

Verónica Escudero Vázquez*
Elva López Mourelo*

EL SISTEMA DE GARANTÍA JUVENIL EN EUROPA: CARACTERÍSTICAS, DESARROLLO Y DESAFÍOS

La Garantía juvenil europea es una política innovadora que supone asegurar que todos los jóvenes reciban oportunidades de formación o de trabajo de calidad que se correspondan con sus capacidades y experiencia. Este artículo analiza las principales características de este sistema, examinando los factores que determinan su éxito y su presencia en el proceso de implementación en los países europeos. Nuestro análisis muestra que aunque la mayoría de los planes de aplicación incluyen la recomendada combinación de capacitación e intermediación laboral, así como un marco institucional adecuado, no se observa esta unanimidad en lo referente a la dotación de recursos.

Palabras clave: Garantía juvenil, desempleo, políticas activas, mercado de trabajo.

Clasificación JEL: J08, J21, J23, J24.

1. Introducción

Adoptada formalmente por el Consejo Europeo el 22 de abril de 2013 (Consejo Europeo, 2013a) en base a una propuesta realizada por la Comisión Europea en diciembre de 2012 (Comisión Europea, 2012b), la Garantía juvenil tiene como objetivo ofrecer una alternativa laboral o de formación a todos

aquellos jóvenes desempleados dentro de los cuatro meses siguientes a la finalización de su empleo o estudios.

La Garantía juvenil surge en un contexto de elevado desempleo juvenil. A finales de 2012, la tasa de desempleo entre los jóvenes en Europa (de 15 a 24 años de edad) alcanzó el 23,5 por 100, superando el 50 por 100 en algunos países como Grecia (57,9 por 100) y España (54,8 por 100). Se trataba de una coyuntura insostenible, que amenazaba con retrasar de manera indefinida la recuperación económica y poner en serio peligro el modelo de bienestar social europeo. La situación demandaba una respuesta contundente por parte de las autoridades europeas que acordaron, a comienzos de 2013, la puesta en marcha de un sistema de Garantía juvenil a nivel europeo.

* Departamento de Investigaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Las autoras agradecen a Joo Sung Yoon por su excelente asistencia en la investigación. Los puntos de vista expresados en este artículo o las conclusiones que se deriven del mismo representan la opinión de las autoras y no se corresponden necesariamente con el punto de vista de la OIT o su política de gestión.

La Garantía juvenil es una de las políticas del mercado de trabajo más innovadora que ha surgido en los últimos años y que ha recibido un mayor apoyo por parte de todas las partes interesadas, incluyendo a Gobiernos, interlocutores sociales y a la sociedad civil. La Garantía juvenil puede considerarse, más que una política activa del mercado de trabajo, una reforma estructural, pues su correcta implementación exige en numerosos casos la reforma de los sistemas de formación profesional, del sistema educativo y de los servicios públicos de empleo (SPE). Además, tiene asociado un importante coste fiscal¹, pero este debe ser entendido como una inversión, dada la importante reducción que se produciría en los costes asociados al desempleo juvenil si se demuestra su eficacia.

En este contexto, el objetivo de este artículo es analizar las principales características del sistema de Garantía juvenil europea, con un especial énfasis en los factores que determinan su éxito y la presencia de los mismos en el proceso de implementación en los diferentes países europeos. En el apartado 2 se define el concepto de Garantía juvenil y se describen las distintas etapas y acciones emprendidas para lograr su establecimiento a nivel europeo. En el apartado 3 se describen las principales actividades o intervenciones previstas en el marco de la Garantía juvenil y cómo la teoría económica estima su impacto sobre el desempleo juvenil. Además, este apartado analiza los factores que pueden determinar el éxito de estos programas de Garantía juvenil. En el apartado 4 se evalúa el actual estado de implementación de la Garantía juvenil en los distintos países europeos, incluyendo el caso español. En este apartado se hace hincapié en los recursos movilizados hasta el momento, las acciones llevadas a cabo y la aplicación de las directrices europeas. Un apartado final de reflexiones generales y conclusiones de política basadas en el análisis llevado a cabo cierra el artículo.

¹ La OIT estimó su coste en aproximadamente 21.000 millones de euros anuales (OIT, 2012). Véase el apartado 2 para un análisis de estos costes.

