en Sociología de la Juventud, Leopold Rosenmayr, nos advierte que en la Antigüedad sólo conocemos por “juventud” un concepto embrionario, la juventud del estrato superior. Sin embargo, aun siendo un concepto embrionario, a la juventud se le asigna una ubicación propia dentro de la colectividad. El enfoque histórico descubre este “nicho” en la Antigüedad griega. Los griegos ubicaban la edad juvenil dentro de una secuencia temporal, y en cierto modo ética, de “fases de la vida”, una escala de diversas

posiciones que se suceden en el proceso biográfico de la realización personal. La más antigua (Hesiodo, Homero, Solón) es una clasificación en 10 períodos de 7 años. Aristoteles habla de dos periodos (jóvenes, adultos) y los pitagóricos conciben el proceso vital de maduración personal en cuatro fases, a imagen de las estaciones del año. Estas escalas de “edades de la vida” serán representadas en las épocas posteriores como una sucesión de peldaños ascendentes y descendentes y han estado presentes en la iconografía popular casi hasta nuestros días. Vale la pena señalar esto porque, al adjudicar a los jóvenes ese “nicho” biológico en la escala de maduración personal, la cultura griega introduce un elemento, no biológico sino cultural, que constituye el “factor clave” de la evolución de la idea histórica de juventud hasta nuestros días: la educación, la *paideia*, la entrega del joven a la custodia de un adulto ajeno a la familia para que, según Aristóteles, modere su sensualidad, su afán de prevalecer y le transmita su experiencia. Para el joven el pasado es breve y está lastrado por la inexperiencia, pero el futuro es largo y prometedor. Para el anciano el pasado es largo y el futuro es corto. De esta suerte, la educación funciona como elemento motor del relevo generacional, como vehículo de transición hacia el estatus de *mesotes*, el adulto de mediana edad, que es considerado como el ciudadano de edad ideal. En torno a las organizaciones educativas (academias, gimnasios, efebías) los jóvenes se involucran en las acontecimientos, políticos, religiosos, y deportivos.

En contraste, en la cultura romana la edad de prestigio en la escala de “fases de la vida” es la madurez avanzada, y la educación de los jóvenes no tiene lugar fuera del ámbito domés-

tico, sino que discurre bajo la orientación del *vater*. Esto no parece que favoreciera la singularización de los jóvenes respecto de las generaciones de adultos. Pero los jóvenes disponen de agrupaciones específicas, los *collegia juvenum* que son similares a las efebías griegas y que, al igual que éstas, desempeñan un gran papel en el plano comunitario, encuentran eco en la vida social, cobran una cierta expresión en la vida política, en la práctica deportiva, etc. y, finalmente, acaban siendo instituciones elitistas que facilitan el tránsito a la vida pública. Instituciones de este estilo pervivieron en las provincias hasta la Edad Media.

Por lo tanto, las dos culturas clásicas instituyen mecanismos educativos para la incorporación cívica, tan efectivas, que en ninguna de ellas aparece siquiera una sombra de organización contestataria, de rebeldía específicamente juvenil, ninguna voluntad de autoafirmarse frente al mundo de los adultos. Aun así, el enfoque histórico nos muestra que esa imagen de una “juventud” enteramente elitista, situada en la cima de la pirámide social, va a experimentar una transformación a medida que con el paso de los siglos esta pirámide se estratifica más mediante nuevas capas sociales y formaciones de clase. De esta suerte surgirán y se configurarán nuevas y diversas “juventudes”, cuyas organizaciones y costumbres giran en la Edad Media en torno a tres instituciones: la organización caballeresca nobiliaria, las universidades y los gremios. Tres modalidades de formación que sustentan el proceso de incorporación de tres diferentes colectivos de jóvenes al mundo adulto mediante solemnes rituales específicos: en el ámbito de la nobleza el espaldarazo arma al caballero, en el

ámbito de los oficios es el reconocimiento de la madurez profesional y en el mundo universitario está la graduación.

Con la aparición de estas diferentes culturas juveniles se inicia el camino hacia la idea de la juventud como colectivo autónomo. Los dos primeros grupos, los nobles y los artesanos, permanecen orientados y vinculados fuertemente a sus respectivos estamentos. La investigación histórica señala que en el mundo occidental la autoafirmación de la juventud frente al mundo de los adultos se genera como valor y como estilo de vida gracias a la formación escolar que tiene lugar fuera de la familia (en las escuelas monásticas) y, sobre todo, mediante la formación universitaria. El estudiante es el retoño típico de una clase que no es artesana ni nobiliaria, sino la clase burguesa urbana. En la escena pública se distingue por su atuendo, por su modo peculiar vida desenfadada, por sus agrupaciones colegiales, por una movilidad espacial entre centros universitarios. Esta desvinculación lo convierte en portador de una actitud liberal y universalista en el aprendizaje, actitud introduce una marcada distancia respecto de la obligatoriedad inmediata de las costumbres. En el grupo de estos jóvenes se origina la capacidad crítica frente a las generaciones mayores, capacidad que en el curso de los tiempos se convertirá en voluntad de intervenir con criterios propios en la vida pública y en el deseo de transformarla, a veces de manera radical. En su libro “Rebellion in the University”, el renombrado sociólogo norteamericano Seymour M. Lipset sostiene que los estudiantes jugaron un papel importante en el movimiento revolucionario ruso del siglo XIX, en las protestas políticas y revoluciones europeas de 1848 y en la Comuna de



París. Los encontraremos de nuevo, un siglo más tarde, en mayo de 1968 en París. Eso sí, esta vez formando un frente de contestación conjunto con otra juventud, la juventud del mundo del trabajo cuyas organizaciones provenían básicamente de los movimientos obreros decimonónicos. Queda claro que para entonces el concepto de juventud poco tiene que ver, por su plural composición y por sus actitudes, con aquel inicial grupo privilegiado de la cultura clásica griega.

Por consiguiente, el tratamiento histórico muestra que la “juventud”, aquel grupo aristocrático inicial que era educado para el tránsito ordenado hacia el mundo adulto, experimenta gracias al factor educativo un proceso de desarrollo histórico hasta transmutarse, a las puertas de nuestro tiempo, en una categoría inclusiva que ha incorporado ya en su seno a los jóvenes de otros estratos sociales. En consecuencia, juega un papel de “nicho” colectivo inclusivo frente al mundo de los adultos. Desde esa autoconciencia forma su propia opinión y manifiesta su voluntad de intervención en la esfera pública. A la vista de esta dilatada curva evolutiva cobra más sentido la afirmación de Pablo Picasso: se necesita mucho tiempo para llegar a joven.

En contraste con esto, un sociólogo reciente ha hecho la afirmación contraria: “La “juventud” apenas tiene 70 años”. Desde mediados del siglo pasado la Sociología construye su propia visión de los jóvenes, del mismo modo que la Literatura o la Historia han elaborado las suyas. En el Apartado I de su “Juan de Mairena” escribió Antonio Machado el siguiente aforismo: “El individuo es todo. ¿Y qué es, entonces, la sociedad? Una mera suma de individuos ... Por muchas vueltas que le

doy – decía Mairena – no hallo manera de sumar individuos.” No he visto citado en ningún texto sociológico de nuestro país este aforismo, cuyo sentido alude a la improbabilidad de una vida social que se funde sobre los meros intereses individuales (Hobbes). Pero, por otro lado, señala también la necesidad de elaborar un aparato conceptual teórico y metodológico que dé cuenta de esa diversidad contingente, libre y creativa de los individuos y de sus necesidades dentro del marco de la sociedad que los contiene a todos. Esta construcción teórica y metodológica comienza donde termina el análisis histórico: en la juventud que a través un proceso secular se ha constituido autoconscientemente en sujeto social.

En su “Sociología del riesgo” escribe el gran sociólogo alemán Niklas Luhmann que la función de la Sociología es alertar a la sociedad. La Sociología de la Juventud nace de la observación de la actividad de estos nuevos sujetos en el proceso problemático de crecimiento acelerado de los grandes centros urbanos y de la actividad económica en el primer tercio del siglo XX. Pero el estudio social de los jóvenes cobra su impulso definitivo a mediados de siglo, tras la sorprendente aparición de las protestas juveniles antibelicistas en los USA y con la aparición de la cultura hippie y de las nuevas pautas de consumo y de indumentaria juvenil cuya virulencia afecta también a los jóvenes europeos. T. Parsons, el máximo teórico de la sociología norteamericana en los años 60, reconoce la gran importancia de la temática juvenil, asignándole un lugar importante dentro de la estructura de su “gran teoría”: dentro del “espacio L” del esquema funcional simbolizado por las siglas A.G.I.L. En este esquema, que resume y clasifica la to-

talidad de los procesos de la sociedad, el “espacio L” es el espacio funcional más estratégico donde tiene lugar la producción del conocimiento. Abarca las instituciones culturales, educativas – también a la familia– en las que tiene lugar la socialización, es decir el proceso de aprendizaje de los roles profesionales. Ese espacio tiene la función de proveer de capacidades intelectuales y laborales, es decir, de profesionales al “espacio A” que es el subsistema económico de la sociedad. Por consiguiente, la teoría acoge a la Sociología de la Juventud como un proceso formativo de transición, de relevancia estratégica, al mundo de la producción social. Leídos en esta perspectiva, los trabajos que aquí se publican apuntan a una temática de extrema importancia.

La temática de la emigración juvenil encuentra aquí su verdadero sentido, pues enlaza directamente con los procesos sociales que afectan a los jóvenes. En una mirada cronológica se diría que la juventud es un período pasajero. Eso es cierto desde la consideración histórica y también es cierto desde la perspectiva individual (si nos dedicamos a “sumar individuos”). Pero desde el punto de vista sociológico es un proceso permanente, estructural. La juventud es parte permanente de la sociedad. Se es joven del mismo modo que se es adulto. La sociedad no es un club exclusivo de adultos. Unos y otros circulan por procesos permanentes que, aunque son independientes de sus peripecias biográficas, las condicionan por entero. De ahí que los estudios que se publican aquí no se apoyan en trayectorias individuales sino que atienden a los contextos en los que éstas transitan y que son objeto de la atención concreta de cada capítulo.

Tradicionalmente, con la adquisición de la capacidad de reproducción se deja de ser niño y se comienza a ser joven. El joven posee una capacidad de reproducción que se entiende en un doble sentido: de reproducción biológica y de reproducción social. La capacidad biológica tiene que ver con el aspecto demográfico de la comunidad y comprende el aseguramiento de prestaciones sociales, tales como la emancipación personal, la autosuficiencia vital, el asentamiento espacial, el acceso a la vivienda, la igualdad de género, la capacidad de fundar un hogar y el aseguramiento del nivel de población y del progreso social intergeneracional. Esto requiere por parte de la sociedad unos servicios adecuados de ayuda a la emancipación y a la vivienda y unas políticas demográficas y de apoyo a los hogares a los hogares jóvenes.

Por su parte, la capacidad de reproducción social se refiere a la adquisición de la formación requerida para acceder y asumir en condiciones de igualdad social y de género los roles importantes del mundo adulto, la posibilidad de mantener y ampliar esa capacitación a lo largo de la vida, el acceso a empleos acordes con la capacitación profesional y la percepción de salarios que garanticen seguridad y bienestar. La sociedad actual no se compone de propietarios, sino de profesionales. La competencia profesional no se recibe por la vía de la herencia sino por la vía de la formación y de la educación. El factor educativo corrige en gran medida las desigualdades de riqueza. Por ello la sociedad ha de dar prioridad absoluta a la educación. Los estudios de economía internacional han revelado que una demografía pujante, combinada acertadamente con un buen grado de educación, es el trampolín que

ha propiciado el salto hasta la línea de riqueza a países que hasta ahora eran presa del subdesarrollo.

La emigración desangra la base demográfica del bienestar. En un país que recibe emigrantes a la vez que exporta mano de obra y al mismo tiempo registra esa movilidad horizontal que es la migración interior, no es fácil sacar conclusiones, porque, como hemos dicho apoyándonos en Juan de Mairena, el saldo social no se consigue sumando o restando individuos. Sin embargo, el sociólogo cumple con su función luhmanniana de alertar a la sociedad: no es un buen signo que una sociedad mengüe y a la vez pierda mano de obra. Una vez alertados, adoptemos las medidas oportunas y esperemos un futuro mejor.

Quiero dar las gracias a Alessandro Gentile, a Ana Lucía Hernández Cordero, de la Universidad de Zaragoza, así como a Enrique Hernández Díez y a Jesús Cobian Corrales, de la Universidad de Extremadura. Sólo me queda felicitar a la Junta Directiva del Club Senior por esta acertada iniciativa



# DETRÁS DE LA ESPESURA QUEDA EXTREMADURA: JÓVENES MIGRANTES DEL SIGLO XXI

ALESSANDRO GENTILE  
ANA LUCÍA HERNÁNDEZ CORDERO  
*UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA*

**Alessandro Gentile** es Doctor en Sociología por la Universidad de Barcelona, Profesor del Departamento de Psicología y Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo de la Universidad de Zaragoza. Es colaborador del grupo POSEB (Políticas Sociales y Estado de Bienestar) del Instituto de Políticas y Bienes Públicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Se ocupa de nuevos riesgos sociales, políticas públicas desde una perspectiva comparada de análisis y cambio social, con particular atención en los temas relativos a precariedad laboral, relaciones inter-generacionales, juventud y transición a la vida adulta. Ha sido Profesor Asociado del Departamento de Sociología I de la Universidad Complutense de Madrid y del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III de Madrid, Investigador Asociado del IESE Business School e Investigador Visitante en la London School of Economics, en la Universidad de Estocolmo, en la Sapienza de Roma, en la UPenn de Filadelfia y en la Università del Salento.

**Ana Lucía Hernández Cordero** es Doctora en Antropología Social por la Universidad Autónoma de Madrid, Profesora del Departamento de Psicología y Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo de la Universidad de Zaragoza. Sus principales líneas de investigación son las nuevas desigualdades sociales desde una perspectiva feminista, la construcción social de la maternidad, las migraciones femeninas y las redes de parentesco en las cadenas globales de cuidado. Ha participado en numerosos congresos nacionales e internacionales, es Integrante del Instituto Universitario de Investigación sobre Migraciones, Etnicidad y Desarrollo Social (IMEDES) de la Universidad Autónoma de Madrid. En 2019 ha ganado el Primer Premio del III Certamen Nacional de Tesis Doctorales sobre Migraciones con la tesis titulada “Ausencias Presentes. Guatemaltecas inmigrantes en Madrid y sus experiencias de maternidad en la distancia”

## I. INTRODUCCIÓN

La emigración no es un fenómeno inédito en Extremadura. La historia contemporánea de esta región ha estado ligada estrechamente a la salida de mano de obra joven debido, sobre todo, a la carencia de buenas oportunidades de empleo y al desarrollo limitado de su tejido productivo e infraestructural, especialmente en el medio rural. En consecuencia, el territorio extremeño, tan amplio y disperso, se ha despoblado de forma inexorable, con mayor intensidad en los años más críticos de la economía regional y durante el desarrollismo español entre 1961 y 1975 (Cayetano, 2007). Sin embargo, como todas las crisis estructurales del capitalismo moderno, también la crisis económica empezada en 2008 tiene algunas características distintivas por lo que se refiere al tipo de población joven en edad de trabajar que ha sido azotada y empujada hacia la emigración.

En el presente estudio se describe la emigración económica de los extremeños nacidos entre 1983 y 1997, es decir aquellos con una edad comprendida entre 18 y 32 años en 2015, cuando la economía nacional empezó a recuperarse paulatinamente tras la zozobra del quinquenio anterior. Estos jóvenes pertenecen a la así llamada generación *millennial* y están protagonizando una fase histórica en que la precariedad se ha establecido como un elemento estructural central en el mercado de trabajo español.

---

<sup>1</sup> “Jota del Emigrante Extremeño”, compuesta para la Agrupación Folklórica Ntra. Sra. De Guadalupe del Hogar Extremeño de Madrid, letra y música de José María Lorite Trinidad, coreografía de Tomás Esperilla Calderón.



Justamente por todo lo que la precariedad conlleva en sus vidas, haciendo más difícil sus aspiraciones de emancipación y frustrando o dificultando seriamente sus posibilidades para encontrar un trabajo de calidad, es que muchos de ellos quedan atrapados en una espiral negativa de inestabilidad laboral, estancamiento existencial y desilusión personal. Como ocurrió en otras décadas caracterizadas por las dificultades económicas y laborales, la emigración a menudo es una de las respuestas posibles a situaciones poco halagüeñas y de gran incertidumbre como estas.

El perfil socio-demográfico de los nuevos migrantes españoles y extremeños es distinto respecto a las décadas anteriores: estos jóvenes son más titulados, más tecnológicos y más conectados con el mundo que sus coetáneos de los años previos a la transición democrática. Y también el contexto nacional e internacional en el que se mueven es distinto respecto al siglo pasado: las distancias geográficas se reducen, las comunicaciones se han vuelto instantáneas gracias a la realidad virtual y al medio informático, mientras que la importancia del consumo, del éxito personal, de la empleabilidad y de la competitividad se imponen en sus vidas, empujándoles a tomar las riendas de sus destinos allá donde más les convenga. De hecho, no siempre los escenarios socio-económicos en sus lugares de origen secundan las aspiraciones y las preferencias que estas nuevas generaciones cultivan, y tampoco los mismos jóvenes han estado completa o adecuadamente amparados en sus contextos frente a los golpes de las crisis económicas, como los que recibieron desde 2008.

Ya hemos apuntado algunos de los efectos más significativos de la crisis económica en las condiciones de vida y de trabajo de los jóvenes *millennials* extremeños como miembros de una generación de veinteañeros españoles muy perjudicados por la precariedad laboral de los últimos quince años. A continuación, explicamos la emigración económica que muchos de ellos han emprendido como resultado de sus propios cálculos de coste-beneficios, a partir de sus contextos de pertenencia y teniendo en cuenta sus prioridades personales, sus posibilidades de inserción socio-laboral y sus redes de apoyo disponibles. Repasamos, pues, los flujos migratorios que ellos mismos protagonizan desde principios del 2000 y los enlazamos con dos fenómenos concomitantes e igualmente preocupantes, como el progresivo envejecimiento y la continua despoblación de Extremadura, más aun en los municipios rurales (con menos de 2.000 habitantes). Finalizamos el capítulo con unas breves reflexiones sobre las medidas institucionales que se han planteado, y que se pueden llevar a cabo, para revertir la migración de los jóvenes extremeños y también para convencer al retorno los que ya se marcharon entre 2008 y 2018.

## II. JÓVENES MIGRANTES ECONÓMICOS DEL SIGLO XXI

En el estudio de las migraciones internacionales, la teoría neoclásica tiene un papel fundamental para explicar la movilidad humana desde una perspectiva socio-demográfica y económica. De acuerdo con esta teoría, basada en principios tales como la elección racional (*rational choice*) y la maximización de la propia utilidad práctica, las movilidades humanas obedecen a la búsqueda de beneficios personales de acuerdo con un cálculo de coste-beneficios a la hora de emprender un proyecto migratorio voluntario. Se emigra, pues, hacia unos destinos concretos donde se puede (o se espera) obtener mejores condiciones laborales y vitales respecto a las que se tienen allí donde se reside habitualmente (García Sánchez, 2017). Siguiendo esta perspectiva explicativa, una de las principales causas de la migración de los trabajadores (más específicamente de los jóvenes recién llegados al mercado laboral) es la diferencia salarial que existe entre los países o las regiones con unos sistemas productivos y de empleo bien diferenciados entre sí (Massey *et al.*, 2000).

Para aclarar mejor las razones de las migraciones, este enfoque propone el modelo analítico *push-pull* (literalmente, modelo *empuje-arrastre*), según el cual existen una serie de factores que animan a abandonar el entorno social, cultural y económico donde se ha nacido y residido de forma estable (y de donde procede el núcleo familiar) al compararlo con aquellas condiciones más ventajosas que existen en otros contextos, que a su vez ejercen una fuerza de atracción por su real o percibida ventaja comparativa en términos de integra-

ción socio-laboral y de perspectivas de movilidad social ascendente, con mejor calidad de vida (Micolta, 2005: 68). Este modelo establece la existencia de factores de atracción y de expulsión basados en criterios principalmente materiales (laborales y económicos) y en las disparidades en el grado de desarrollo productivo y del mercado de trabajo entre áreas diferentes: tales disparidades se miden, fundamentalmente, a través de las oportunidades de encontrar un empleo que proporcione unos buenos salarios y mayores y mejores oportunidades de carrera profesional. Los factores “expulsores” para los que se plantean este tipo de migración están definidos por las características estructurales del lugar de origen que son (o se perciben) como exactamente contrarias, o comparativamente negativas, inconvenientes y desventajosas (tanto en el inmediato, como en el medio y largo plazo) respecto a lo que se podría encontrar fuera de allí solamente una vez que se despliegue el proyecto migratorio.

La comparación entre las opciones disponibles (quedarse o marcharse) es entonces un paso previo ineludible para cualquier migrante. En resumen, y aclarando lo anterior, esto significa que las migraciones se llevan a cabo a partir de una racionalidad instrumental que induce una elección libre ante las oportunidades que ofrece el mercado dentro y fuera del país.

En el caso de los jóvenes españoles que han protagonizado la emigración económica durante las primeras dos décadas del siglo XXI, su movilidad se ha relacionado de forma directa con la crisis del mercado de trabajo por la inestabilidad financiera y por la recesión entre 2008 y 2014. Las iniciativas migratorias de miles de veinteañeros españoles han estado es-

trechamente vinculadas a la urgencia de evitar la precariedad, así como al interés de aprovechar y capitalizar sus competencias profesionales en otro lugar con el compromiso de afinarlas, ponerlas a prueba y mejorarlas a través de una búsqueda activa de nuevos nichos de empleo y de experiencias prácticas, curricularmente enriquecedoras (Navarrete *et al.*, 2014). Para ellos, entonces, migrar significa principalmente invertir en capital humano para construirse un porvenir más halagüeño: los jóvenes invierten tiempo, dinero e ilusiones en unos proyectos migratorios que esperan rentabilizar lo mejor posible, sea profesional que personalmente. En particular, escogen ir a donde pueden conseguir un empleo acorde con su formación y al mismo tiempo poder alcanzar una emancipación residencial de sus familias en las mejores condiciones posibles. Hacer carrera, tener mejores salarios y más estabilidad, proyectar planes a futuro, formar una familia, adquirir una casa en propiedad, etc., son aspiraciones de los jóvenes que ven en la migración una estrategia para no quedarse sin trabajo, o con el temor de estancarse, frustrarse y resignarse en un entorno que perciben como poco prometedor o, más bien, ya completamente agotado por lo que pueda ofrecerles.

Por un lado, en la medida en que las oportunidades laborales y salariales compensen los costes económicos y subjetivos-afectivos (el despegue, la lejanía, la nostalgia, etc.) de la migración, habrá unas motivaciones y unas justificaciones fuertes para que estos chicos y chicas emigren (Micolta, 2005). Por el otro, considerando la etapa vital de los veinteañeros que están involucrados en el pleno de sus decisiones y estrategias para transitar la vida adulta, la migración para ellos

se puede entender también como una alternativa frente a la imposibilidad de vivir con independencia y autonomía de sus padres en el lugar o país de origen. Con la emigración experimentan un tiempo por cuenta propia, caracterizado por nuevos desafíos y descubrimientos que les hacen crecer como personas, que les permite asentar las bases de su madurez adulta, y cuya duración varía en función de cuánto la emancipación dependa de la lejanía de los lugares donde siempre han estado viviendo.

La definición y ejecución de los proyectos migratorios se complementan, además, con la disponibilidad y activación de redes sociales migratorias que puedan apoyar y, de alguna manera, propiciar la migración y sostener la estancia lejos del lugar de origen durante todo el tiempo que se considere necesario u oportuno. A este propósito resulta fundamental para la toma de decisión, ya sea para emprender el viaje, permanecer o retornar, la existencia de lazos de parentesco o de amistad, que pueden bajar los costos, elevar los beneficios y mitigar los riesgos sociales y personales del propio desplazamiento (desubicación, desorientación, dificultades logísticas en la primera fase de acomodación, etc.). El capital social constituido por estas redes es muy importante para que el joven emprenda y mantenga su proyecto migratorio: el concepto de “red migratoria” designa una estructura social compleja, a través de la cual se conectan una pluralidad variable de personas residentes en diferentes espacios, que se conocen y se ayudan entre sí, posibilitando que desarrollen estrategias de inserción, integración y participación socio-laboral fuera de su lugar de nacimiento.

Los jóvenes migrantes con frecuencia mantienen los contactos en origen al mismo tiempo que establecen nuevas relaciones sociales. Este proceso dinámico de construcción de redes, conexiones y vínculos se va configurando y manteniendo en las prácticas sociales diarias que configuran la vivencia migratoria: se evidencian así continuas negociaciones y frecuentes replanteamientos estratégicos para acomodarse en el sitio de destino o para moverse como y donde mejor les convenga (Giménez, 2003).

El conjunto de los elementos aquí señalados nos ofrece un bagaje analítico útil para entender algunas de las características principales de los jóvenes españoles (y extremeños) que salieron de su casa en tiempos de crisis, desafiando las distancias y las separaciones que conlleva cualquier migración. A continuación, intentamos cuantificar y definir estos flujos migratorios, teniendo en cuenta que las vivencias de nuestros jóvenes lejos de casa deben considerarse como etapas formativas significativas y como búsquedas de más y mejores oportunidades profesionales y económicas. Todo ello, con vista al establecimiento de unas trayectorias emancipatorias y de crecimiento personal densas en acontecimientos y de novedades, sin olvidarse de los afectos que dejan atrás, y tejiendo redes de apoyo en un marco de reciprocidad, conveniencia y experimentación que hacen posible la misma migración.





### III. VEINTEAÑEROS EXTREMEÑOS LEJOS DE CASA

En los años más difíciles de la última crisis económica, la emigración española crece a un ritmo más intenso que la de otros países del Sur de Europa también afectados por la misma inseguridad en el mercado de trabajo (González-Ferrer, 2013). Según los datos oficiales que maneja la Junta de Extremadura, la Comunidad Autónoma pierde 12.666<sup>2</sup> personas con una edad entre 20 y 39 años entre 2011 y 2016 (2.533 cada año). En este quinquenio 7.831 extremeños pertenecientes al mismo rango de edad se marchan al extranjero (1.647 solamente en el 2016), el 54% de ellos ya han cumplido 30 años. En virtud de este dato, podríamos entender que para la mayoría de ellos el proyecto migratorio emprendido supone un cambio significativo (y posiblemente irreversible) en su trayectoria biográfica porque en el umbral de los 30 años de edad es cuando con más intensidad se busca estabilidad laboral, se fijan residencias duraderas y se constituyen nuevos núcleos familiares con la llegada de la prole (Benedicto *et al.*, 2016). Realizar tales transiciones en un lugar distinto al de origen refuerza las probabilidades de permanecer allí donde estos jóvenes han trasladado su residencia (Navarrete *et al.*, 2014).

Los datos oficiales relativos a los flujos de emigrantes extremeños, como en el caso también del resto de emigrantes españoles, se calculan a partir del número de bajas registradas en el padrón residencial, que se producen cuando se realiza el trámite

---

<sup>2</sup> Esta cifra corresponde al saldo migratorio, es decir la diferencia entre el número de inmigrantes que llegaron a Extremadura y el número de los que se fueron en la franja de edad de jóvenes aquí indicada.

de alta en los consulados de España en el exterior o en los registros de las municipalidades que los reciben y que pertenecen a otras Comunidades Autónomas del país. El carácter voluntario del registro supone un problema notable para la medición real de estos flujos (tanto internacionales, en la Unión Europea, como nacionales), pues muchos emigrantes no se inscriben, y por tanto no se dan de baja, y es así complicado valorar la duración de su movilidad si nos basamos exclusivamente en los datos administrativos. Como señala González Ferrer (2013), la principal razón para ello es que este trámite de registro no suele interesar a los neo-migrantes, especialmente a los más jóvenes, porque no les conviene (perderían el acceso a los servicios de su territorio de origen) si consideramos su opción libre de retorno en cualquier momento, lo que deja abierta la extensión temporal de su proyecto migratorio. Por otra parte, es formalmente lícito llevar una vida normal y corriente en el país extranjero sin necesidad de registrarse en el Consulado español, ya que además no existen casi beneficios al hacerlo, más bien se trata de una operación formal que implica un desembolso económico y un desgaste de tiempo en trámites burocráticos. La baja en el Padrón se percibe como una desventaja relativa en términos prácticos porque, por ejemplo, se pierde el médico de cabecera o el derecho al voto en las elecciones locales, no se puede acceder a los programas de políticas activas de empleo en el territorio de origen, y tampoco se mantiene el orden de prelación en las ofertas públicas de viviendas de protección oficial. Se entiende, entonces, por qué las cifras anuales del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE), del Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA) o de las Estadísticas

de Variaciones Residenciales (EVR) proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) pueden considerarse como una muestra sesgada de la población que ha emigrado al extranjero en los últimos veinte años.

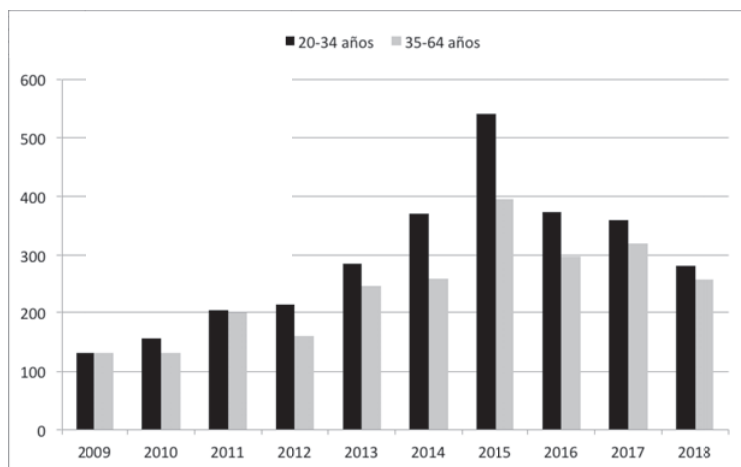
Para resolver esta infra-representación estadística, tanto la “Marea Granate”, el movimiento social de españoles residentes en el extranjero que se ha gestado en algunos países europeos (en principios en Londres) en el contexto de la movilización ciudadana del 15M en 2011, como algunos estudiosos académicos que se han ocupado del tema (González Ferrer, 2013; Cortés *et al.*, 2015) proponen cruzar los datos entre las fuentes oficiales de España y aquellas otras de los países (o de las regiones) de destino. Con ello, se calcula que se podría superar entre 4 y 7 veces la cifra oficial de los migrantes (González Ferrer, 2013) y podríamos acercarnos a datos más reales que hasta la fecha son difíciles de obtener.

Para analizar en detalle los flujos de los extremeños (hombres y mujeres) hacia el extranjero en los últimos años, teniendo en cuenta la cuestión técnica ligada a los datos del PERE, presentamos a continuación datos sobre jóvenes (20-34 años) y adultos (como población activa, 35-64 años). En ambos casos nos referimos a la población extremeña con nacionalidad española y que han estado residiendo habitualmente en la región antes de marcharse a otro país. Hablando de emigración exterior, sabemos que el saldo migratorio<sup>3</sup> de

---

<sup>3</sup> En términos estadísticos, cuando se estudia la consistencia numérica de los flujos migratorios, se utiliza el saldo migratorio como indicador fiable del balance entre población en salida (emigración) y población en entrada (inmigración) en un determinado lugar. Cuando el saldo migratorio es positivo significa que hay más inmigrantes que emigrantes, por tanto la población residente en ese lugar aumenta; cuando el saldo migratorio es negativo, la población disminuye y hay más emigrantes que inmigrantes.

los españoles empieza a ser negativo ya desde el 2008, tal como ocurre en el caso de Extremadura (De Marco y Sorando, 2015). Aquí observamos que los jóvenes que emigran al extranjero son más que los adultos entre 2010 y 2018, considerando que en 2009 la consistencia numérica de esta tendencia era prácticamente igualada entre las dos cohortes etarias en examen, por un total de 2.911 menores de 34 años frente a los 2.392 con una edad comprendida entre 35 y 64 años.



**Gráfico 29.** Emigrantes extremeños al extranjero 2009-2018 por grupos de edad (valores absolutos).

Fuente: elaboración propia a partir de datos PERE del INE.

La tendencia a emigrar aumenta con el nivel de instrucción de los jóvenes y se concentra en aquellas regiones donde es más alto el riesgo de sobre-cualificación<sup>4</sup> o subempleo para los recién egresados de los ciclos formativos superiores, como es el caso de Extremadura (López Oller, 2016). A nivel europeo, esta evidencia está corroborada por la encuesta Eurobarómetro de 2011, según la cual el porcentaje de españoles menores de 35 años a los que no les gustaría marcharse a trabajar a otro país es inferior entre los que tienen estudios superiores que entre el resto; asimismo, entre los que pertenecen a la cohorte de 25-34 años y que ya han terminado los estudios superiores, la intención/deseo de marcharse por un período largo de tiempo es mayor que para sus coetáneos con menos estudios (González-Ferrer, 2013: 11).

La emigración joven desde Extremadura es una emigración cualificada de veinteañeros que, tras unos primeros intentos de inserción en el mercado de trabajo local, deciden buscar fuera su primera experiencia laboral estable y de calidad, o también prefieren apostar por una inserción profesional más variada y enriquecedora. Aunque, en los últimos años, aumente la proporción de los españoles que se marchan para encontrar un empleo respecto a los que salen del país para mejorar su nivel educativo (Navarrete *et al.*, 2014), se puede afirmar que los jóvenes extremeños que estudian fuera de la región valoran quedarse en las ciudades donde realizan su for-

---

<sup>4</sup> Desempeñar un trabajo que exige unas competencias y una formación menores de las que se puedan certificar y que se han recibido en los ciclos educativos reglados.

mación académica para encontrar las mejores posibilidades de trabajo (López Oller, 2016)<sup>5</sup>.

Otros muchos jóvenes extremeños intentan mantener pautas de integración laboral más lineales y tradicionales, apostando por la oferta pública de empleo a través de concursos por oposiciones en los distintos escalones de la administración y en los servicios públicos del Estado (Urraco e Ibañez, 2015). Opositar para ser funcionario es una estrategia de empleo que la población joven extremeña despliega, sobre todo, en los centros administrativos más importantes y más poblados de la región y, fuera de ella, preferentemente en Madrid, capital donde se concentra la más amplia oferta de funcionarios del país. Los municipios del cinturón industrial madrileño han estado atrayendo jóvenes obreros hasta finales de los ochenta, desde los años de la transición democrática y hasta hoy en día los opositores para plazas públicas han reemplazado los cuellos azules. De todas formas, en ambos casos, Madrid ha sido y sigue siendo un destino migratorio relativamente cómodo y logísticamente sostenible para que los extremeños menores de 30 años no se alejen demasiado de su tierra.

La estabilidad laboral vía oposición es una estrategia que sufre cierta desaceleración en coincidencia de la reducción de la oferta de plazas públicas entre 2009 y 2014, cuando la recesión económica se hizo sentir de manera más acuciante y, en consecuencia, las políticas de austeridad impusieron una

---

<sup>5</sup> La “fuga de cerebros” desde Extremadura confirma la tendencia nacional de este fenómeno: un reciente estudio del *think tank* de Bruselas Centre for European Policy Studies titulado *EU Mobile workers* señala que entre 2007 y 2017 unos 87.000 trabajadores españoles de alta calificación (título universitario o grado superior) se marchan a otros países de la Unión Europea, la mayoría de ellos son ingenieros, científicos y expertos en el sector de las TICs (como recalcan otros recientes estudios de Adecco).

estrecha contención de gasto en el personal funcionario de todas las administraciones en España (Gentile y Valls, 2015). A pesar de ello, las migraciones interregionales de los jóvenes extremeños no disminuyen, sino más bien se intensifican tanto hacia Madrid como hacia otras provincias que resisten a la crisis mejor que Extremadura. De hecho, tal como ya ocurría en los años sesenta y setenta del siglo pasado, Cataluña y País Vasco siguen siendo destinos atractivos para la joven mano de obra extremeña especializada, y de forma particular en los sectores productivos avanzados, industriales y de las nuevas tecnologías; mientras que Andalucía es una meta concurrida para estudiar un grado académico y para encontrar trabajo en las temporadas turísticas punteras del año (mayoritariamente en la hostelería, y en menor medida en el sector de la construcción), como ocurre también, y en menor medida, para la emigración extremeña a Comunidad Valenciana, las dos Castillas y Baleares, donde es residual la opción de instalarse a vivir dando pie a una iniciativa emprendedora o una a estabilización laboral en el sector público (Cayetano, 2007).

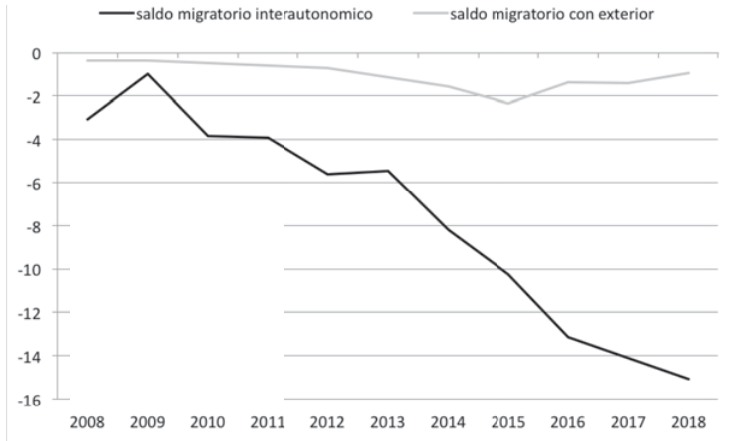
Comparando la evolución reciente del saldo migratorio con el extranjero de los jóvenes extremeños y el saldo migratorio inter-autonómico<sup>6</sup> gracias al empleo de la tasa de emigración neta<sup>7</sup> podemos destacar diversos fenómenos. En

<sup>6</sup> El saldo migratorio inter-autonómico refleja los cambios de residencia de población que se ha desplazado de una Comunidad Autónoma a otra.

<sup>7</sup> La tasa de emigración neta incluye la diferencia entre el número de personas que ingresan y salen de un país durante el año por cada 1.000 personas (con base en la población de referencia de mitad de año). Este indicador permite entender la contribución de la migración al nivel general de cambio de población analizando también el tipo de destino elegido por el migrante (local, interregional o internacional).

primer lugar, como confirmación de cuanto explicábamos anteriormente, la emigración inter-autonómica de los jóvenes extremeños (hombres y mujeres, de nacionalidad española) registra un continuo ascenso: cuanto más negativa es la tasa de migración neta inter-autonómica tanto más alta es la proporción de migrantes jóvenes (entre 20 y 34 años) por cada 1.000 coetáneos que se quedan residiendo en sus hogares. En segundo lugar, la proporción de jóvenes extremeños emigrantes a otro país aumenta entre 2008 y 2013, para luego estancarse entre 2014 y 2016, pero en cada año aquí examinado observamos que la opción de salida hacía el extranjero es netamente inferior respecto a los proyectos migratorios encaminados hacia otra Comunidad Autónoma, sin salir de España. Finalmente cabe añadir, de acuerdo con las estimaciones extraídas del PERE y de los datos sobre Variaciones Residenciales del Instituto Nacional de Estadística (INE), que la proporción de extremeños entre 20 y 34 años de nacionalidad española que cambian de país está notablemente por debajo de la media nacional desde 2008, con una distancia máxima de valores en 2013: 0,5% de jóvenes migrantes al extranjero frente al 1,2% de sus coetáneos procedentes del resto de España (De Marco y Sorando, 2015).





