

## Garantías juveniles: ¿una respuesta a la crisis del empleo juvenil?

### ¿Qué es una garantía juvenil?

El concepto de garantía juvenil supone el derecho de un grupo definido de jóvenes a un trabajo, capacitación o educación, así como una obligación para el Servicio Público de Empleo (SPE), u otra autoridad pública, de proporcionar servicios y/o implementar programas en un período de tiempo dado. En contraste con las políticas activas del mercado de trabajo típicas, las garantías juveniles proporcionan el derecho de beneficiar de ciertas medidas a aquellos jóvenes que cumplan ciertos criterios pre-establecidos.

Los países nórdicos de Europa fueron los primeros en implementar las garantías juveniles en los años 1980 y 1990. Estos incluyen Suecia (1984), Noruega (1993), Dinamarca (1996) y Finlandia (1996). Recientemente, otros países han emprendido programas de empleo juvenil similares. Es el caso de Austria, Alemania, Países Bajos y Polonia.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para mayor información sobre las garantías juveniles en Europa, ver Comisión Europea: *Peer country papers on*

No todos los programas vigentes actualmente establecen un derecho a un trabajo, educación o capacitación. En Alemania, por ejemplo, el gobierno y los interlocutores sociales se han comprometido en asegurar un número suficiente de puestos en el sistema dual de aprendizaje, a pesar que los jóvenes no están autorizados a participar en una medida activa por ley. Asimismo, la obligación que tiene el SPE en los Países Bajos y en Polonia de proporcionar servicios de colocación y de acceso a medidas de activación para un grupo definido de jóvenes no conlleva a un reclamo, por parte de los participantes a un trabajo, capacitación o inserción a la educación. También vale la pena resaltar que algunas garantías, tales como aquellas establecidas en Dinamarca, no solo garantizan un derecho, sino, al mismo tiempo, suponen una obligación de parte de los jóvenes desempleados registrados a participar en las medidas.<sup>2</sup>

*youth guarantees*, Bruselas, 2011, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=964&langId=es> (acceso 11 Marzo 2013); M. Mascherini: *Youth guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, Fundación Europea por la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, Dublín, 2012; e Información Shultz: *Youth unemployment in Nordic Countries: A study on rights of and measures for young jobseekers*, Albertslund, 2011.

<sup>2</sup> Comisión Europea, *Peer country papers on youth guarantees*, op. cit.

En el presente documento, los programas que presentan un derecho de participación para el grupo objetivo son designados como “garantías”, mientras que aquellos que no presentan un derecho de ese tipo son denominados “programas de empleo juvenil similares”.

## Principales características

Mientras que objetivos fundamentales tales como asegurar una transición sin complicaciones de la escuela al trabajo y prevenir el desempleo de largo plazo, son generalmente similares entre los países, existen diferencias respecto al diseño de los programas de garantías. Estas diferencias conciernen principalmente los tipos de medidas, los criterios de elección, la duración y la compensación.

**Tipos de medidas.** Las medidas proporcionadas dentro del alcance de las garantías y programas de empleo juvenil similares, pueden ser clasificadas como sigue: **i) educación y capacitación**, incluyen la educación general, formación profesional y capacitación y capacitación en el mercado de trabajo; **ii) servicios y programas de empleo**, incluyen la planificación del empleo, asistencia a la búsqueda de trabajo y subvenciones al empleo; y **iii) otras medidas activas del mercado de trabajo**, incluyen obras públicas, servicios comunitarios y programas de creación de empresas. Algunos países como Dinamarca, Finlandia, Alemania y Suecia, proporcionan una amplia gama de medidas, que cubren las tres categorías. Otros países ofrecen un número más restringido de medidas.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Comisión Europea: Peer country papers on youth guarantees, *op. cit.*; Ministerio Finlandés de Empleo y Economía: *Youth guarantee 2013: Proposal for the*

Las garantías juveniles y programas de empleo juvenil similares son comúnmente gestionados a través de oficinas de empleo a nivel municipal. Consecuentemente, las estrategias de implementación difieren de acuerdo al contexto local. En Austria y en los Países Bajos, por ejemplo, el diseño de programas está alineado con los requisitos locales, tales como el apoyo especial a jóvenes con antecedentes de migración.<sup>4</sup>

**Criterios de elección.** Aunque existen diferencias entre los países respecto a los criterios que definen la elegibilidad de los participantes en las medidas, los siguientes criterios forman parte, generalmente, de la mayoría de garantías juveniles.