**Gráfico 30.** Evolución de la tasa de migración neta de jóvenes extremeños dependiendo del destino (migración inter-autonómica o con el exterior).

Fuente: elaboración propia a partir de datos migratorios del INE.

No se aprecian diferencias sustanciales entre jóvenes mujeres y hombres que dejan Extremadura. Más bien es interesante señalar dos pautas de salidas muy comunes para los jóvenes migrantes de esta región: una opción de migrar está ligada a la posibilidad de cursar estudios superiores en otra Comunidad Autónoma (sobre todo Andalucía y Comunidad de Madrid) extendiendo la permanencia más allá de la finalización de los cursos académicos, después de haber conseguido el título, cuando ya se conoce el contexto y el mercado de trabajo y de vivienda del sitio donde se ha realizado el desplazamiento; además, los jóvenes migrantes aprovechan las informaciones que tienen sobre su destino (y sobre el posible éxito de su proyecto migratorio) bien a través de los contac-

tos<sup>8</sup> que les puedan facilitar informaciones logísticas y prácticas determinantes (vivienda, transportes, tiempo libre, además de empleo y formación) para su estancia, bien a través de experiencias previas que ellos mismos han emprendido antes de plantear un viaje con algunas perspectivas de permanencia. En este último caso, es llamativa la influencia que tiene la experiencia Erasmus a la hora de madurar en el joven el anhelo para construirse un futuro fuera de los esquemas cotidianos de su lugar de origen, lanzarse hacia las numerosas y fascinantes novedades (y desafíos) que les pueden brindar otros sitios, otras personas y otras situaciones vitales, todos elementos importantes en su proceso de madurez adulta (Cortés *et al.*, 2015).

No sabemos a ciencia cierta si la trayectoria migratoria de los jóvenes extremeños sea reversible o si se define por un “billete de solo ida”, pero podemos formular una hipótesis con relación a la experiencia migratoria como algo intrínseco a la historia de su tierra y de sus familias; es decir, como un rasgo distintivo en su biografía que de alguna manera es propio de su entorno y se puede considerar como una de las opciones viables a elegir para el futuro.

El apego a la tierra de origen es un elemento que ha sido estudiado por muchos expertos sobre migraciones, también por lo que se refiere al caso de los extremeños (Calero, 2001; López y Baigorri, 2012) que se han marchado a muchos kilómetros de distancia de sus casas. Se trata de un apego afec-

---

<sup>8</sup> Se trata de canales formales e informales, es decir de personas de confianza, familiares, conocidos y/o amigos que han emigrado antes que ellos y que posiblemente siguen residiendo en los sitios donde pretenden viajar.

tivo e identitario, que se explicita como pertenencia fuerte y duradera porque se fundamenta en unos ligámenes familiares sólidos. Este familismo es característico de un territorio tan rico de tradiciones comunitarias y tan profundamente dependiente de fórmulas de micro-solidaridad inter-generacional como el extremeño, con rasgos sociales y culturales típicamente mediterráneos donde priman las relaciones de mutuo apoyo entre familias y en el seno de unas mismas familias, más o menos extensas, con padres y abuelos que ayudan a los miembros más jóvenes, sustituyéndose a la ayuda pública residual o más bien selectiva (Gentile, 2013; Gil Calvo, 2014).

En este sentido, siguiendo una pauta ya vista en otras experiencias migratorias realizadas en décadas anteriores (Calero, 2001), los jóvenes migrantes extremeños de la última década mantienen fuertes vínculos emocionales con sus orígenes gracias a estas redes que, al mismo tiempo, les sirven para instalarse y acomodarse en la ciudad que han elegido como su destino. Las nuevas tecnologías de información y comunicación, junto con la relativa accesibilidad y buena frecuencia de los medios de transporte internacionales (piénsese, por ejemplo, en el fuerte impulso que se ha dado en los últimos veinte años a las compañías *low-cost* de aerolíneas en Europa) favorecen una movilidad más sostenible (en términos logísticos y de coste añadido) y un mayor intercambio de informaciones, porque reducen las distancias entre países y entre personas.



## IV. EXTREMADURA VACIADA Y PIRÁMIDE POBLACIONAL REGRESIVA

Durante la segunda mitad del siglo XX Extremadura ha experimentado la emigración masiva del campo a la ciudad, y de la región hacia las áreas metropolitanas de los países más desarrollados e industrializados de Europa (Alemania, Francia, Reino Unido, Suiza y Bélgica, según el orden de preferencia ligado a la cantidad de población extremeña emigrada al extranjero) y de España (Madrid, Barcelona y Bilbao, según el orden de preferencia ligado a la cantidad de población extremeña emigrada a otra Comunidad Autónoma). Entre 1950 y 1980 emigraron unos 550.000 extremeños (alrededor de un 40% de la población regional), sobre todo en el quinquenio 1960-65, posterior al Plan de Estabilización Nacional de 1959 y a la paulatina apertura de las fronteras europeas que el régimen franquista empezó en la década de los sesenta (Calero, 2001). El censo de 1981 informa que el 42,7% de las personas nacidas en Extremadura (unos 750.000) residen fuera de esta región, de ellas unos 50.000 residen en el extranjero, principalmente Alemania, Francia y Suiza (Cayetano, 2007)<sup>9</sup>.

En poco más de treinta años, la población española pasa de 35,5 millones de habitantes (al 1º de enero de 1975) a 46,6 millones (al 1º de enero de 2018). Sin embargo, este aumento de la población no es homogéneo en todo el territorio nacional. Durante el mismo periodo, amplias regiones del país

---

<sup>9</sup> Durante todo el siglo XX un total de 1.019.434 extremeños salieron de su región para comenzar una nueva vida en otros lugares de España o del mundo.

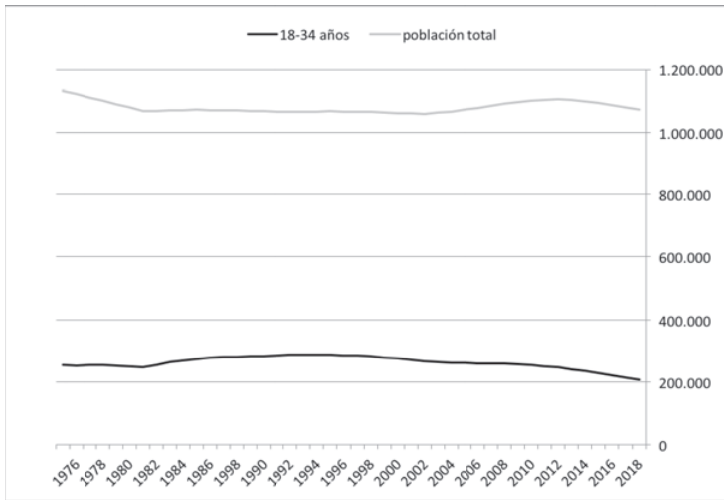
sufren movimientos naturales (envejecimiento) y migratorios (desde las zonas rurales hasta las grandes ciudades de la misma región o de otras Comunidades Autónomas) que contribuyen grandemente en la reducción de sus habitantes.

En particular, los jóvenes nacidos entre los años ochenta y noventa del siglo pasado presentan unas dinámicas socio-demográficas que revierten negativamente en el total de la población española, tales como una tasa de emancipación limitada, una tasa de natalidad bajo mínimos históricos y una creciente tasa de emigración (tanto inter-autonómica como hacia el extranjero) agravada por la crisis económica empezada en 2008. El escenario extremeño es muy similar al nacional, tanto por la disminución de la población total, pasando de 1.131.416 a 1.070.453 habitantes, como por la reducción de la población en la franja etaria entre 18 y 34 años en el mismo periodo, pasando de 252.727 a 206.300<sup>10</sup>.

La reducción de esta cohorte de veinteañeros y jóvenes-adultos es más significativa en los primeros años del nuevo siglo: en 2005 los hombres y las mujeres de esta generación representaba el 24,2% de la población total residente en Extremadura (259.327 para una población total de 1.070.094 habitantes); en 2018 esta proporción baja al 19,2% mientras que representa el 22,3% en 1975 y el 26,9% en 1994, cuando la región presentaba el mayor número de estos jóvenes (287.174) desde la transición democrática.

---

<sup>10</sup> Según datos del INE relativos al 1º de julio de 2018 la reducción del número total de jóvenes extremeños se sigue produciendo de forma inexorable y se prevé que, con este ritmo, a principios de 2020 se bajará del umbral de los 200.000 chicos y chicas entre 18 y 34 años residentes en la región.



**Gráfico 31.** Evolución población total y joven (18-34) en Extremadura (valores absolutos).

Fuente: elaboración propia a partir de datos INE.

Esta evolución demográfica se aprecia mejor si consideramos la distribución de la población residente en el territorio regional. Entre 2007 y 2016 el campo extremeño perdió 23.454 habitantes, 21.861 en el último quinquenio de este periodo. El leve crecimiento de residentes en los pueblos con más de 10.000 habitantes y en algunas de las ciudades más grandes de la región no compensa la despoblación que se hace cada vez más acuciante en la gran mayoría de los pueblos con menos de 1.000 residentes.

Gracias a las Estadísticas de Variaciones Residenciales del INE sabemos que el 84,2% de los municipios regionales (327

sobre un total de 388) hayan perdido población entre 2000 y 2018; el 41,5% de ellos (es decir 136 municipios) han perdido más del 20% de su población. Después de Castilla y León y de Asturias, Extremadura es la región con la mayor proporción de municipios con menos de 1.000 habitantes que pierden población en los últimos veinte años. Mucha población rural se desplaza hacia las áreas urbanas, con ganancia relativa de población en Badajoz, Cáceres y Mérida, según el orden de la cantidad de habitantes recibidos desde principios del nuevo siglo.

Desde el 2011, la pérdida de población a escala regional es una constante, pero en los últimos años se refuerza un desequilibrio que difícilmente podrá revertirse en el futuro: desde 2017 poco más del 50% de la población habita en 14 de los 388 municipios de la región y, por ello, en el 15% del territorio extremeño hay una densidad de 85 h/Km<sup>2</sup>, frente al restante 85% de la extensión regional que no alcanza los 16 h/km<sup>2</sup>. Según el último informe de la comisión de despoblación de la Federación Española de Municipios y Provincias, en Extremadura hay 120 pueblos en riesgo de extinción porque tienen menos de 500 habitantes empadronados.

Los jóvenes emigrantes forman sus familias fuera de la región, mientras que muchos de sus coetáneos que se quedan experimentan retrasos y quiebras en sus transiciones vitales con la consecuente demora, o incluso frustración, de sus proyectos de constituir nuevos hogares con prole. Ambas circunstancias contribuyen en la reducción del número de nacimientos que se dan en Extremadura durante la última década, que según los datos relativos al Movimiento Natural de



la Población publicados por el INE pasan de 10.735 en 2008 a 8.495 en 2017, con el 29,7% de madres con menos de 29 años de edad (eran el 37,1% en 2008). Parece evidente la dificultad de mantener el relevo generacional en la región; prueba de ellos es el progresivo envejecimiento de la población: la edad media de los pueblos que registran mayores pérdidas de habitantes se ha disparado, siendo igual a 44,5 años para las mujeres y 43,1 para los hombres a nivel autonómico. Las perspectivas demográficas futuras tampoco son muy halagüeñas: en sus proyecciones el Instituto de Estadística de Extremadura prevé que el padrón regional se reducirá en una media de 4.400 personas al año (85 cada semana) hasta 2030, y en esa misma fecha se espera que habrá el doble de mayores de 64 años de edad que menores de 16 residiendo en la región.

Los censos de la población y los anuarios estadísticos proporcionados por el INE evidencian claramente las consecuencias de estos flujos migratorios de salidas para la demografía extremeña desde los años sesenta del siglo pasado. Tales consecuencias son aún más elocuentes si comparamos la densidad de la población residente en Extremadura con la densidad de los residentes en el resto del territorio nacional: en 1960, Extremadura tenía 1.378.777 habitantes, con una densidad de 33,14 h/km<sup>2</sup>; cincuenta y cinco años después, en 2016, había 1.085.115 residentes, tras haber registrado un sustancial estancamiento demográfico entre 1991 y 2005, y una densidad igual a 25,95 h/km<sup>2</sup>. En el mismo intervalo de tiempo España aumentó de forma muy significativa, pasando de 30.430.698 habitantes, con una densidad de 60,31 h/km<sup>2</sup> a 46.455.123 habitantes y una densidad de 91,81 h/km<sup>2</sup>. Por ello, este te-

territorio regional que representa el 8,25% de la extensión española, en 1960 representó el 4,53% de la población nacional para llegar a ser sólo el 2,33% en 2016.

Año	Extremadura	h/km2	España	h/km2	% de extremeños sobre el total español
<b>1960</b>	1.378.777	33,14	30.430.698	60,31	4,53
<b>1970</b>	1.145.376	27,53	33.956.376	67,27	3,37
<b>1981</b>	1.050.119	25,24	37.682.355	74,69	2,78
<b>1991</b>	1.072.400	25,76	39.433.942	78,16	2,72
<b>2000</b>	1.073.574	25,78	40.499.791	80,27	2,65
<b>2005</b>	1.080.800	25,95	43.975.375	87,16	2,46
<b>2010</b>	1.107.220	26,59	47.021.031	92,93	2,36
<b>2016</b>	1.085.115	26,06	46.445.828	91,80	2,33

**Tabla 2.** Población residente y densidad en Extremadura y en España.

Fuente: Censos y Anuarios estadísticos del INE, y Cayetano, 2007.

La reducción general de la población residente en Extremadura está agravada por un relevo generacional cada vez más difícil. La región pierde mano de obra y cabezas pensantes de jóvenes que establecen sus vidas en otros lugares, y tampoco es atractiva para otros migrantes, nacionales y no, que buscan empleo para plantar sus raíces. Estas dinámicas provocan daños notables para Extremadura en términos no solamente demográficos, con la transformación y el anquilosamiento de la estructura poblacional por la caída de la tasa de natalidad y el progresivo envejecimiento de los residentes que se quedan,

sino también económicos, por lo que se refiere a una sostenibilidad financiera tambaleante (con una población activa cada vez más menguante para mantener una creciente y longeva población jubilada), innovación productiva estancada, demanda de servicios escasa y proyección hacia el futuro incierta.

Tales cuestiones no son novedosas para Extremadura, al revés, dibujan un escenario complicado que ya desde hace años plantea retos de gran envergadura para su ciudadanía y para sus decisores políticos. Las políticas para revertir la emigración juvenil son herramientas institucionales urgentes que deben compaginarse con unas apuestas de futuro sostenibles y duraderas para que los *millennials* extremeños encuentren razones y oportunidades reales para quedarse en su tierra. Hoy como ayer se hace necesario una intervención estratégica integral por parte de las administraciones públicas, para repensar el modelo de bienestar social y desarrollo, con una dotación presupuestaria realista y una programación de largo alcance.

El objetivo es transformar Extremadura en un lugar con jóvenes que se emancipen, prosperen y formen sus familias sin por ello sentirse aislados, limitados o, peor aún, frustrados en sus oportunidades vitales.



## V. POLÍTICAS PARA REVERTIR LA EMIGRACIÓN JUVENIL EN EXTREMADURA

El interés político por el retorno de la emigración, o por el fenómeno migratorio, forma parte de la realidad pública extremeña desde hace décadas. Prueba de ello es la Ley 3/1986, de 24 de mayo, de Extremeñidad, en la que se sustenta la atención y el interés por el mantenimiento de los lazos socio-culturales con las comunidades extremeñas emigradas. Sin embargo, no es hasta 1992 cuando la Junta de Extremadura parece plantearse un análisis sistemático de la tendencia al retorno<sup>11</sup>. Tendrán que pasar diez años para que encontremos una primera línea de ayudas públicas con este objetivo explícito, aunque con una motivación basada en una circunstancia específica: en 2002, con ocasión de la crisis económica argentina (“El Corralito”), la Junta de Extremadura convocó y concedió ayudas urgentes para el retorno de sus emigrantes en ese país latinoamericano<sup>12</sup>. Esta primera experiencia de ayudas al retorno no volvió a repetirse hasta 2010<sup>13</sup>, cuando la Junta regional puso en marcha las “Ayudas para facilitar el retorno a Extremadura de los extremeños en el exterior y sus familias”, que siguen convocándose anualmente desde entonces hasta hoy<sup>14</sup>. Las normas reguladoras de estas ayudas no tienen un sesgo por razón de edad, ni es accesible la edad de sus beneficiarios durante estas dos décadas.

<sup>11</sup> Cfr. el Anuncio de 12 de marzo de 1992, en DOE núm. 23, de 24 de marzo de 1992.

<sup>12</sup> Cfr. la Orden de 17 de abril de 2002, en BOE núm. 45, de 20 de abril de 2002.

<sup>13</sup> Cfr. el Decreto 108/2010, de 30 de abril, por el que se regula la concesión de ayugas para facilitar el retorno a Extremadura de los extremeños en el exterior y sus familiares.

<sup>14</sup> La última convocatoria, para ser ejecutada en 2019, fue convocada por el Decreto del Presidente 12/2018, de 14 de diciembre, en DOE núm. 18, de 28 de enero de 2019.

El interés concreto por la emigración juvenil no forma parte de la planificación política sobre juventud en Extremadura hasta 2009, a pesar de que esta comunidad autónoma cuenta con Planes integrales de juventud desde 1997. En 2009, las alusiones del que por entonces fue el IV Plan de Juventud no eran más que marginales, y en parte más atentas a la sensibilidad de la juventud por el fenómeno migratorio durante la segunda mitad del siglo XX<sup>15</sup>. En el V Plan 2013-2016 tiene mayor acogida la preocupación de los jóvenes extremeños sobre la posibilidad de emigrar<sup>16</sup>. Se trata de una preocupación limitada por la relativamente baja capacidad de la juventud extremeña para emigrar al extranjero, subrayando la barrera del aprendizaje de idiomas, como “la asignatura pendiente de la juventud actual”<sup>17</sup>.

El cambio de gobierno en la comunidad autónoma en 2015 es coincidente con un nuevo enfoque de la cuestión. Dado que el V Plan seguía vigente hasta 2016, la Junta de Extremadura elaboró en 2015 unos planes específicos sobre distintas preocupaciones políticas, consideradas por el nuevo gobierno como de primer orden (“de formación, ocupación e inserción”, o “de retorno del capital joven”, entre otros). Estos documentos recogían los datos disponibles en diversos estudios previos, y un esquema de las medidas específicas o tangenciales adoptadas en otros contextos territoriales (regional, estatal o internacional). El Consejo de la Juventud de Ex-

<sup>15</sup> Por ejemplo, en el IV Plan de Juventud se recogía (p. 204), como medida del Comité Extremeño contra el Racismo y la Xenofobia, órgano deliberativo del Instituto de la Juventud de Extremadura, la organización de una exposición sobre la emigración extremeña en las décadas de 1950 a 1970.

<sup>16</sup> En el V Plan, véase la p. 48.

<sup>17</sup> Id. p. 51.

tremadura subrayó la importancia de abordar la dimensión emocional de la vinculación de la emigración con el territorio, como ámbito específico a considerar para fomentar, por ejemplo, el retorno en el sector de innovación y desarrollo<sup>18</sup>.

A la hora de elaborar el VI Plan de Juventud 2017-2020, la Junta de Extremadura se apoyó en estos documentos. Pero, en este último Plan se recogen solo dos medidas explícitas de ayudas al retorno, medidas procedentes de una Administración no juvenil (la Dirección General de Acción Exterior), con independencia de que los beneficiarios sean o no jóvenes<sup>19</sup>.

Solo en el último lustro podemos encontrar nuevas medidas públicas para revertir la emigración juvenil de forma expresa. Entre marzo y agosto de 2018, la Junta de Extremadura convoca nuevas ayudas para incentivar el retorno en el sector de la I+D+i<sup>20</sup> y en el ámbito de la creación de proyectos empresariales por parte de la población retornada<sup>21</sup>. Solo la primera de estas medidas se enfoca en la edad de las personas retornadas por estar parcialmente sufragada con fondos de la Garantía Juvenil europea.

A finales de 2018, se celebra en Mérida el I Congreso Mundial de la Ciudadanía Extremeña en el Exterior. Según

<sup>18</sup> Véanse las “Aportaciones del CJEx a las medidas del Presidente de la Junta de Extremadura. Fase preliminar. Envío a JJEx”, de fecha 22 de septiembre de 2015, o el documento “Propuesta preliminar del CJEx sobre posibles Indicadores de Seguimiento de los Planes del JJEx en aplicación de la Agenda del Cambio”, de marzo de 2016, en ambos casos remitidos a las autoridades políticas del momento.

<sup>19</sup> Véase, a este respecto, las pp. 170 y 171 del VI Plan.

<sup>20</sup> Véase el Decreto 81/2018, de 12 de junio, por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas destinadas a la atracción y retorno de talento investigador a Centros de I+D+i pertenecientes al Sistema Extremeño de Ciencia, Tecnología e Innovación, en DOE núm. 117, de 18 de junio de 2018.

<sup>21</sup> Véase el Decreto 63/2018, de 22 de mayo, por el que se establecen las bases reguladoras para facilitar la puesta en marcha de un programa de ayudas dirigido a favorecer el retorno de extremeños en el exterior a través del desarrollo de un proyecto empresarial, en DOE núm. 102, de 28 de mayo de 2018.

la prensa local que cubre ese foro de encuentro y debate<sup>22</sup>, los representantes políticos regionales intervinientes señalan la importancia de crear redes y mantener el vínculo emocional entre los extremeños emigrados (incluso los de segunda y de tercera generación, además de los más jóvenes que se han marchado recientemente) y los que se han quedado en la región. Se evidencia también la diferencia entre los flujos emigratorios actuales y el éxodo masivo que sufrió la comunidad en los años sesenta y setenta del siglo pasado, cuando Extremadura perdió casi el 40% de su población. En el evento se hace hincapié en la oportunidad de plantear medidas que incentivaran el retorno y la atracción del talento joven que se había estado perdiendo a raíz de la crisis económica de 2008.

Este interés no es exclusivo de Extremadura, y conecta con algunas de las nuevas iniciativas del Gobierno de España. En marzo de 2019 el Consejo de Ministros aprueba el Plan de Retorno a España, con un presupuesto inicial de 24 millones de euros, dedicados a remover las barreras de tipo profesional y administrativo al retorno de talento. El objetivo declarado de este paquete de 50 medidas es “hacer de España un país atractivo para desarrollar un proyecto de vida personal y profesional, fomentando el retorno de emigrantes a nuestro país en las mejores condiciones y facilitando su proceso de vuelta”.

Esta iniciativa gubernamental es inédita como política pública estatal, y por su contenido político, porque “es la primera vez que un Gobierno reconoce que España expulso a

---

<sup>22</sup>Véanse por ejemplo los siguientes artículos: “Extremeños emigrantes se reúnen en Mérida para debatir sobre qué pueden aportar a la comunidad desde el exterior” en *20Minutos* del 21 de diciembre de 2018, y “Un congreso abordará en Mérida la estrategia para el retorno y la conexión del talento” en *El Periódico Extremadura*, el 18 de diciembre de 2018.



cientos de miles de personas, que buscaron mejor suerte en el extranjero, y reconoce la valiente y difícil decisión que tomaron, y lo mucho que han crecido, personal y profesionalmente, estos años fuera”.

Hoy en día la iniciativa más recurrente en el discurso político para contrarrestar la despoblación de Extremadura sigue siendo la recuperación de la población migrante joven con el intento de rejuvenecer la comunidad local, ofreciéndoles las condiciones para quedarse. La mejora de la sostenibilidad demográfica en la región pasa, entonces, por políticas que tengan en cuenta no solamente el retorno de los veinteañeros *millennials* emigrantes en concomitancia de la crisis que se desató en 2008, sino también por unas medidas dirigidas al refuerzo de su asentamiento en el territorio extremeño como adultos, en condiciones para desplegar su proyecto vital.

Solamente las primeras fases de las sobre citadas medidas puestas en marcha en Extremadura en los últimos años se han ejecutado, por tanto podemos valorarlas de manera parcial y provisional. En primer lugar, las tradicionales ayudas para el retorno de los emigrantes y sus familias conceden cuantías únicas de 1.500 euros (a los que pueden añadirse complementos de 350 euros por el número de miembros de la unidad familiar u otros factores, hasta 2.900 euros máximos posibles). Dado que la inversión prevista en estos últimos años (por ejemplo para 2018 y 2019<sup>23</sup>) es de 60.000 euros totales, el máximo de unidades familiares beneficiarias es de cuarenta.

---

<sup>23</sup> Véase el Decreto del Presidente 25/2017, de 30 de noviembre, por el que se convocan ayudas para facilitar el retorno a Extremadura de los extremeños en el exterior y sus familias, para el ejercicio 2018; y el Decreto del Presidente 12/2018, de 14 de diciembre, por el que se convocan ayudas para facilitar el retorno a Extremadura de los extremeños en el exterior y sus familias, para el ejercicio 2019.

En segundo lugar, la Junta de Extremadura en 2017 lanza el “Plan de Empleo Joven de Extremadura 2017-2018”, orientado hacia la noción de la retención de jóvenes en la región (y, en menor medida, del fomento del retorno), bajo el título “Extremeños que quieren quedarse”. Este plan recopila las medidas adoptadas sobre el fomento de la empleabilidad juvenil en la región (no todas ellas previamente configuradas en el VI Plan integral de juventud) sistematizándolas en tres grandes bloques: básicas, que incluye toda la atención del Servicio Extremeño Público de Empleo; transversales, que integra medidas genéricas propias y otras de instituciones ajenas; y optativas, para la capacitación y la formación para el empleo<sup>24</sup> y para el fomento del empleo a través de la contratación<sup>25</sup>. Puede apreciarse la evolución de los últimos años: las políticas sobre migración juvenil eran prácticamente inexistentes mientras que ahora se hace converger la práctica totalidad de la política de empleo juvenil en el concepto de retención y retorno de la población joven al territorio, sin que suponga necesariamente una inversión nueva, sino la reconversión de la inversión anterior y la convergencia conceptual de la inversión proveniente de otras iniciativas europeas (como la Garantía Juvenil<sup>26</sup>).

<sup>24</sup> Ha constado, según el Plan, de cinco Programas: 1º) Programa de formación de alternancia con el empleo de Innovación y Talento (PIT); 2º) Programa de gestión de Proyectos de I+D+i; 3º) Programa de capacitación e incorporación de las TIC e idiomas en la empleabilidad; 4º) Programa de alta formación (en colaboración entre la UEx y el SEXPE); y 5º) Programas formativos dirigidos a la mejora de la empleabilidad y el emprendimiento, en colaboración entre el SEXPE y la Escuela de Organización Industrial, Fundación pública del Gobierno de España.

<sup>25</sup> Compuesto por cuatro Programas: 1º) de ayudas a la contratación de personas jóvenes; 2º) de fomento del empleo joven de calidad (incentivos a la conversión de contratos en indefinidos); 3º) de prácticas laborales en empresas con alta especialización; 4º) de Iniciativas Innovadoras Locales de Empleo (ejecutadas por entidades locales).

<sup>26</sup> Muchas de estas ayudas están financiadas por el Programa Operativo del “Fondo de Iniciativa Juvenil” y por determinados Programas Operativos del más conocido “Fondo Social Europeo”, ambas partidas comunitarias financiadoras de la llamada Garantía Juvenil europea.

Sea como fuere, se trata de propuestas interesantes, pero su eficacia para los objetivos prefijados está pendiente de ser verificada. Además, hace falta recordar, como se señala en la literatura especializada y más reciente sobre emigración y despoblación en España (Del Molina, 2016), que las políticas enfocadas a “fijar población joven” en un territorio con pueblos en proceso de despoblación y envejecimiento a veces no son ni efectivas ni convenientes. Sobre todo si en esos territorios no se mejoran las condiciones estructurales de servicios y empresas de cara a un desarrollo integral con perspectiva de futuro.

Una selección de las principales cifras por ahora conocidas de estas medidas son, a grandes rasgos, las siguientes. Dentro del Programa de fomento del empleo joven de calidad, se intenta favorecer la contratación indefinida, por parte de empresas, de ciudadanos emigrantes que retornen a la comunidad autónoma. En concreto, la Junta de Extremadura prevé conceder, en 2019, ayudas por importe un máximo de 7.000 euros para la contratación de hombres retornados o varones jóvenes (son condiciones alternativas, no necesariamente concurrentes), y un máximo de 7.500 euros para la contratación de mujeres (sin que tengan que ser retornadas ni jóvenes)<sup>27</sup>.

Otra de las medidas específicas de la Junta de Extremadura, en el marco del Plan específico de empleo juvenil y de su sub-apartado de Acciones optativas de capacitación y formación para el empleo, es la convocatoria de ayudas para la contratación en formación, en un Programa de formación de

---

<sup>27</sup> Así lo prevé el artículo 7 de la Orden de 14 de diciembre de 2018, por la que se aprueba la convocatoria de las subvenciones para el fomento de la contratación indefinida en la Comunidad Autónoma de Extremadura, correspondiente al ejercicio 2019.

alternancia con el empleo de Innovación y Talento (PIT), que sufraga la contratación por nueve meses de titulados terciarios por parte de entidades privadas (lucrativas o no) que desarrollen programas de formación para dichos contratados en coordinación con centros públicos de I+D+i (principalmente con la Universidad de Extremadura). Es una de las medidas de mayor alcance, dado que entre 2017 y 2018 ha permitido la contratación de más de 400 jóvenes<sup>28</sup>, con una inversión total (2017-2019) de 9.239.826 euros<sup>29</sup>.

Con el mismo objetivo, el Plan de empleo juvenil 2017-2018 contempla la ejecución de “Ayudas a la atracción y retorno de talento investigador a Centros de I+D+i pertenecientes al Sistema Extremeño de Ciencia, Tecnología e Innovación”, que han permitido en su primera convocatoria la contratación por parte de Centros de I+D+i en Extremadura de 20 personas con el grado de doctor, no necesariamente jóvenes, pero sí que hayan desarrollado una estancia posdoctoral de duración mínima de 22 meses en centros de investigación extranjeros o ajenos a la Comunidad Autónoma de Extremadura. Estas ayudas han supuesto una inversión pública de 3.739.648 euros, cuya ejecución está prevista entre 2019 y 2022<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Véase el Anuncio de 19 de marzo de 2019, por el que se da publicidad a las subvenciones concedidas al amparo del Decreto 129/2017, de 1 de agosto, por el que se regula el programa de formación en alternancia con el empleo de innovación y talento, y se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones destinadas a dichos programas, y la Orden de 24 de julio de 2018 por la que se establece la convocatoria de las ayudas destinadas a la atracción y retorno de talento investigador a Centros de I+D+i pertenecientes al Sistema Extremeño de Ciencia, Tecnología e Innovación para el ejercicio 2018.

<sup>29</sup> Véanse la Orden de 9 de agosto de 2017 por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones a entidades promotoras del Programa de Formación en alternancia con el empleo de Innovación y Talento, y la Orden de 2 de agosto de 2018 por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones del ejercicio 2018 a entidades promotoras del Programa de Formación en alternancia con el empleo de Innovación y Talento.

Unas últimas ayudas específicas para el retorno son las dirigidas a favorecer la vuelta de extremeños en el exterior (no solo jóvenes) gracias al desarrollo de un proyecto empresarial en 2018: se trata de una inversión de 72.800 euros, con ayudas de hasta 5.600 euros para 13 personas beneficiarias<sup>31</sup>.

Por todo lo anterior, podemos afirmar la existencia de una creciente apuesta política regional (y nacional) plasmada en diversas medidas e inversiones públicas para favorecer el retorno de la población emigrada, pero queda pendiente valorar la eficacia singular de cada medida. De momento podemos señalar las siguientes conclusiones: por un lado, la mayor parte de la financiación destinada a la retención de personas jóvenes contratadas en Extremadura, o al retorno de emigrantes, proceden de fondos europeos cofinanciados con fondos autonómicos o estatales; por el otro, buena parte de las ayudas dirigidas al retorno de emigrantes ponen el foco en la emigración exterior, más que en la emigración inter-autonómica, que como hemos señalado es la que mayor reducción de población provoca a la región.

<sup>30</sup> Véase el Decreto 81/2018, de 12 de junio, por el que se establecen las bases reguladoras de las ayudas destinadas a la atracción y retorno de talento investigador a Centros de I+D+i pertenecientes al Sistema Extremeño de Ciencia, Tecnología e Innovación (DOE n.º 117, de 18 de junio).

<sup>31</sup> Así consta en la información accesible a través del Portal de Transparencia de la Junta de Extremadura, en su Base de Subvenciones (Convocatoria núm. 201820180140400400 –Cód. BDNS: 405388).



# QUÉ SABEMOS SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA JUVENTUD EN EXTREMADURA

ENRIQUE HERNÁNDEZ DIEZ  
JESÚS COBIÁN CORRALES  
*UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA*

**Enrique Hernández-Diez** es Licenciado en Derecho por la Universidad de Extremadura, Máster en Relaciones Internacionales Iberoamericanas por la Universidad Rey Juan Carlos, y Máster de Investigación en Ciencias Sociales y Jurídicas por la Universidad de Extremadura. Trabaja como Científico Investigador del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Extremadura, especializado en la investigación sobre la participación juvenil y derecho de la juventud. Ha estudiado en la Universidad París-X Nanterre (Francia) y en la Universidad de Amberes (Bélgica). Ha participado como experto en el ECOSOC Youth Forum de Naciones Unidas y en otros espacios de planificación y participación juvenil a nivel internacional. Ha sido presidente del Consejo de la Juventud de Extremadura y vicepresidente del Consejo de la Juventud de España. Participa en organizaciones de la sociedad civil desde su infancia.

**Jesús Cobián Corrales** es Técnico de Apoyo a la Investigación en la Fundación Universidad-Sociedad de la Universidad de Extremadura, especializado en la gestión de la investigación sobre juventud. Es estudiante y representante de estudiantes en la Universidad de Extremadura, ha estudiado en la Universidad de Salamanca. Participa en organizaciones juveniles y de educación no formal, desempeñando distintas responsabilidades educativas, de gestión y representación a nivel local y regional.

## I. LA PÉRDIDA DE POBLACIÓN JOVEN NO ES UN PROBLEMA DE JÓVENES

Extremadura pierde población, y población joven en particular, a un ritmo alarmante. Sirvan para ilustrarlo unas pocas cifras y un par de gráficos.

A principios del siglo XXI, Extremadura se encontraba una situación de crecimiento moderado de la población (1.069.420 habitantes totales en 2000), que alcanzó el techo de 1.109.367 en 2011, si bien la crisis económica ha conducido a un cierto decrecimiento (hasta 1.072.863 habitantes censados en 2018). Sin embargo, la población joven no ha hecho más que disminuir desde entonces hasta ahora, a un ritmo aproximado de 4.400 jóvenes menos cada año<sup>1</sup>. Así, la región ha pasado de tener 296.622 jóvenes en 2000, hasta los 217.577 jóvenes en 2018 (una pérdida total de 79.045 personas jóvenes en 18 años, más del 25%).

De continuar esta tendencia, en poco más de cuarenta años no habrá jóvenes en Extremadura. Pero sabemos, en realidad, que la evolución demográfica no sería “tan estable”, y la pér-

---

<sup>1</sup> En este momento, nos referimos a la población joven como aquella que tiene entre 12 y 30 años de edad, ambos inclusive. No obstante, debe advertirse ya la heterogeneidad de criterios sobre el rango exacto de juventud, cuyo inicio oscila efectivamente entre los 12 y los 16 años, y su final entre los 25 y los 30. La decisión de computar en estos primeros párrafos el rango máximo (12-30) obedece a la intención de tener una perspectiva que incluya el cómputo más amplio posible. Las causas para considerar estos rangos son múltiples, pero para este estudio baste señalar que los 12 años es el inicio habitual de finalización de la Educación Primaria, y el inicio de la Educación Secundaria, pero a lo largo del trabajo se acudirá, más bien, al rango de 16 a 29 años, porque los 16 años cumplidos marcan el inicio de la mayoría de edad laboral (posibilidad de entrar en el mercado de trabajo), que coincide además con el final habitual de la Educación obligatoria. No es este el lugar para discutir por qué se consideran jóvenes hasta los 29-30 años, y no hasta los 25 (techo mínimo, por ejemplo, para Naciones Unidas), pero baste advertir que se justifica en razones culturales muy arraigadas en España, y también biológicas.



dida puede más bien acelerarse (esto es, perder más de 5.000 jóvenes al año) y seguir una progresión distinta que, en menos de tres décadas, deje la región prácticamente vacía de jóvenes.

La alerta de lo que esta pérdida de población significa debería producirse por múltiples factores, muy intuitivos para quienes se hayan detenido a pensar sobre ello, pero quizá convenga recordarlos de forma sucinta para compartir el punto de inicio de esta obra.

La reducción de la proporción de jóvenes sobre el total de la población se produce por dos causas simples: la baja natalidad de las décadas anteriores y la emigración. La primera no tiene solución inmediata, puesto que ya se produjo y no es reversible en los datos pasados (sí puede cambiar la tendencia futura, pero no la cifra de nacimientos de 1990). El saldo migratorio sí es susceptible de mejora actual, a corto, medio y largo plazo. Sin embargo, una mala gestión de la realidad juvenil en Extremadura tiene consecuencias desastrosas para toda la población del territorio, no solo para las víctimas inmediatas (los jóvenes).

Existe una primera consecuencia del fenómeno de la emigración juvenil a gran escala, de carácter emocional por partida doble.

Por un lado, la primera cara de esta consecuencia emocional afecta a quienes se quedan en vez de irse. Puede suponer una desestabilización para quienes tienen la percepción de estar llamados a “apagar la luz y cerrar la puerta” (por fuera). Esta sensación se agudiza cuantos más casos personales próximos se tengan cerca, por lo que en el mundo rural se suma la emigración hacia las ciudades de la región, hacia el exterior de la región y, en menor medida, hacia el extranjero.

Por otro lado, la segunda cara de esta consecuencia de la emigración afecta también, emocionalmente, a quienes se van, y en especial cuando lo hacen con la sensación de no tener más remedio que abandonar la comunidad de origen, es decir, cuando la emigración se siente impelida por causas ajenas a una voluntad propia y realmente libre. Esta circunstancia puede verse agravada si en la emigración actual se da, como sugieren Feixa y Rubio (2017), una diferencia sustancial con la emigración de décadas anteriores: los jóvenes emigrantes actuales puede requerir en su destino apoyo económico familiar de origen, en lugar de enviar remesas periódicas (como hacían antaño, o hacen otros colectivos de migrantes). Si es así, la emigración juvenil extremeña puede convertirse (al menos en un primer período) en una carga económica más para las familias cuyos jóvenes salen, y una fuente nueva de preocupación.

El conflicto emocional puede verse agravado por un discurso político que ha estado reflejado en distintos momentos de la última década, como bien recogen Feixa y Rubio (2017: 17-18). Desde la negación del fenómeno como aspecto pernicioso, hasta su reducción a acontecimiento “aventurero”, estas reticencias políticas a afrontar la emigración juvenil como problema pueden derivar en una desafección política de los jóvenes, con hondas raíces en la frustración y en la sensación de falta de empatía. Existen estudios, como el citado,

<sup>2</sup> Para conocer más sobre estos movimientos, que han tenido una mayor presencia y desarrollo entre la juventud de otras regiones, no Extremadura, véanse (disponibles a 8 de junio de 2019): <https://marea-granate.org/es/> y [https://www.eldiario.es/autores/juventud\\_sin\\_futuro/](https://www.eldiario.es/autores/juventud_sin_futuro/).

Conviene subrayar el papel de Marea Granate en la activación de las denominadas Oficinas Precarias (en Berlín, Edimburgo, Londres, París, Praga y Viena), para la defensa de los derechos de los trabajadores inmigrantes (españoles, pero no exclusivamente) en dichos países.

que acreditan una sensación amplia de “traición” por parte de las instituciones públicas, entre la juventud emigrada (en este caso, al extranjero). Parte de este descontento se ha canalizado en movimientos como “Juventud sin Futuro” (2011-2017) o “Marea Granate” (desde 2011)<sup>2</sup>.

Desde otra perspectiva, si aceptamos que el drama de la emigración sentida como forzosa tiene derivadas emocionales, por encima de las cifras económicas, debemos concluir que la emigración mal gestionada puede retroalimentar otros factores perjudiciales para la región. Por ejemplo, la frustración de la salida proyectada en una mala percepción de la propia comunidad de origen es un auténtico palo en la rueda del desarrollo territorial, por vías indirectas. Por todo ello, estas circunstancias emocionales deberían preocupar, también, a quienes creen sentirse más lejanos de los problemas inmediatos causados por la emigración (familias sin emigrantes, o sujetos ya estabilizados en el territorio, por ejemplo), porque la dimensión afectiva del problema puede ser solo la punta del iceberg de la gravedad real del asunto.

Existe una segunda consecuencia de la emigración juvenil, más allá de la dimensión emocional expuesta. Se puede apreciar en el enorme impacto potencial sobre aspectos mucho más fáciles de racionalizar que la dimensión emocional. La emigración juvenil afecta a la economía, a la política, a la sociedad, a la cultura y hasta al medio ambiente. Como recuerdan Feixa y Rubio (2017: 13), la emigración juvenil contemporánea “pone en juego todas las dimensiones de la sociedad, de la economía a la ideología, pasando por la política y los movimientos sociales”, por lo que se puede calificar de “hecho social total”, aludiendo así estos autores a Marcel Mauss (1973).

La emigración juvenil que padece Extremadura afecta a la economía. Es de dominio público y está ampliamente estudiado, pero recordemos los nexos causales elementales: esto es así porque una significativa reducción rápida de población, implica que habrá menor actividad económica (donde hay menos población, se vende y se compra menos), lo que conduce a una menor recaudación pública (vía impuestos directos e indirectos) y, por tanto, menor margen de inversión. Habrá una menor capacidad de inversión frente a necesidades que no tienen por qué haber disminuido de manera proporcional a la pérdida de ingresos públicos<sup>3</sup>. La mayor dificultad para prestar servicios públicos ataca de forma más que previsible la capacidad del sector público de provocar, con su intervención, un mayor bienestar a quienes se quedan (sanidad, educación, servicios sociales, infraestructuras, etc.). Los servicios públicos deben ser sostenidos con mayor esfuerzo entre menos sujetos. Menos servicios públicos, más alejados, peor pagados, etc., son elementos que inciden de manera clara en la igualdad de oportunidades de quienes permanecen en ese territorio más vulnerable<sup>4</sup>.

La política de un territorio que podamos definir como democrático es, en esencia, fruto de la participación de los sujetos que allí pueden tomar parte. Que un rango generacional

<sup>3</sup> Piénsese, por ejemplo, en “un aula” cualquiera del sistema educativo: en términos de inversión pública, no requiere mucho menos con 15 alumnos que con 30 (los costes fijos –espacio, docencia, electricidad...– serán prácticamente idénticos), y sin embargo hablamos de una diferencia cuantitativa del 50% de población beneficiaria, y en consecuencia, de tales hogares que forman parte, o no, del tejido económico productivo y de consumo, desde el que se recogen los medios públicos con los que sostener el servicio.

<sup>4</sup> De hecho, es una realidad ya apreciable en el último siglo: pensemos en el discurso extendido sobre la poca rentabilidad de las infraestructuras ferroviarias actuales de Extremadura, y comparemos la “rentabilidad” potencial si en la década de 1960–1970 no hubiéramos perdido casi medio millón de habitantes (el 40% de la población total en aquel momento, que no solo se marchó ella, sino sus descendencia).

completo pase de representar a más del 20% de la población a ser menos del 15% afecta de forma prácticamente inevitable a la atención que el sistema institucional va a prestar a sus necesidades generacionales comunes. Esto le puede estar sucediendo a la juventud extremeña. Aparte de que se agudizará su posible marginalidad política también en los procesos de configuración de las instituciones representativas. Las decisiones serán adoptadas, fácilmente, por sujetos que tienen percepciones y necesidades vitales distintas. De manera directa, la emigración juvenil perjudica el peso electoral de esa generación, y así afecta a la capacidad de influencia política de la juventud que permanece. De manera indirecta, la sociedad entera se arriesga a ser gobernada y gestionada infravalorando las necesidades y las opiniones de cohortes generacionales, algo que es expresamente considerado por una amplísima literatura como una enorme pérdida potencial de desarrollo integral de la sociedad, aparte de ser una discriminación injusta<sup>5</sup>. Tanto por la consecuencia directa como la indirecta, es posible que aumente la desafección política de la juventud y la brecha política generacional.

La inversión de la pirámide de población empobrece a la sociedad en su conjunto más allá de la economía y de la política, también atañe a la propia convivencia ciudadana.

---

<sup>5</sup> Europa, continente envejecido por antonomasia en el contexto global actual, ha puesto el foco sobre este asunto desde hace mucho tiempo. Prueba de este interés y de lo extendido de esta reflexión, basada en evidencias, son, por ejemplo, tres textos del Consejo de Europa adoptados por autoridades gubernamentales estatales, por representantes de sus órganos legislativos, o por representantes de sus poderes regionales y locales: 1) la Recomendación núm. 1019 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, sobre la participación de las personas jóvenes en la vida política e institucional, de 28 de septiembre de 1985; 2) la Carta Europea Revisada sobre la Participación de los jóvenes en la vida local y regional, adoptada por el Congreso de Poderes Locales y Regionales el 21 de mayo de 2001; y 3) la Recomendación del Comité de Ministros núm. 7, de 28 de septiembre de 2016, sobre el acceso de los jóvenes a sus derechos.

¿Dónde quedan los relevos generacionales para la sociedad civil organizada? Si preguntamos en los municipios extremeños que pierden población joven (la rotunda mayoría), ¿cuántas organizaciones sociales de todo tipo no encuentran quien dé continuidad a sus reivindicaciones y a sus proyectos sociales, culturales, etc.?

La participación social juvenil puede permanecer durante décadas (y a pesar de los cambios generacionales) en un estable 20% de juventud asociada<sup>6</sup>, pero esa proporción es muy inferior si se aplica a un total de 310.000 personas jóvenes (1996), o de 218.000 (2018)<sup>7</sup>. Añadamos un factor más de injusticia social patente: una sociedad cuyo bienestar está, en buena medida, arrojado a las espaldas de las familias<sup>8</sup>, tendrá que afrontar con mayor dificultad su apoyo mutuo cuando esta familia se ha dispersado geográficamente. Pensemos, por ejemplo, en el cuidado de los abuelos en sentido bidireccional: abuelos que tienen a sus hijos a cientos de kilómetros y no pueden ayudar en la crianza de los nietos, así como abuelos que no pueden recibir el apoyo y auxilio presencial de hijos y nietos emigrados. Y se ha demostrado que el apoyo público a estas situaciones es marginal en España, en comparación con otras sociedades avanzadas de nuestro entorno, pero encima

<sup>6</sup> Así parece deducirse de los sucesivos Informes del Instituto de la Juventud (INJUVE), que han abordado esta cuestión (la ratio de juventud asociada sobre el total de población juvenil), aunque solo ofreciendo resultados de ámbito estatal.

<sup>7</sup> Estas cifras corresponden a la población aproximada de personas entre 12 y 30 años que estaban empadronadas en Extremadura en 1996 y en 1998, conforme a los datos facilitados por el Instituto de Estadística de Extremadura.

<sup>8</sup> Que el sistema de bienestar español (o incluso común de la región mediterránea) es familista más que liberal (Estados Unidos) o escandinavo, es un lugar común de la literatura. Véase, por todos, Moreno Domínguez (2004).

es mucho peor cuando atendemos a la inversión pública en políticas de familia e infancia<sup>9</sup>.

En el ámbito cultural no escasean tampoco las intuiciones que vinculan el empobrecimiento cultural, como resultado de las pérdidas de población en el territorio. Esto puede ser así no solo en los obvios términos de las tradiciones y la etnografía en las zonas rurales. El descenso de la población joven en las ciudades medianas puede influir en la velocidad de la recepción de nuevas prácticas culturales positivas, en la facilidad para atraer iniciativas exteriores en función del potencial público residente, en la rentabilidad de las industrias culturales de una zona e, incluso, en la viabilidad de la recuperación del patrimonio histórico-artístico, en su sentido más amplio, por la ya disminuida capacidad económica. La fuerte despoblación rural ha perjudicado ya, gravemente, al patrimonio histórico extremeño, y quien dude de ello no tiene más que dirigirse a instituciones como Hispania Nostra y preguntarles por algunos de sus últimos intentos de recuperación de los Bienes de Interés Cultural en esta región.

Más original puede resultarle al lector profano la relación entre la despoblación juvenil y el impacto medioambiental. Pero, por ejemplo, nadie duda ya de cierta relación causal entre la despoblación rural y el aumento de los incendios forestales (por todos, véase L. Hernández, 2018). Extremadura es una sociedad cuya economía no puede disociarse del espacio natural (no es casual que más del 50% de la inversión en políticas eco-

---

<sup>9</sup> De Marco y Sorando (2015a: 24) citan a Lynch (2006) para señalar que “el gasto en la tercera edad, en España, fue de 34,7 veces superior al de infancia y familia (incluyendo educación), entre 1985 y 2000”, y comparan esta cifra con el resto de la OCDE, revelando que el siguiente país es Grecia, con una inversión en ese mismo período, de 10,3 veces superior (es decir, el siguiente Estado con peor proporción de gasto representa una tercera parte de la diferencia en España).

nómicas recogidas por los Presupuestos Generales autonómicos de 2019 vayan destinadas a la agricultura<sup>10</sup>). Sin embargo, es de los entornos agrícolas desde donde parece que emigran más jóvenes. También está acreditado el impacto humano en la biodiversidad de nuestro entorno, siendo (parece) las generaciones más jóvenes las más sensibles a los desafíos que plantea el cambio climático. Perder población joven supone, además, perder ciudadanía especialmente comprometida con la sostenibilidad ambiental.

Pues bien, ante esta realidad tangible (la pérdida de población a gran escala es perjudicial para el presente y el futuro de toda la sociedad), conviene determinar, en primer lugar, si se está produciendo tal pérdida, y en qué términos. De ser así, habrá que comprobar por qué motivos reales, basándonos en evidencias y en el método científico, y no en intuiciones y reflexiones “de barra de bar”, ni en proclamas políticas oportunistas. Identificadas las causas, habrá que abordar la búsqueda de soluciones y medidas que reviertan una situación que ya hemos demostrado que conduce a una mayor injusticia social, al grave perjuicio general y a una victimización del millón de personas que habitan un territorio de más de 40.000 kilómetros cuadrados. Las siguientes páginas pretenden ser una contribución humilde a todo ello.

Sin embargo, sorprende una circunstancia concreta de la Extremadura actual: ¿cómo es posible que apenas existan estu-

---

<sup>10</sup> Véase, a este respecto, la presentación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2019 disponible en la página web de la Junta de Extremadura (a 20 de abril de 2019): [http://www.juntaex.es/filescms/ddgg002/uploaded\\_files/presupuestos/2019/presentacion\\_presupuestos\\_2019.pdf](http://www.juntaex.es/filescms/ddgg002/uploaded_files/presupuestos/2019/presentacion_presupuestos_2019.pdf)



dios que aborden la realidad socioeconómica juvenil en Extremadura? El análisis sobre las migraciones juveniles en España sí ha despertado un notable interés científico (desde luego, mayor que el interés político). Pero la realidad extremeña reviste particularidades que no son las que más preocupan en los análisis de ámbito estatal: la emigración de Extremadura va en mucha mayor proporción a otros puntos del interior de España, no al extranjero. Los miles de jóvenes extremeños en otros países son la mínima parte de la juventud que ha salido. Pueden ser varias decenas de miles quienes hayan migrado a otras regiones españolas, y son unos completos desconocidos para la literatura científica, pero sobre todo para la intervención política. La juventud extremeña encabeza algunos de los peores podios de la situación socioeconómica de su generación en España, pero tampoco sabemos cómo vive esa juventud de origen extremeño fuera del territorio regional. Como veremos pronto, desconocemos demasiado la realidad sobre la que las autoridades públicas pretenden intervenir. Y esto es un riesgo para la eficacia de esa misma pretensión de intervención pública.

Por todo lo anterior, esta obra pretende ser una contribución sencilla y discreta, pero contundente, sobre el conocimiento de la realidad juvenil en Extremadura. Para ello, esta primera parte, más descriptiva, presenta las cifras disponibles que dibujan dicha realidad, y subraya aquellas que no son accesibles con facilidad. Una segunda parte aborda un estudio analítico a partir de los datos antedichos. Y la tercera parte, finalmente, de carácter más ensayístico, sugiere unos meros puntos de apoyo para la reflexión sobre la intervención pública extremeña en materia de juventud.



## **II. LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA SITUACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE LA JUVENTUD EXTREMEÑA Y SU POSICIÓN COMPARADA INTERAUTONÓMICA**

Extremadura es la quinta región con la superficie más grande de España, con un territorio de 41.635 kilómetros cuadrados, poblada con una densidad de 25,71 habitantes por kilómetro cuadrado, hasta sumar una población total de poco más de un millón de habitantes (ocupa el puesto doce de diecisiete comunidades autónomas en número de habitantes). Esta población se reparte entre las dos provincias más extensas del país, aunque hay una mayor concentración demográfica a lo largo del río Guadiana (provincia de Badajoz, principalmente). Estos datos de la región, de sobra conocidos, no son irrelevantes para la situación vital de los jóvenes que transitan por ella.

La comparación entre Extremadura y el resto de comunidades autónomas no es útil solo para la contextualización a escala nacional de los datos regionales, sino para la identificación de posibles focos de emergencia, porque una brecha de la situación en contraste con los territorios más o menos conexos a Extremadura puede incentivar, naturalmente, nuevos o distintos flujos migratorios, entre otras consecuencias.

La realidad de la juventud extremeña viene influida, por tanto, por elementos territoriales internos y externos; así como por elementos socioeconómicos que evolucionan con el paso del tiempo. Por esta razón tiene sentido, también, ofrecer algunas series históricas, además de las comparativas interautonómicas.

Para todo ello, el Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España es un recurso de extraordinario valor. Su primera edición es de 2013, como resultado de la fusión del Observatorio Joven de Vivienda y del Observatorio Joven de Empleo, de la misma institución. Con respecto a la información en materia educativa, serán utilizadas diversas fuentes complementarias, pero cuando no se señale otro origen de una cifra, esta es recabada directamente del Observatorio de Emancipación del CJE.

Todas las cifras socioeconómicas de las próximas páginas deben ser tomadas considerando la pérdida progresiva de población joven. Por ello, conviene situar que la población joven en edad laboral, sobre la que existen datos accesibles vinculados a la emancipación, es aquella entre 16 y 29 años. Al finalizar el primer semestre de 2013, en Extremadura había un total de 178.885 jóvenes de entre 16 y 29 años. En la misma fecha de 2018 (primer semestre), la cifra es de 160.748. En cinco años, la población joven mayor de la edad laboral ha disminuido un 10,14%, y hay 18.000 jóvenes menos en el cómputo total.

En definitiva, y como consecuencia de todo lo anterior, resulta sencillo calificar a Extremadura como región eminentemente rural, en la que la población joven cada vez ocupa menos porción del conjunto demográfico. Con todo lo que ello supone en los términos sociales, económicos, políticos y culturales ya apuntados.

## **1. UNA INTRODUCCIÓN A LA SITUACIÓN SOCIO-LABORAL DE LOS JÓVENES EXTREMEÑOS EN TIEMPOS DE CRISIS**

La crisis del 2008 no ha afectado a toda la población española y a todas las regiones del país de la misma forma. Los ingresos de muchas personas se estancan en diez años y aumenta el número de las que hoy viven peor que antes: siguen en una situación de desempleo, o bien sus salarios retroceden, están afectadas por elevados niveles de temporalidad contractual, o carecen de expectativas de mejora. El trabajo sigue siendo un enorme foco de preocupación e inseguridad, en particular en las familias que viven de su renta laboral: hay quienes carecen de trabajo —y por tanto de ingresos—, y otros que tienen un empleo precario, o bien siguen endeudados, tienen problemas de conciliación entre la vida familiar o no logran concretar sus proyectos personales de mejora, emprendimiento o independencia.

Existe amplia evidencia empírica que demuestra cómo tales problemas atañen sobre todo a la población joven, en especial en aquellas regiones donde los menores de 30 años ya sufrían altos índices de precariedad contractual, salarial y de derechos laborales antes del 2008 (entre ellas, Extremadura). Asimismo, se ha comprobado que la última (y larga) crisis del empleo es causa determinante de la mayor propensión de los jóvenes españoles a buscar una vía de escape en la emigración de su lugar de residencia habitual, hacia el extranjero o con rumbo a otras regiones con mejor oferta laboral.

Sin embargo, es oportuno subrayar que la crisis del 2008 provoca un tipo de emigración distinta respecto a los éxodos

que se produjeron en las décadas anteriores, entre 1960 y 1975, tanto en España como en Extremadura (Feixa y Rubio, 2017). En los años más agudos de recesión (2009 y bienio 2011-2013) en Extremadura, como en gran parte del resto del país, se intensifica la precarización de las condiciones contractuales de los nuevos incorporados al mercado de trabajo. Un mercado que ya habían estado bastante afectado por la temporalidad (contratos no indefinidos), por una ocupación discontinua (con frecuencia estacional), a menudo en los sectores de servicios de baja cualificación (hostelería y comercio minorista) y por una alta incidencia de desempleo involuntario (Gentile y Valls, 2015). En 2012 la tasa de desempleo juvenil de 15 a 24 años toca el punto más alto con 56,9% (frente a una media nacional del 24,5%), mientras que entre 2008 y 2014 la renta media de los menores de 35 años cae un 25,7%.

El incremento de la inestabilidad del mercado de trabajo para los jóvenes españoles se refleja, por un lado, en mayores dificultades para su transición a la vida adulta y su salida del hogar familiar y, por otro lado, en la caída del poder adquisitivo de las nuevas generaciones de clase media y clase trabajadora, con cierto estancamiento de sus consumos y de sus inversiones. El riesgo de pobreza y exclusión social de los jóvenes españoles de 16 a 29 años pasa del 18,1% en 2008 al 29,6% en 2016, mientras que la media nacional (sin distinción por edad) dibuja una evolución que va del 19,8% al 22,3% en el mismo periodo (Politikon, 2017).

Todas estas circunstancias contribuyen a dificultar y frenar las transiciones a la vida adulta de los jóvenes (Benedicto *et al.*, 2016), reducen los recursos disponibles en los hogares con

cabeza de familia menor de 35 años que se sostienen con sus rentas de trabajo, complican el sistema de relevo generacional (disminuye el número de nuevos hogares familiares porque se opta por tener menos hijos), debilitan el desarrollo productivo local (baja la demanda y así baja la oferta de productos y servicios) y provocan un importante estancamiento de la movilidad social. Diversos sociólogos aportan evidencia empírica demostrando que la juventud actual, con mucha probabilidad, ocupará una posición en la escala social inferior a la de sus padres por lo que se refiere a la disponibilidad económica, la calidad y la estabilidad del empleo.

Una peculiaridad de las regiones rurales, como la extremeña, es la reducción de los servicios públicos en el territorio por las políticas de austeridad aplicadas a nivel autonómico y central, a la vez que se han contraído sensiblemente las alternativas de ocio y la oferta de actividades sociales y de formación especializada por la falta de inversión pública. Además, sobresale el progresivo menguamiento de los recursos disponibles (ahorros y patrimonios) en los hogares que se sostienen únicamente con rentas de trabajo, y que conllevan un agravio comparativo notable respecto a aquellas familias urbanas y más acomodadas, en lo que atañe a las posibilidades de recuperación y a las estrategias de mejora y enclasmiento para el largo plazo (Gil Calvo, 2014). Todo ello agudiza las desigualdades sociales entre territorios (urbano y rural), entre generaciones (adultos y pensionistas con trayectorias laborales más estables en comparación con las que están dibujando sus hijos/nietos) y entre familias que ocupan distintos peldaños de la escala social.

Las desigualdades apuntadas *ad supra* afectan notablemente a las pautas de emancipación de los *millennials*<sup>11</sup>.

En un sistema de bienestar tradicional, residual y familista como el mediterráneo, sus itinerarios de transición a la vida adulta, tanto en Extremadura como en el resto de España, dependen de su capacidad para movilizar el capital familiar y relacional, así como del grado de éxito para incorporarse al sistema productivo y de empleo, de la voluntad real de desligarse de la dependencia material y residencial de los padres y, para muchos, de encontrar unas condiciones óptimas para la emancipación definitiva: trabajo estable, vivienda en propiedad y un nivel de comodidad y de consumo parecido a los que se disfrutaban en el hogar paterno (Gil Calvo, 2014). La precariedad laboral en su entorno más próximo explica el retraso en la edad de emancipación de los jóvenes extremeños y refuerza, en un número creciente de ellos, la opción de buscar unas alternativas viables y sostenibles de inserción social y de independencia personal, incluso lejos de sus contextos de residencia habitual, si lo consideraran posible, necesario o preferible, de cara a su proyecto biográfico para el futuro.

Los elementos propulsores de la emigración juvenil tienen mucho que ver con este anhelo que tantos maduran con la perspectiva de salir de un entorno poco halagüeño.

Encontrar un trabajo, tras finalizar los estudios obligatorios y después de unos años de experiencia y aprendizaje, no su-

---

<sup>11</sup> Se denomina *millennial* o Generación Y a la población nacida entre los primeros años de 1980 y principios de los 2000 (por todos, véase Jackson II, Ronald L.; Jackson, Ronald L.; Hogg, Michael A., 2010: 302).



pone ninguna estabilidad ocupacional. De hecho, los contratos temporales o a un tiempo determinado (no indefinidos) están muy extendidos entre los jóvenes mientras que la carrera profesional, entendida como trayectoria ascendente en un mismo puesto de trabajo o en un mismo ámbito de especialización, es muy incierta. De hecho, las salidas laborales más comunes para los extremeños menores de 29 años suelen focalizarse en los sectores que exigen menos cualificación formal, más rotación y más flexibilidad contractual, con una mayor incidencia de jornadas a tiempo parcial, bajos salarios y escasas posibilidades de estabilizarse, de promocionar y de cotizar para sus derechos sociales (López Oller, 2016: 6).

Según la Encuesta Trimestral de Coste Laboral del Instituto Nacional de Estadística (INE), Extremadura es la comunidad donde las personas asalariadas, en su conjunto, perciben los menores salarios de España. Si a ello se le añaden los sectores de actividad y el perfil de empleos que logran las personas jóvenes y que, cada vez con mayor vehemencia, las escalas salariales están fuertemente vinculadas a la antigüedad en la empresa, se obtiene que la minoría de la población joven que está trabajando no llega a ingresar de media (desde 2015 hasta hoy) ni 800 euros netos al mes en concepto de salario. Este importe es, a todas luces, insuficiente, por ejemplo, para hacer frente a un alquiler de 340 euros mensuales, una cuota hipotecaria de 171 euros o un importe de casi dos mil euros anuales para abonar la luz, el agua corriente, el gas y la comunidad de una vivienda (además del resto de necesidades de alimentación, vestido, transporte, etc.).

Se trata de una situación complicada para los hogares jóvenes que existen y que se han ido generando en los últimos años de crisis, porque poseen una base económica frágil.

Definiendo la “tasa de emancipación residencial” como el porcentaje de personas jóvenes que ya no residen en su hogar de origen, se puede comprobar que en el cuarto trimestre de 2008, el 20,2% de las personas jóvenes de Extremadura se podrían considerar como emancipadas, mientras que, diez años después, en el cuarto trimestre de 2018, solamente lo estaban el 15,5%. Postergar la salida de la vivienda familiar es la opción más conveniente, pero es creciente el número también de aquellos que son empujados a volver a casa, después de un breve periodo de independencia, por encontrarse en circunstancias de precariedad e incertidumbre laboral, o más bien de aquellos otros que buscan desplegar su trayectoria vital autónoma emprendiendo un proyecto migratorio lejos de su residencia habitual.

## **2. ALGUNAS CIFRAS SOBRE LAS CONDICIONES DE EMPLEO DE LA JUVENTUD EXTREMEÑA**

En los últimos años han mejorado algunas de las cifras generales que permiten medir la situación socio-laboral de los jóvenes en Extremadura, al menos desde una perspectiva de evolución histórica de las cifras. Sin embargo, Extremadura tiene el dudoso honor de encabezar (aún y a pesar de aquellas mejoras) varios de los peores podios comparativos con respecto de los demás territorios del país. A mediados de 2018, Extremadura tiene, en otras: a) los empleos para jóvenes peor pagados (esto es, con los salarios más bajos de España); b) la peor tasa de paro juvenil; c) una de las peores tasas de desempleo de larga duración; d) uno de los mercados laborales menos receptivos del país para los titulados universitarios; y e) una de las tasas más altas de población joven sobrecualificada.

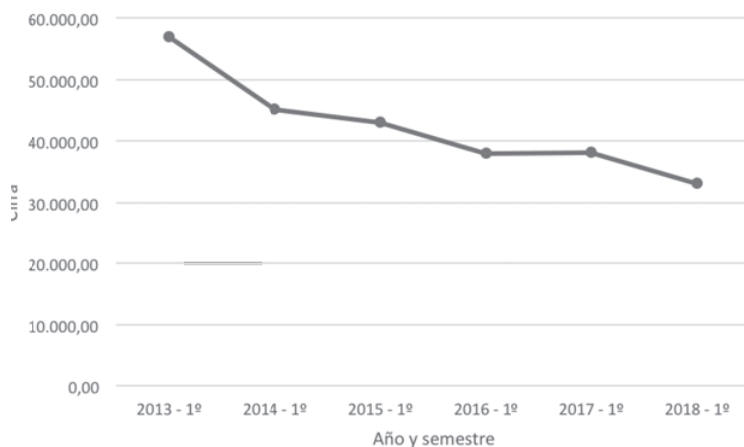
La mayoría de estas cifras no son una realidad nueva, y la trayectoria reciente apunta a que no existe, precisamente, una mejora comparativa, incluso aunque algunas realidades individualmente consideradas para el caso autonómico parezcan ofrecer datos optimistas: la mejora, cuando se da, también es más lenta en Extremadura que en otros territorios, lo que hace incluso empeorar posiciones comparadas.

### **A. Las tasas de empleo y paro**

La tasa extremeña de empleo joven refleja el porcentaje de población ocupada sobre el total de jóvenes de la región, mientras que la tasa de paro juvenil ofrece el porcentaje de población joven en paro sobre el total de su misma edad.

Sobre estas tasas, y conforme a los datos del OBJOVEM, si tomamos solo como referencia la propia evolución de las cifras en Extremadura, destacarían dos tendencias positivas.

En primer lugar, el paro entre jóvenes (de 16 a 29 años) se ha reducido de forma considerable desde 2013 hasta 2018: ha pasado de 57.006 jóvenes en el primer semestre de 2013, que implicaba una tasa de paro del 54,1%, hasta los 33.091 en la misma fecha de 2018, la cifra más baja en los últimos cinco años, que supone una tasa de paro en ese momento de 39%<sup>12</sup>.



**Gráfico 1.** Evolución de la cifra de personas jóvenes en paro en Extremadura.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del OBJOVEM.

<sup>12</sup> La tasa de paro juvenil refleja el porcentaje de población joven en paro sobre el total de población activa joven.

En segundo lugar, la tasa de ocupación juvenil de la misma edad ha aumentado cinco puntos porcentuales entre 2013 y 2018. Al inicio de este período había 48.410 jóvenes con empleo (27,1% del total de su misma edad), y en 2018 hay 51.730 (32,2% de su misma edad).

Sin embargo, ambas cifras deben leerse atendiendo al análisis de López Oller (2016: 6), quien advirtió que, en Extremadura, “la principal plasmación de la recesión económica entre la población joven no ha sido el incremento del paro, sino el brusco descenso de la ‘actividad laboral’, es decir, “de las personas que acuden al mercado de trabajo en búsqueda de un empleo”. La falta de empleo provoca que menos jóvenes busquen trabajo, lo que puede dar una apariencia de descenso del desempleo que no es real, porque en realidad lo que sucede es que hay un sector de población retrasando su incorporación al mercado laboral. A este autor le llama la atención que, “a pesar de las restricciones presupuestarias y de las crecientes dificultades para acceder a la educación postobligatoria, las familias y las propias personas jóvenes hayan redoblado sus esfuerzos por mantener, e incluso aumentar, su inversión en ampliar el capital curricular”.

En cualquier caso, si abordamos estos datos desde una perspectiva comparada interterritorial, la realidad es menos optimista que la que podría inferirse de las series históricas.

Desde 2013, Extremadura no ha abandonado en ningún momento alguno de los cuatro peores puestos en la tasa de empleo joven por comunidades autónomas. En 2013 ya ocupaba el peor puesto (con un 27,1% de población joven ocupada), en 2014 le superó Andalucía y Canarias, rondando

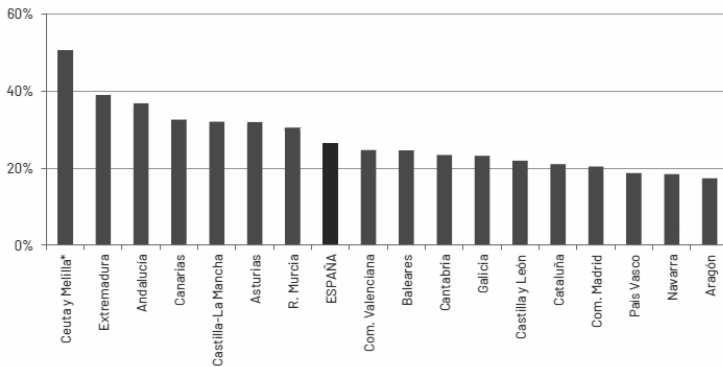
todas ellas estas posiciones sin mejoras significativas hasta que, en 2017, Extremadura se convierte en la comunidad autónoma con la tasa más baja (aún alrededor del 30%). A mediados de 2018 ha mejorado con respecto al año anterior, pero sigue situada muy por debajo de la media estatal (en un 32,2% frente al 40,5%).

A una muy mala tasa de empleo joven le acompaña, en Extremadura, la peor tasa de paro juvenil de España. Extremadura, en perspectiva comparada, tiene una proporción de jóvenes en paro sobre el total de la población activa de su misma edad que ya era la peor del país en 2013 (entonces, la tasa de paro juvenil extremeña rebasaba el 50%). La tasa mejoró más rápido que en otros territorios, al descender en 2014 hacia un 45%, lo que supuso ocupar posiciones menos negativas con respecto a otras comunidades autónomas (tampoco para considerar que la situación fuera positiva, ya que en su mejor momento ha ocupado el cuarto peor puesto, en 2014 y 2015). En 2016 se aprecia cómo no mejora al mismo ritmo que en otros territorios, quedándose en la segunda peor posición, y encabezando el podio desde 2017 (cuando ya era la única comunidad autónoma con una tasa de paro juvenil por encima del 40%), puesto que se ha abandonado en 2018, a pesar de descender a un 39% de paro entre jóvenes (la media nacional no llega al 30%).

La perspectiva para la juventud extremeña tampoco mejora al dejar de ser jóvenes, ya que Extremadura también ostenta, desde hace años, las peores posiciones en la tasa de paro post-juvenil (de 30 a 34 años). En 2013 ocupaba un tercer puesto, solo por delante de Canarias y Andalucía, pero en

2017 solo quedaban dos territorios con esta tasa de paro por encima del 25%: Andalucía y Extremadura. De hecho, las cifras de Extremadura a mediados de 2017 duplicaban las tasas de las seis comunidades autónomas con mejores cifras: Cataluña, Baleares, País Vasco, Aragón, Madrid o Castilla y León.

En definitiva, la tasa de paro juvenil desciende de manera significativa en los últimos cinco años (más de diez puntos porcentuales), pero de forma más lenta que en el resto de comunidades autónomas. Por lo tanto, un joven puede percibir que tiene más opciones de encontrar un trabajo en cualquier otra comunidad que no sea Extremadura.



**Gráfico 2.** Tasa de paro de la población de 16 a 29 años.

Fuente: OBJOVEM. Primer semestre de 2018. Las cifras de Ceuta y Melilla deben interpretarse con cautela.

Además de la tasa de paro juvenil aludida, otra cifra que denota la vulnerabilidad del mercado laboral extremeño para la juventud es la tasa de paro juvenil de larga duración. Esta

tasa refleja la proporción de jóvenes que se encuentran en búsqueda (infructuosa) de empleo desde hace más de un año, de entre el total de población en paro de su misma edad.

El descenso de la cifra de paro juvenil favorece la reducción generalizada de la búsqueda de empleo en todos los rangos de tiempo. Es una reducción muy ligera en el caso de quienes buscan trabajo durante menos de un año, pero sí es significativa la reducción a la mitad de la cifra del paro de larga duración, pasando de 33.132 jóvenes de mediados de 2013 hasta los 15.488 del primer semestre de 2018.

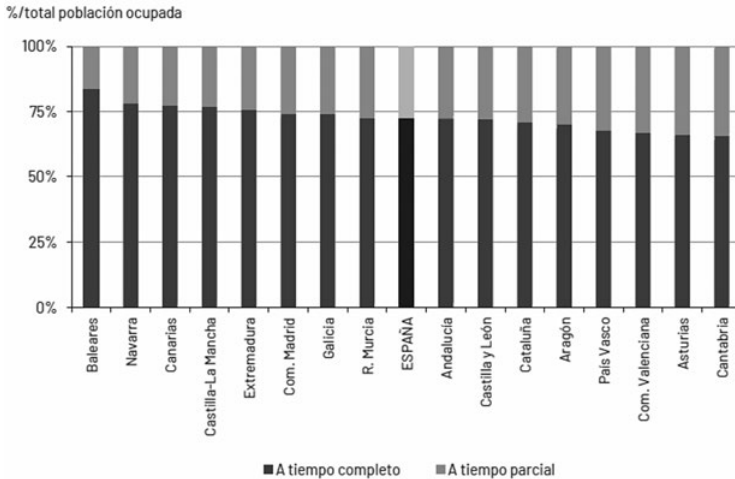
En perspectiva comparada interterritorial, la media estatal ha bajado paulatinamente en los últimos años, situándose alrededor del 40% a mediados de 2018, frente al 46,8% de la población joven en Extremadura que se encuentra en dicha situación. A la media estatal, Extremadura solo se ha acercado en 2016. La comunidad extremeña ha ocupado la peor posición (o la segunda peor) de manera recurrente (por ejemplo, en 2013 y 2017 encabezaba la tasa, y en 2015 y 2018 se situaba en segunda peor posición).

## **B. El tipo de jornada laboral y la subocupación**

Más del 75% de los jóvenes con trabajo en la región están contratados a jornada completa. Extremadura goza de una mejor posición que la mayoría de comunidades autónomas en este indicador. Es posible que esta posición más ventajosa incida en que Extremadura tampoco destaque negativamente en cuanto a la tasa de subocupación joven (es decir, la proporción de personas jóvenes ocupadas cuyas horas efectivas de trabajo son insuficientes en relación con una situación de



empleo alternativo que estas personas desearían desempeñar y están dispuestas a asumir).



**Gráfico 3.** Tipo de jornada de la población ocupada de 16 a 29 años.

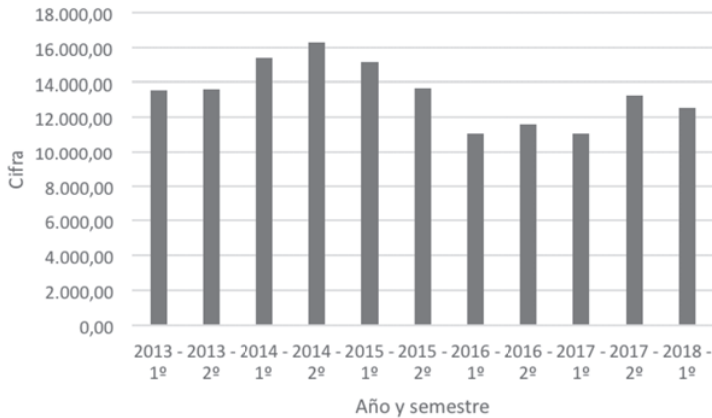
Fuente: OBJOVEM. Primer semestre de 2018.

La evolución histórica reciente de la contratación con jornadas a tiempo completo, además, ha sido positiva, y no solo ocupa una buena posición comparativa en 2018. Por ejemplo, entre 2013 y 2015, Extremadura no alcanzaba el 75%, aunque se mantenía cerca de la media estatal. A partir del primer semestre de 2016 se ha alejado del resto comunidades autónomas, sobrepasando el porcentaje aludido, y ocupando incluso la segunda (2016) o la primera (2017) mejor posición comparada. En todo caso, a mediados de 2018, en Extremadura encontramos una cuarta parte de la juventud con empleo a

jornada parcial (es decir, casi el 25% de la población total ocupada de su misma edad), y la inmensa mayoría de esta proporción, prácticamente cuatro de cada cinco personas con jornada parcial (el 19,3% de la población total ocupada de su misma edad) se encuentra en situación de subocupación (frente al 16,2% estatal). Aunque los contratos a jornada parcial son menores que la media nacional, no son suficientes para la expectativa de horas de trabajo de la juventud extremeña.

Es un grave problema para el análisis de la realidad la falta de datos fiables sobre el número de jóvenes de entre 25 y 29 años que trabajan a jornada parcial. Solo ofrecen garantías para el OBJOVEM algunas de las cifras de 2013, 2014 y 2015.