- **Edad:** Todas las garantías y programas de empleo juvenil similares definen los criterios de elección de acuerdo a la edad. En general, la edad de los participantes va entre 15 y 29 años. En Noruega, por ejemplo, solo las personas de menos de 20 años, tienen el derecho de recibir una oferta para educación, capacitación o participación en las medidas del mercado de trabajo. Otros jóvenes son elegibles para la llamada iniciativa “de seguimiento”, la cual motiva los jóvenes a participar en la búsqueda de trabajo activa. Los jóvenes de más de 20 años pueden participar en las medidas activas del mercado de trabajo, pero no pueden reclamar su participación. De la misma forma, en Austria, se proporcionan medidas diferentes a los participantes de menos de 18 años y a aquellos entre 19 y 24.<sup>5</sup>

*realization of the youth guarantee*, Helsinki 2012; y Y. Guidoum: *Case study of cities' response to the crisis: Rotterdam, Saint Denis*, URBACT, 2012.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Ministerio Federal de Trabajo, Asuntos Sociales y Protección al consumidor de Austria: *Juventud y trabajo en Austria*, Viena, 2011; Comisión Europea, Peer country

- **Duración del período de desempleo:** la elegibilidad de los jóvenes puede también depender de la duración del período de desempleo. Las intervenciones típicas comienzan mayormente entre uno a seis meses desde el momento del registro con el SPE. Este criterio puede aplicarse junto con otros criterios de elección. En Dinamarca, por ejemplo, los jóvenes entre 18 y 19 años pueden participar en la garantía en el plazo de un mes desde el registro con el SPE, contrariamente a los 3 meses necesarios para los jóvenes mayores.<sup>6</sup>
- **Nivel educativo:** algunos criterios adicionales que son importantes para definir el grupo objetivo están relacionados la mayor parte del tiempo al nivel educativo. Finlandia y Polonia, por ejemplo, han extendido la elegibilidad a jóvenes que han completado la educación terciaria.<sup>7</sup> En Alemania, se proporciona 6 a 12 meses de aprendizaje a jóvenes que han terminado la educación obligatoria y que no han completado aún un aprendizaje dual.<sup>8</sup>

**Duración de la intervención.** La duración de las medidas varía sustancialmente entre los programas. En Suecia, la participación en una garantía juvenil está restringida a una duración máxima de 15 meses. La garantía danesa permite participar a los jóvenes desempleados elegibles en las medidas de activación hasta seis meses. El período de activación puede, sin embargo, ser renovado si la persona continúa desempleada después de la participación en el

primer programa.<sup>9</sup> En Polonia, los cursos de capacitación pueden durar hasta 12 meses, mientras que la práctica laboral puede durar hasta un año. El período máximo de participación en una capacitación dentro del marco de la garantía juvenil finlandesa es de 12 meses. De la misma forma, la participación en las medidas de capacitación vocacional en Alemania puede durar entre 6 y 12 meses.<sup>10</sup>

**Compensación.** El monto de compensación durante la participación en una garantía varía entre países y programas. En algunos casos, la compensación es condicional a la experiencia de trabajo, edad y nivel educativo.