Sobre esta realidad (la juventud ocupada a jornada parcial), solo disponemos de las cifras totales (16-29 años), pero no ofrecen la misma información relevante porque en esta categoría se ubican aquellos jóvenes que combinan sus estudios ordinarios (especialmente de 16 a 23 años) con trabajo que, naturalmente, será a jornada parcial para poder compatibilizarlo con sus estudios. Por ello es problemático desconocer, o no poder dar fiabilidad, a la cifra de aquellos que, en circunstancias normales, han finalizado sus estudios reglados (de 24 o 25 a 29 años).



**Gráfico 4.** Evolución del número de personas jóvenes con contrato a jornada parcial en Extremadura.

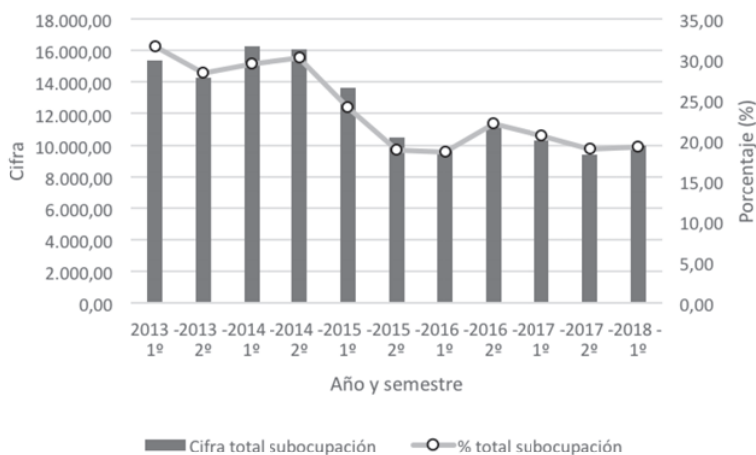
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del OBJOVEM.

Sea como fuere, la evolución no ha sido lineal, pero el resultado actual es que sí ha sido ligeramente descendente: de 13.542 personas jóvenes a jornada parcial a mediados de 2013, hasta las 12.522 en la misma fecha de 2018. No es una variación muy alta, aunque hubo un aumento muy relevante a finales de 2014 (hasta 16.307, pero esto puede estar sujeto a estacionalidad ya que es una cifra de un semestre distinto), y un gran descenso en 2016 (en el primer semestre bajó hasta 11.036 jóvenes con empleo a jornada parcial). Cabría preguntarse por qué esta cifra es, en el primer semestre de 2018, más elevada que en los mismos semestres de 2016 y 2017.

Por otra parte, los cálculos de subocupación del OBJOVEM también ofrecen una evolución positiva. La subocupación ha pasado de afectar al 31,7% (2013) de la juventud ocupada al 19,3% (tasa de subocupación en 2018). En términos

numéricos, a mediados de 2013 había 15.358 personas subocupadas entre 16 y 29 años, frente a las 9.998 en el mismo período de 2018, lo que supone un descenso del 65,01%. De nuevo, sí es un problema grave para cualquier análisis la ausencia de cifras fiables (desde 2015) desagregadas por bloques de edad, que hace imposible valorar la verdadera dimensión de las cifras entre aquella población mayor de 25 años.

**Gráfico 5.** Evolución del número total de personas jóvenes subocupadas y tasa



de subocupación.

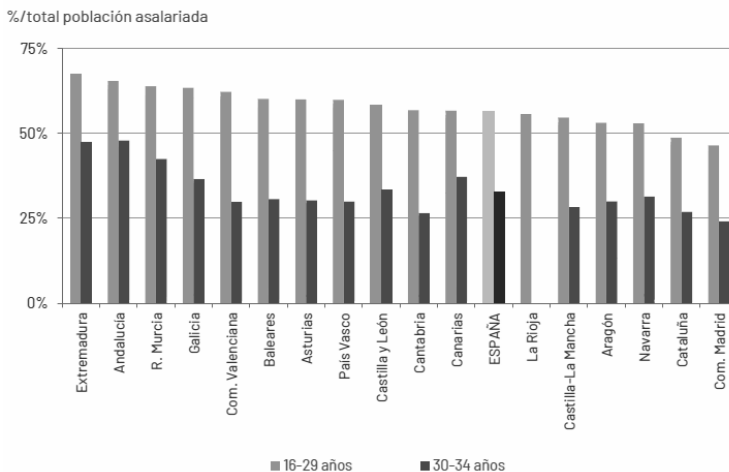
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del OBJOVEM.

A pesar de la evolución de la subocupación juvenil, no debe pasar inadvertida que la situación es peor, en comparación con el resto de territorios, para la población extremeña entre 30 y 34 años: la tasa de ocupación a jornada completa en este tramo de edad es la tercera peor del país, solo por delante de Andalucía y Asturias.

## C. La temporalidad y la intermitencia en el empleo

En Extremadura, durante los últimos cinco años (2013–2018), la tasa de temporalidad juvenil (es decir, el porcentaje de personas jóvenes ocupadas con contratos temporales, no indefinidos) nunca ha bajado del 50%.

Desde 2013, Extremadura ha experimentado una curva de descenso, primero, y subida, después, en su tasa de temporalidad, que le hace ocupar, en 2018, la peor posición comparada con el resto de comunidades autónomas. Del 65% en 2013 ha pasado al 67,5% en 2018, a pesar de haberse aproximado a la media nacional (aun siempre por encima del 50%) entre 2016 y 2017. En este último año ocupaba la tercera peor posición, solo por delante de Andalucía y de la Región de Murcia.



**Gráfico 6.** Tasa de temporalidad de la población de 16 a 34 años.

Fuente: OBJOVEM. Primer semestre de 2018. Cuando solo hay una barra es porque las cifras del otro dato están sujetas a errores de muestreo que hace desaconsejable incluirlas.

Atendiendo al tipo de contrato de la población asalariada, lo cierto es que la situación ha mejorado de forma casi imperceptible en cuanto a la proporción de jóvenes con contrato indefinido: en 2013 eran 15.956 (el 8,9% de su misma edad), frente a los 14.626 de 2018 (el 9,1% respecto de una población total de su misma edad que es menor que en 2013). Sin embargo, sí hubo una tendencia de mejora significativa hasta el primer semestre de 2016 (20.845 jóvenes con contrato indefinido, el récord de la serie histórica aquí analizada), y un empeoramiento posterior, que tocó suelo a finales de 2017 (con solo 13.816 jóvenes con contrato indefinido). Por tanto, aunque en el cómputo de los cinco años parezca haber una ligerísima mejora proporcional, la situación es peor en 2018 que en 2014, 2015 y 2016.

La evolución parece ligeramente positiva en la proporción de la nueva contratación registrada<sup>13</sup>: la contratación indefinida registrada en el primer semestre de 2013 suponía el 2,5% del total, frente al 3,89% de la primera mitad de 2018. No obstante, es obvio que la estabilidad sigue siendo residual en la contratación de jóvenes, ya que la contratación indefinida nunca alcanza ni el 4% del total de contratación registrada desde que existe el OBJOVEM.

---

<sup>13</sup> De acuerdo con la Nota Metodológica del OBJOVEM, nos referimos a los “contratos introducidos en la base de datos corporativa del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) a lo largo del período analizado, con independencia de cuándo fue presentado el contrato ante las Oficinas Públicas de Empleo o registrado por las empresas a través de Internet (servicio CONTRAT@). Así pues, pueden contabilizarse contratos registrados con anterioridad y que, por causas técnicas o de otra índole, no pudieran ser incluidos en su día en la base de datos del SEPE”.

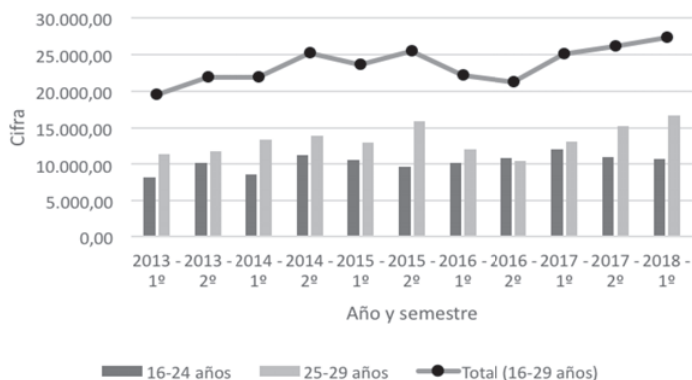


**Gráfico 7.** Evolución del porcentaje de contratación temporal e indefinida registrada con personas jóvenes de entre 16 y 29 años.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del OBJOVEM.

Otros indicadores que parecen empeorar, y pueden ser indicio de la inestabilidad del empleo juvenil en Extremadura, entre 2013 y 2018, son las cifras del número de personas que llevan menos de un año en la empresa y el tiempo medio de los jóvenes en las empresas.

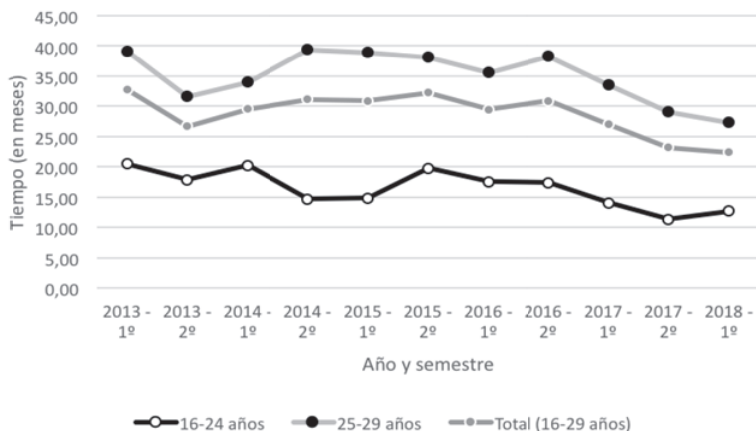
Por un lado, el número de jóvenes que llevan menos de un año en la misma empresa ha pasado de 19.576 en 2013 a 27.420 en 2018. Esta diferencia de 7.844 contrasta con la diferencia entre la población asalariada total de 2013 y 2018, que es de solo 3.308 personas más (44.983 en 2018 frente a 41.675 en 2013).

Un futuro sin **JÓVENES** sin futuro*¿Qué le depara a la juventud extremeña?*

**Gráfico 8.** Evolución del número de personas jóvenes con menos de un año en la empresa.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del OBJOVEM.

Por otro lado, el tiempo medio de permanencia en la empresa de los jóvenes asalariados ha pasado de 32,8 meses en 2013 a 22,4 en 2018.



**Gráfico 9.** Evolución del tiempo medio en la empresa de jóvenes extremeños.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del OBJOVEM.



Es posible que tales cifras se vean afectadas por el aumento de la tasa de empleo joven en esos años, ya que la incorporación de nuevas personas jóvenes como asalariadas reduce el tiempo medio de permanencia acumulada, y obviamente aumenta la cifra total de jóvenes que llevan menos de un año en la empresa. Sea como fuere, en algún momento debería estabilizarse la situación para entender que realmente mejora, y no es el resultado de una reducción del tiempo medio de los contratos temporales.

Por último, los indicios de las cifras anteriores no deben provocar una confianza exagerada en la recuperación. Un primer motivo para la desconfianza es la constancia, en incluso ligero aumento, de la proporción de jóvenes que se quedan en paro tras al menos una previa experiencia laboral, es decir, que entran y salen del mercado laboral de forma intermitente, con lo que ello conlleva para diseñar cualquier proyecto de vida. Esta cifra ya era mala al inicio de la serie histórica analizada (2013, con un 77,9% de jóvenes en paro con experiencia laboral previa), pero aunque se redujo entre 2015 y 2016 hasta el 65%, ha vuelto repuntar entre 2017 y 2018 al 78% y 78,5%, respectivamente. Un segundo motivo para la desconfianza es la dificultad de contrastar los datos positivos con otros de los que carecemos, o de los que tenemos cifras que no son consideradas fiables, como advierte el OBJOVEM. Este es el caso de la evolución de los contratos de menos de cuatro meses de duración de 2016 (indicio fundamental de la precariedad del empleo creado), y es muy grave que esta laguna de información coincida, prácticamente, con la puesta

en marcha de los programas y planes vinculados a la Garantía Juvenil.

Finalmente, la inmensa mayoría de las personas jóvenes demandantes de empleo que ya tienen experiencia laboral (alrededor del 80%). Esto significa que han entrado y han salido del mercado de trabajo, por lo que es una cifra que da indicios de la intermitencia del empleo, que provoca, como es lógico, incertidumbre personal y discontinuidad de las carreras profesionales.

Sobre esta inestabilidad en el empleo, con entradas y salidas frecuentes que afectan más a los jóvenes que a los adultos, es cierto que la situación no es positiva en el panorama estatal, más allá de Extremadura. Algunos años, además, Extremadura ha ocupado posiciones cercanas a la media del país (por ejemplo, 2013, 2015 y 2016). Sin embargo, en 2017 y 2018 la región parece distanciarse del resto, por la mejoría más rápida en las demás comunidades autónomas. De tal manera que, entre 2017 y 2018, la cifra de la población en paro ya ha trabajado previamente ronda entre el 78 y el 79%. La situación es especialmente difícil, no obstante, para los jóvenes de 25 a 29 años, para quienes esta tasa de desempleo sobrevenido tras una experiencia laboral previa afecta al 90%. Sin embargo, aunque en 2014 y en 2017 Extremadura ocupaba el segundo puesto del podio con las peores cifras de esta situación entre mujeres jóvenes, a mediados de 2018 se constaba una variación interanual del 15,96% de rebaja en la tasa de mujeres en desempleo con experiencia previa, lo que situaba a los hombres jóvenes en una ligera peor posición que las mujeres de su misma edad (y la segunda peor comparada en el marco interautonómico, solo superada por los varones jóvenes de Islas Baleares).

### **3. LA CAPACIDAD ADQUISITIVA DE LA JUVENTUD EXTREMEÑA Y LAS REPERCUSIONES EN SU VULNERABILIDAD SOCIAL: RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN**

Que haya un número mayor de jóvenes con empleo no significa que tales empleos sean de calidad, ni siquiera cuando son de larga duración. Se puede comprobar al constatar, a continuación, que el salario medio no ha hecho sino bajar desde el inicio de 2013 hasta mediados de 2018. Estos datos de la población asalariada son determinantes para marcar el riesgo de pobreza y exclusión social de una generación entera, incluso aunque tenga un trabajo. Por población asalariada joven nos referimos a quienes perciben una remuneración por su trabajo, aunque puede haber población joven que esté ocupada sin percibir salario (por ejemplo, en empresas familiares). También hay que distinguir los ingresos salariales de otros ingresos, ya que las remuneraciones salariales no son los únicos ingresos ordinarios que pueden recibir los jóvenes, como figura recogido en los distintos informes del OBJOVEM<sup>14</sup>.

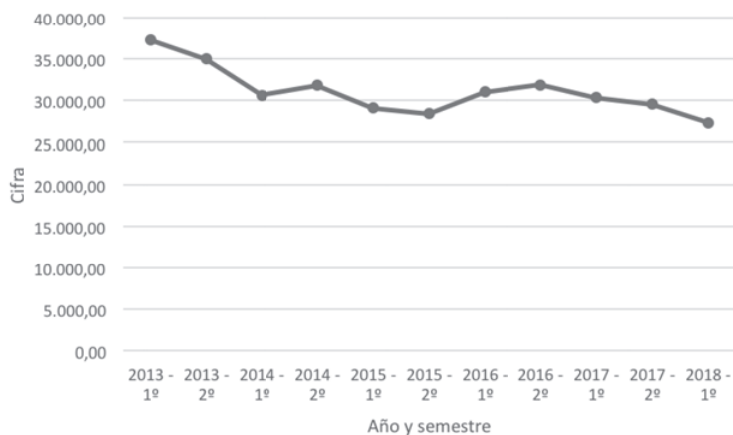
#### **A. La juventud sin salario**

Conviene llamar la atención, en primer lugar, sobre el descenso de la población joven sin salario, especialmente entre los 25 y 29 años. Esta población sin trabajo asalariado ha pa-

---

<sup>14</sup> Conforme a la Nota Metodológica del OBJOVEM de 2017 (p. 6), “siguiendo la definición que utiliza el INE en la ECV los ingresos ordinarios de una persona adulta constituyen la suma de la renta procedente del trabajo por cuenta ajena, del trabajo por cuenta propia, de las prestaciones por desempleo, de las prestaciones por vejez, de las prestaciones por viudedad, de las prestaciones por enfermedad, de las prestaciones por invalidez y de las ayudas para estudios.”

sado de 37.337 en 2013 a 27.378 en 2018, que en proporción a la población de su misma edad supone una caída del 53,8% al 44,5%, respectivamente. Es un dato positivo. Nótese, no obstante, que hay 54.021 jóvenes en 2018 (el 33,6% de la población joven total) que no tiene ingresos ordinarios, y carecemos de datos que nos permitan conocer cuántos de los 27.378 no asalariados son, además, jóvenes sin ingresos. Los ingresos ordinarios medios de una persona joven (es decir, computando los ingresos no salariales), son en 2018 de 3.022,61 euros al año. Naturalmente, esta población joven no asalariada y con ingresos mínimos, o sin ingresos ordinarios, se encuentra respaldada por sus familias, o en situación de grave vulnerabilidad.



**Gráfico 10.** Evolución del número de jóvenes entre 25 y 29 años que no tienen salario.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del OBJOVEM.

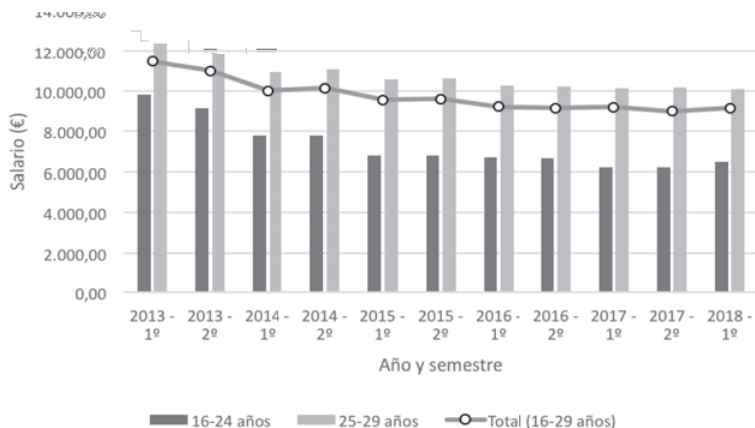
## **B. El salario medio de un joven extremeño con trabajo remunerado**

Resulta indiscutible que los ingresos salariales entre jóvenes de Extremadura tienen una tendencia muy negativa. Sobresalen los datos salariales de los menores de 25 años, con descensos de ingresos medios más acusados, pero la bajada es generalizada en todos los tramos de edad hasta los 29 años. La media del salario de un joven en 2018 (762 euros mensuales) se sitúa, incluso, por debajo del actual Salario Mínimo Interprofesional de 900 euros, lo que puede dar una idea de la vulnerabilidad del colectivo. La pérdida de capacidad adquisitiva no debe medirse solo en términos nominales (donde ya es obvio que 956 de media mensual en 2013 es claramente mayor a 762 en 2018), sino también considerando la inflación (IPC) en términos generales<sup>15</sup>, y también en términos específicos con los costes que son propiamente atribuibles a la juventud en su proceso de transición a la vida adulta, como la deseable emancipación residencial, por ejemplo.

Desde una perspectiva comparada, a mediados de 2018, Extremadura tiene a los jóvenes peor pagados del país, posición que se mantiene en la etapa post-juvenil (de 30 a 34 años)<sup>16</sup>. Esta realidad no es nueva, ya que se arrastra, al menos,

<sup>15</sup> Entre 2013 y 2018, conforme a los datos del Instituto Nacional de Estadística, el IPC ha aumentado un 3,3% en Extremadura (y un 4,4% a nivel estatal).

<sup>16</sup> La población asalariada a la que nos referimos es aquella que recoge el Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España: “personas con trabajo por cuenta ajena o asalariadas que, según la EPA [Encuesta de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística], se encuentran en alguna” de las categorías que la Nota Metodológica aclara, esto es, personas que trabajan o que, aunque no lo estén haciendo en la semana exacta de la EPA, guardan una relación con la empresa en la que han trabajado por la que creen que van a volver a trabajar de forma remunerada inminentemente (p. 3 del OBJOVEM correspondiente al segundo semestre de 2017).

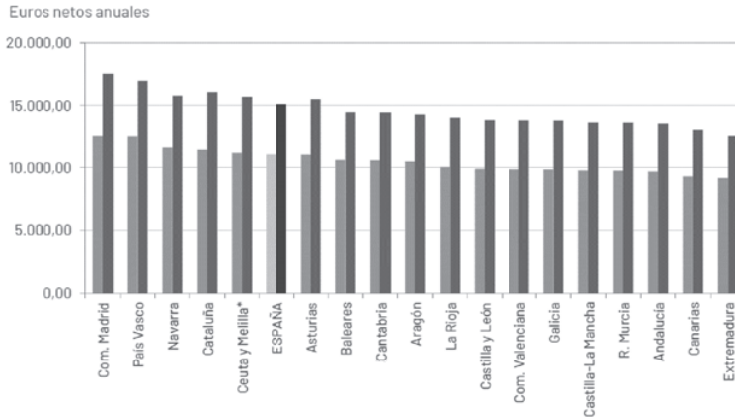


**Gráfico 11.** Evolución del salario medio anual de los jóvenes con trabajo remunerado.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del OBJOVEM.

desde 2013. En 2012 ya ocupaba la segunda peor posición, solo superada por Canarias. En aquel año, el salario medio anual de los jóvenes con trabajo no llegaba a 12.000 euros netos, menos de 1.000 euros al mes. En los años siguientes no solo empeoró la realidad comparada, sino que incluso en 2015 el salario medio anual de los jóvenes bajó de los 10.000 euros anuales, y aún continúa descendiendo en 2018. Esta cifra es especialmente llamativa al contrastarla con el hecho, que veremos más adelante, de que Extremadura es una de las regiones donde el empleo juvenil a tiempo completo es más alto, luego no puede explicarse por una incidencia de contratos a tiempo parcial que alteren la media de los ingresos salariales.

Los jóvenes, en Extremadura, cobran muy poco. Incluso estando por debajo de la media estatal, once comunidades autónomas de las diecisiete están en mejor posición que Extremadura.



**Gráfico 12.** Salario neto de una persona joven asalariada de 16 a 29 años (gris claro) y de 30 a 34 años (gris oscuro).

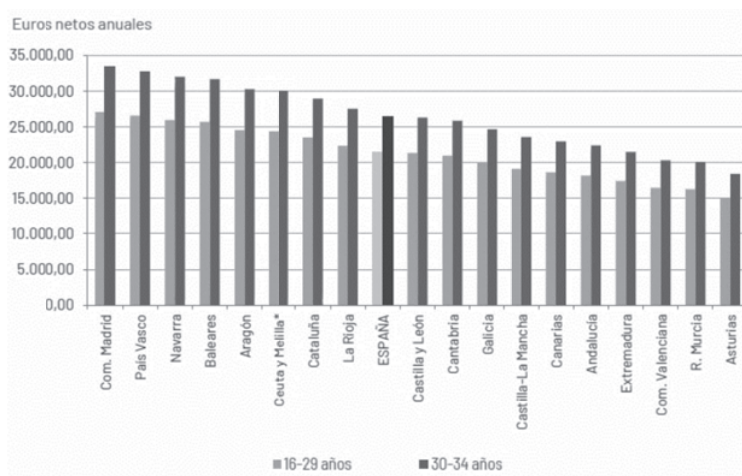
Fuente: OBJOVEM. Primer semestre de 2018. Los datos de Ceuta y Melilla pueden estar sujetos a graves errores de muestreo, por lo que deben ser tomados con precaución.

## C. Los ingresos netos de un hogar joven

La constitución de un hogar nuevo por parte de jóvenes tampoco mejora la situación de ingresos netos<sup>17</sup>, por lo que ni siquiera es recomendable (si se quiere evitar el sobreendeudamiento, y la consiguiente vulnerabilidad) la emancipación de las parejas jóvenes. Esto tiene, como es obvio, consecuencias sobre

<sup>17</sup> Los ingresos netos de un hogar joven, según la Nota Metodológica del Observatorio de Emancipación (segundo semestre de 2017), se obtiene por el “cálculo propio de los ingresos netos medios de un hogar joven ya existente, a partir de las diferencias por edad y sexo de la renta disponible total de los hogares jóvenes con respecto a la renta media del conjunto de hogares de España que recogen las distintas ediciones de la EVC [Encuesta de Condiciones de Vida del INE]. Para la estimación de los ingresos medios de un hogar joven” en Extremadura, el Observatorio señala que “se han utilizado las diferencias en la renta anual media de todos los hogares” de la región, “con respecto a la renta media de todos los hogares en el conjunto de España”. Estos datos son provisionales, a la espera de que se publiquen ediciones de la ECV posteriores a los datos de 2015.

la tasa de natalidad, por el retraso de la configuración de nuevas familias. Aunque, en 2014, Extremadura ocupaba una mala pero no dramática sexta peor posición comparada, a partir de 2015 y hasta 2017 alternó el peor y el segundo peor puesto del podio interautonómico. Solo desde finales de 2017 y la primera mitad de 2018 parece haber empeorado la situación en otros territorios (más que haber mejorado en Extremadura), situando a esta región en la cuarta peor posición, tanto para jóvenes como para la etapa de 30 a 34 años, ahora solo superada, en ambos tramos de edad, por la Comunidad Valenciana, la Región de Murcia y el Principado de Asturias (en 2017 en este podio se situaba Andalucía, en vez de Asturias).



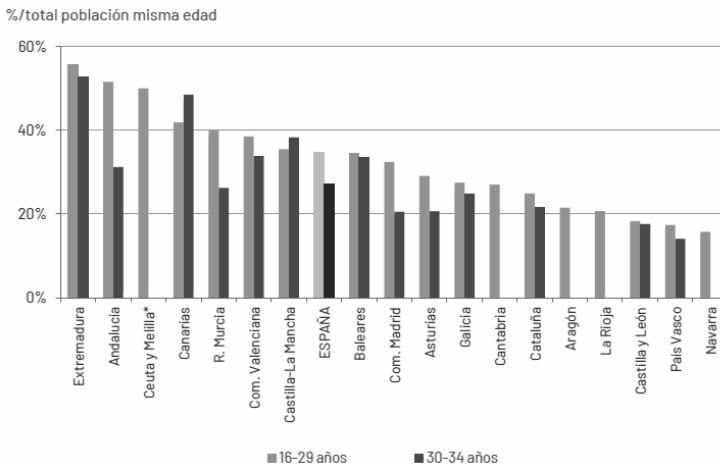
**Gráfico 13.** Ingresos netos de un hogar joven de 16 a 34 años.

Fuente: OBJOVEM. Primer semestre de 2018. Las cifras de Ceuta y Melilla deben interpretarse con cautela.



## D. El riesgo de pobreza como consecuencia del nivel adquisitivo

La realidad de ingresos descrita para la población joven influye, muy probablemente, en la alta vulnerabilidad socioeconómica general, reflejada en unas cifras muy negativas de riesgo de pobreza y exclusión, pero también de pobreza relativa y pobreza severa. Las alarmas deberían haberse encendido, no obstante, en 2013, cuando ya se computó una drástica variación interanual de la capacidad adquisitiva entre la juventud asalariada, de casi el 30% con respecto a 2012 (una bajada solo superada, entonces, por Castilla y León).



**Gráfico 14.** Tasa AROPE comparada por comunidades autónomas entre jóvenes (2017).

Fuente: OBJOVEM. Primer semestre de 2018. Las cifras de Ceuta y Melilla deben interpretarse con cautela. Cuando solo hay una barra es porque las cifras del otro dato están sujetas a errores de muestreo que hace desaconsejable incluirlas.

La tasa de pobreza o exclusión social recogida por el OB-JOVEM (desde 2015) refleja, en realidad, el riesgo de pobreza conforme al indicador europeo AROPE<sup>18</sup>. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que el riesgo de pobreza es una realidad distinta de la situación real de pobreza y exclusión. Muchos jóvenes que estén realmente en riesgo, no caerán del otro lado (es decir, a la verdadera pobreza relativa) por la protección familiar del entorno, en su mayor parte, y por las políticas sociales, en una mínima parte<sup>19</sup>. En todo caso, la tendencia es alarmante y no debe minusvalorarse.

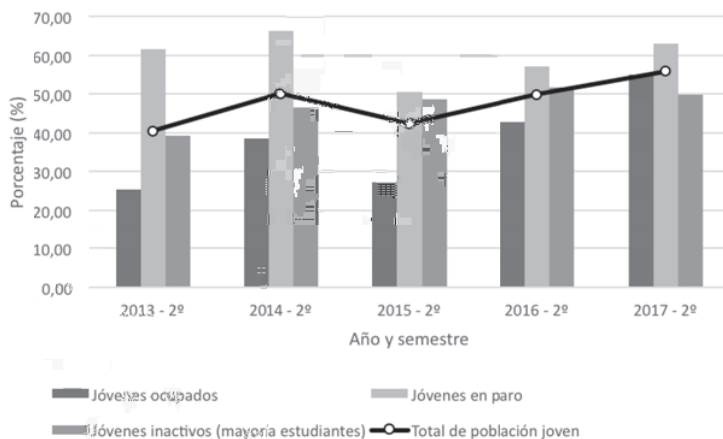
<sup>18</sup> El indicador europeo AROPE (por las siglas en inglés de “En riesgo de pobreza y exclusión”) fue definido por el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010, por lo que se trata de un índice reconocido por las autoridades gubernamentales de los Estados de la Unión Europea como válido y adecuado para medir las situaciones de vulnerabilidad. Se sitúan en riesgo de pobreza y exclusión, según el AROPE, aquellas personas que reúnen al menos uno de los tres requisitos siguientes: 1) disponer de ingresos inferiores al 60% de la renta mediana disponible equivalente (incluyendo transferencias o ayudas sociales); 2) residir en hogares con “carencia material severa” (medida conforme a lo que señalemos a continuación); o 3) residir en hogares “sin empleo o con baja intensidad de empleo” (lo puntualizamos a continuación). La “carencia material severa” se produce cuando un hogar no puede permitirse al menos cuatro de los siguientes nueve conceptos: 1º) no acumular retrasos en el pago de gastos de la vivienda (alquiler, hipoteca o suministros) o compras a plazos (coche, etc.); 2º) mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses fríos; 3º) hacer frente a gastos imprevistos; 4º) realizar una comida de carne o pescado cada dos días; 5º) salir de vacaciones fuera de casa al menos una semana al año; 6º) tener un coche; 7º) tener una lavadora; 8º) tener un televisor a color; 9º) tener un teléfono. Sobre “hogares sin empleo o con baja intensidad de empleo”, estos son “hogares en los que los miembros en edad de trabajar (18-59 años) lo hicieron menos del 20% de su potencial de trabajo durante el año anterior al de la entrevista. La intensidad de trabajo se define como la proporción entre el número de meses al año que efectivamente han trabajado los miembros del hogar en edad de trabajar y el número total de meses en los que teóricamente esos mismos miembros podrían haber trabajado durante el mismo período. De los miembros en edad de trabajar se excluyen las personas estudiantes de 18 a 24 años. También se excluyen los hogares compuestos íntegramente por personas estudiantes menores de 25 años y/o personas de 60 años o más” (Nota Metodológica del OBJOVEM, segundo semestre de 2017).

<sup>19</sup> No se debe infravalorar la capacidad de incidencia de determinadas políticas sociales sobre la tasa de riesgo de pobreza de la población. Por ejemplo, aunque no alcanza de forma directa a la población joven sino a la infancia, la iniciativa de abrir los comedores escolares durante el verano es una manera clara de incidir en uno de los factores del AROPE: la posibilidad o no de comer carne o pescado cada dos días, fuera del alcance de muchas familias en la región. Véase, a este respecto, la Nota de Prensa de la Junta de Extremadura del viernes, 14 de junio de 2019, titulada “Junta de Extremadura y Cruz Roja ofertan 980 plazas para los Espacios Educativos Saludables, que comenzarán el 24 de junio”, accesible (a 16 de junio de 2019) a través del siguiente enlace: <http://www.juntaex.es/comunicacion/noticia?idPub=28069#.XQYkwogza1s>.

En 2015, solo la situación de la juventud cántabra era peor en este indicador que la juventud extremeña, pero es obvio que la situación comparativamente peor de otras comunidades no convertía en buenas las cifras extremeñas: en 2016 la séptima peor posición de Extremadura no ocultaba que el riesgo de pobreza afectaba ya al 40,3% de la población joven autonómica, subiendo hasta sobrepasar al 50% de la población en 2017 (dando el tercer peor puesto comparado). En 2018, el 55,8% de la población joven se encontraba en riesgo de pobreza y exclusión social, pero es necesario subrayar que varios conjuntos de jóvenes (por ejemplo, aquellos en paro entre 25 y 29 años) se enfrentan en a porcentaje muy superior al 60%.

Finalmente, uno de los datos más preocupantes debería ser el del aumento de los jóvenes ocupados empobrecidos, es decir, jóvenes que, aun trabajando, no escapan de la situación de riesgo. Esta realidad, desde 2013, se ha duplicado en 2017 (ha pasado del 25,3% hasta el 54,9%), y supone que más de la mitad de los jóvenes extremeños son claramente vulnerables, a pesar de tener un empleo. La situación de menos riesgo, en definitiva, es la de aquellos que solo cursan estudios y son, por tanto, población inactiva.

La Encuesta de Condiciones de Vida, elaborada por el INE, permitió al CJE abordar un estudio monográfico también sobre esta cuestión (Reguera Zaratiegui, 2018), que nos ofrece datos muy relevantes sobre la evolución de la verdadera pobreza relativa y la pobreza severa, no del riesgo de pobreza. También en estos rangos hay un claro empeoramiento de la situación de la juventud desde 2007 hasta 2016, tanto si comparamos la realidad juvenil extremeña con los umbrales estatales como autonómicos.

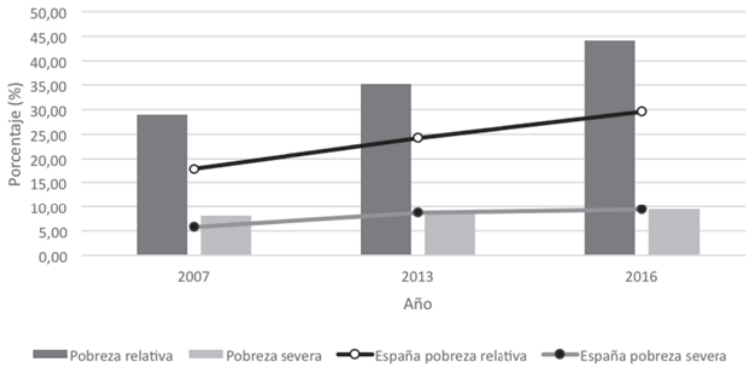


**Gráfico 15:** porcentaje de jóvenes en situación de riesgo de pobreza y exclusión según el indicador AROPE, en función de su situación laboral y la media del total de su misma edad.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del OBJOVEM.

Tomando de referencia los umbrales estatales, el Informe del CJE sobre pobreza juvenil (2018) señala cómo Extremadura ya encabezaba la tasa de pobreza relativa en 2007, con un 29% de población joven en dichas condiciones, hasta alcanzar el 44% de la población joven nueve años después (2016).

Con el mismo umbral estatal, la pobreza severa entre jóvenes de Extremadura también aumenta, más lentamente, del 8,1% en 2007 hasta el 9,4% en 2016. Sin embargo, en comparativa interautonómica, no es ni mucho menos la peor cifra, e incluso está por debajo de la media.



España (líneas), ambas con umbral estatal.

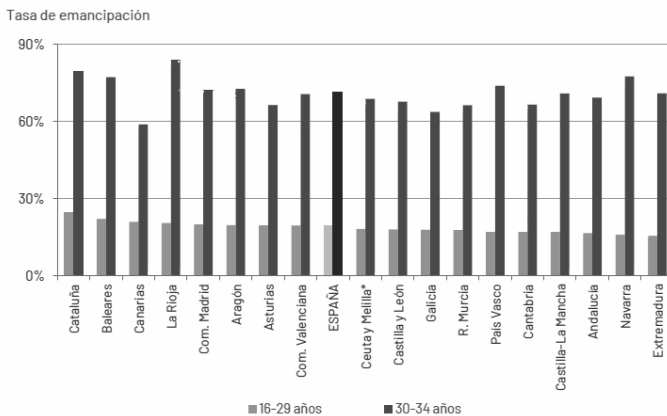
**Gráfico 16.** Tasa de pobreza relativa y severa de la población joven de Extremadura (barras) y España (líneas), ambas con umbral estatal.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos elaborados por Reguera Zaratiegui et al. (2018), desde los archivos de microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE).



#### 4. LAS POSIBILIDADES DE EMANCIPACIÓN RESIDENCIAL DE LOS JÓVENES EN EXTREMADURA

Extremadura ocupa, según los últimos datos disponibles (primer semestre de 2018), la peor posición de la tasa de emancipación residencial entre jóvenes de 16 a 29 años, produciéndose, además, un franco descenso en su evolución: en 2012 estaban emancipados alrededor del 20 al 24% de jóvenes extremeños, pero desde 2013 la tasa de emancipación residencial no ha vuelto a superar el 20% de la población joven. Extremadura ya ocupó el peor puesto en 2014, y el segundo peor en 2016 y 2017, solo por delante del Principado de Asturias.



**Gráfico 17.** Tasa de emancipación residencial de la población de 16 a 34 años.

Fuente: OBJOVEM. Primer semestre de 2018.

Las cifras de Ceuta y Melilla deben interpretarse con cautela.

Como resultado de las cifras ofrecidas en este epígrafe, comprobamos que la juventud extremeña es la que menos se emancipa de España, por lo que el 85,5% de los jóvenes residen en

el hogar familiar. La mayoría de los extremeños se emancipan, por tanto, cuando no son jóvenes, pasados los 30 años, pero también hasta los 34 años se encuentran los extremeños por debajo de la media estatal de emancipación residencial.

En síntesis, solo 15,5% de la juventud extremeña está emancipada. Las extremeñas jóvenes se emancipan más que los varones de su edad (en 2018 se han emancipado el 18,3% de las mujeres jóvenes frente al 12,8% de hombres jóvenes), pero aun así, también ellas se emancipan que la media estatal, con independencia del género. De hecho, solo tres comunidades autónomas tienen, en 2018, una emancipación juvenil femenina por debajo del 20%, y entre estas tres Extremadura es la que peor cifra ofrece.

De los pocos extremeños que se emancipan antes de cumplir 30 años sabemos que casi la mitad optan por el alquiler (47,3%), aunque resulte más caro que la tenencia en propiedad con hipoteca (quizá por la inseguridad de sus contratos). Debe subrayarse la debilidad de la emancipación juvenil extremeña en viviendas de alquiler, a pesar del bajo coste de los alquileres en la región. Extremadura ha pasado de la tercera peor posición (en 2016) a la segunda peor (2017), solo por detrás de Andalucía. De hecho, nada más que en cuatro de las diecisiete comunidades autónomas encontraremos una emancipación residencial juvenil en viviendas de alquiler por debajo del 50%.

La emancipación en una vivienda en propiedad con hipoteca es la situación minoritaria conocida (solo el 19,7% de los emancipados), ya que casi uno de cada cuatro (23,7% de los emancipados) reside en viviendas cedidas gratis o a bajo



precio (normalmente por familiares). No conocemos cuántos viven en viviendas de su propiedad sin pagos pendientes.

Los datos disponibles no permiten conocer cuántos de los pocos emancipados viven solos y cuántos en pareja, aunque es obvio que a un joven asalariado le cuesta más emanciparse solo que en pareja, de media. No obstante, sabemos que la emancipación individual es una decisión que pone en grave riesgo de vulnerabilidad a la persona joven que opte por ella, por un más que probable sobreendeudamiento en el acceso a la vivienda. Esta, posiblemente, la razón más sólida para posponer la emancipación residencial: el riesgo de sobreendeudamiento y, en consecuencia, de pobreza es menor para la población joven no emancipada.

Hablamos de sobreendeudamiento porque existe un consenso financiero y político sobre la inconveniencia de destinar más de un 30% de los ingresos netos de un hogar a los costes de hipoteca o alquiler de una vivienda. Este umbral consensuado lo recuerda López Oller (2016: 3), pero también está recogido, por ejemplo, en el posicionamiento del Consejo de la Juventud de España sobre el derecho a la vivienda entre los jóvenes (CJE, 2016: 63). De hecho, se estima que un hogar sobreendeudado es aquel que tiene que destinar a los costes relacionados directamente con la vivienda (alquiler, hipoteca, etc.) más del 40% de los ingresos totales.

En el sentido descrito, Extremadura es la región donde el acceso a la vivienda se acerca más a ese umbral, en relación con los ingresos salariales de la población joven. Ya en 2014 ocupaba la segunda mejor posición de acceso a la compra de vivienda libre. En todo caso, desde que el CJE trata los datos

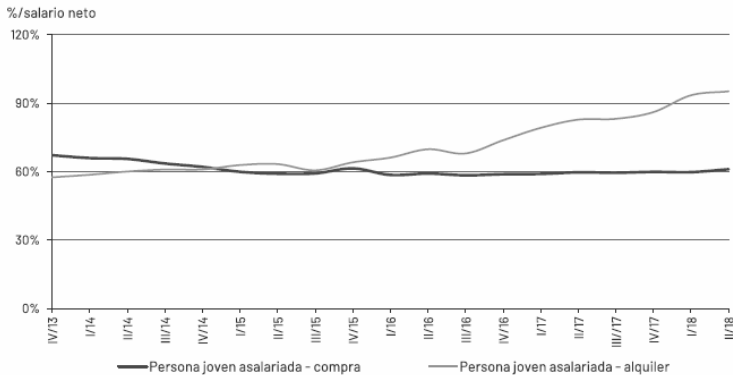
en el Observatorio de Emancipación, nunca ha bajado del umbral del 30%, por lo que la juventud extremeña, de media, sí corre el riesgo de sobreendeudarse para acceder a la vivienda, tanto en régimen de alquiler como de compra. No obstante, la realidad cambia de manera clara para los mayores de 30 años, que disponen de salarios superiores con los que sí pueden afrontar el acceso a la vivienda sin sobrepasar, o quedándose al límite, del 30% de sus ingresos.

Con independencia de lo anterior, desde 2015, y a nivel estatal, se ha producido un fenómeno que puede perjudicar gravemente a la juventud en general, y especialmente a aquella (mayoritaria) con contratos temporales. Se trata del fenómeno de inversión sobre los costes de acceso a la vivienda en propiedad o en alquiler. Desde 2014, se ha iniciado un distanciamiento creciente entre el coste de acceso a la vivienda en propiedad con respecto al coste del alquiler. En 2013, a nivel estatal, el coste de compra superaba el 60% de los ingresos medios de un joven asalariado, y el alquiler estaba por debajo de dicho porcentaje. A finales de 2014 se han cruzado ambos valores, y en 2018 el precio del alquiler medio en España supera el 90% del salario medio de un joven, mientras que el coste de la compra se ha estabilizado en el 60% desde 2015.

La evolución en Extremadura ha sido semejante, pero la frontera de cruce ha sido el 45% del salario medio, en el segundo trimestre de 2014. Este valor es también superior al 30% de umbral recomendable, pero no lo duplica, como en el caso estatal.

En 2013, la compra de una vivienda para un joven extremeño exigía unos ingresos netos mínimos de 1.186,58 euros

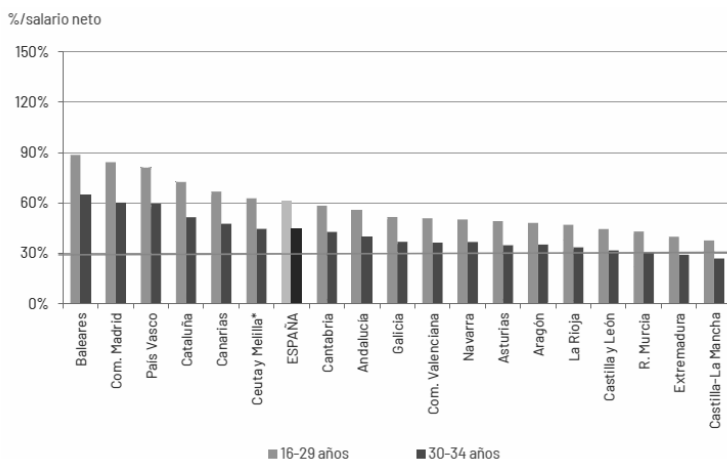
al mes (14.234,91 al año). En 2018 es de 1.010,64 euros mensuales (12.127,64 anuales). Por tanto, ha habido una bajada en el acceso por compra, que es, no obstante, la forma minoritaria y poco probable de acceso entre una población que en su mayoría no tiene empleo estable. Sea como fuere, la brecha en 2018 entre el coste mensual del alquiler (superior al de compra, igual que en el ámbito estatal) no es tan grande en Extremadura como en la media del territorio nacional: entre el 50,3% en el caso del alquiler, y el 39,8% en el caso de la compra.



Fuente: OBJOVEM. Primer semestre de 2018.

**Gráfico 18.** Evolución en España del coste de acceso al mercado de la vivienda en propiedad y en alquiler para una persona joven asalariada (16-29 años)

Fuente: OBJOVEM. Primer semestre de 2018.



**Gráfico 19.** Coste de acceso de compra de una vivienda libre para una persona asalariada de 16 a 34 años.

Fuente: OBJOVEM. Primer semestre de 2018.

En la actual comparativa estatal, la situación solo es mejor en Castilla-La Mancha que en Extremadura, y ambos territorios son los únicos en los que la población entre 30 y 34 años puede afrontar la compra de una vivienda sin rentas mensuales que sobrepasen el 30% de sus salarios netos.

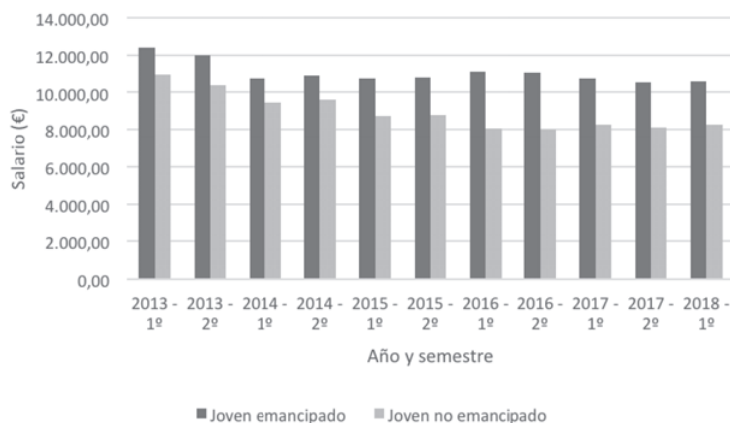
La situación de la emancipación juvenil en Extremadura no ha mejorado en el último lustro. En junio de 2013, había 32.070 jóvenes emancipados en la región (el 17,9% del total de jóvenes), frente a los 24.862 que estaban emancipados en la misma fecha de 2018 (el 15,5% del total de jóvenes). Semejante diferencia duplica la proporción del descenso de la cifra total de población joven, por lo que la menor cifra de emancipación difícilmente se puede achacar a la evolución de la pirámide de-

mográfica. Más bien debe atribuirse al aumento del coste del acceso a la vivienda, por ejemplo, en la modalidad más razonable para jóvenes que carecen de empleo estable (la inmensa mayoría), esto es, el alquiler. Las rentas medias de alquiler han pasado de 324,02 euros mensuales en 2013, a los 383,53 euros mensuales en 2018. Si lo contrastamos con los salarios jóvenes medios en ambas etapas, las rentas máximas tolerable han pasado de 286,9 euros en 2013 (al mes) hasta 228,67 euros mensuales en 2018. Esta reducción del umbral en casi 700 euros anuales está provocada por el descenso de los salarios, y en contraste con el precio de la vivienda en alquiler. Todo ello supone una brecha cuatro veces mayor entre los precios medios y las rentas máximas tolerables: 37,12 euros al mes en 2013, frente a 154,86 euros en 2018<sup>20</sup>.

Otro indicio de la vulnerable situación de la emancipación residencial juvenil en Extremadura lo ofrece la evolución de la diferencia entre el salario mensual medio de la juventud que sí está emancipada y aquella que no. Así, en 2013, un joven emancipado ingresaba por su salario una media de

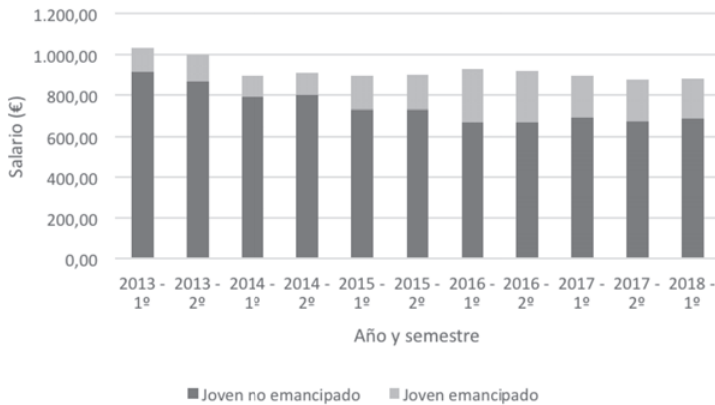
<sup>20</sup> Conforme a la Nota Metodológica del OBJOVEM 2017, cuando hablamos de renta máxima tolerable de alquiler nos referimos al “cálculo propio del alquiler máximo mensual que debería tener una vivienda libre de alquiler para que su pago resultara equivalente al 30% del salario neto de una persona joven o al 30% de los ingresos netos de un hogar joven. No se publica la renta máxima tolerable con los ingresos ordinarios medios de la población joven, ya que supondría reflejar una casuística muy improbable. Se asume la hipótesis que alquilar una vivienda libre a título personal exige, como mínimo, la posesión de un salario, requisito que no todas las personas jóvenes pueden acreditar”. Esta proporción del 30% como umbral de lo admisible en el coste de vivienda es fruto de un consenso internacional sobre la proporción de los ingresos salariales que una familia o un individuo deben destinar a su vivienda, sin riesgo de caer en un sobreendeudamiento residencial. El sobreendeudamiento residencial se presume (id.) de los “hogares en los que el importe del alquiler y del alquiler imputado a la vivienda supone más del 40% de los ingresos totales del hogar según la EPF. Solo se consideran como sobreendeudados (por motivos estrictamente residenciales) los hogares que viven en viviendas de alquiler o en viviendas de propiedad con pagos o préstamos pendientes”.

1.032 euros, cifra que no ha dejado de bajar desde entonces hasta los 876,17 de finales de 2017, ligeramente repuntados en 2018 (881,64). Supone esto que la juventud emancipada realiza un esfuerzo aún mayor para permanecer emancipada, dado que su salario medio es inferior al que tenía hace años. De hecho, la diferencia entre el salario medio de la juventud emancipada y aquella que decide no emanciparse también ha crecido. En 2013 a la juventud emancipada y no emancipada les diferenciaban 119,61 euros de salario medio mensual. En 2016 se alcanzó un techo de diferencia de más de 250 (en términos anuales suponía una diferencia de más de 3.000 euros de ingresos salariales). En 2018 se ha moderado ligeramente, hasta los 192,41 de diferencia salarial media mensual (2.308,9 euros de diferencia anual).



**Gráfico 20.** Diferencia salarial media en cómputo anual entre la juventud extremeña emancipada y la no emancipada.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del OBJOVEM.



**Gráfico 21.** Diferencia salarial media en cómputo mensual entre la juventud extremeña emancipada y la no emancipada.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del OBJOVEM.

	Vivienda en alquiler		Acceso a la vivienda libre en propiedad con hipoteca	
	Joven con salario medio	Hogar joven	Joven con salario medio	Hogar joven
<b>Coste medio en Extremadura</b>	383,53 € al mes		85.790 euros 95.340 euros (vivienda nueva) 85.410 (vivienda de segunda mano) 68.571 (vivienda protegida)	
<b>Renta/precio máx. tolerable</b>	228,67 € al mes	436,07 € al mes	64.703,76 €	123.388,25 €
<b>Superficie máxima tolerable</b>	51,8 m <sup>2</sup>	98,8 m <sup>2</sup>	75,4 m <sup>2</sup>	143,8 m <sup>2</sup>
<b>Coste medio proporcional de acceso con respecto al salario/ingresos</b>	50,3%	26,4%	39,8%	20,9%

**Tabla 1.** Coste de acceso a la vivienda en Extremadura en proporción al salario medio de una persona joven (entre 16 y 29 años).

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Observatorio de Emancipación del primer semestre de 2018.

Finalmente, disponemos de muy pocos datos sobre cuántos de los jóvenes emancipados lo están en viviendas cedidas gratis o muy baratas (normalmente por familiares). El OBJOVEM solo ha recogido esta información desde 2015, y el INE tampoco lo ofrece directamente. Sin embargo, estas pocas cifras sí apuntan a un aumento de la proporción de jóvenes que se emancipan en tales condiciones: del 17,1% de 2015 hasta un 23,7% en 2018. Por ello, a pesar de la aparente recuperación de la economía en los datos macroeconómicos sobradamente conocidos, parece que la realidad juvenil sigue necesitando, y en mayor medida que en años anteriores, el apoyo de las redes familiares que consiguen mitigar el riesgo de pobreza y exclusión. Esta realidad debería cuestionar la eficacia de las políticas de apoyo a la emancipación residencial. Parece que también en Extremadura es aplicable aquello que señalaba López Oller (2016: 5) en un enfoque estatal: “la política de vivienda en España se podría caracterizar sintéticamente como errática, mal conocida, embarullada en distintos niveles administrativos y, en buena medida, sujeta a la voluntad de agentes externos para su implementación”.



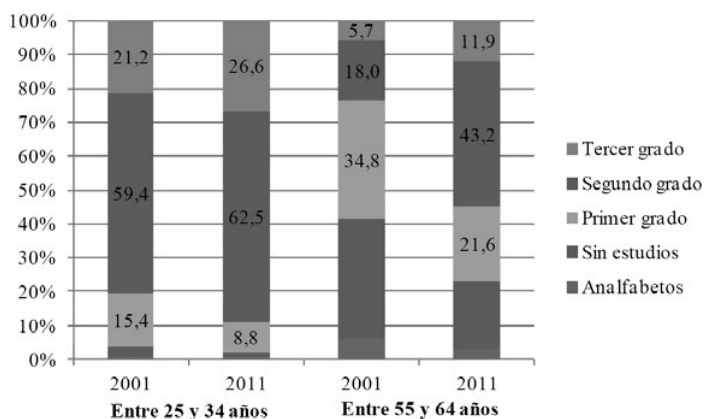
## **5. NOTAS SOBRE LA RELACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO CON LA SITUACIÓN DE LA JUVENTUD EXTREMEÑA**

En términos de cualificación y empleo, la juventud extremeña afronta dos graves desafíos: existe un alto índice de juventud sin cualificación suficiente para la inserción laboral, al mismo tiempo que, como se ha visto, la región no destaca precisamente por su oferta de empleo cualificado, lo que ha conducido a una situación anómala. Veremos cómo, en la serie histórica, el desempleo de los egresados universitarios y de otros estudios terciarios no ha sido siempre inferior, en Extremadura, al de otros titulados con estudios secundarios posobligatorios, es decir, que los estudios superiores no han garantizado siempre en Extremadura una mejor inserción laboral, como sí es la tónica general en el resto del país.

### **A. El nivel educativo alcanzado en comparación histórica y territorial**

El incremento constante del nivel formativo alcanzado por las nuevas cohortes de jóvenes permite pensar que la situación general de la región podrá mejorar (existe un amplio consenso académico sobre la importancia del nivel educativo de la población como factor de desarrollo social). No obstante, sigue existiendo un claro riesgo de falta de receptibilidad del mercado laboral, como demuestra la altísima tasa de sobre-cualificación en los últimos años. Esta realidad vuelca la afirmación clásica de que el sistema universitario no prepara para el mundo laboral: quizá, más bien, el mercado de trabajo no está aún preparado para integrar a una población mejor cualificada que los empleos que se ofrecen.

En perspectiva comparada, Extremadura tenía en 2018 al 7,2% de la juventud en edad laboral (de 16 a 29 años) sin estudios o solo con estudios primarios, frente a la tasa estatal que en el mismo período es del 6,3%. Al mismo tiempo, 20.588 jóvenes de 25 a 29 años solo podían acreditar la finalización de la enseñanza secundaria obligatoria, representando a uno de cada tres (33,5%) de su misma edad en la región, frente a la media nacional, que no llega a uno de cada cuatro (24,1% en el mismo período).



**Gráfico 22.** Nivel máximo de estudios alcanzados por edad en 2001 y 2011.

Fuente: Informe "Juventud Necesaria-Extremadura" (p. 18), elaborado por Sorando y De Marco (2016) a partir de datos de Eurostat.

En 2010, Extremadura superó la media nacional de jóvenes que superaban la educación obligatoria, aunque fuera ligeramente (72,2% extremeño frente al 71,5% estatal). Sin embargo, esta cifra contenía también una brecha de género

que conviene subrayar: la verdadera distancia de Extremadura con respecto al resto de España se daba entre las adolescentes (82% de mujeres jóvenes terminaban la Educación Secundaria Obligatoria en Extremadura frente al 78% estatal), dado que los varones se situaban por debajo de la media (62,7% de extremeños frente al 65,3% estatal)<sup>21</sup>. Siete años después, en 2017, se constataba una tendencia positiva de reducción del abandono escolar temprano (que aun en 2012 afectaba al 32% de la población, y en 2017 descendía hasta el 19,2%), aun por encima de la media nacional, pero con caídas más acusadas para Extremadura en 2014 y 2016 (con un desafortunado repunte en medio, en 2015). En perspectiva comparada, en aquel año 2017 destacaban muy positivamente el País Vasco, con una tasa del 7%, y Cantabria con un 8,9%. Por detrás de Extremadura se situaban, entre otras, Baleares (26,5%) y Andalucía (23,5%)<sup>22</sup>.

## **B. La tasa de paro en función del nivel de estudios alcanzados**

No hubo datos (o datos fiables) sobre el número de jóvenes que no habían acabado los estudios obligatorios hasta mediados de 2014. Desde finales de aquel año (cuarto trimestre) hasta los últimos disponibles (segundo semestre de 2018), la cifra parece aumentar: de 8.872 jóvenes hasta 11.578. Esto es un dato bastante negativo, porque aumenta la cifra neta a pesar de disminuir la población total.

<sup>21</sup> De estos datos oficiales de la Administración educativa se hacía eco la prensa regional (disponible a 12 de junio de 2019): [https://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/temadeldia/region-supera-primeravez-media-nacional-titulados-esojunta\\_500329.html](https://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/temadeldia/region-supera-primeravez-media-nacional-titulados-esojunta_500329.html).

<sup>22</sup> Así lo recoge el Informe de Datos y Cifras del Ministerio de Educación y Formación Profesional para el curso 2018-2019 (p. 24).

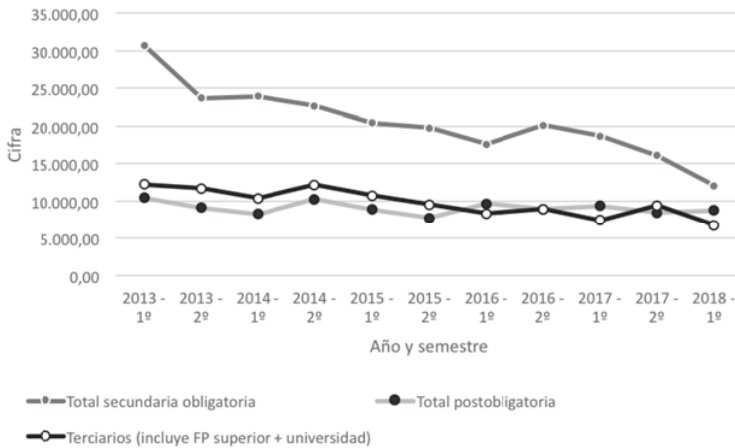
Distinta es la realidad de la población joven que solo tiene la educación secundaria obligatoria: ha pasado de 76.803 a finales de 2014 hasta 61.736 a mediados de 2018. Esto implica un descenso del 19,62% de población joven con estudios secundarios obligatorios terminados. A esto se suma que también desciende (un 11,2%) la población joven total con estudios terciarios (formación profesional superior y estudios universitarios): de 35.239 a finales de 2014 hasta 31.295 a mediados de 2018, es decir, ha pasado del 20,1% al 19,5% respecto del total de población de su misma edad.

No hay datos fiables sobre el nivel de paro de jóvenes que no han finalizado la secundaria obligatoria (sin estudios o solo con estudios de primaria acabados). Con posibles graves errores de muestreo, el CJE señalaba que en 2013 esta cifra podía ser de 3.673, frente a una cifra igualmente dudosa en 2018, que sería de 5.569.

La cifra de jóvenes en paro que solo disponen de los estudios secundarios obligatorios ha descendido de 2013 a 2018 más del 60% (de 30.664 a 12.040), una cifra muy positiva. Sin embargo, el número de jóvenes en paro con estudios posobligatorios es el colectivo entre el que menos ha descendido el desempleo, según los datos del OBJOVEM: de 10.462 en 2013 a 8.766 en 2018, apenas algo más de un 16% de bajada. Finalmente, el paro entre jóvenes con estudios terciarios ha descendido casi un 25% desde 2013 (12.207) hasta 2017 (9.368)<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> En este caso, no realizamos la comparación con los datos de 2018, dado que esta última cifra puede estar sujeta a graves errores de muestreo (no obstante, según el OBJOVEM sería de, tal vez, 6.716 jóvenes, lo que supondría una reducción de prácticamente el 50% en cinco años).



**Gráfico 23.** Evolución de la cifra de paro por nivel de estudios.

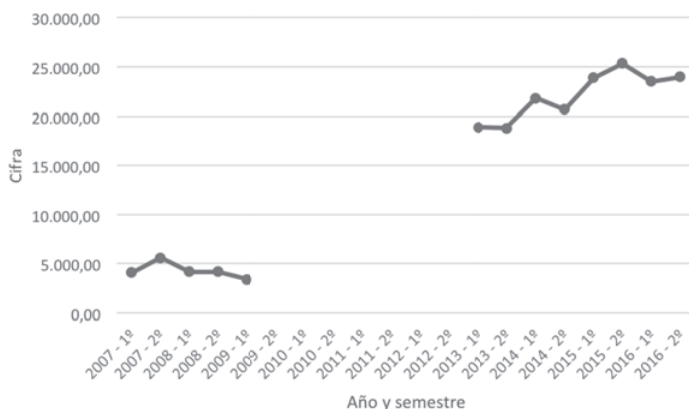
Fuente: elaboración propia a partir de datos del OBJOVEM.

Es muy grave que no existan datos fiables sobre la evolución del paro entre jóvenes de 25-29 años con estudios terciarios, siendo este el segmento de mayor relevancia de inserción entre la población con tal nivel de estudios (estas cifras solo han sido consideradas fiables por el OBJOVEM en 2013 y 2014).

## C. La tasa de sobrecualificación

Los datos fiables disponibles sobre cualificación son escasos desde 2007, y apenas alcanzan hasta 2016, ya que no zona accesibles entre 2009 y 2012, y desde 2017 el OBJOVEM advierte de potenciales errores de muestreo que invaliden los datos ofrecidos para Extremadura. Hasta el punto de que desconocemos la cifra, siquiera, aproximada.

Sea como fuere, los últimos indicios eran negativos: de 18.980 jóvenes con trabajos de cualificación inferior a la capacitación que pueden acreditar, en el primer semestre de 2013, se pasó a 23.973 para el último período del que tenemos cifras fiables (segundo semestre de 2016). La cifra resulta aún mayor si se compara con los datos disponibles previos a la crisis (con 4.069 jóvenes en 2007), que son ofrecidos por el antiguo Observatorio de Empleo del Consejo de la Juventud de España<sup>24</sup>.



**Gráfico 24.** Evolución del número de personas jóvenes sobrecualificadas en Extremadura.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Emancipación (2013-2016) y del Observatorio Joven de Empleo (2007-2012). Los datos de la primera etapa pueden estar sujetos a una metodología parcialmente distinta.

<sup>24</sup> Cfr. (disponible a 9 de junio de 2019): <http://www.cje.org/descargas/cje2775.pdf>.

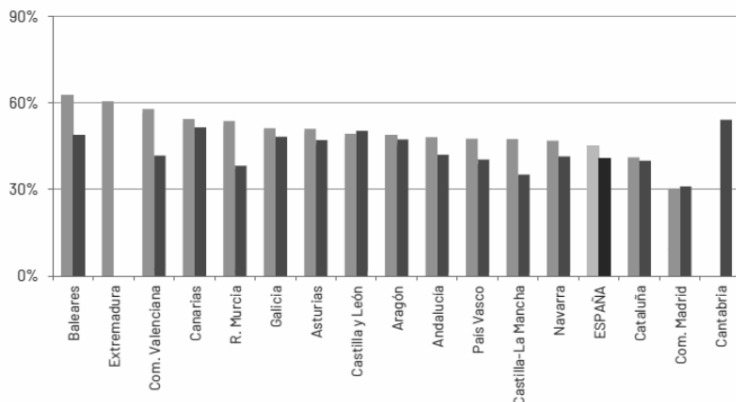
El único dato al que se le puede realizar un mínimo seguimiento fiable, según el OBJOVEM, entre 2016 y 2017 (tampoco sirve para 2018), es al número de mujeres jóvenes sobrecualificadas, que es de 11.194 en 2016 y 8541 en 2017. Esta disminución podría haberse producido semejante entre hombres jóvenes, o no. Y en todo caso, la muestra es insuficientemente fiable para extraer ningún dato fiable en 2018. Esta falta de información específica dificulta sobremanera la proyección de las medidas necesarias.

Recordemos, en todo caso, que las cifras de sobrecualificación en Extremadura pueden estar condicionadas, de forma significativa, por la pérdida de población joven que se marcha a cursar estudios universitarios fuera de la región, y en su gran mayoría no regresa. Lo que supone que la sobrecualificación se produce a partir de una previa reducción drástica de la población joven extremeña con titulación superior.

En términos comparados, solo dos comunidades autónomas tenían, en 2018, una tasa de sobrecualificación superior al 60% entre sus jóvenes: Islas Baleares, en cabeza, y Extremadura, a la zaga. La tasa de sobrecualificación que ofrece el OBJOVEM es la proporción de jóvenes ocupados que no cursan estudios pero desempeñan un puesto de trabajo que requiere menos cualificación de la que pueden acreditar. En 2017, Extremadura ocupó el peor puesto en esta tasa, en la comparativa interautonómica. En este caso, la situación sí ha empeorado en la región, ya que en 2015 ocupaba un más o menos discreto sexto peor puesto, superando el 50% de tasa de sobrecualificación juvenil. Este porcentaje creció en 2016, aun sin alcanzar el 60%, umbral que en 2017 y 2018 ya sí rebasa. En

todo caso, las cifras de 2018 ofrecidas por el OBJOVEM a partir de los datos del INE están sujetas a grandes errores de muestreo que obligan a tomarlas con precaución.

%/total población ocupada no cursa estudios



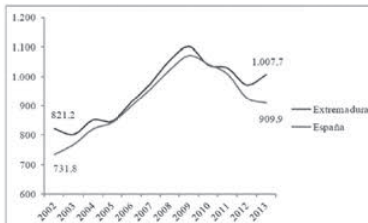
**Gráfico 25.** Población de 16 a 34 años ocupada con estudios superiores sobrecualificada.

Fuente: OBJOVEM. Primer semestre de 2018.

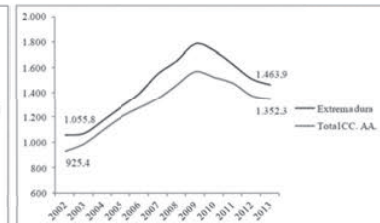
## D. La inversión educativa en Extremadura

El análisis llevado a cabo con ocasión de la campaña del Consejo de la Juventud de España “Juventud Necesaria” reveló que Extremadura invertía de manera insuficiente para revertir los desafíos, pero por encima de la media estatal en política educativa y en política sanitaria (con respecto de su Producto Interior Bruto, claro está). Advierten Sorando y De Marco (2016), no obstante, que el impacto de la crisis económica es evidente y ha perjudicado notablemente esta inversión.





**Gráfico 26.** Evolución de la inversión en educación (euros corrientes)



**Gráfico 27.** Evolución de la inversión en sanidad incluyendo prevención (euros corrientes)

Fuente: Informe "Juventud Necesaria-Extremadura" (p. 11), elaborados por Sorando y De Marco (2016) a partir de los datos de Pérez García (2015).

Sería deseable que los Consejos de la Juventud, u otras instituciones especializadas que recogieran el testigo, abordaran este tipo de análisis tan valiosos de forma periódica, y no esporádica.

Por otro lado, el nivel universitario ha sido de los que ha padecido un recorte también muy notable: la Universidad de Extremadura (única pública con financiación autonómica) ha pasado de un presupuesto de 161.944.300 euros en 2009 a uno de 145.483.715 euros en 2018. No obstante, la cifra se recupera poco a poco tras haber tocado suelo en 2013 (132.067.802 euros, casi el 20% menos que en 2009). Estas cifras, no obstante, no bastan para valorar la realidad del sistema universitario en Extremadura.

## **E. Controversias y debilidades específicas del sistema universitario extremeño**

En todo caso, en una perspectiva comparada resulta conveniente hacer varias puntualizaciones sobre la situación de los egresados de estudios terciarios (universitarios, principalmente). En Extremadura, al menos desde 1999, la tasa de desempleo entre universitarios ha sido superior a la media estatal, salvo en 2003 (cfr. Sorando y De Marco, 2016: 20). De hecho, otras fuentes sugieren que la tasa de paro entre jóvenes universitarios en Extremadura (13%) es más del doble de la de Aragón (5,6%) o Cataluña (6,3%)<sup>25</sup>, por ejemplo.

El sistema universitario extremeño es objeto de otras anomalías o peculiaridades comparadas. Extremadura es la cuarta región de España que menos estudiantes retiene en su sistema universitario. Según el estudio aludido de la Fundación BBVA, el 42,2% de los extremeños estudian títulos de grado fuera de la región (alrededor de 2.000 nuevos cada año), y el 55% de los estudiantes extremeños de máster los cursan también fuera.

Diversos estudios apuntan a que los universitarios españoles eligen la universidad en la que estudiar teniendo más en cuenta el criterio de proximidad al domicilio familiar que en otros países (China, Estados Unidos, Reino Unido, etc.)<sup>26</sup>. Un segundo estudio de 2018<sup>27</sup>, concreta la cifra de la movilidad

<sup>25</sup> Disponible (a 2 de abril de 2019): [https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2018/12/FBBVA\\_Esenciales\\_31.pdf](https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2018/12/FBBVA_Esenciales_31.pdf)

<sup>26</sup> Por todos, véase Sodexso, 2017.

<sup>27</sup> Id.

interautonómica media por motivos académicos en un 14,2% para los estudios de grado, y un 26,7% para los estudios de máster<sup>28</sup>. Sin embargo, en Extremadura la realidad parece muy diferente, como se puede observar en las cifras anteriores.

Sería conveniente estudiar las causas de esta alta movilidad por razones académicas, a pesar de que no suelen tener reflejo estadístico en los indicadores oficiales, posiblemente porque la mayoría de universitarios extremeños en el exterior no modifican su empadronamiento mientras son estudiantes. Sin embargo, ahora apenas podemos apuntar algunas de las consecuencias. Los puntos de destino, es decir, los principales focos de salida de la juventud extremeña que abandona la región para cursar sus estudios universitarios, pueden analizarse desde un enfoque territorial (a dónde van) y sustantivo (qué títulos cursan fuera)<sup>29</sup>.

Desde un enfoque territorial, las universidades de Salamanca, Sevilla y Madrid acogen a más del 70% de los que salen. El sistema universitario de la Comunidad de Madrid acoge al 40% de los jóvenes extremeños que no eligen la Universidad de Extremadura (por ejemplo, 200 de ellos en la Universidad Complutense de Madrid). No obstante, otras universidades también atraen cifras significativas: en 2015 fue-

<sup>28</sup> La prensa regional se hizo eco también de estos datos, el 28 de diciembre de 2018, en el Diario HOY, ed. digital (disponible a 2 de abril de 2019): <https://www.hoy.es/extremadura/extremenos-cursan-grado-20181227183901-nt.html>

<sup>29</sup> Estos datos los recogió la prensa regional (El Periódico Extremadura), a partir de datos ofrecidos por la propia Universidad de Extremadura, y publicados el 5 de septiembre de 2016 (disponible a 2 de abril de 2019): [https://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/extremadura/que-estudian-otros-campus\\_959227.html](https://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/extremadura/que-estudian-otros-campus_959227.html)

ron 500 a la Universidad de Salamanca y 470 a la Universidad de Sevilla. Si estas cifras se repitieran cada año, hablaríamos de unos 2.000 extremeños cursando estudios de grado solo en la Universidad de Salamanca (500 alumnos por cuatro cursos de media de los estudios de grado).

Desde un enfoque sustantivo, las carreras más estudiadas por extremeños fuera de su región suelen ser: Psicología (122 estudiantes en 2015), Derecho (111), Medicina (92), Farmacia (75), Enfermería (61), Periodismo (60), Administración y Dirección de Empresas-ADE (54) o Educación Social (42). Estas cifras han servido para justificar la reciente creación de titulaciones de Psicología y Periodismo (desde 2018) en la UEx. Sin embargo, llama la atención la alta cifra de estudiantes perdidos en titulaciones que también oferta la Universidad de Extremadura (en particular Derecho, Enfermería o ADE).

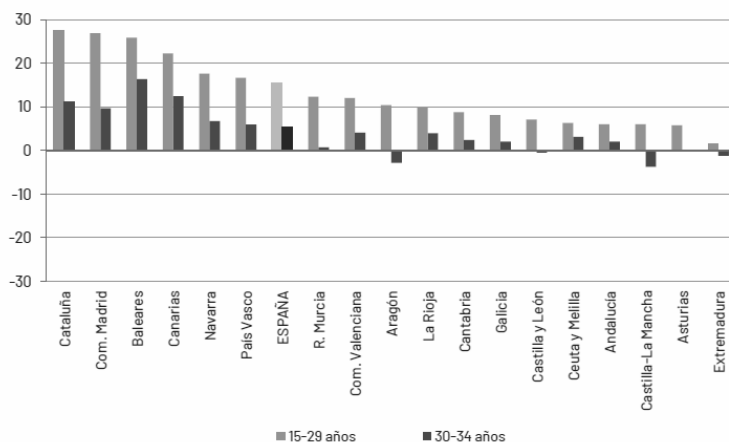
Una vez fuera, muy pocos egresados universitarios de origen extremeño regresarán para trabajar en Extremadura. Las principales comunidades de destino para cursar estudios superiores retienen trabajando a la inmensa mayoría de los perfiles que han formado: menos del 15% de quienes se titularon en 2010 en Madrid (14,9%) o Andalucía (11,6%) trabajaban en 2014 fuera de esas comunidades. En Castilla y León, sin embargo, la cifra sí supera el 30% (solo por detrás de Navarra y La Rioja, con 33,7% y 34,5% respectivamente), pero tampoco significa que ese 30% retorne a trabajar a la comunidad autónoma de origen familiar.

## **6. LA JUVENTUD EXTREMEÑA Y LOS SALDOS MIGRATORIOS**

Las dificultades y debilidades de los datos ofrecidos en los epígrafes anteriores redundan en una realidad casi inevitable: la emigración. Extremadura encabeza, según los últimos datos disponibles (de 2017) los peores saldos de migración juvenil del país, tanto en el plano internacional como en el plano interautonómico. Un análisis más riguroso sobre esta movilidad lo realizan Gentile y Hernández en la siguiente parte de esta obra, por lo que nos limitamos, a continuación, a enunciar algunas cifras y la comparación interterritorial.

En relación con el saldo migratorio exterior, es decir, con el extranjero, en 2013 la región se situaba cercana a la media estatal (en séptima peor posición, de diecisiete), y desde 2014 figuraba incluso en la mejor posición de entre aquellas con saldo negativo (solo tres en 2014, cinco en 2015 y tres, de nuevo, en 2016). El saldo migratorio con el extranjero no es especialmente llamativo, en términos absolutos, porque no es mucha la población extremeña que se va al exterior del país. Llegan más a la provincia de Badajoz, y del tramo que más personas llegan es de 25 a 29 años. Extremadura, en 2017, ocupa la peor posición, al ser la que menos gana (278 jóvenes en 2017), no por un aumento de las salidas desde Extremadura hacia el extranjero, sino por un distanciamiento con el aumento de las llegadas de más jóvenes extranjeros a otras comunidades autónomas, que se recuperan paulatinamente tras la crisis de 2008.

Saldo / 1.000 personas jóvenes residentes



**Gráfico 28.** Evolución del saldo migratorio con el extranjero de la población de 15 a 34 años (2017).

Fuente: OBJOVEM. Primer semestre de 2018.

Respecto al denominado saldo interautonómico, este con-  
 tabiliza la migración en la que Extremadura resulta más per-  
 judicada (salidas y entradas entre la región y el resto de  
 comunidades autónomas). De hecho, en 2017, la extremeña  
 es la única comunidad autónoma que pierde más del 1% de  
 jóvenes y de adultos entre 30 y 34 años, tendencia en la que  
 ya se situaba la región desde 2015, aunque entonces no ocu-  
 para el peor puesto. No obstante, solo ganan población joven  
 en el saldo interautonómico seis comunidades autónomas:  
 Islas Baleares, Cataluña, Canarias, País Vasco, Navarra y Ma-  
 drid, siendo esta última el principal destino de la emigración  
 de jóvenes desde Extremadura, seguida por Andalucía.