En Suecia, las personas autorizadas a recibir beneficios laborales, reciben un monto adicional de coronas suecas equivalente a 27 euros por día si participan en medidas del mercado de trabajo. Los jóvenes de menos de 25 que no reciben beneficios laborales, reciben “beneficios de desarrollo” así como un monto de coronas suecas equivalente a 16 euros por día si han completado la educación superior, y un monto adicional de coronas suecas equivalente a 6 euros por día si no han completado la educación superior y tienen menos de 20 años.<sup>11</sup>

Los jóvenes que participan en aprendizajes en supra-empresas en Austria, reciben 240 euros por mes durante los primeros 2 años y 555 euros durante el tercer año.<sup>12</sup> En Polonia, los

---

papers on youth guarantees, op. cit., p.1.; e Información Schultz, *Youth unemployment in Nordic Countries: A study on rights of and measures for young jobseekers*, op. cit.

<sup>6</sup> Comisión Europea, Peer country papers on youth guarantees, op. cit.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Agencia Federal de Empleo de Alemania: *Betriebliche Einstiegsqualifizierung* [Educación profesional de nivel inicial], Nürnberg, 2010.

---

<sup>9</sup> Comisión Europea, Peer country papers on youth guarantees, op. cit.

<sup>10</sup> Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales de Polonia, *Active Labour Market Programmes*, Warsaw, 2012; y Agencia Federal de Trabajo de Alemania, *Betriebliche Einstiegsqualifizierung*, op. cit., p.3.

<sup>11</sup> Información Schultz, op. cit., p.1.

<sup>12</sup> Aprendizaje en supra-empresas es la capacitación proporcionada por instituciones de capacitación que pertenecen al gobierno federal a jóvenes que no son capaces de asegurar una posición de aprendizaje en una empresa. Este aprendizaje de capacitación es considerado como equivalente al aprendizaje en una

participantes en las medidas activas del mercado de trabajo, reciben becas de hasta 120 por ciento del beneficio de desempleo, si participan en una práctica laboral, aprendizaje u otro programa de capacitación. Los jóvenes desempleados quienes cursan estudios superiores más allá del nivel obligatorio, reciben una beca equivalente al 100 por ciento del beneficio laboral.<sup>13</sup>

## ¿Cuál es el impacto?

Existe una limitada evidencia sobre el impacto y la efectividad de las garantías juveniles. De acuerdo a una evaluación de la garantía juvenil sueca llevada a cabo en el 2011, los jóvenes desempleados de 24 años que participaron en el programa en 2008, pudieron encontrar un trabajo más rápidamente que el grupo de control de participantes en otras medidas del SPE. Sin embargo, los participantes en la garantía tenían el mismo riesgo que sus pares del grupo de control de quedar desempleados a un año de finalizada la intervención. También, el efecto positivo en el período de busca de empleo tendió a disminuir en 2009, lo cual indica que la política puede ser menos efectiva durante períodos de crisis económica. No obstante, la garantía juvenil sueca logró apoyar más de 53,000 personas en 2010, proporcionando medidas de transición de la escuela al trabajo a un gran número de jóvenes durante la reciente recesión económica.<sup>14</sup>

Finlandia reportó en el 2011 que su SPE proporcionó apoyo a más del 83 por ciento de jóvenes en busca de empleo, dentro del período

---

compañía. Para mayor información, ver Ministerio federal del trabajo, asuntos sociales y protección al consumidor de Austria, *Juventud y trabajo en Austria*, op. cit., p.2.

<sup>13</sup> Ministerio de trabajo a políticas sociales, *Active Labour Market Programmes*, op. cit., p.3.

<sup>14</sup> Servicio público de empleo sueco, *The youth job programme: An evaluation of whether the programme increased the participants' chances of becoming employed*, Estocolmo, 2011.

de tres meses posteriores al registro como desempleado, comparado a 79 por ciento en 2010. Evidencia estadística mostró que la garantía juvenil finlandesa resultó en una reducción del desempleo a través de asistencia laboral directa o mayor capacitación para el empleo. En Austria, a pesar de las altas tasas de deserción experimentadas por los jóvenes participantes en la garantía, cerca del 58 y 63 por ciento de los jóvenes que participaron en el aprendizaje en el 2010 fueron integrados en el mercado laboral después de 3 y 12 meses, respectivamente.<sup>15</sup>

Estos resultados sugieren que las garantías juveniles pueden ser eficaces en alcanzar el objetivo fundamental de asegurar una transición sin complicaciones de los jóvenes hacia el mercado laboral. Pueden jugar un papel importante en mantener los jóvenes conectados al mercado laboral o en educación, y de ese modo, prevenir los efectos adversos que resultan del desempleo de larga duración, incluyendo aquellos relacionados a los efectos negativos sobre los salarios.