Debe tener en cuenta que Extremadura carece de grandes núcleos urbanos, con la excepción, si cabe, de Badajoz (poco más de 150.000 habitantes) y, de forma discutible, de Cáceres (menos de 100.000). Es muy probable que esta circunstancia condicione también la emigración juvenil: sin duda las dos capitales de provincia (y en menor medida, los núcleos de Plasencia, Mérida y Don Benito-Villanueva de la Serena) suponen una fuerza centrípeta para la juventud del entorno rural<sup>30</sup>, pero nos permite intuir que, al mismo tiempo, el movimiento migratorio de la juventud que sale de dichas zonas más urbanizadas será hacia otras comunidades con ciudades de mayor tamaño o atractivo (laboral o educativo, entre otros) dentro del territorio nacional: Madrid, Andalucía y Cataluña, principalmente.

Con los datos de 2017 es fácil apreciar que la provincia de Badajoz es un territorio con mayor flujo migratorio exterior e interior, que ha recibido 100 jóvenes más que la provincia de Cáceres desde el exterior (485 frente a 385), pero también con mucha mayor salida computada de jóvenes al extranjero (484 frente a 208). En este sentido, el saldo exterior es más positivo en la provincia de Cáceres que en la de Badajoz. Y en cuanto a la edad de la población migrante total, la mayor cifra de entrada desde el extranjero se produjo, en 2017, en el

---

<sup>30</sup> En el caso de Plasencia y Mérida, atraen población joven en muy pequeña medida por motivos de estudio, ya que sus centros universitarios de la UEx y de la UNED tienen un número de alumnos muy inferior al de Cáceres y Badajoz. Don Benito y Villanueva de la Serena suman casi 60.000 habitantes entre ambos municipios, pero carecen de centro propio de la UEx, aunque sí tienen de la UNED. Por ello, estos tres núcleos atraen solo población joven por motivos laborales, especialmente desde municipios del entorno de menor tamaño, pero no supera a las pérdidas demográficas.

tramo de 25 a 29, por lo que la inmigración en Extremadura es joven. No sucede igual con la emigración al exterior, que se produce más entre la población de 30 a 39 años que en etapas anteriores o posteriores.

Resulta llamativo que el INE y el Instituto de Estadística de Extremadura no ofrezcan de manera accesible las cifras netas desagregadas por edad de la migración interautonómica, como sí hacen para la migración exterior. La interautonómica la ofrecen solo en tres tramos que hacen imposible el cálculo de la migración juvenil: el IEEx categoriza la población por edad de 0 a 15 años, de 16 a 64 y de 65 en adelante, por lo que solo parece tener interés la migración en términos de edad laboral (16-64).



### **III. La investigación sobre la realidad social y económica de la juventud en Extremadura afronta enormes dificultades**

Existen distintos focos institucionales que podrían tener interés por la investigación de la realidad social y económica de los jóvenes en Extremadura, desde grupos de investigación universitarios hasta las propias instituciones públicas o las organizaciones juveniles. Sin embargo, solo existen obras aisladas, y no un seguimiento continuado de la realidad. Esto dificulta la adopción de políticas públicas al respecto mejor fundadas en evidencias empíricas.

#### **1. EL PANORAMA GENERAL DE LA I+D+I SOBRE JUVENTUD EN EXTREMADURA**

En el ámbito académico, el fenómeno ha sido estudiado en diversas ocasiones, aunque se han abordado más bien aspectos particulares de la situación socioeconómica, o sobre las percepciones de la inmigración y las identidades en la llamada “diáspora” extremeña. Sobre esta última dimensión, la migratoria, destaca por su complitud y calidad la obra coordinada por A. Baigorri (2009), si bien se formuló al inicio de la actual crisis económica, y sobre datos anteriores a tal fecha. En torno a aquella obra se reunió un cierto número de académicos que han continuado tratando el tema de forma ocasional. Acerca de la realidad socioeconómica general destaca la tesis de Urraco Solanilla (2017), sobre la precariedad laboral y vital de la “generación de la crisis” en Extremadura. López Oller (2016), como responsable académico del Observatorio

de Emancipación del CJE, ha publicado también el análisis específico ya citado, sobre los datos extremeños.

Acerca de la realidad fuera de Extremadura existen muchos más estudios socioeconómicos con perspectiva generacional. Destaca, por ejemplo, el análisis de las narrativas de las migraciones llevado a cabo por Feixa y Rubio (2017), también aludido *ad supra*. Pero tampoco parece fácil encontrar datos sobre estos movimientos migratorios que no sean los ofrecidos por el propio Instituto Nacional de Estadística, y desde luego, no existen datos propios para Extremadura al margen de estas fuentes clásicas.

Desde el ámbito institucional, existen tres tipos de organismos de los que cabría esperar, por su propia razón de existir, que hubieran profundizado más en la cuestión de la situación socioeconómica de la juventud extremeña.

En primer término figuran los institutos oficiales de estadística. De hecho, los únicos datos constantes (que permiten, por tanto, apreciar ciclos y evolución) son aquellos extraídos por el Instituto Nacional de Estadística (INE), y tratados para facilitar su accesibilidad por el Consejo de la Juventud de España (CJE), a través del OBJOVEM. El Instituto de Estadística de Extremadura (IEEx) no ofrece estudios específicos, propios sobre juventud, de forma periódica. Sí existe cierta información dispersa en los informes del IEEx, por ejemplo sobre variaciones residenciales, que utiliza en realidad los datos facilitados por el INE, a partir de los padrones municipales.

En segundo término, el problema tal vez debería haber suscitado un mayor interés, y más temprano, desde la denominada Administración juvenil, es decir, aquella parte de las

Administraciones públicas, sujetas a la dirección gubernamental<sup>31</sup>, que están especializadas (funcionalmente) en la política de juventud. De ellas cabría esperar una atención más priorizada y continuada a la cuestión.

En el ámbito estatal, el Instituto de la Juventud (INJUVE) encarga algunos estudios puntuales (e Informes generales cada 2 o 4 años, según cierta discrecionalidad política), de contenido monográfico especializado o “integrales”, sin una sistemática equivalente a la del OBJOVEM. En buena medida, se basa también en otras fuentes (Eurostat, INE, etc.). En todo caso, dispone de una importante herramienta de difusión (la Revista de Estudios de Juventud), aunque sin un enfoque específico de análisis continuado sobre el conocimiento de la realidad socioeconómica juvenil detallada por comunidades autónomas juvenil. En el ámbito autonómico, la actividad de investigación del Instituto de la Juventud de Extremadura es realmente residual<sup>32</sup>.

En tercer término, las propias organizaciones de participación juvenil estructurada, como los consejos de la juventud, han demostrado un reiterado interés por prestar una mayor

<sup>31</sup> Esta puntualización de sujeción a la dirección del Poder Ejecutivo, presumible para todas las Administraciones públicas (ex art. 97 CE, por ejemplo), es especialmente pertinente referida a este ámbito, ya que es cierto y ha sido una realidad durante décadas, en España, que ha habido órganos administrativos no sujetos a esta dirección, como son los consejos de la juventud estatal y autonómicos, que no son propiamente Administración juvenil, aunque sean Administración Pública y sean especializados en materia de juventud. Sobre su particular naturaleza, véase Mestre Delgado y Álvarez García (2018).

<sup>32</sup> En algunos de los Planes específicos, el IJEx sí abordó un mínimo análisis de la información existente sobre los temas tratados en cada caso (nos referimos a los planes especiales, no a los generales, sino varios realizados de forma específica sobre ciertas cuestiones, por ejemplo en 2015 al inicio de la pasada legislatura autonómica, y que son referidos, con algo más de detalle, en el tercer capítulo de esta obra).

atención a esta cuestión, pero son, de las tres instituciones señaladas, las que disponen de menos medios para afrontar semejante desafío. No obstante, destaca el tratamiento de la información del INE que financia el Consejo de la Juventud de España, como ya se ha mencionado<sup>33</sup>. Los datos cuantitativos tratados en estos Observatorio de Emancipación (actual OBJOVEM) son de extraordinaria importancia, por tratarse de la única fuente constante en el tiempo que facilita las cifras específicas y oficiales disponibles sobre la cuestión, de manera accesible por comunidades autónomas y con comparativas propias, tratadas por profesionales académicos.

Por su parte, el Consejo de la Juventud de Extremadura (CJEx) ha carecido habitualmente de medios suficientes para afrontar estudios inéditos sobre un tema tan complejo, aunque ofrece canales para la difusión de los análisis académicos generados sin su apoyo económico. Entre estos esfuerzos destacan, primero, la revista científica “Cuadernos de Investigación en Juventud”, que ha cumplido ya tres años de actividad ininterrumpida, con más de 20 estudios publicados. En segundo lugar, el CJEx también es el responsable del Seminario Internacional de Investigación en Juventud (iniciado en 2017), del que se encuentra ya en fase de programación su tercera edición anual, para noviembre de 2019. Una de las principales fortalezas de esta investigación es que parte de las propias in-

---

<sup>33</sup> Los números del Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España han sido trimestrales entre 2013 y 2015, y semestrales a partir de entonces. Este Observatorio ha sido fruto de la unificación estratégica de otras dos publicaciones periódicas del Consejo de la Juventud de España: el Observatorio Joven de Vivienda (OBJOVI), entre 2002 y 2012; y el Observatorio Joven de Empleo, entre 2007 y 2011.

quietudes de la juventud organizada, y no de instituciones gubernamentales, por lo que conecta a la comunidad científica con la sociedad civil.

Por todo ello, existen elementos objetivos para afirmar que sin estas instituciones propias de participación juvenil, lideradas por la juventud asociada, careceríamos de mucha más información. Puede constatarse cómo gran parte de las páginas anteriores recogen información elaborada, realmente, por mandato del Consejo de la Juventud de España. Pero su papel clave no ha estado garantizado en todo momento, y no se debe dejar pasar la oportunidad de advertir esta circunstancia. En 2013 se desencadenó una crisis política y jurídica, que llevó a los poderes públicos a adoptar medidas de muy dudosa racionalidad jurídica y de pésima calidad técnica<sup>34</sup>, recogidas después de manera muy poco afortunada en la Ley de Racionalización del Sector Público de 2014. Flessenkemper (2003) ya advirtió del enorme riesgo que suponía para la propia participación de la juventud en los procesos de toma de decisiones que les afectan el constante cuestionamiento institucional de sus órganos representativos, debilidad que afecta, según el estudio de este autor, a la práctica totalidad de redes participativas juveniles en Europa.

En todo caso, la investigación en juventud siempre afronta un problema inicial grave, al margen de la debilidad de las instituciones participativas juveniles. Los datos relativos a la población joven se ofrecen de forma carente de la más mí-

---

<sup>34</sup> Así lo acreditan los estudios de Mestre Delgado y Álvarez García (2018), Álvarez García, *et al.* (2018) y Álvarez García (2019).

nima coordinación y homogeneidad, y sin una suficiente reflexión crítica sobre los rangos etarios utilizados y su significado. Ya se ha mencionado el problema de los datos sobre migraciones interautonómicas por edad, ofrecidos por el Instituto de Estadística de Extremadura. Pero este caos de rangos afecta también a otros estudios, con rangos de difícil manejo para los estudios de juventud<sup>35</sup>. De esta forma, resulta difícil acceder a series históricas de los siguientes datos, que serían de mucha utilidad para la adopción de políticas públicas mejor fundamentadas en evidencias:

- a) Cuántos jóvenes totales emigran oficialmente desde Extremadura a otras comunidades autónomas, según su provincia de origen, y cuáles son sus provincias principales de destino (posiblemente exista el dato, aunque no sea de fácil acceso).
- b) Cuál es la diferencia entre jóvenes que emigran tras haber finalizado sus estudios (y qué nivel de estudios finalizan en Extremadura antes de marchar), y cuántos jóvenes emigran precisamente para realizar sus estudios en otra comunidad autónoma (posiblemente no exista siquiera un dato disponible).

Tampoco los rangos ofrecidos por otras fuentes (OBJOVEM, por ejemplo, con su distinción entre mayores o menores de 25 años) permiten intuir el efecto de los estudios

---

<sup>35</sup> Es frecuente, por ejemplo, que ofrezca los datos por edad en tres o cuatro rangos que dividan la juventud mezclándola, al menos en parte, con la población adulta, y haciendo muy difícil la discriminación de correlaciones y posibles circunstancias causales. Por ejemplo, la Tasa de Empleo la ofrece en rangos de 16-19, 20-25, 26-55 y 55 en adelante. Esto impide conocer diferencias por mayoría o minoría de edad general, población joven que presumiblemente ha terminado sus estudios reglados (mayor de 23-24, pero hasta 29), etc. Lo mismo sucede con la Tasa de paro.

superiores (normalmente cursados entre 18 y 23 años incluyendo estudios de segundo ciclo –máster–, aproximadamente), aspecto que puede ser crucial para la pérdida de población joven en Extremadura.

Por otra parte, existen indicios lógicos de que la mayor parte de las personas jóvenes migrantes no modifican sus datos de empadronamiento, o similares, hasta pasados varios años de su salida real, luego su salida es imposible de cuantificar por las vías convencionales, y no tienen verdadero reflejo estadístico. La falta de estudios demoscópicos específicos favorece la guerra de cifras. El cambio en las estrategias de movilidad (Feixa y Rubio, 2017: 10) de las nuevas generaciones migrantes con respecto a las de las décadas de 1960 y 1970 puede influir, también, en una plausible reducción del número de modificaciones de empadronamiento: los viajes pendulares no revestirán siempre la relevancia suficiente para modificar los datos de empadronamiento.

Al servicio de todo lo anterior, sería muy útil el establecimiento, por tanto, de rangos homogéneos o coordinados para las investigaciones y análisis científicos. Esto facilitaría comparar mejor la evolución de los datos disponibles, y su contraste con otros elementos estructurales de la sociedad joven contemporánea.

## **2. LAS CARENCIAS ESPECÍFICAS DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE LA POBLACIÓN JOVEN EXTREMEÑA**

Además de lo anterior, los estudios estatales utilizan muestras de Extremadura muy pequeñas, que impiden conceder fiabilidad a algunos datos precisamente para el ámbito autonómico (no digamos ya provincial), y a otros los hacen completamente inservibles. En realidad, hay casi más incertidumbres que certezas sobre los datos disponibles en un buen número de elementos que otras comunidades autónomas sí disponen de manera fiable y accesible (por el trabajo desarrollado desde el CJE a través del Observatorio de Emancipación, tratando diversas fuentes). Este epígrafe sirve, por tanto, para subrayar las carencias y dudas sobre los datos que afectan a la situación socioeconómica de la juventud extremeña, una vez que han intentado ser extraídos y analizados por los responsables del Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España.

Se pueden distinguir dos grandes conjuntos de datos conflictivos: un primer rango de datos poco fiables aunque, en principio, existentes y ofrecidos por el Observatorio antedicho, y un segundo rango de datos directamente no publicados, por estar sujeta a graves errores de muestreo. Estas carencias de información digna de confianza científica ponen en evidencia algunos de los focos, como mínimo, sobre los que sería conveniente una mayor y mejor atención del sector público extremeño responsable de incentivar la I+D+i. La situación actual perjudica, naturalmente, la adopción de políticas públicas basadas en evidencias.

En primer lugar, Extremadura carece de cifras accesibles, fiables y en un período reciente (es decir, al menos en los Ob-



servatorios de 2017 y 2018 son cifras ofrecidas con advertencias de precaución por los errores de muestreo de las fuentes clásicas originales), acerca de los siguientes datos:

- 1) Número de jóvenes emancipados en hogares jóvenes desagregado por sexo (y por tanto con posibilidad de apreciar diferencias de género). Desde 2017 ya existía incertidumbre especial para la cifra de varones de este dato, y en 2018 la incertidumbre sobre la fiabilidad de la cifra se extiende a ambos sexos.
- 2) Número, variación interanual y proporción respecto del total, de los hogares unipersonales (esto es, jóvenes emancipados individualmente, sin pareja ni piso compartido) entre los 30 y los 35 años. La incertidumbre ya afectaba a este dato en 2017, pero se ha agravado con la ausencia total de datos publicados para 2018.
- 3) Número de jóvenes entre 16 y 24 años con estudios primarios o sin estudios, en 2017. Esta incertidumbre se extiende al rango completo de 16 a 29 en 2018. También deben tomarse con cautela las cifras oficiales de la población de 16 a 29 años que está, precisamente, cursando ahora los estudios primarios. Lo mismo sucede con la población masculina que ya tiene estudios superiores y continúa cursándolos, o esta misma población en el rango de edad de hasta 24 años en 2018.
- 4) Número de hombres jóvenes (16-29) con estudios primarios o sin estudios, así como el número desagregado por edades y sexo de la población joven que cursa estudios superiores, en 2017 y 2018.
- 5) En 2017, no se consideraba fiable la tasa de actividad entre jóvenes varones con estudios superiores, incerti-

dumbre que afecta en 2018 al mismo dato (es decir, la tasa de actividad entre jóvenes que han terminado estudios superiores), pero referido a jóvenes ambos sexos de hasta 24 años. Además, la cautela se extiende en 2018 también a la tasa de actividad entre jóvenes con (solo) estudios primarios terminados.

- 6) Desde el nacimiento del Observatorio de Emancipación, nunca han sido fiables el número total ni la variación interanual de la población joven empresaria sin personas asalariadas a su cargo (aparte de, como veremos, el desconocimiento total del resto de cifras sobre empresariado joven).
- 7) Número de personas jóvenes ocupadas, desagregado por sexo y edad a tiempo parcial. Tanto en 2017 como 2018 parece ofrecerse con fiabilidad la cifra total de personas que se encuentran en esta situación de 16 a 29 años, pero no parece posible distinguir con seguridad quiénes de ellas son mujeres u hombres, y quiénes tienen más o menos de 25 años.
- 8) Número de personas desagregado por sexo que están ocupadas desde hace un año o más en la misma empresa. En 2018, además, esta incertidumbre se extiende a la desagregación del mismo dato entre menores y mayores de 25 años. Las mismas dudas de las cifras por género se tienen, en 2018, también sobre los jóvenes que llevan tres o más años en la misma empresa.
- 9) Número desagregado por edad y sexo de personas subocupadas, que parece imposible de distinguir tanto en 2017 como en 2018, e incluso afecta a la cifra total y la tasa de subocupación de personas entre 30 y 34 años.

- 10) Número desagregado por sexo de las personas jóvenes ocupadas que no cursan estudios. Esta misma incertidumbre afecta, en 2017, al número desagregado por edad y sexo de personas sobrecualificadas, y en 2018 incluso al número total de personas jóvenes sobrecualificadas.
- 11) Número desagregado por sexo de personas jóvenes con contrato indefinido, en 2017, aunque en 2018 directamente no se ofrece ni el dato de personas menores de 25 años con contrato indefinido, ni la cifra de mujeres jóvenes con este tipo de contrato.
- 12) Número de personas con contratos temporales de dos tipos de duración: tanto aquellos con contratos de entre cuatro meses y un año, como aquellos con contratos temporales de un año o más, tanto en 2017 como en 2018.
- 13) Número desagregado por edad y sexo de personas jóvenes que llevan un año o más buscando un empleo, tanto en 2017 como en 2018, aunque se ofrece una cifra total, en principio, fiable.
- 14) Existe incertidumbre sobre la distinción por sexos y edad (mayores o menores de 25 años) en todos los datos de jóvenes en paro según el nivel de estudios. Se ofrecen cifras sobre las que hay que tener cautela en la distinción de las personas en paro con los estudios obligatorios terminados, y sobre los jóvenes mayores de 25 años que están en paro y pueden acreditar estudios superiores.
- 15) Número de personas jóvenes dedicadas a labores del hogar, en 2017. En 2018 el dato directamente no es ofrecido.

En segundo lugar, el Observatorio de Emancipación del CJE no ofrece cifras, directamente, sobre los siguientes datos para 2017 y 2018 en el caso de Extremadura, a pesar de que sí son cifras conocidas a nivel estatal y en otras comunidades autónomas:

- 1) No hay cifras sobre los hogares jóvenes sobreendeudados en 2016 ni 2017, por lo que no parece accesible saber cuántos jóvenes están emancipados realmente imputando a gastos de vivienda más del 40% de los ingresos netos del hogar.
- 2) No se ofrece ningún dato sobre el porcentaje de jóvenes con viviendas en propiedad totalmente pagadas o sin pagos, lo que dificulta el cálculo del resto de regímenes de tenencia: no hay cifras acerca del porcentaje de menores de 25 años con hipotecas pendientes, o con viviendas cedidas gratis o a bajo precio por otros sujetos.
- 3) No hay ninguna cifra sobre los hogares jóvenes sin personas ocupadas, un conjunto de población especialmente vulnerable.
- 4) Sobre los datos del AROPE para 2016 y 2017, los posibles errores de muestra hacen aconsejable no ofrecer los porcentajes sobre la población de 16 a 24 años en riesgo de pobreza que esté ocupada, ni la población de 25 a 29 años en riesgo de pobreza que esté inactiva.
- 5) No parece aconsejable ofrecer ninguna cifra sobre las causas de inactividad que sean distintas del seguimiento a tiempo completo de estudios reglados (ignoramos datos sobre población joven con incapacidad permanente, por ejemplo, o dedicadas a labores del hogar como actividad principal, o con algún otro tipo de prestación).

- 6) Parece imposible distinguir, con fiabilidad, cuántos jóvenes en paro y con estudios primarios tienen más o menos de 25 años, y cuántos son hombres o mujeres. Lo mismo sucede para las cifras por edad y sexo de jóvenes en paro con estudios posobligatorios (secundarias y terciarios o superiores).
- 7) Acerca del tiempo de búsqueda de empleo, carecemos de datos accesibles sobre el número de jóvenes que llevan menos de tres meses buscando empleo, así como la variación interanual y la proporción sobre el total de la población joven en paro. Tampoco conocemos quiénes tienen menos de 25 años de entre aquellos que llevan de tres a menos de un año buscando empleo, ni cuántas mujeres jóvenes llevan este mismo tiempo en búsqueda de empleo. De hecho, solo tenemos cifras (dudosas) sobre los jóvenes y las personas entre 30 y 34 años que llevan un año o más.
- 8) Sobre la duración de los contratos temporales, apenas hay cifras (con riesgo de inexactitud también) sobre cuántos jóvenes tienen entre cuatro meses y un año de contrato, y un año o más. No se ofrecen cifras, ni siquiera dudosas, sobre los contratos que duran menos de cuatro meses (que sería un indicio claro de precariedad), ni hay cifras sobre menores o mayores de 25 años con distintos de contratos temporales, ni desagregadas por sexo. Es decir, lo desconocemos prácticamente todo sobre la contratación temporal de los jóvenes en Extremadura.
- 9) No se ofrecen cifras de las personas de menos de 25 años con contrato indefinido.

- 10) No existe ninguna cifra accesible sobre menores de 25 años en situación de subocupación, ni sobrecualificación.
- 11) No se ofrecen cifras fiables, y en la mayoría de los datos ni siquiera cifras aproximadas, sobre el empresariado joven, por lo que resultaría imposible medir el posible éxito de las famosas políticas de emprendimiento que tan extendidas se encuentran entre las Administraciones públicas. Tampoco conocemos el número ni la proporción de jóvenes que ayudan en las empresas o negocios familiares. Ni siquiera se ofrecen estos datos para personas entre 30 y 34 años.
- 12) No se aportan cifras sobre el número desagregado por edad y sexo de jóvenes ocupados con estudios primarios.
- 13) Acerca de la tasa de emancipación por nivel del nivel de estudios alcanzados, carecemos de cifras accesibles de ningún tipo sobre los menores de 25 años, y sobre toda la juventud (hasta 29 años) que tengan solos los estudios primarios o sin estudios acabados.
- 14) La cifra de jóvenes 16 a 29 años con estudios primarios que cursen otros estudios, o de mayores de 24 con estudios secundarios obligatorios que cursan otros estudios no parece accesible o mínimamente fiable, y el OBJOVEM desde luego no la ofrece. Tampoco la ofrece sobre los jóvenes de 25 a 29 con estudios posobligatorios que estén cursando otros estudios, ni de los menores de 25 que, teniendo ya estudios superiores, no cursan estudios.
- 15) Finalmente, desconocemos por completo la tasa de emancipación entre jóvenes menores de 25 años, ni el total de hogares jóvenes con tal edad, ni cifra alguna sobre los hogares unipersonales de 16 a 34 años.

Además, en 2018 se carece de información representativa de la precariedad laboral juvenil en Extremadura, conforme a la definición de Eurostat, según advierte el OBJOVEM. Igual sucede en otras cinco comunidades autónomas.

A todo lo anterior, se suman problemas estructurales que dificultan el manejo de la información y la cobertura de las lagunas existentes, tanto en el acceso a nuevos datos, como en la interpretación de los disponibles.

Así, en primer término, destaca la debilidad de la investigación sobre juventud (juvenología) en Extremadura. Existen investigadores aislados entre sí y poco coordinados en el Sistema Extremeño de Ciencia y Tecnología (SECTI), con algunos focos antiguos y otros nuevos en la Universidad de Extremadura, con escasas sinergias. Ningún grupo de investigación formalmente reconocido por el SECTI está especializado en los estudios de juventud.

La anterior advertencia redundante en la segunda, sobre la manifiesta falta de estudios continuados y coherentes sobre la realidad socioeconómica juvenil en Extremadura. Hay obras, sí, pero no se ha tratado la cuestión de manera continuada en el tiempo ni con suficiente amplitud. No parece haber equipos ni perfiles que hayan optado por especializarse en la realidad socioeconómica de la juventud extremeña (sí sobre conductas de ocio, sobre derecho de la participación juvenil, etc., pero no sobre realidad socioeconómica, y tampoco sobre migraciones). Una excepción a estas ausencias la representó, en su momento la obra ya mencionada de Urraco Solanilla (2017), aunque su autor ya no forma parte tampoco, por desgracia, del SECTI.

El Consejo de la Juventud de Extremadura ha sido la única institución pública autonómica que ha mostrado y hecho patente un interés expreso por la investigación de las cifras desconocidas<sup>36</sup>. Sin embargo, el Sistema Extremeño de Ciencia y Tecnología ha descartado considerar a este organismo como potencial centro de investigación, excluyéndole de un marco jurídico que le podría haber permitido dotarse de instrumentos y personas estables para acometer los desafíos existentes y ya mencionados. Esta exclusión contradice, por cierto, su expresa vocación científica reconocida por el Decreto 53/2017, de 25 de abril, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de la Juventud de Extremadura<sup>37</sup>.

Finalmente, el análisis cualitativo de la información disponible sí tiene cabida expresa en otras iniciativas del CJEx para el fortalecimiento del conocimiento científico sobre la juventud. Sin embargo, ambas iniciativas carecen también, en la actualidad, de la capacidad para sistematizar un flujo de análisis continuado, que interprete siquiera todos los datos disponibles.

<sup>36</sup> Este interés se ha evidenciado no solo por los eventos e infraestructuras dispuestos por la institución, sino también por la financiación directa de ciertos estudios, como el de pobreza juvenil anteriormente mencionado (2016).

<sup>37</sup> Acerca de esta situación existe un Informe específico del CJEx, “Informe para la consideración del Consejo de la Juventud de Extremadura como Centro público de I+D+i en el Sistema Extremeño de Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTI)”, de 10 de septiembre de 2018, que fue remitido al Secretario General de Ciencia de la Junta de Extremadura, sin que conste respuesta escrita al efecto.



# REFLEXIONES SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA ORIENTADA A LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE LA JUVENTUD EN EXTREMADURA

ENRIQUE HERNÁNDEZ DIEZ  
*UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA*

**Enrique Hernández-Diez** es Licenciado en Derecho por la Universidad de Extremadura, Máster en Relaciones Internacionales Iberoamericanas por la Universidad Rey Juan Carlos, y Máster de Investigación en Ciencias Sociales y Jurídicas por la Universidad de Extremadura. Trabaja como Científico Investigador del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Extremadura, especializado en la investigación sobre la participación juvenil y derecho de la juventud. Ha estudiado en la Universidad París-X Nanterre (Francia) y en la Universidad de Amberes (Bélgica). Ha participado como experto en el ECOSOC Youth Forum de Naciones Unidas y en otros espacios de planificación y participación juvenil a nivel internacional. Ha sido presidente del Consejo de la Juventud de Extremadura y vicepresidente del Consejo de la Juventud de España. Participa en organizaciones de la sociedad civil desde su infancia.

## I. CONTEXTUALIZACIÓN

En las siguientes páginas se recogen algunas consideraciones y reflexiones generales sobre qué reacciones caben, desde el sector público, frente a la realidad descrita y analizada con anterioridad. Es, por tanto, una batería sistematizada y orde-

nada de ideas más o menos genéricas sobre la política de juventud que podría darse en Extremadura, apoyada en el previo análisis sociológico, pero independiente de este. De hecho, es inevitable (y no se debe ocultar al lector) que las siguientes ideas recogen también reflexiones maduras desde hace bastantes años, dada mi particular experiencia personal en el Consejo de la Juventud de Extremadura. Esta plataforma me permitió lidiar con dos elementos que aquí se verán proyectados de forma recurrente: cómo es la realidad de los jóvenes (que se describe y se analiza en la parte anterior de este libro) y cómo podría ser si se actuara de forma distinta, y en qué radicarían esas posibles diferencias en la intervención pública, que facilitarían, quizá, puntos de inflexión sobre la realidad expuesta en las dos partes precedentes de esta obra.

Por motivos de espacio, renuncio a abordar y desgarnar ideas aplicables al sistema educativo, a la política de vivienda, o a otros ámbitos sectoriales íntimamente conectados con la política hacia los jóvenes. Centraré las siguientes páginas en dos bloques: ideas sobre una mejor política directa y general de juventud, e ideas sobre la política de empleo, teniendo en cuenta que las políticas de retención y retorno del talento han sido ya abordadas en la segunda parte de esta obra, por mis colegas Gentile y Hernández.

El objeto de esta tercera parte es, en definitiva, colocar el foco sobre algunas intuiciones acerca de un puñado de opciones alternativas. Dado que se trata de meras hipótesis, no puede ni debe creerse nadie que las siguientes páginas sean un compendio de recetas mágicas para resolver la difícil situación antedicha. Hay que insistir en ello, por realismo y hu-

mildad: son meras sugerencias, expresadas con cierta vehemencia en ocasiones, pero sugerencias al fin y al cabo. Están formuladas con plena conciencia de que es, con toda seguridad, la parte con menos carga científica, y más ensayística, de la obra en la que se integran. Es valioso subrayar su valor ensayístico, por la propia semántica de la palabra “ensayo”, aparte del género literario. Como son ideas no desarrolladas ni implantadas, no tenemos certeza empírica de que fueran a servir para lo que las formulo: resolver al menos parte de la realidad socioeconómica de la juventud extremeña. Tómense, por tanto, desde la validez que tengan tras un nuevo análisis de racionalidad efectuado por el propio lector.



## **II. CRITERIOS TRANSVERSALES PARA UNA MEJOR POLÍTICA PÚBLICA HACIA LA JUVENTUD**

Es evidente que muchos otros autores han abordado, de manera más profunda que lo se expone en las siguientes páginas, la teoría general sobre la política pública de juventud y sus deseables principios rectores<sup>1</sup>. A continuación pretendo apuntar algunos criterios transversales, que sugiero tener en consideración para la reflexión sobre las políticas de juventud que, en el contexto particular de Extremadura, pretendan ser diseñadas en el futuro con la expectativa de mejorar la situación de los derechos sociales de los jóvenes.

### **1. UN BREVE ANÁLISIS DE LOS PLANES INTEGRALES DE JUVENTUD EN EXTREMADURA**

Desde hace ya décadas, la acción de la Junta de Extremadura sobre la realidad juvenil ha estado catalizada a través de unos documentos estratégicos denominados Planes de juventud de Extremadura, con carácter plurianual. Los Planes integrales de juventud son documentos programáticos, de naturaleza meramente política, en los cuales se recogen las líneas estratégicas, las prioridades y las principales medidas que den respuesta a las necesidades y demandas de la juventud. Por este motivo se suelen realizar tras procesos de consulta con los propios jóvenes del territorio correspondiente, y persiguiendo (en teoría) un cierto consenso con las demás fuerzas

---

<sup>1</sup> Por todos, véanse Comas Arnau (2007), desde la ciencia política y otras ciencias sociales, y Álvarez García et al. (2018) desde las ciencias jurídicas.

políticas, para que sean textos que trasciendan las dinámicas electorales y la posible alternancia en las instituciones gubernamentales. En todo caso, su fuerza jurídica es meramente indicativa, nunca vinculante<sup>2</sup>.

En el caso concreto de Extremadura, tales textos recogen no solo la actuación de la Administración juvenil extremeña propiamente dicha (esto es, del Instituto de la Juventud de Extremadura –IJEx–, que encarna bajo la forma jurídica de organismo autónomo una estructura administrativa hoy equivalente a las direcciones generales adscritas a las diversas consejerías). Los planes han permitido hacer converger una amplia gama de medidas planificadas y ejecutadas por otros departamentos de la Junta de Extremadura. Extremadura es una de las pocas comunidades autónomas de España que ha contado con planes de juventud de forma ininterrumpida desde la segunda mitad de la década de 1990, hasta la actualidad. Si tomamos como referencia los Planes elaborados ya tras el estallido de la última crisis económica, han sido tres (el IV, el V y el VI Plan) los que han visto la luz en un contexto de especial dureza socioeconómica: el primero de ellos abarca desde 2009 a 2012, el segundo de 2013 a 2016, y el tercero de 2017 a 2020<sup>3</sup>. Cabría esperar, en ellos, una atención sin-

<sup>2</sup> Para una definición más exhaustiva y precisa sobre qué se entiende por un Plan integral de juventud, véase González Corchado (2009: 209 y ss.).

<sup>3</sup> La atención a estos tres documentos reviste el interés añadido de que el central de ellos, en términos cronológicos, fue elaborado durante la única etapa de la Junta de Extremadura en la que esta estaba supeeditada al gobierno del Partido Popular de D. José Antonio Monago, mientras que los otros dos planes se corresponden con la primera y la segunda legislatura de la Junta presidida por D. Guillermo Fernández Vara. De esta forma, el análisis de los tres planes podría revelar sesgos introducidos sobre la política de juventud en función del “color” político del Ejecutivo autonómico.

gular a esta realidad, y a los datos que sirven para sustentar los análisis que anteceden a este capítulo.

## **A. El contenido nominal y la sistemática de los Planes de Juventud de Extremadura en materia de desempleo y emigración juvenil desde el estallido de la crisis económica hasta hoy**

Un rápido repaso al contenido de los tres textos, en relación con las preocupaciones de la realidad analizada, arroja las siguientes conclusiones claras:

- a) El desempleo juvenil es un elemento abordado de forma explícita en los tres documentos (también lo era con anterioridad), que contienen al menos un eje de actuación enfocado de forma explícita a tratar medidas de fomento del empleo juvenil.
- b) La emigración juvenil extremeña no ocupa el mismo lugar que el desempleo, y apenas recibe alusiones genéricas en los dos primeros planes señalados<sup>4</sup>, aunque en el tercero de ellos sí figura como elemento relevante en el mismo eje que las medidas de empleo, tratándolo como “retorno”.

Sobre la atención sustantiva de los planes a la realidad del desempleo juvenil en Extremadura, en su sentido más amplio,

---

<sup>4</sup> Debe subrayarse, no obstante, una atención del texto muy superior a inmigración juvenil en Extremadura, fruto del interés de los propios colectivos juveniles por facilitar la integración de la juventud que llega. Este aspecto debe ser considerado de forma especialmente positiva, si tenemos en cuenta que Extremadura no es precisamente un lugar de llegada significativa de inmigrantes, sino todo lo contrario.

conviene subrayar varios aspectos. En primer lugar, en los tres planes analizados, las medidas vinculadas al empleo juvenil se sitúan en el primero de los ejes o focos de actuación del plan. Prueba esto la relevancia teórica y política concedida a la cuestión.

En el más antiguo de los Planes aquí analizados, el IV Plan, las medidas figuran desagregadas por subcategorías, lo que permite identificar un total de 16 medidas explícitas orientadas al empleo y al emprendimiento (medidas núm. 9 al 24), integradas en el Eje de Emancipación y autonomía, por lo que sería razonable completar las medidas totales vinculadas a la cuestión con aquellas de vivienda (8 medidas) y formación (44 medidas), que hacen un total de 68 medidas. El segundo de los Planes (V Plan) se subdivide en cinco Focos de Interés. De nuevo, el primero de estos Focos recoge un total de 98 medidas sobre “Emancipación: formación, empleabilidad, emprendimiento y vivienda” (en esta ocasión sin subdivisión interna dentro del Eje/Foco). El tercero de los planes abordados (VI Plan) recupera la nomenclatura de los Ejes. De nuevo, el primero de ellos es el que aborda las medidas de “Formación, empleo, emancipación, vivienda y retorno joven”. Destaca la inclusión del “retorno joven” en este Eje y la desaparición nominal (no entre las medidas, pero sí en el título) del “emprendimiento”. Así, el tratamiento nominal del objeto de esta obra pasa de 68 medidas proyectadas en 2008 (año de aprobación del IV Plan de Juventud) a 115 medidas proyectadas en 2016 (año de aprobación del VI Plan de Juventud), representando un incremento del número de medidas del 70%, lo que es muy notable. No obstante, la



incorporación de la dimensión de “retorno” en el Eje socioeconómico de estos planes apenas supone la adición de dos medidas explícitas<sup>5</sup>.

## **B. Análisis crítico sobre la elaboración y el contenido de los Planes de Juventud en Extremadura: fortalezas y debilidades de un instrumento desaprovechado**

Como resultado del análisis de los planes descritos, y con especial atención al actualmente en vigor (VI Plan), considero útil para el lector sintetizar algunas conclusiones.

**Primera.** Es digno de felicitación que los poderes públicos sean capaces de reconocer la existencia de una realidad problemática.

Aunque no se formule de manera más explícita, el IV Plan ya incluía, como primer objetivo sustancial<sup>6</sup>, la alusión a “(F)avorecer la autonomía personal (...) incidiendo especialmente en los ámbitos de emancipación, empleo, [y] vivienda (...)”. El V Plan fue más explícito, atribuyendo un objetivo propio a cada Foco de Interés. Siendo el primer Foco el de Emancipación, es natural que el objetivo fuera “(F)acilitar la

<sup>5</sup> Ya se ha tratado esta cuestión por parte de Gentile y Hernández, en el capítulo anterior de esta obra.

<sup>6</sup> En realidad es el segundo objetivo, pero podemos decir que es el primero sustancial, porque el ordinal primero es de carácter organizativo, situando al Instituto de la Juventud de Extremadura como institución de convergencia de la política pública autonómica.

autonomía de las personas jóvenes”, señalando que incluye “alcanzar los adecuados niveles formativos, suficientes aprendizajes, facilitar el acceso al empleo, el logro de la independencia personal y la emancipación”, entre otros. El VI Plan, por su parte, desglosa en dos objetivos estratégicos (letras c y d) las metas de carácter socioeconómico:

“c- Contribuir a generar empleo juvenil y a mejorar las condiciones de empleabilidad y para el emprendimiento, con la implicación de las administraciones y los agentes sociales y económicos.”

“d- Facilitar la inserción en el mundo del trabajo, a través de una actualización del Sistema de Garantía Juvenil basada en la atención y la evaluación personalizadas y en la prestación integral de apoyos requeridos por la persona joven.”

En definitiva, la situación del empleo juvenil no solo está recogida como necesidad de intervención autonómica, sino que ocupa las primeras posiciones de preocupación política en estos textos de planificación estratégica.

**Segunda.** Se aprecia una evolución significativa del enfoque sobre el retorno de los jóvenes. Así, en el IV Plan ignora directamente el fenómeno del retorno, y no contiene ni una sola alusión a este respecto. La única alusión sustantiva y reflexiva de este mismo IV Plan a la emigración se hace en términos genéricos (p. 10), asumiendo que es bastante medida la existencia de la Ley 3/1986, de 24 de mayo, de Extremidad. Sin embargo, el V Plan sí incluye el término “retorno” referido al regreso de población joven, pero la única alusión realizada se hace en términos muy optimistas, desde el si-

guiente razonamiento: como “gran cantidad de jóvenes están saliendo a otros países, el retorno futuro aportará cambios importantes”, como la diversificación del mercado laboral. El retorno se da por supuesto en este V Plan. El VI Plan, sin embargo, no solo incorpora al retorno como concepto nominal del Eje 1, sobre emancipación juvenil, sino que lo incorpora como objetivo (f) de todo el Plan, y se pretende concretar en un Programa de seis medidas (p. 43). En definitiva, el incremento ya demostrado de las medidas nominales previstas (del IV Plan al VI) revela un aumento progresivo de la preocupación política de la Junta de Extremadura hacia la cuestión de la emancipación juvenil en sentido amplio.

**Tercera.** Los Planes adoptados por la Junta son verdaderos compendios de toda la intervención directa (ejecutada por la Administración juvenil especializada, es decir, por el Instituto de la Juventud de Extremadura) y aquella transversal (realizada por Administraciones no especializadas en juventud pero que sí atienden necesidades de la juventud, como los departamentos de empleo, vivienda, etc.). En efecto, los planes recogen casi toda la actividad pública autonómica que la Junta de Extremadura considera que beneficia o sirve para el desarrollo de la juventud. Por tanto, en cada Plan aparecen recogidas las medidas políticas realmente desarrolladas en materia de empleo juvenil y retorno, salvo que hayan sido diseñadas con posterioridad a la adopción del correspondiente Plan. Estas últimas solían ser marginales, y con frecuencia eran posteriormente también incorporadas a dichos planes, aunque recientemente se ha disgregado mediante la adopción de los nuevos Planes de Empleo Joven.

**Cuarta.** La elaboración del Plan se revela, a todas luces, como el esfuerzo logístico de alcance de población más ambicioso del Instituto de la Juventud de Extremadura. Cada año que se elabora un Plan (el proceso efectivamente dura prácticamente un año entero), se contratan servicios especializados para su construcción, mediante numerosas consultas ciudadanas, análisis, encuestas y sesiones de coordinación.

**Quinta.** No obstante lo anterior, los tres planes analizados ignoran los datos socioeconómicos generales, y se limitan a recoger datos socioeconómicos de la muestra de población joven que ha participado en las consultas conducentes a la elaboración del respectivo Plan (1.411 jóvenes en el IV Plan, 798 en el V Plan, y 1.020 en el VI Plan). Los datos no se corresponden con fidelidad a los de sus respectivas generaciones porque el objeto de las muestras no es reflejar la realidad, sino recoger ideas, expectativas y reivindicaciones de la juventud para el diseño de la estrategia política. La inclusión, por tanto, de un análisis socioeconómico de tales muestras participativas solo sirve para acreditar que existe un sesgo y que la muestra no es fiel reflejo de la población a la que finalmente se dirige el Plan correspondiente. Esta es una de las primeras debilidades sustanciales de la planificación política en materia de juventud en Extremadura: los análisis sociológicos de la población destinataria no se integran de forma sistemática, o con suficiente profundidad, en los documentos que contienen las medidas que pretenden intervenir en dichas realidades. Aunque los datos puedan ser conocidos efectivamente por la Administración juvenil catalizadora del Plan (el IJEx), no son situados en su justo contexto,

ni son analizados por científicos profesionales independientes antes del diseño de las medidas que pretenden ser aplicadas.

**Sexta.** El diagnóstico de opinión de los jóvenes participantes en la elaboración de cada Plan parece una mera recopilación de frases aisladas, muchas veces descontextualizadas de los debates que puedan haberlas suscitado en los procesos de consulta. Tal y como es recogida en los planes, la participación resulta deslavazada, llena de incoherencias y trufada de percepciones no verificadas<sup>7</sup>. Es posible que una parte de la juventud participativa vierta estas opiniones, pero el reflejo final de estos procesos induce a considerar dos posibles circunstancias graves: 1) que los procesos participativos de esta naturaleza llevados a cabo por el Instituto de la Juventud son anecdóticos, meramente coincidentes cada ciclo que se pretende elaborar un nuevo Plan; y 2) que el peso relativo de la juventud participativa es mínimo, es decir, que el Instituto de la Juventud atribuye el mismo valor, por un lado, a las posiciones de la juventud que participa de forma anecdótica con, por otro lado, aquella que lo hace de manera constante (en procesos deliberativos de largo alcance), y que sí construye un discurso reivindicativo generacional propio, normalmente basado en evidencias, y en todo caso como fruto de un marco

---

<sup>7</sup> A modo de ejemplo, en el VI Plan se recogen sin conexión alguna, sin explicación ni hilo conductor, los textos de los post-its recabados de los talleres de las consultas de elaboración (véase la página 29), con párrafos enteros del tipo “Más formación. Futuro incierto. Pobreza y desigualdad. Visión material de la vida. Presión materialista. El muro de la experiencia. Espíritu de opinión dormida. Apatía entre iguales”, como supuesta respuesta a la pregunta “¿Qué ve en el movimiento asociativo juvenil en el contexto actual?”. En otros sitios, se acumulan expresiones a veces simplemente falsas, como (pág. 32) “No hay pobreza infantil”, junto a una mera recopilación de adjetivos, que obedece a “las potencialidades de la juventud extremeña enunciadas por los grupos”.

legitimado de posicionamientos legitimados de sociedad civil (participación juvenil organizada o estructurada).

**Séptima.** Los planes carecen de objetivos evaluables, incluso cuando señalan y reconocen que sus objetivos deben ser evaluables. Aunque estos objetivos se diferencian nominalmente (generales vs. específicos), no se aprecia diferencia sustancial alguna entre los objetivos llamados “generales” en cada plan y los objetivos “específicos” del mismo. La abstracción de los objetivos no es corregida mediante indicadores medibles.

El IV Plan constaba de tres Fines y dieciocho objetivos/compromisos, formulados todos ellos de forma genérica (impulsar, favorecer, facilitar...), sin determinar puntos de llegada en cada objetivo. El V Plan se dotó de Valores, Principios rectores y un Objetivo por cada uno de los cinco Focos de Interés. De nuevo, estos objetivos carecen de una meta tangible o revisable. Finalmente, el VI Plan sí hace referencia explícita a la existencia de indicadores cuantitativos y cualitativos. Sin embargo, no menciona ninguno de ellos, sino que emplaza su formulación a la propia evaluación del Plan, lo que implica poder alterar las “expectativas” tras los resultados. Además, alude a un catálogo de doce supuestos indicadores cuantitativos (más un decimotercero *apertus*, “formulado” con puntos suspensivos) que solo sirven para elaborar una posterior proyección numérica del plan (“número de medidas ejecutadas”, “número de jóvenes participantes, por bloques y por medidas”, etc.), pero no permite ni siquiera intuir a cuántos jóvenes se pretende alcanzar, o qué diferencia con el estado actual de cada cuestión se espera lograr (impacto sobre la juventud y sobre la sociedad en su conjunto). Esta cir-

cunstancia es una de las características que más debilitan la credibilidad de estos planes, convirtiéndolos prácticamente desde su origen en “papel mojado”.

**Octava.** La parte nuclear de los Planes (la más extensa en comparación con el resto de epígrafes) la constituyen las fichas de resumen de las medidas que se pretenden implantar. No son pocas las que se repiten de un plan para el siguiente. La sistemática de estas medidas obedece solo a la temática que abordan (se agrupan por Ejes, Focos o Bloques, según la nomenclatura de cada Plan), y carecen de cualquier otra secuencia de implantación, ya sea temporal o territorial.

El modelo de ficha sirve para homogeneizar la presentación de las medidas, en los tres Planes. Sin embargo, adolece de graves defectos que impiden o dificultan de manera notable su análisis y evaluación. En concreto, durante todo el período analizado, las medidas se limitan a señalar cuatro o cinco aspectos: 1) qué entidad de la Junta de Extremadura es la responsable directa de la medida; 2) una descripción, en pocos párrafos, de la medida; 3) la finalidad u objetivo general de la misma; 4) los objetivos específicos atribuidos; y, a veces, 5) el perfil específico de la población destinataria, normalmente expresada como un determinado rango de edad (no figura en todas las medidas).

En síntesis, las medidas carecen en la mayoría de los casos de: 1) presupuestos y aclaraciones financieras, 2) cronograma general del Plan y temporalización de la implantación de cada medida, 3) número de beneficiarios previstos en cada medida, 4) distribución de funciones y esquemas de corresponsabilidad.

Además, aunque se incluyen elementos parciales, estos Planes deberían mejorar considerablemente en otros aspectos.

Por un lado, sería deseable una mejor concreción de las metas perseguidas (sería lógico que los objetivos específicos concretasen los generales, pero no es así). Por otro lado, la carencia absoluta de población beneficiaria estimada o proyectada hace imposible conocer de antemano el impacto previsto del Plan, y qué será de la juventud extremeña tras su adopción.

**Novena.** La vocación de integrar a distintos actores queda limitada a una mera coordinación interdepartamental, ya que se limita a hacer converger en un documento la intervención de la Junta de Extremadura en materia de política juvenil. No hay medidas que sean responsabilidad de otras Administraciones ni de otras organizaciones<sup>8</sup>. Es cierto que los Planes han previsto, habitualmente, la incorporación de agentes externos a la propia Junta de Extremadura en las fases de diagnóstico previo, y de seguimiento o evaluación del Plan, pero no en la creación de medidas bajo responsabilidad no gubernamental, por lo que carece de una auténtica ambición de coordinación multinivel (estatal, autonómico y local) o social (Universidad, sociedad civil, etc.)<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> El único agente independiente de la Junta, inicialmente involucrado en estos planes con medidas propias (el CJEx), decidió no participar en incorporación de nuevas medidas a partir del VI Plan (sí se implicó en las consultas previas para el diseño). Ya había reestructurado su aportación a las fichas de medidas de forma significativa en el V Plan, años atrás. La causa de su salida obedece a una pretensión de reforzar su independencia: si otras instituciones ajenas a la Junta que sí intervienen en la política juvenil no podían añadir sus medidas, que lo hiciera el CJEx daba a entender que este formaba parte del entramado político-funcional de la Junta de Extremadura, algo completamente ajeno a su configuración jurídico-política. La relación institucional y funcional entre el CJEx y el IJEx requiere un análisis aparte que no es pertinente en esta obra.

<sup>9</sup> Los únicos elementos de política de juventud no autonómica que son recogidos en cada Plan son aquellos programas juveniles diseñados y esencialmente financiados por la Unión Europea (Erasmus+, Garantía Juvenil, etc.). Pero esto es así porque son ejecutados, en parte, por la propia Junta de Extremadura, y es esta parte la que se incluye.



## **2. FACTORES TRANSVERSALES QUE PODRÍAN MEJORAR LA POLÍTICA DE JUVENTUD EN EXTREMADURA**

A la luz de lo anterior, algunas de las posibles soluciones parecen obvias: no hacer aquello que no sostiene un mínimo análisis de racionalidad, como decir algo y aplicar lo contrario. No obstante, llevado al terreno específico de la política sobre la realidad socioeconómica de la juventud extremeña, el análisis anterior puede afrontarse con tres enfoques clave: primero, la conexión de los diagnósticos veraces con las medidas implantadas; segundo, un enfoque basado en derechos y reconociendo a la juventud como actora estratégica del desarrollo de la región; y tercero, una revisión de la política general para que esté basada en evidencias y con parámetros susceptibles de ser evaluados.

### **A. La planificación integral debe incorporar metas concretas evaluables conectadas con los diagnósticos que fundamentan la intervención pública**

En primer lugar, un diagnóstico acertado es indispensable para un tratamiento certero, pero tampoco basta la identificación del problema si se afronta de forma manifiestamente ilógica, es decir, si las medidas están desligadas de las realidades que pretenden afrontar.

El hecho de que casi cualquier plan de la Junta de Extremadura con incidencia en política juvenil carezca de un punto de llegada concreto permite afirmar, sin paliativos, que su evaluación realista es deliberadamente inviable. Esta renun-

cia conduce a no saber si se avanza mucho, poco, o nada. A mayor abundamiento, cuando sí se ofrecen “puntos de partida” y cifras “de llegada”, no especifica a qué tipo de situaciones correspondería tal cifra, o cuál es el impacto del resultado sobre las cifras del diagnóstico. Así sucede con el Plan de Empleo Joven de Extremadura 2017-2018 (decía querer beneficiar a 14.000 jóvenes por año), pero no conectaba las categorías recogidas en su diagnóstico con tales resultados esperados, por lo que ignoramos cuánta de esa población se beneficiaría de cada medida. La paradoja sobresale porque las medidas sí están presupuestadas en este caso de forma separada, pero es imposible determinar la relación diferenciada por actuaciones entre cuantías y resultados.

Uno de los aspectos más dramáticos de la planificación estratégica sobre política de juventud en Extremadura es la inexistencia de diagnóstico científico en los Planes Integrales. Hay conceptos que apenas aparecen enunciados nominalmente en las partes introductorias, como por ejemplo la noción de “pobreza”. Veamos un ejemplo de ello: ¿cómo afronta la Junta de Extremadura una tasa de riesgo de pobreza juvenil que afecta, en el contexto del último Plan integral, a más 70.000 personas jóvenes, más del 50% de la población total de 15 a 29 años<sup>10</sup>? La palabra “pobreza” u otras similares solo aparecen recogidas en cinco medidas del plan, siendo tres meramente informativas o formativas (para la sensibilización), sin incidencia directa para revertir la eventual situación de po-

---

<sup>10</sup> Estos datos son de los expuestos en la primera parte de la obra, extraídos del Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España, para el primer trimestre de 2018.

breza de ningún joven, y sin cuantificar en ninguna de estas medidas el número estimado o deseado de juventud empobrecida beneficiaria.

Por último, conviene subrayar que el mero aumento de medidas sin impacto cuantificado no aporta nada verificable a la solución del problema. Que los planes de juventud de 2017 tripliquen las medidas nominales para afrontar el desempleo, con respecto a los planes de 2013, no significa nada por sí mismo.

Como parte de la solución, por lo tanto, a las debilidades expuestas, podría tenerse en cuenta que los programas de intervención pública sobre la realidad de la juventud extremeña contemplen con claridad dos contenidos mínimos, obviados hasta la fecha.

En primer término, deben abordar cuál es el problema o problemas específicos que pretende combatir la medida, expresado con parámetros tangibles y, a ser posible, cuantificables. Cuando se desconozca la dimensión cuantitativa de un problema, es decir, cuando este no pueda ser enunciado con cifras o evidencias fiables, la primera medida racional para afrontarlo debe ser abordar un estudio que permita obtener dicho diagnóstico. No se deben programar medidas sin definir de manera precisa quiénes son los sujetos destinatarios. Y esta precisión exige ubicarlos en el territorio, como mínimo.

En segundo término, los planes deben abordar cuál es la dimensión del problema que va a ser resuelta gracias a la medida, es decir, cómo conecta la medida con el problema. Por ejemplo, habrá que aclarar qué parte (proporción, fase, territorio, etc.) del problema se va a afrontar. Hay que insistir en que es preferible una planificación política que admita abor-

dar solo un 10% del problema, en tal o cual período, antes que una planificación que se limite a desear la mejora, sin más, del problema general.

## **B. La política hacia jóvenes debe ser abordada desde un enfoque basado en derechos y considerando a la juventud como actor estratégico del desarrollo**

Es necesario abordar la política de juventud desde un enfoque basado en derechos. La juventud no es un problema, sino una parte de la población con cualidades singulares que conviene aprovechar (como actora estratégica) para el desarrollo de la sociedad en su conjunto. Este enfoque es reivindicado tanto por la doctrina especializada (por todos, véase E. Rodríguez, 2002), como por las principales instituciones internacionales que han afrontado la política de juventud y de las que España forma parte<sup>11</sup>. No debe obviarse el tradicional vínculo que se ha realizado entre política pública de juventud y políticas sociales, más que políticas de derechos civiles<sup>12</sup>. Esto ha perjudicado notablemente el desarrollo de una intervención pública basada en el reconocimiento de los jóvenes como sujetos titulares de derechos.

<sup>11</sup> Por todas, véase la Recomendación núm. 7 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros, sobre el acceso de los jóvenes a los derechos, de 28 de septiembre de 2016 [Ref. CM/Rec(2016)7].

<sup>12</sup> Que la política de juventud se ha considerado parte de la política social, incluso por la jurisprudencia constitucional, ha sido ya acreditado por estudios anteriores (por todos, véase Hernández Díez, 2017). España ha incorporado, en este sentido, la doctrina del Sistema de Naciones Unidas (Hernández Díez, 2018), en lugar de aquella implantada por el Consejo de Europa, que considera el ejercicio de los derechos civiles y políticos de participación como aspecto nuclear de la política de juventud (véase la CM/Rec(2016)7).

La posible manera alternativa para abordar la política de juventud, en este sentido, se puede sustanciar en dos enfoques complementarios: 1) que la política dirigida a los jóvenes les reconozca como sujetos de derechos, lo que requiere una configuración legal específica (*right-based approach*) que hoy en día no existe en Extremadura<sup>13</sup>; y 2) que la política general sea dialogada con los propios jóvenes en marcos reconocibles de participación ciudadana legitimada, por ser identificados como actores estratégicos del desarrollo, y no como sujetos pasivos de las políticas más o menos sociales de la Administración.

La falta de realización práctica de estos dos enfoques puede ser un grave perjuicio para desarrollo de políticas más efectivas de empleo juvenil y de prevención de la emigración masiva de jóvenes: se aplican políticas sobre una población a la que se le tiene en cuenta de manera muy superficial, y en procesos prácticamente anecdóticos<sup>14</sup>.

Sin embargo, existe un marco jurídico aplicable que sí recoge la expectativa de estos dos enfoques. Pivotan, en realidad, en torno al artículo 48 de la Constitución española<sup>15</sup>, y la posición vigente del Foro Europeo de la Juventud a este respecto

<sup>13</sup> Esto es así en Extremadura, entre otras razones, porque esta comunidad carece de un marco jurídico legal para preservar esta posición de la juventud como sujeto de derechos en las políticas públicas que les afectan: Extremadura es una de las pocas comunidades autónomas que carece, aún, de una Ley general o integral de juventud. La existencia de estas leyes tampoco garantiza el enfoque citado, puesto que puede tratarse de una Ley proteccionista, o basada en el denominado enfoque de riesgo (cfr. Rodríguez, 2002).

<sup>14</sup> Al máximo nivel político, Extremadura debía celebrar sesiones semestrales de planificación política sobre juventud, mediante el Consejo de Dirección del Instituto de la Juventud de Extremadura, del que a estos efectos forma parte el CJEx. Sin embargo, en los últimos siete años, este órgano no ha desarrollado más de cuatro o cinco sesiones formales, a pesar de contravenir así el mandato del art. 6.5 del Decreto 45/2008, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto de la Juventud de Extremadura.

<sup>15</sup> Dice este precepto: “(L)os poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”. Una exégesis sucinta del mismo está formulada por Mestre Delgado y Álvarez García (2018: 39-60).

es rotunda<sup>16</sup>, aunque todo ello parezca *terra incognita* para las autoridades públicas autonómicas y locales. De poco han servido los insistentes llamamientos del Consejo de Europa a este enfoque de la política basada en derechos<sup>17</sup>. Tampoco ha sido suficiente el Estatuto de Autonomía (Hernández Diez, 2017: 16-17), ni el mandato programático aludido de la Constitución española de 1978 (art. 48). La realidad es que la mayoría de las políticas de juventud se realizan sin tener en cuenta la participación de la propia juventud, o limitando su participación a la mera consulta, en el mejor de los casos.

Como consecuencia de lo anterior, podría ser positivo para este enfoque la adopción de, al menos, tres medidas especialmente importantes.

En primer lugar, que la Asamblea de Extremadura apruebe una Ley general de juventud dialogada desde el principio con los representantes de la juventud participativa, y que incorpore a su elaboración a la juventud más alejada de los procesos participativos. Esta Ley debería incorporar un catálogo de derechos de los jóvenes, no tanto porque estos tengan derechos distintos del resto de la población, sino porque los mismos derechos humanos comunes requieren una forma diferente de protegerlos y ejercerlos por razón de la edad<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Desde la postura expresada en la Resolución de 2016 sobre estándares de calidad en políticas de juventud (disponible en español con DOI 10.22400/cij.2.e010, en los Cuadernos de Investigación en Juventud, del CJEx), hasta la reivindicación de un tratado europeo sobre derechos de los jóvenes (para más información a este respecto, véase la siguiente comunicación del Foro Europeo de la Juventud, accesible a 20 de julio de 2019: <https://www.youthforum.org/youth-forum-demands-real-rights-based-approach-youth-policy>).

<sup>17</sup> Véase, por todas, la CM/Rec(2016)7.

<sup>18</sup> Que los jóvenes son sujetos que ejercen sus derechos humanos de forma diferenciada es algo que España reconoció al ratificar, en 2008, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, hecha en Badajoz en 2005. Pero también es una reivindicación del Foro Europeo de la Juventud, como consta en diversos textos ya citados en esta obra, y de otras instituciones internacionales (véase, a este respecto, Hernández Diez, 2018).

En segundo lugar, la Junta de Extremadura debería dar cobertura a la implantación de un verdadero mecanismo de co-gestión, o al menos de codecisión, de las políticas autonómicas dirigidas a la población joven. Esto pasa, primero, por hacer un uso coherente con el ordenamiento jurídico de aquellos órganos ya existentes, pero también requiere reconsiderar la composición de estos, dado que en la actualidad apenas dan voz al mismo sujeto político: los distintos departamentos de la misma Junta de Extremadura.

En tercer lugar, los poderes públicos autonómicos responsables de la política juvenil (Ejecutivo y Legislativo) podrían considerar obligarse jurídicamente a establecer un esquema del llamado “diálogo estructurado”, u hoy renombrado en la Unión Europea como “Diálogo con la juventud”. En definitiva, se trata de dar cabida a una comunicación estable entre dos sujetos clave: a) jóvenes y organizaciones juveniles, y b) responsables políticos desde un enfoque plural (es decir, no solo con los responsables del Poder Ejecutivo). Todo ello conforme a una agenda de asuntos codecidida.

Por respeto al espacio de esta obra, no abundo más en otras ideas posibles (como la importante reforma legal de las instituciones juveniles en Extremadura, el diseño de un esquema progresivo de legitimación de la participación cívica y política juvenil, o la creación de un procedimiento de defensoría juvenil -*ombudsman*-, entre otras), que podrán ser desarrolladas en futuros trabajos.

## **C. La política pública de juventud en Extremadura requiere una reforma estructural que racionalice la intervención basada en evidencias**

A diferencia de otros ámbitos políticos como el medioambiente o el urbanismo, la política juvenil carece de reglas expresas que obliguen a las autoridades a recabar informes preceptivos, o análisis técnicos o científicos validados con anterioridad a la implantación de las medidas. Pero la falta de estas no avala la irracionalidad de ignorar las evidencias empíricas.

El punto de origen de la realidad juvenil no tiene la suficiente relevancia en la planificación política sobre juventud, y esto es evidente porque los planes de juventud carecen de auténticos diagnósticos científicos, como ya he advertido<sup>19</sup>. Por otra parte, las medidas implantadas son evaluadas solo en el seno del contexto administrativo que los Planes de Juventud prevén, es decir, en órganos *ad hoc* compuestos por representantes de la Administración autonómica y el Consejo de la Juventud<sup>20</sup>. Pero no se encomiendan análisis científicos independientes<sup>21</sup>. Tampoco consta en los Planes de Juventud un

<sup>19</sup> Una excepción parcial a lo anterior la constituyeron los Documentos-Base de planificación sectorial que el Instituto de la Juventud desarrolló al inicio de la IX Legislatura (en el segundo semestre de 2015), en el marco de la denominada Agenda del Cambio. También consta este diagnóstico en la

<sup>20</sup> Decreto 59/2017, de 10 de mayo, por el que se crea el Observatorio del VI Plan de Juventud de Extremadura.

<sup>21</sup> Los que existen son, realmente, elaborados por la propia iniciativa del contexto académico, que no siempre dispone de toda la información necesaria para abordar tales análisis. Un ejemplo de buena práctica científica, excepcional, en esta dirección, lo recoge la obra de Simancas Rodríguez (2016: 96-97), que ofrece indicios claros, basados en las evidencias disponibles, sobre la ineficacia de algunas políticas muy discutidas en nuestra región, el Programa 18-25, como la conocida “ESO de los mil euros”, del Ejecutivo de D. José Antonio Monago, en la VIII Legislatura.



esquema territorial de implantación. La política juvenil extremeña de ámbito autonómico cuenta con muy pocos elementos de vinculación directa con el territorio: no existe una estructura territorial general del Instituto de la Juventud de Extremadura<sup>22</sup>. Ello impide aplicar los estándares europeos de proximidad. Las medidas recogidas en los Planes no parecen sistematizarse territorialmente de forma coherente entre ellas (que donde no llegue una, llegue otra, por ejemplo<sup>23</sup>). Más bien parece que se planifica cada una en función del alcance de sus instituciones responsables. La falta de una estrategia territorial impide conocer dónde llegan realmente los recursos públicos y dónde no. Los destinatarios que figuran en los resúmenes de las medidas no parecen converger en una aplicación de vocación globalista (que a quienes no atiende una medida, sí atiende otra), sino que responden a una lógica autónoma de cada medida por separado, según el mejor criterio que tiene cada departamento administrativo responsable.

Todo lo anterior debería ser corregido, para que el esfuerzo público pudiera ser más eficiente, y aprender de sus propios errores. Por ello sugiero desarrollar una política que tenga en

<sup>22</sup> Algo que por ejemplo sí existe en Andalucía, dada su dimensión, organizada en direcciones provinciales. Ese esquema en Extremadura sería muy poco operativo, dada la cantidad y dimensión de nuestro mapa provincial, pero veremos cómo otros esquemas territoriales sí podrían ser tenidos en consideración, y son pertinentes.

<sup>23</sup> Sucede que existen en Extremadura extensiones de 2.500 km<sup>2</sup> sin ningún servicio constatable o verificado de información juvenil, por ejemplo, en zonas que no están precisamente despobladas, o no son en absoluto las que menor población joven tienen. Esta cifra se ha calculado de manera aproximada para la extensión que abarca un perímetro trazado entre Montijo-Badajoz-Olivenza-Higuera de Vargas-Valle de Santa Ana-Zafra-Almendralejo, de acuerdo a la información sobre “puntos de información” y otros agentes del Directorio de Servicios de Información juvenil del Instituto de la Juventud de Extremadura, cfr. <http://juventudextremadura.juntaex.es/web/listado-directorio-sij> (disponible a 21 de mayo de 2019).

consideración las siguientes dos claves metodológicas: 1) la elaboración, la disponibilidad y el acceso público de los diagnósticos veraces elaborados antes, durante y después de la ejecución de las medidas; y 2) la intervención basada en mapas territoriales y en gradaciones humanas de las necesidades, para controlar el progreso de cumplimiento del objetivo con parámetros conocidos y manejables por agentes externos de evaluación.

Acerca de la primera clave, sería deseable que la Administración autonómica y las Administraciones locales, en sus respectivos ámbitos de competencia sobre la política juvenil, desarrollaran y dieran cuenta pública (transparente y accesible) de que cada medida dirigida a intervenir en la situación de la juventud se adopta contemplando tres diagnósticos concretos: 1) antes del diseño final de la medida y el inicio de su implantación; 2) durante la implantación de la misma para verificar el progreso o no de la medida; y 3) al finalizar el plazo dado en su programación para la consecución de los objetivos que correspondan<sup>24</sup>. En el fondo, de lo que se trata es de implantar una cultura que obligue al estudio, fundamentado en evidencias, de las realidades sobre las que se legisla, se regula o se administra, antes de proceder a dicha intervención pública. Esto es algo común en numerosos ámbitos sectoriales de intervención administrativa, pero no (aún) en materia de juventud.

Aparte, como ya advertí, no solo antes de la implantación de las medidas sería pertinente este análisis, sino también durante

---

<sup>24</sup> Es cierto que estos análisis antes y durante suelen realizarse por parte de los técnicos y profesionales de la Administración interviniente. Sin embargo, lo que aquí se propone es dotarlos de procesos externos de verificación que reduzcan el margen de incertidumbre sobre la calidad de los mismos, por un lado, y que incorporen parámetros que no siempre son tenidos en cuenta en la gestión pública ordinaria, por múltiples causas (las urgencias cotidianas, la interferencia de expectativas políticas, etc.). Una fórmula para mejorar la calidad de estos diagnósticos podría ser la aplicación de los mecanismos de revisión ciega por pares, como se hace en los procesos de edición científica de las revistas académicas.

la propia ejecución de las mismas. El diagnóstico *in itinere* permitiría enmendar posibles fallos de aplicación antes de la evaluación final de cada política. En cualquier caso, también el diagnóstico final es indispensable para ponderar la eliminación de las medidas, su continuidad, o sus reformas pertinentes. Este último es el más relevante que debe ser ejecutado al margen de la Administración interviniente, pero con los parámetros e indicadores objetivos de evaluación adoptados por ella *ex ante*.

Sobre la segunda clave (la intervención basada en la proximidad territorial y la segmentación de la población), sería conveniente incorporar los dos enfoques de manera sistematizada. Se cruzarían generando un eje de coordenadas, o un mapa con dos capas. En el primer eje o capa, situaríamos un esquema de división territorial para abordar de manera más racional las políticas de juventud en la región, como ya hacen otros muchos departamentos de la Administración autonómica<sup>25</sup>. En el segundo eje o capa, ubicaríamos la especialización por razón de los sujetos jóvenes a los que se dirigen las políticas, que podría facilitar incluso la ordenación de las urgencias de intervención pública, según el grado de vulnerabilidad de los subgrupos identificados.

El primer eje es indispensable para medir y constatar la desigualdad de oportunidades en función del lugar de residencia, o poder establecer un esquema racional de inversión en el territorio. La importancia de una implantación multi-

---

<sup>25</sup> De hecho, alguno de estos esquemas podrían ser tenidos en consideración como posible modelo para su réplica por parte de la Administración juvenil: existen tanto las gerencias de zona del Servicio Extremeño de Salud, como las más pertinentes cuarenta y una gerencias territoriales del Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE).

nivel (europea-estatal-regional-local) de las políticas de juventud ha sido ampliamente fundamentada por organismos internacionales<sup>26</sup>. En Extremadura no ha existido una delegación explícita de competencias en materia de política de juventud a los entes locales hasta el art. 15.1.7º de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura. Desde su entrada en vigor, no ha habido ningún cambio constatable en la Administración juvenil autonómica, ni en las grandes ciudades, ya que con anterioridad a esta norma, y desde hace décadas, algunos municipios sí ejecutan políticas juveniles, aunque sea sin una coordinación con la Administración autonómica encauzada mediante órganos o procedimientos formales para ello. El IJEx sí dispone de algunos tipos de infraestructuras sobre el terreno: albergues juveniles<sup>27</sup>, centros juveniles<sup>28</sup> y la Red Extremeña de

<sup>26</sup> A este respecto, resulta de especial importancia aludir a la Carta Europea Revisada sobre la Participación de los Jóvenes en la vida local y regional, adoptada por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa el 21 de mayo de 2003, y recogida por el Comité de Ministros mediante su Recomendación núm. 13, de 17 de noviembre de 2004; pero sobre estos aspectos aquí tratados se han reiterado los gobiernos europeos mediante numerosas Recomendaciones del Comité de Ministros a los Estados miembros. Quizá una de las más recientes sea la de ref. CM/Rec(2017)4.

<sup>27</sup> Existen tres albergues públicos gestionados por la Administración juvenil (en Valencia de Alcántara, en Jerte y en Baños de Montemayor).

<sup>28</sup> La estructura de centros juveniles es más compleja: veinte “Espacios para la creación joven” (en veinte municipios medios, ocho de la provincia de Cáceres y doce en la de Badajoz), y tres “Factorías” jóvenes (Mérida, Plasencia y Badajoz). A estos habría que sumar el Espacio para la Creación Joven de Cáceres (de gestión propia por parte del Ayuntamiento, no de la Junta, aunque la infraestructura fuera financiada por el presupuesto autonómico), y los denominados Espacios de Convivencia y Ciudadanía Joven (pensados para municipios de menos de 3.000 habitantes, de dotación autonómica pero gestión municipal), sobre los que no existe ahora mismo información clara por parte del Instituto de la Juventud, pero en 2014 parece que su número superaba el medio centenar —así se desprende de esta nota de prensa de la Junta de Extremadura del 14 de febrero de 2014 (disponible a 20 de mayo de 2019): <http://www.juntaex.es/comunicacion/noticia?idPub=11650#.XOPhSVTtmQQ>). Toda la información facilitada al respecto por el IJEx se puede consultar en su web oficial (disponible a 20 de mayo de 2019): <http://juventudextremadura.juntaex.es/>.

Información y Documentación Juvenil<sup>29</sup>. Sin embargo, son manifiestamente insuficientes para acometer una política de juventud de alcance integral, que llegue a toda la juventud del territorio. La principal carencia, en cualquier caso, es de recursos humanos: apenas existen en toda la región verdaderos “trabajadores juveniles” (*youth workers*<sup>30</sup>) con atribuciones de alcance fuera de las instalaciones descritas, o fuera de los servicios centrales del IJEx.

De los modelos disponibles sobre cuál debería ser la unidad territorial mínima con la que se planificaran las políticas de juventud, tras una dilatada reflexión me he inclinado por considerar que la más pertinente es aquella de los Grupos de Acción Local<sup>31</sup>: veinticuatro territorios rurales y cuatro territorios urbanos. No obstante, lo verdaderamente urgente sería disponer de una estrategia con base territorial, sea cual sea.

El segundo eje se refiere a la identificación de las necesidades y vulnerabilidades subjetivas de los jóvenes, que justifican la intervención pública. No basta dividir la región en zonas geográficas para concretar mejor cómo intervenir hacia cada joven, ya que en cada zona encontraremos también conjuntos de jóvenes que requieren distintas políticas públicas,

<sup>29</sup> Esta Red forma parte a su vez de las redes estatales y europeas homónimas. En la región, el Instituto de la Juventud de Extremadura ejerce como Centro coordinador (desde su sede de Mérida), pero en realidad hay tantas “oficinas”, “puntos” o “tableros” de los regulados por la normativa autonómica, como aliados estratégicos encuentra el Instituto (Ayuntamientos bienintencionados y con medios, organizaciones juveniles privadas, etc.), sin que conste una planificación precisa de intervención para garantizar un alcance global u homogéneo sobre todo el territorio autonómico

<sup>30</sup> Sobre este concepto de difícil traducción al español, véase la Recomendación núm. 4 de 2017, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, con ref. CM/Rec(2017)4.

<sup>31</sup> Sobre estas figuras, véase la web (disponible a 20 de julio de 2019): <https://redex.org/>.

basadas en la distinta posición frente a sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

A modo de ejemplo, debería ser posible identificar y distinguir cuánta población joven ha abandonado prematuramente los estudios, frente a la población joven que se encuentra sobre-cualificada dentro de una misma zona, para priorizar las inversiones y los esfuerzos de difusión con base en evidencias. Debería ser posible encuadrar con facilidad qué intervenciones públicas están al alcance de jóvenes que cursan estudios secundarios o terciarios, que buscan un primer empleo, un empleo estacional o un puesto de trabajo mejor, que buscan mejorar su cualificación o acreditar un aprendizaje no formal, por ejemplo. Pero en términos no vinculados a sus derechos sociales, por ejemplo en el ámbito de los derechos civiles, sería conveniente también que la planificación política sobre juventud tuviera en cuenta los grados desarrollo cualitativo y cuantitativo de la participación social y política juvenil en cada zona, por ejemplo, dónde se concentra la juventud más alejada de la centralidad política, menos afecta a la participación democrática.

La segmentación de población joven en cada territorio debería tener en cuenta los distintos factores que condicionan las políticas socioeconómicas de juventud: nivel de estudios, situación de empleo, ingresos familiares y personales, grado de cualificación, etc. Todo ello orientado a facilitar la comprobación del equilibrio racional de los esfuerzos: que no hay sectores sobreatendidos ni excluidos, que la publicidad institucional responde a las características subjetivas de los destinatarios de cada medida, y que la inversión se ordena en base a urgencias racionalizadas tras una comparativa global.

### III. ANOTACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LA POLÍTICA DE EMPLEO JUVENIL EN EXTREMADURA

En los últimos años, la política específica de empleo juvenil ha sido recogida y catalogada en dos planes específicos: el VI Plan de Juventud ya mencionado, y el Plan de Empleo Joven de Extremadura 2017-2018<sup>32</sup>. Ambos han sido mencionados al final de la segunda parte de esta obra, en cuanto afectan a las políticas de retorno (y “retención”) de la población joven, por lo que las siguientes páginas no abundarán en ello.

En marzo de 2019, la Junta de Extremadura anunció que pondría en marcha un nuevo Plan de Empleo Joven 2019-2020, con una inversión prevista de 32 millones de euros (el doble que el período anterior), si bien este último Plan no constaba aprobado o publicado por la Junta de Extremadura a mediados de 2019<sup>33</sup>. En todo caso, parece fuera de duda que existe una intervención pública cierta, fácil de identificar, y potencialmente evaluable, en materia de empleo juvenil. Esto supone una diferencia notable con períodos anteriores que debe ser felicitada. Cuestión distinta es que sean públicas las evaluaciones (no constan) o que se hayan producido por parte de agentes ajenos a la propia Administración involucrada (no

<sup>32</sup> Aunque el número previsto de personas jóvenes beneficiarias del VI Plan de Juventud no consta, el Plan específico de empleo joven sí calculaba alcanzar a un total de 28.000 jóvenes mediante todas sus actuaciones entre 2017 y 2018, con una inversión prevista de 16,6 millones de euros.

<sup>33</sup> Debe señalarse que la sistemática pública sobre planes y programas plurianuales de la Consejería de Educación y Empleo de la Junta de Extremadura permanece desactualizada desde el 21 de septiembre de 2015, por lo que no refleja en absoluto el estado actual de la programación política y normativa sobre esta materia (como puede constatarse, a 19 de julio de 2019, mediante este enlace: <http://www.juntaex.es/con04/planes-y-programas-anuales-y-plurianuales>).

han sido encontrados). No obstante, parecen persistir algunas debilidades que podrían ser afrontadas con las siguientes ideas específicas.