Se necesita una mayor investigación, incluyendo estudios de seguimiento y de impacto, a fin de obtener un entendimiento más profundo del impacto de las garantías juveniles sobre las perspectivas de empleo de los jóvenes a corto y mediano plazo. Por ejemplo, se ha constatado que la garantía juvenil sueca no trata factores estructurales, incluyendo la falta de calificaciones y habilidades, y por lo tanto, no ofrece soluciones a largo plazo. Otro aspecto que influencia la efectividad de las garantías juveniles está relacionado con la distorsiones del mercado de trabajo que éstas pueden

---

<sup>15</sup> M. Mascherini, L. Salvatore, A. Meierkord y J.Jungblut: *Ni-Ni – Jóvenes ni estudian ni trabaja: características, costos y respuestas políticas en Europa*, Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo, Dublín, 2012; y M. Mascherini, *Youth guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, op.cit

generar. Estas distorsiones ocurren cuando los jóvenes podrían haber encontrado un trabajo sin participar en la garantía (pérdida de eficiencia) o cuando los participantes sustituyen empleados no-subsidiados (efecto de sustitución). Además, la evidencia sugiere que la tasa de éxito de las intervenciones es mayor para nuevos participantes en el mercado de trabajo que para los desempleados de larga duración.<sup>16</sup> Esto es de particular importancia para tratar las necesidades de los grupos de jóvenes desfavorecidos quienes, como mencionado, pueden enfrentar también problemas estructurales. Finalmente, las garantías juveniles actuales están disponibles solamente a los jóvenes registrados con el SPE. No proporcionan apoyo a los jóvenes sin empleo que no están en los registros de las oficinas de empleo. Dada la proporción significativa de jóvenes que están fuera del alcance de los servicios de empleo en varios países, sería importante extender la participación de estos jóvenes, incluso, a través de diseños flexibles y estrategias de extensión.

Los pre-requisitos para esquemas de garantía juvenil que funcionen bien, pueden resumirse como sigue:

**1. Intervenciones oportunas para un grupo objetivo bien definido:** los criterios de elección deben ser diseñados para permitir una activación temprana, con medidas implementadas de una forma oportuna y dirigiéndose a aquellos grupos de jóvenes que más necesitan apoyo. Una definición precisa del grupo objetivo es un pre-requisito importante para implementar la garantía. Es también crucial para mejorar las perspectivas del

---

<sup>16</sup> N. Duell y K. Vogler-Ludwig; *The role of Public Employment Services in youth integration: A Review of European good practice*, Múnich, Economix y Bruselas, Comisión europea, 2011; y Mascherini, *Youth guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, op. cit.

mercado laboral de los jóvenes desfavorecidos quienes enfrentan múltiples barreras para su integración al mercado laboral.

**2. Capacidad administrativa bien establecida y flexibilidad presupuestaria:** la efectividad de las garantías juveniles está relacionada a la capacidad del SPE de administrar las medidas del mercado de trabajo. Una implementación exitosa requiere de una infraestructura bien establecida y un financiamiento adecuado a fin de poder alcanzar la obligación de entregar las medidas previstas por la garantía. La capacidad para establecer acuerdos de cooperación con las organizaciones de empleadores, trabajadores, escuelas e instituciones de capacitación, y organizaciones no-gubernamentales, es otro factor de éxito. Además, evidencia en Finlandia sugiere que la flexibilidad presupuestaria es importante. La alta demanda de medidas de apoyo a los jóvenes desempleados a raíz de la reciente crisis económica y financiera resultó ser un reto para el SPE finlandés. Un aumento del presupuesto fue necesario para apoyar un mayor número de jóvenes candidatos que – en base a la garantía – tuvieron la oportunidad de participar en las medidas del mercado de trabajo. El mayor financiamiento fue utilizado para reclutar personal adicional y expandir las medidas activas del mercado de trabajo.<sup>17</sup>