### **1. Una necesaria revisión de los mecanismos de coordinación política y técnica**

No sería justo afirmar que la coordinación entre administraciones y actores estratégicos del empleo juvenil sea inexistente. Pero decir que no es suficiente tampoco debería sorprender a nadie que la conozca de cerca<sup>34</sup>. La principal responsabilidad de ejecución de las “políticas activas de empleo” reside en la Administración autonómica (art. 11.7 del vigente Estatuto de Autonomía de Extremadura), por lo que debería ser esta quien liderara la coordinación entre los agentes relevantes sobre esta cuestión. Si tomamos como referencia el documento político más significativo sobre empleo juvenil adoptado por esta Administración en los últimos años (el Plan de Empleo Joven 2017-2018), podemos constatar que solo considera interlocutores relevantes para el seguimiento de las medidas a la propia Junta de Extremadura y a los agentes sociales (sindicatos y patronal representativa)<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> La última vez que la Junta de Extremadura reunió a diversos agentes ajenos a ella misma en torno al empleo juvenil, como asunto particular, fue en 2013. Entonces reunió durante meses, de manera periódica, a representantes de agentes sociales, de la Universidad de Extremadura, del Consejo de la Juventud de Extremadura y diversos departamentos de la Administración autonómica, al máximo nivel político (presidentes, vicerrectores competentes, etc.), aunque el resultado de aquellas reuniones se limitó a la organización del denominado “Foro de Garantía Joven”, tras el cual prácticamente cesaron las convocatorias (véase, disponible a 19 de julio de 2019, la siguiente noticia en la prensa digital, de 25 de noviembre de 2013, en El Periódico Extremadura: [https://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/badajoz/foro-garantia-joven-reune-mas-600-personas\\_771153.html](https://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/badajoz/foro-garantia-joven-reune-mas-600-personas_771153.html)).

<sup>35</sup> Así se desprende de la lectura combinada de quiénes son los firmantes del Plan (pág. 1) y quiénes se reúnen en los órganos de seguimiento del Plan (pág. 28).



El enfoque aplicado excluye, de forma deliberada, a actores tan importantes como la Universidad de Extremadura, o representativos de la propia juventud o del tercer sector general, pero además no cuenta con las Administraciones locales, ni con representantes de quien comparte competencias normativas en materia de política de empleo (el Estado). Por lo tanto, existe una obvia debilidad en la coordinación de los agentes estratégicos implicados de hecho en la política juvenil de empleo. Esta exclusión desoye las principales directrices y recomendaciones internacionales al respecto<sup>36</sup>. La falta de participación estable, continuada, libre y eficaz de estos agentes empobrece el diseño, la implantación, la ejecución y la evaluación de las medidas adoptadas. Especialmente grave es la exclusión, en estos procesos, de las instituciones legitimadas de representación juvenil (es decir, los consejos de la juventud, autonómico y locales).

Una alternativa concreta sobre esta cuestión ya fue presentada por el Consejo de la Juventud de Extremadura a la Junta de Extremadura en 2013, sin éxito<sup>37</sup>. Entonces, cuando este organismo fraguaba la idea, después fracasada, de un Pacto Civil por la Garantía Juvenil, propuso a los distintos agentes que se comprometieran con un esquema de coordinación

<sup>36</sup> Sin ánimo de exhaustividad, puede constatar la insistencia del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la relevancia de la co-gestión de las políticas de juventud, que debe abordarse integrando en el diseño, ejecución y evaluación de las mismas a las organizaciones juveniles representativas, y en concreto a los consejos de la juventud, en todos los niveles territoriales (del local al nacional), implementando mecanismos de co-gestión. Por todas, véase la Recomendación núm. 7 de 2016, de dicho Comité a sus Estados miembros (entre los que está España), sobre el acceso de los jóvenes a sus derechos [ref. CM/Rec(2016)7].

<sup>37</sup> Así consta en diversos documentos, como el de "Propuestas CJEx en GJ a SEXPE", de 31 de mayo de 2013, entre otros muchos que figuran en el archivo del Consejo de la Juventud de Extremadura.

que, a grandes rasgos, obedecía a los siguientes criterios, algunos quizá muy obvios, pero que no están siendo aplicados.

En primer lugar, es necesaria la creación de espacios estables de diálogo para la planificación y el seguimiento específico de la política de empleo juvenil (es decir, comprometer a los agentes a la continuidad de la coordinación), frente a las reuniones políticas o técnicas esporádicas. Sin espacios de encuentro con una auténtica continuidad en el tiempo, que dé cita a los mismos sujetos las veces suficientes para construir una progresión en su trabajo colectivo, es difícil trascender los meros eventos institucionales, o las convocatorias de simple cumplimiento formalista.

En segundo lugar, es imprescindible la integración en dichos espacios estables de los agentes estratégicos reales, en una forma más próxima al diálogo civil, y no solo fruto de la coordinación interdepartamental. Es decir, la participación en dichos espacios debe trascender a los representantes de los departamentos de la Junta de Extremadura. También debe superarse el clásico diálogo social (esto es, integrando solo a los agentes sociales)<sup>38</sup>. En este sentido, la implicación de las propias organizaciones de sociedad civil joven no es una opción para hablar de políticas de empleo juvenil<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Un formato de cuádruple hélice (academia + sociedad civil + sector público + empresas) defendido por múltiples instancias reuniría a actores académicos y científicos, y representantes de la sociedad civil organizada (tercer sector), además de una pluralidad de Administraciones intervinientes (no solo autonómica, sino también locales: diputaciones provinciales y ayuntamientos), junto a los clásicos agentes sociales, propios del sector privado convencional (patronal y sindicatos).

<sup>39</sup> No debería ser necesario recordarlo a estas alturas, pero los propios Gobiernos europeos se comprometieron y se instaron mutuamente a ello hace ya mucho tiempo. Sirva de muestra la Recomendación del Consejo Europeo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, publicada en el DOUE (núm. C120) el 22 de abril de 2013.

En tercer lugar, en su día el CJEx propuso, sin éxito, la distinción y la aplicación de dos niveles de coordinación entre los agentes estratégicos antedichos. En concreto, resultaría más eficaz si se incorporara un modelo de sesiones distinguiendo, de un lado, un primer nivel de coordinación política, y de otro lado, un segundo nivel de coordinación técnica<sup>40</sup>.

**Cuarto.** La réplica del modelo de coordinación en el territorio, desde el ámbito autonómico hasta aquel mínimo que sea coherente con la implementación real de las políticas de empleo<sup>41</sup>. En el ámbito autonómico deberían darse cita en estos espacios, además, los representantes técnicos y políticos (según el tipo de sesión) de la propia Administración General del Estado (AGE) competente en las política de empleo junto al resto de agentes descritos<sup>42</sup>.

El esquema propuesto *ad supra*, tal vez, favorecería no solo el intercambio de potenciales buenas prácticas llevadas a cabo

<sup>40</sup> Es decir, habrá sesiones a las que deban acudir las máximas autoridades políticas de las instituciones, para fijar unas mínimas sinergias estratégicas, pero habrá otros asuntos que requieran la intervención de los perfiles técnicos de dichas instituciones implicadas. La distinción parece obvia, pero la práctica demuestra que no lo es tanto en cuanto a políticas de juventud.

<sup>41</sup> En este sentido, queda descartado un mínimo de nivel municipal, porque carece de lógica replicar el modelo en los centenares de municipios extremeños, pero sí tendría sentido replicar el modelo de coordinación estable con un esquema de entre los 28 territorios que surgen de la configuración de los Grupos de Acción Local más los cuatro municipios urbanos, o en el esquema de las cuarenta y una gerencias de zona del SEXPE, que es, en definitiva, el esquema territorial con el que interviene la principal Administración de empleo en la región.

<sup>42</sup> De la misma manera que carecería de sentido que estas autoridades estatales se hicieran presentes en los ámbitos de coordinación mínima (comarcal o de zonas del SEXPE), pero esta presencia es imprescindible para la cooperación eficaz entre Administraciones de empleo, más allá de la participación de Extremadura en las Conferencias sectoriales convocadas por los distintos departamentos ministeriales del Gobierno de España, porque a estos espacios solo acuden las autoridades políticas autonómicas, y no el resto de agentes, que también deben interlocutar con la AGE. No se trata de convocar al ministro del ramo, sino de aprovechar a los perfiles técnicos y políticos de la Administración periférica del Estado, integrados en las Delegación del Gobierno de la Comunidad Autónoma y vinculados al ministerio correspondiente en política juvenil.

por unas u otras instituciones, sino, muy especialmente, facilitar el seguimiento y el diagnóstico veraz sobre la eficacia de las políticas públicas implantadas en este ámbito.

## **2. Ideas ante el fracaso de la implantación de la Garantía Juvenil en Extremadura**

No es este el espacio ni el contexto para someter a un análisis crítico profundo el enorme entramado de medidas que hoy dan cobertura a la denominada Garantía Juvenil. Sin embargo, aunque Extremadura lideró en 2012 y 2013 la reflexión política y social sobre esta medida, lo cierto es que su implantación real no ha diferido gran cosa del resto del territorio del país. Y no es el caso español un caso de éxito en este ámbito. Debemos ser claros: es una gran idea con valiosos resultados en otras latitudes, pero ni España ni Extremadura han aplicado una verdadera Garantía Juvenil. Sobre la extensa justificación que conduce a la dureza de esta afirmación, me remito a otros estudios monográficos<sup>43</sup>. Solo subrayo, a continuación, algunas debilidades destacadas y algunas alternativas posibles para su implantación en Extremadura.

En primer lugar, no es una verdadera “garantía” si no garantiza nada en un plazo determinado. Frente a la teoría del Plan Nacional de Garantía Juvenil (que cumplía la directriz de la Unión Europea sobre la “respuesta administrativa” en cuatro meses), la realidad es que este marco temporal es siste-

---

<sup>43</sup> Sobre el diseño general introductorio, véase Hernández Díez y Gentile (2015), y sobre la implantación en España, véanse tanto el Informe de Garantía Juvenil del Consejo de la Juventud de España (2016) como la obra de Cabasés, Pardell y Feixa (2018).

máticamente ignorado en la práctica de la implantación en casi todo el país. La resistencia política a configurar esta medida como un derecho subjetivo, tumba de plano la filosofía integral de la iniciativa: sin expectativa legítima de un resultado preciso de intervención pública, asistiremos a las políticas de fomento del empleo de hace décadas (quizá con más fondos, que no es poco), pero a ninguna auténtica Garantía Juvenil, por muchos logotipos y sellos nuevos que se añadan.

En segundo lugar, lo importante no es la realización global inmediata sino un diseño progresivo, de alcance expansivo a lo largo del tiempo, que priorice la especial vulnerabilidad de los jóvenes en peor situación. Partiendo de la obviedad señalada (no es posible garantizar un empleo a toda la juventud en los próximos cuatro meses, nadie ha pretendido eso en ningún momento<sup>44</sup>), sí es posible diseñar una Garantía Juvenil a la que la población tenga derecho y acceso por fases, en función de los medios públicos realmente disponibles, pero priorizando de forma racionalizada los niveles de urgencia en la atención, según la vulnerabilidad<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> A este respecto, conviene consultar la variada documentación emanada por los verdaderos demandantes de esta medida en la Unión Europea, es decir, las organizaciones juveniles en el seno del Foro Europeo de la Juventud. Por todas, véase la “Posición actualizada sobre la implantación de la Garantía Juvenil”, adoptado por la Junta Directiva del Foro Europeo de la Juventud (European Youth Forum), en su sesión celebrada entre los días 20 y 21 de enero de 2018, en Bruselas (Bélgica). Existe una traducción al español disponible en los Cuadernos de Investigación en Juventud (núm. 5, DOI: 10.22400/cij.5.e026).

<sup>45</sup> Un ejemplo clarificador de esta aplicación progresiva, en escalera: si el Plan de Empleo Joven de la Junta de Extremadura para 2017-2018 preveía alcanzar a 28.000 personas jóvenes en ese período, habría sido sensato determinar a qué subperfiles debían dirigirse los medios de difusión de las actuaciones: cuántas personas jóvenes de esas 28.000 debían ser de las más de 50.000 en riesgo de exclusión, o de las otras cifras ya expuestas en las primeras partes de esta obra. Y si entre 2019-2020 la inversión se va a duplicar, como la Junta de Extremadura anunció en marzo de 2019, convendría determinar de forma racionalizada a cuántas más personas podría alcanzar el Plan, si sería el doble o no, y a quién priorizar

En tercer lugar, la colaboración público-privada para la implantación de la medida se ha limitado, prácticamente, a la “subcontratación” de los servicios públicos de prospección, orientación y apoyo a la inserción. Ello ha sido sin que se haya evaluado de manera suficiente la eficiencia de esta delegación de funciones en entidades privadas, a veces sociales, pero también muchas veces empresariales con interés lucrativo<sup>46</sup>. Sin perjuicio de que estas colaboraciones sean más o menos pertinentes, es un grave error limitar el papel del sector privado (y especialmente del sector privado no lucrativo, el tercer sector) a actuar como agregados de orientación juvenil o difusión de políticas públicas. Se desperdicia así un auténtico potencial para el diseño, pero sobre todo para el seguimiento y el diagnóstico, de las medidas.

En definitiva, las actuales medidas de Garantía Juvenil en Extremadura tienen de tal el nombre, pero muy poco del fondo. Han servido para movilizar importantes inversiones de la Unión Europea, junto a un pequeño porcentaje de cofi-

del total de necesidades detectadas. Lo cierto es que, hoy en día, la prioridad está mínimamente marcada por las convocatorias de las ayudas públicas, limitándose muchas de ellas a exigir que los jóvenes que se benefician estén inscritos en el desafortunado catálogo que inventó el Servicio Público de Empleo Estatal, pero no priorizan de forma eficaz a la juventud más vulnerable, sino a la primera que le llegue el anuncio del Diario Oficial, o la primera que presente una solicitud, criterio muy poco sensible a la auténtica emergencia social (¿son los jóvenes más vulnerables los más atentos a los diarios oficiales? ¿qué papel desempeñan realmente los prospectores en la conexión de jóvenes en situación de vulnerabilidad grave con las actuaciones convocadas por la Junta de Extremadura? O dicho de otra forma: ¿cuántos contratos financiados con fondos europeos dirigidos a la supuesta Garantía Juvenil atienden a la juventud extremeña que se encuentra en peor situación socioeconómica?).

<sup>46</sup> Esta ineficiencia no la cuestiono yo, sino el Comité de Derechos Sociales del Consejo de Europa, como hace constar en sus Conclusiones XXI-1 (2016), de enero de 2017, sobre el grado de cumplimiento de la Carta Social Europea. Achaca estas graves limitaciones a la falta de apuesta política por la correcta dotación y estructuración de estos Servicios públicos en nuestro país. Una síntesis del mismo puede encontrarse en el siguiente enlace (disponible a 19 de julio de 2019): <http://cecap.es/el-consejo-de-europa-suspende-al-servicio-publico-de-empleo-espanol/>.

nanciación autonómica o estatal<sup>47</sup>, pero no para implantar el modelo sustantivo que significa la Garantía Juvenil reclamada en Europa. Esto es así, en buena medida, porque no se ha aprovechado esta enorme inversión europea para afrontar una necesaria reforma estructural de los servicios públicos de empleo en España, tampoco en Extremadura, de cara a las necesidades reales de la población joven<sup>48</sup>.

### **3. Algunas otras medidas que favorecerían una mejor política de empleo juvenil**

Existen multitud de otras posibles medidas, que podrían ser consideradas por los distintos poderes públicos, para el fomento de un empleo juvenil de calidad en Extremadura, y algunas de ellas sin requerir nuevas inversiones significativas, o incidiendo poco en los aspectos económicos (habitual limitación de la política activa de empleo). Casi a vuelapluma, se ofrecen las siguientes cinco ideas.

Una primera idea consistiría en analizar la expansión del uso de espacios públicos para la reducción costes que favo-

<sup>47</sup> Nótese, porque no es baladí, que cuando las organizaciones juveniles europeas protestaron ante la Comisión Europea por la escasísima inversión planificada para la Garantía Juvenil, con respecto a las cuantías consideradas necesarias por la Organización Internacional del Trabajo, la respuesta de la Comisión fue que tal cuantía movilizada del presupuesto de la Unión Europea no era más que una contribución a la verdadera movilización de fondos que debía producirse hacia este programa, cuyos protagonistas presupuestarios debían ser los Estados. Pues bien: la inversión extremeña y española se ha limitado, prácticamente, a cofinanciar los fondos europeos en una proporción de 20% (fondos propios) a 80% (fondos europeos). Sobre estas críticas cruzadas entre las instituciones europeas, véase Hernández Díez y Gentile (2015).

<sup>48</sup> Si la mayor parte de la juventud (o de la sociedad en general) encuentra trabajo o prácticas profesionales al margen de los canales de la Administración especializada, es obvio que no están cumpliendo eficazmente la función para la que fueron creados. En 2016, por ejemplo, solo el 1,7% de quienes encontraban empleo lo hacían a través del INEM (para más información, véase la última Encuesta de Población Activa de 2015).

rezcan su inversión en la creación de empleo. En la dinámica ya existente de semilleros de “empresas” no industriales (es decir, de necesidades de espacio muy modestas, meros puntos de trabajo), existe un notable desaprovechamiento de infraestructuras públicas ya existentes, con no pocos edificios a media ocupación, u ocupación solo en horarios limitados, cuya disposición para ciertas iniciativas estables sería muy provechosa en la creación de empleo. No se trata de reducir los costes de grandes compañías por esta vía, pero quizá sí de ONG’s que puedan ampliar sus plantillas gracias al ahorro de los gastos de sus sedes, por ejemplo. También beneficiaría a ciertos “emprendedores”, que puedan disponer de espacios de trabajo sin coste, al menos hasta la obtención de beneficios.

En segundo lugar, conviene recordar que una de las situaciones vinculadas a la mala calidad del empleo juvenil es la extensión de malas prácticas en el ámbito de los contratos de aprendizaje, becas y estancias de prácticas profesionales<sup>49</sup>. En un número de casos difícil de determinar, se producen importantes abusos que perjudican a la calidad del empleo<sup>50</sup>. En

<sup>49</sup> Con perspectiva estatal, ya al inicio de la crisis el Consejo de la Juventud de España elaboró un documento de análisis sobre esta cuestión, mediante su informe “El sistema de becas en España. Una aproximación a las becas de investigación y a las becas de empresa en el contexto del mercado de trabajo”, de 2008. También del CJE es un estudio de 2014, titulado “Estudio Calidad Empleo Joven, Becarios y Prácticas”. Cuatro años después, y en otro contexto territorial, pero de importante relevancia para el asunto tratado, la prensa se hacía eco el 14 de junio de 2018 de una causa judicial contra la Universidad Autónoma de Madrid, por la situación fraudulenta de la contratación de más de dos centenares de estudiantes. Véase esta noticia de Eldiario.es (disponible a 20 de julio de 2019): [https://www.eldiario.es/sociedad/Autonomia-Madrid-utilizar-becarios-empleados\\_0\\_781822060.html](https://www.eldiario.es/sociedad/Autonomia-Madrid-utilizar-becarios-empleados_0_781822060.html).

<sup>50</sup> Es cierto que existe una jurisprudencia amplia que persigue estos fraudes, pero es obvio que se trata de un ámbito en el que muy pocos casos llegan a ser judicializados. Véanse, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo (STS) de 16 de febrero de 2009 y de 4 de 2016 (sobre la falta de conexión entre la titulación y las tareas ejecutadas), o la más reciente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 16 de diciembre de 2018 (sobre la contratación en prácticas para las mismas tareas o el mismo puesto desempeñado con anterioridad). Se han dado pasos importantes con algunas recientes regulaciones (por ejemplo, Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre), pero no están siendo suficientes, posiblemente por la debilidad de los sistemas de inspección.



esta dirección, los poderes públicos extremeños podrían tomar nota de los estándares propuestos por el Foro Europeo de la Juventud a este respecto, mediante su propuesta de un “Marco Europeo de Calidad para los Períodos en Prácticas”<sup>51</sup>. Un sistema de defensoría juvenil en la región, adecuadamente legitimado por los poderes públicos, podría ser de gran ayuda para denunciar el fraude, llegando donde no alcanzan las inspecciones de trabajo.

En tercer término, es hora de racionalizar la política de promoción del emprendimiento. Se ha generalizado en muchos ámbitos que una de las soluciones al desempleo juvenil es la promoción del autoempleo, es decir, la conversión de la juventud desempleada en empresaria. Y todo ello, a nivel global, con la asunción de los conceptos vinculados al emprendimiento –*entrepreneurship*–, y las “competencias emprendedoras”. No cabe duda de que Extremadura necesita fortalecer su tejido productivo, y quienes tengan una buena idea deben recibir apoyo de todo tipo para ponerla en marcha. Pero hay dos aspectos que rozan la insensatez en el fomento desenfrenado del llamado emprendimiento: en primer lugar, las políticas vigentes están penalizando precisamente una de los resultados más probables de cualquier iniciativa empresarial, esto es, el fracaso, y ello conduce al sobreendeudamiento<sup>52</sup>. En segundo lugar, un simple vistazo a

<sup>51</sup> Disponible en español gracias a una traducción del Consejo de la Juventud de España, accesible a través de su página web (a 19 de julio de 2019): <http://www.cje.org/descargas/cje4827.pdf>. Desafortunadamente, la Unión Europea desoyó muchas de estas recomendaciones en la adopción de sus propios documentos.

<sup>52</sup> Basta tomar nota de cómo la inmensa mayoría de las distintas convocatorias de ayudas públicas al emprendimiento obligan a la devolución de las cuantías percibidas, a veces con intereses, cuando la iniciativa empresarial no continúa en funcionamiento tras un determinado período de tiempo, sin contemplar que la continuación irresponsable de una actividad económica puede conducir a la quiebra y al endeudamiento de por vida. Es decir, se fomenta el autoempleo sin admitir el legítimo fracaso empresarial, nada excepcional según la mayoría de estudios al respecto.

cualquier catálogo de las pretendidas competencias emprendedoras revela que, en realidad, no son más que una proyección de las ya conocidas competencias sociales y, en cierta medida, de alfabetización económica<sup>53</sup>. Por todo ello, muchas voces se están alzando para advertir del riesgo que entraña convertir a una generación, primero, en responsable moral de su propio desempleo (“si no trabajas es porque no emprendes”), y segundo, en potencial juventud empobrecida, por haber sido empujada a iniciativas para las que no estaba realmente preparada ni apoyada<sup>54</sup>.

En cuarto lugar, la cualificación básica para el empleo debería anticiparse al principal lugar de socialización universal de nuestra región: la escolarización obligatoria. Sin embargo, nuestra juventud escolarizada en esas etapas no recibe formación generalista sobre la que será la actividad a la que, posiblemente, dedicará más tiempo en su vida: el trabajo<sup>55</sup>. No

<sup>53</sup> Nadie puede discutir que es muy conveniente que la población en general, y no solo la juventud, adquiera nociones mínimas sobre economía general y doméstica, igual que sobre trabajo en equipo, liderazgo positivo, gestión de conflictos, creatividad e innovación, y un largo etcétera. Pero es ridículo suponer que tales aprendizajes son fruto o base de una “cultura emprendedora”, porque en realidad son la base de una sociedad más cualificada, en sentido general. ¿O es que no es deseable adquirir, por ejemplo, competencias del trabajo en equipo para los empleados públicos, para los propios estudiantes en su condición de tal, o para un envejecimiento activo totalmente ajeno al emprendimiento empresarial? Hacer protagonista de estos aprendizajes a la llamada “cultura emprendedora” entraña el riesgo de vincular unas nociones generales con una determinada proyección profesional que, por mucho que se quiera impulsar, siempre va a ser minoritaria (¿es acaso viable que la mayoría de la población sea empresaria de nuevos productos?).

<sup>54</sup> Formúlese el lector, si lo desea, las siguientes preguntas con honestidad: ¿es sensato que la opción de montar una empresa se favorezca antes de haber tenido cualquier experiencia laboral? ¿no es deseable que el aprendizaje del trabajo en equipo, o la gestión y resolución de conflictos, o la gestión económica doméstica y a pequeña escala, sean aprendizajes generalizados de la sociedad y no focalizados en una opción profesional? ¿no sería conveniente diseñar modelos de apoyo al emprendimiento que contemplen de forma clara la posibilidad cierta del fracaso de las iniciativas, sin la ruina personal de quien lo intenta? Cabrían muchas otras, que no procede incluir por motivos obvios de espacio.

<sup>55</sup> Me refiero a una cualificación universalizada en el sistema educativo: sin duda habrá proyectos puntuales en centros escolares concretos que sí aborden esta cuestión, pero no existe una programación que alcance a toda la población escolarizada para formar en aspectos que son, cada vez, más relevantes para su propio proyecto de vida: no se les ofrece apoyo para el aprendizaje sobre cómo diseñar un proyecto de ningún

pretendo defender la conversión del sistema educativo, como algunos quizá deseen, en academias de cualificación a demanda de las expectativas de grandes o pequeñas corporaciones<sup>56</sup>. Pero el sistema educativo sí es responsable de una capacitación cívica integral (art. 27.2 de la Constitución, por ejemplo) que también alcanza al empoderamiento en la dimensión profesional: todo ciudadano en España lidiará con los derechos y las obligaciones laborales, por ejemplo, ya sea emprendiendo con trabajadores a su cargo o, más probable, como empleado por cuenta ajena. ¿Por qué no forma esto parte real y efectiva del aprendizaje reglado?

En quinto y último lugar, no puedo, honestamente, terminar estas reflexiones sin aludir a la educación no formal<sup>57</sup>. Aunque se han dado algunos pasos para el conveniente reconocimiento público y social del aprendizaje no formal, aún queda un gran camino por recorrer. De hecho, sería muy conveniente que el propio sistema educativo, y de formación para el empleo, abrieran sus puertas a una cooperación mucho más fluida con las organizaciones de educación no formal, esto es, con la sociedad civil organizada, juvenil o no. En par-

tipo, ni vital ni social ni empresarial, ni cómo enfocar sus competencias hacia la sociedad (desde la elaboración de un CV, que puede parecer anecdótico, hasta la selección de los itinerarios formativos post-obligatorios, al margen de la mínima orientación preuniversitaria, que prácticamente ignora la formación profesional). Tampoco se les cualifica de manera efectiva en los análisis de la realidad, para gestionar su futuro, simplemente, teniendo en cuenta las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de su entorno inmediato. Y no todas las familias están capacitadas para transmitir tales aprendizajes.

<sup>56</sup> Es decir, el currículo no debe tampoco marcarlo ni Google, ni Zara ni el Banco Santander, ni la pequeña imprenta del barrio: la educación es mucho más que cualificación para el empleo.

<sup>57</sup> Sobre este término, véase, por ejemplo, la definición recogida en el Diccionario panhispánico del español jurídico (2017): “proceso de adquisición de competencias, producido a partir de acciones, medios e instituciones que provocan un aprendizaje planificado, pero no dirigido directamente a la obtención de titulaciones propias del sistema educativo reglado (educación formal)”.

ticular, esto sería muy provechoso para el sistema universitario, si atendemos a los estudios que alertan de la relación entre la calidad del sistema de educación terciaria y la adquisición de competencias básicas. Tanto el aprendizaje de estas últimas competencias, como de aquellas cívicas y sociales indispensables para el emprendimiento, pero realmente para la vida en general, tienen su espacio de desarrollo privilegiado en el sector de la educación no formal<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Sobre el impacto de esta educación en la empleabilidad y en la capacitación general de la juventud, véase, por todos, el estudio *Reconoce* (2015).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Aa

- Acción contra el hambre, F., & Tomillo, F. (2015). Sectores emergentes de emprendimiento para jóvenes en riesgo de exclusión. Acción contra el hambre.
- Alarcó, I. (2018). Estudios sobre prácticas internacionales de promoción del empleo juvenil. ADECCO group, Club de Excelencia en Sostenibilidad.
- Álvarez García, Vicente, Arias Aparicio, Flor y Hernández Diez, Enrique (2018). Participación juvenil organizada y racionalización administrativa. La compleja situación jurídica actual del Consejo de la Juventud de España. Cáceres: Universidad de Extremadura.
1. Mestre Delgado, J. F. y Álvarez García, V. (2018), Las vicisitudes histórico-jurídicas del Consejo de la Juventud de España. Desde su Ley de creación hasta el Informe CORA. Cáceres: Universidad de Extremadura.
- Álvarez García, V. (2014). “La ordenación jurídica de la participación juvenil”, Anuario de la Facultad de Derecho, núm. 31, pp. 13-28.
- Álvarez García, V. y Hernández Diez, E. (2016). “Los efectos del proceso de reforma de las Administraciones públicas sobre la ordenación jurídica de la participación juvenil”, Cuadernos de Investigación en Juventud, núm. 1 (doi: 10.22400/cij.1.e005).

- ÁlvarezVélez, M. I. y Grande Arana, J. I. (2003). “La juventud en la Constitución española de 1978”, *Revista de Estudios de Juventud*. Edición Especial: ejemplar dedicado a: Jóvenes, Constitución y Cultura Democrática, pp. 11-24.
- Angel, W. A. (coord.) (2014). *The International Law of Youth Rights*, 2ª ed. Leiden: European Youth Forum.
- Arias Aparicio, F. (2016). “Los jóvenes y su posición jurídico-pública”, *Cuadernos de Investigación en Juventud*, núm. 1 (doi: 10.22400/cij.1.e004).
- Arnstein, Sherry (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of American Planning Association*, 35: 216.

## **Bb**

- Baigorri, A. (coord.) (2009). *Diáspora y retorno*. Estudio Sociológico del Grupo de Investigación en Estudios Sociales y Territoriales de la Universidad de Extremadura.
- Bendit, René (2000). Adolescencia y participación: una visión panorámica en los países de la Unión Europea. *Anuario de Psicología*, 31 (2): 33-57.
- Benedicto, Jorge; Echaves, Antonio; Jurado, Teresa; Ramos, María y Tejerina, Benjamin (2017), *Informe Juventud en España 2016*, Instituto de la Juventud, Madrid.
- Betrissey, Débora; Cortés, Almudena y Moncó, Beatriz (2017) “La emigración española bajo una mirada interdisciplinar”, *Migraciones*, n. 43, pp. 3-13.

## **Cc**

- Cabezas, C. (2017). *I Encuesta Internacional Sodexo de Estilo de Vida de los Universitarios*. Sodexo.
- Calero Grillo, Rosario (2001), “El rescate del olvido. La memoria personal de un emigrante extremeño en Cornellá de Llobregat, Barcelona”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, n.94 (41).

- Cánovas, F., Riera, J. M., y Carbonell, J. M. (coords.) (1984). Políticas de Juventud y Administraciones Públicas. Madrid: Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural.
- Cardona Llorens, J. (2013). "La Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud y los sistemas internacionales de protección de derechos humanos en los ámbitos universal y regional", en Estudio sobre la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. Madrid: OIJ.
- Cayetano Rosado, Moisés (2007), "Cuantificación de la emigración extremeña desde la posguerra a los comienzos del siglo XXI (1940-2005)", Revista de Estudios Extremeños, vol. 63, n. 3, pp. 1261-1273.
- Comas Arnau, Domingo (coord.) (2011). ¿Por qué son necesarias las políticas de juventud?. Revista de Estudios de Juventud, 94.
- Consejo de la Juventud de España- CJE (desde 2013 a 2018). Observatorio de Emancipación.
- Cortés, Almudena; Moncó, Beatriz y Betrisey, Débora (2015), Movilidad transnacional de jóvenes españoles y latinoamericanos: una comparación en contextos de crisis, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud (FAD), Madrid.
- Cruz Orozco, José I. (2003). Del autoritarismo a la coparticipación. La transición de la democracia y políticas de juventud en España. Historia de la Educación, 22-23: 194-212.

## **Dd**

- De Marco, Stefano y Sorando, Daniel (2015), Juventud Necesaria: Consecuencias económicas y sociales de la situación de la Juventud en Extremadura, Consejo de la Juventud de España, Madrid.

## **Ee**

- Eberhard Harribet, L. (2002). L'Europe et la jeunesse. Comrprenre une politique européenne au regard de la dualité institutionnelle Conseil de l'Europe-Union européenne. Paris: L'Harmattan.

## Ff

Feixa, C., & Rubio, C. (2017). Narrativas culturales de la emigración juvenil a Europa. *Dialectología y Tradiciones Populares*, vol. LXXII, n.1, pp. 9-22.

Flessenkemper, Tobias (2003). The state of national youth councils and consultative youth bodies in Europe. Estrasburgo: Consejo de Europa.

## Gg

Galán Lozoya, F (1996). Jornadas sobre políticas de retorno de emigrantes. Universidad de A coruña, pp. 211-214.

García-Prieto, J. (1997). Castilla y León: Un nuevo enfoque en las políticas de retorno. Universidad de A coruña, pp. 207-208.

García Sánchez, A. (2017), “Revision crítica de las principales teorías que tratan de explicar la migración”, *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, vol. 7, n. 4, pp. 198-228.

Gentile, Alessandro (2013) Emancipación juvenil en tiempos de crisis. Un diagnóstico para impulsar la inserción laboral y la transición residencial, Fundación Alternativas, Estudios de Progreso, n.73, Madrid.

Gentile, Alessandro y Valls Fonayet, Francesc (2015), “La intensificación de la inestabilidad laboral entre los jóvenes en España. ¿Una cuestión crítica para el relevo inter-generacional?”, *Panorama Social*, n. 22, pp. 111-125.

Gil Calvo, Enrique (2014), “El síndrome de dependencia familiar como encuadre (framing) de la agenda juvenil”, *Revista Metamorfosis*, n. 0, pp. 47-64.

Giménez Romero, Carlos (2003), *Qué es la inmigración ¿Problema u oportunidad?*, RBA, Barcelona.

González Corchado, David (2009). Manual de buenas prácticas y herramientas de participación juvenil. Proyecto REDINJOV. Mérida: Consejo de la Juventud de Extremadura.



González-Ferrer, Amparo (2013), La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no, Zoom Político n.18/2013, Fundación Alternativas, Madrid.

Gregorio Gil, Carlos (1997), “El estudio de las migraciones internacionales desde una perspectiva de género”, Migraciones 1: 145-175.

## Hh

Hernández Diez, Enrique (2018). "Participación juvenil en el fortalecimiento de las instituciones y el establecimiento de la paz: programas de participación juvenil en el Sistema de Naciones Unidas", en Diaz Barrado, C. y Fernández Liesa, (Dirs.), Objetivos de Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas / Derechos Humanos y Empresas. Madrid: Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid.

Hernández Diez, Enrique (2017). "El bloque de constitucionalidad español sobre la Administración en materia de juventud", Cuadernos de Investigación en Juventud, núm. 2 (doi: 10.22400/cij.2.e006).

Hernández Diez, Enrique y Gentile, Alessandro (2016). Origen y desarrollo de la garantía juvenil: fundamentos jurídicos y contenidos estratégicos. Revista general de Derecho Constitucional, 22, 1-21.

Hernández Diez, Enrique (2015-2016). Introducción a la Administración extremeña en materia de juventud. Anuario de la Facultad de Derecho, 32, 1-37.

Hernández Diez, E. (2015). Marco general de las políticas públicas de empleo juvenil. Rodríguez Jiménez, L (coord.). Competencias y valores para el primer empleo. Madrid: Escuela de Organización Industrial, pp. 50-54.

## Jj

Jackson II, Ronald L. (ed.) (2010), Encyclopedia of Identity, Londres: SAGE Publications.

**Ll**

- López Oller, Joffre (2016), “Cuatro cifras (más o menos) sobre los procesos de emancipación de la población joven en Extremadura”, Cuadernos de Investigación en Juventud, n.1.
- López Rey, María José y Baigorri Agoiz, Artemio (2012), Identidades híbridas: sentimiento identitario e imaginario colectivo en la diáspora extremeña, Revista de Estudios Extremeños, Tomo LXVII, n. 3, pp. 1047-1080.
- Lynch, J. (2006). Age in the Welfare State. Londres: Cambridge University Press.

**Mm**

- Mateos Romero, Lucía (2018). El fenómeno de la sobreeducación entre los jóvenes españoles, Cuadernos de Investigación en Juventud, n. 5, pp. 1-12. DOI: 10.22400/cij.5.e024.
- Massey, D. S., Arango, J., Graeme, H., Kouaouci, A., Pellegrino, A., y Taylor, J. E. (2000), “Teorías sobre la migración internacional: una resena y una evaluación”, Trabajo, n. 3, pp. 5-49.
- Micolta Leon, A. (2005), “Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales”, Trabajo Social, n. 7, pp. 59-76.
- Molano, J. F. (2011). Evolución reciente de los Extremeños en el exterior: Análisis cuantitativo de la emigración y el retorno en la primera década del siglo XXI. Revista de Estudios Extremeños, tomo LXVII, n.3, pp.1635-1652.
- Molina, Sergio del (2016), La España vacía. Viaje por un país que nunca fue, Turner, Madrid.
- Moreno Domínguez, A. (2004), El familiarismo cultural en los estados de bienestar del sur de Europa. Transformaciones de las relaciones entre lo público y lo privado, Sistema: Revista de ciencias sociales, 182: 47-74.
- Morlachetti, Alejandro y Cardona Llorens, Jorge. (2014). Derechos Humanos y juventud: antecedentes, actualidad y perspectiva (Informe

presentado ante la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, en Burgos, España). Madrid: OIJ.

## Nn

Navarrete, Lorenzo; Cuenca, Cristina; Díaz-Catalán, Celia; Díaz, Laura; Arcadio Flores-Vidal, Pablo; Gentile, Alessandro y Zúñiga, Ricardo (2014) La emigración de los jóvenes españoles en el contexto de la crisis. Análisis y datos de un fenómeno difícil de cuantificar. IN-JUVE, Madrid.

## Pp

Pérez Díaz, Antonio y Barrientos Alfageme, G. (2005), Emigrantes retornados e inmigrantes. Extremadura ante el siglo XXI, Área de Desarrollo Local, Diputación Provincial Badajoz.

Politikon (2017), El muro invisible. Las dificultades de ser joven en España, Editorial Debate, Barcelona.

## Rr

Recaño Valverde, Joaquín y De Miguel Luken Verónica (2016), “Antiguas y nuevas diásporas: una caracterización de la población de nacionalidad española en el exterior a partir del PERE”, Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, n. 20/549.

Reverte Martínez, F. M. (2015). El Derecho Fundamental de Asociación como Instrumento de Cambio Social: las Asociaciones Juveniles. Universidad de Murcia.

Rodríguez, Ernesto (2002). Actores estratégicos del desarrollo: políticas de juventud para el siglo XXI. México: Instituto Mexicano de la Juventud.

## Ss

Siebert, Kehler S. y Seel, Franziska (2006). National Youth Councils. Their creation, evolution, purpose, and governance. Toronto: TalkingIt-Global.

Simancas Rodríguez, Rosa (2016). Inferencia causal: aplicaciones al ámbito de la Educación Secundaria en España. Badajoz: Universidad de Extremadura.

## Uu

Urraco Solanilla, M. (Diciembre, 2017). El anhelo (y las posibilidades) de linealidad en la era de la incertidumbre: Noticia de una juventud periférica. Metamorfosis. Revista del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, n.7, pp. 30-49.

Urraco Solanilla, Mariano e Ibañez Carrasco, Marta (2015), “Arraigo e incertidumbre: relatos de jóvenes de la provincia de Badajoz”, Revista de Estudios Extremeños, vol.71, n.2, pp.997-1024.