**3. Sistemas de educación y capacitación fuertes:** la escuela es un determinante importante de los resultados del mercado laboral. Evidencia de Austria sugiere que las calificaciones formales son clave para obtener un empleo estable para los jóvenes. La educación y las políticas de capacitación deben permitir al SPE recurrir a una variedad de medidas, incluyendo la segunda oportunidad de

---

<sup>17</sup> M. Mascherini, *Youth guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, op. cit.



la educación, EFP, y programas de aprendizaje. Los sistemas duales de Austria y Alemania, por ejemplo, han probado ser extremadamente exitosos en la reducción del desempleo entre los jóvenes.

## ¿Cuáles son los costos?

La estimación de costo más reciente de la OIT sugiere que las garantías juveniles pueden ser implementadas a un costo anual de aproximadamente 0.5 a 1.5 por ciento del PIB, incluyendo los costos administrativos y de compensación. Los costos difieren dependiendo de la disponibilidad de la infraestructura administrativa para la implementación de las garantías a una mayor escala y el tamaño de la población elegible. Considerando los altos costos a corto y largo plazo del desempleo juvenil y la inactividad de los individuos y la sociedad, los beneficios de las garantías juveniles pueden, potencialmente, superar los costos. Es importante remarcar que unas garantías juveniles exitosas requieren de una infraestructura que funcione bien a fin de producir garantías como aquellas que se producen en los países nórdicos de Europa. Garantías juveniles de larga tradición han evolucionado en las últimas tres décadas. Estas han sido re-diseñadas frecuentemente para integrar lecciones de implementación y buenas prácticas. La posible transferencia de la experiencia de estas garantías a otros países que poseen una infraestructura menos desarrollada y menos experiencia, así como su extensión a un mayor grupo de jóvenes elegibles, debe tomar en consideración los requerimientos de recursos adicionales asociados a características específicas nacionales.

## El camino a seguir

Las garantías juveniles están cobrando importancia en su lucha contra la crisis del empleo juvenil actual. La mayor parte de los países mencionados han obtenido buenas experiencias con las garantías juveniles. Sin embargo, una limitada evidencia sobre el impacto a largo plazo sugiere que los sistemas de monitoreo de rendimiento y de evaluación del impacto necesitan ser mejorados sustancialmente. Se necesitan mayores esfuerzos en la recolección de datos, monitoreo de la implementación, investigación sobre el impacto utilizando criterios múltiples, para un mejor diseño e implementación de medidas rentables en el presente contexto de restricciones presupuestarias.

Mientras que las garantías juveniles pueden tener un papel significativo en la reducción de las marcas dejadas por el desempleo de larga duración y de la desconexión de los mercados laborales entre los jóvenes, hombres y mujeres, soluciones de largo plazo y estructurales para la crisis del empleo juvenil requieren una combinación de intervenciones tanto a nivel macroeconómico como microeconómico, como se promueve en el Llamado a la Acción para enfrentar el desafío del empleo juvenil de la OIT 2012.<sup>18</sup>

*Para mayor información contactar el Departamento de Política de Empleo de la OIT ([employment\\_policy@ilo.org](mailto:employment_policy@ilo.org)) y el Programa de Empleo Juvenil ([youth@ilo.org](mailto:youth@ilo.org)).*

---

<sup>18</sup> Texto completo de la Resolución del 2012 de la Conferencia Internacional del Trabajo “La crisis del empleo juvenil : un llamado a la acción” puede ser encontrado en la página web de la OIT: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_187080.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_187080.pdf)