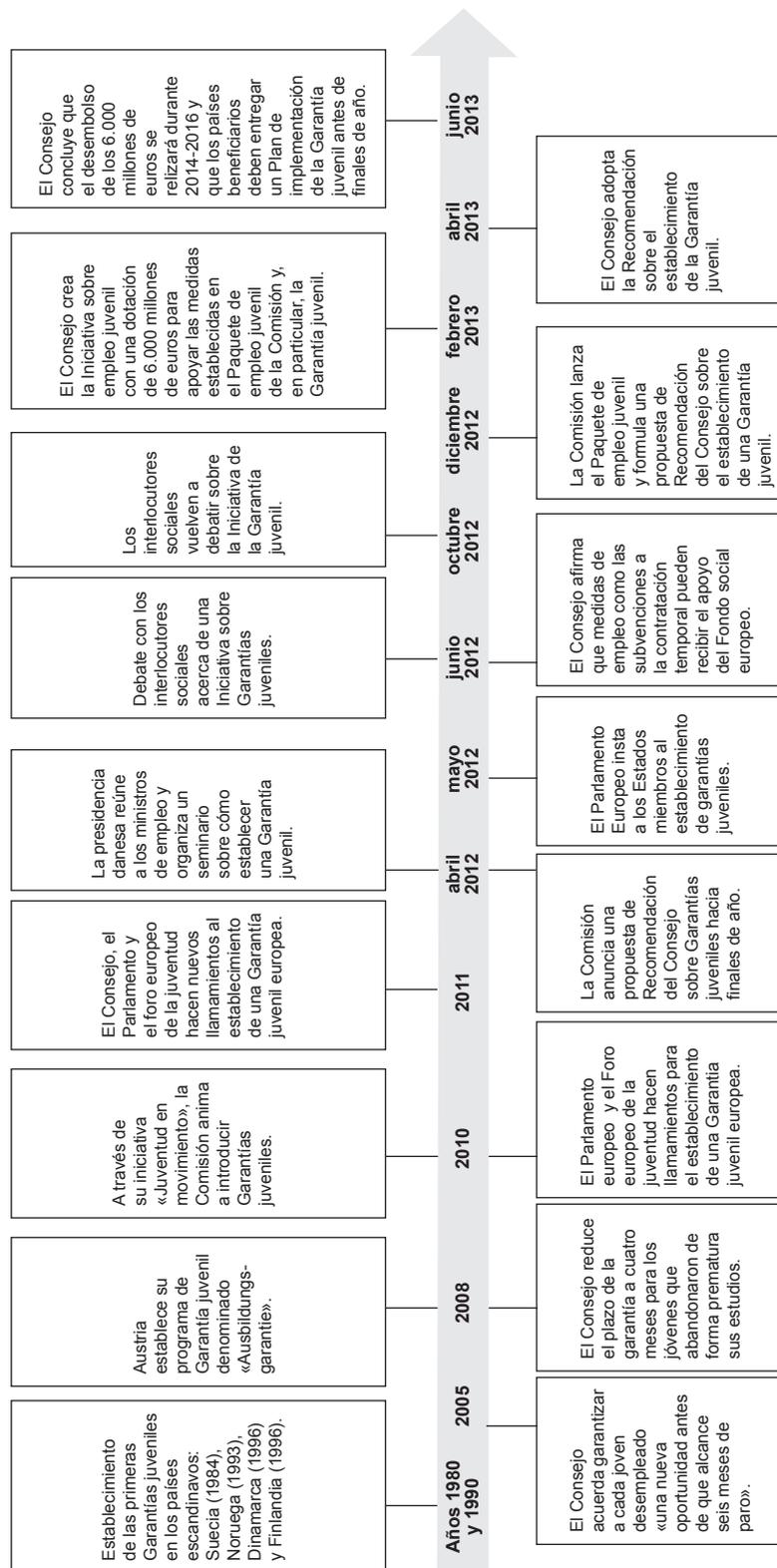
2. Concepto y desarrollo de la Garantía juvenil

La Garantía juvenil europea es un compromiso por parte de los Estados miembros en garantizar que todos los jóvenes menores de 25 años reciban, en el plazo máximo de cuatro meses después de quedar desempleados o finalizar sus estudios, una oportunidad de trabajo de calidad que se corresponda con su formación, capacidades y experiencia; o bien la posibilidad de continuar con sus estudios, hacer un programa de formación profesional o realizar un período de prácticas (Consejo Europeo, 2013a).

El sistema de Garantía juvenil incluye, tanto medidas relacionadas con la oferta de trabajo (por ejemplo, programas de formación profesional, aprendizaje e iniciativas destinadas a reducir el abandono escolar temprano), como medidas encaminadas a aumentar la demanda de mano de obra juvenil incluyendo, por ejemplo, subvenciones a la contratación de jóvenes o ayudas para la realización de prácticas laborales.

Teniendo en cuenta estas medidas y, dada su naturaleza, podría considerarse la Garantía juvenil como una política activa del mercado de trabajo tradicional. Sin embargo, hay dos aspectos atípicos de esta iniciativa que la diferencian del resto de políticas similares (Esquema 1). El primer elemento está relacionado con el concepto de garantía y, por lo tanto, el compromiso por parte del Estado de proporcionar una alternativa laboral o de formación a los jóvenes en situación de desempleo. De este modo, el Estado y sus instituciones quedan obligados legalmente a poner en marcha todos sus recursos para garantizar que ningún joven desempleado quede abandonado a su suerte (Bussi y Geyer, 2013). La segunda novedad está relacionada con fijar un periodo máximo de cuatro meses a partir del momento en el que el joven queda desempleado o finaliza sus estudios, un aspecto no observado generalmente en otras políticas activas del mercado de trabajo (Bussi y Geyer, 2013). Debido a estos dos elementos se considera a la Garantía juvenil una reforma estructural y no solo una política activa del mercado de trabajo.

ESQUEMA 1
CRONOGRAMA SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍA JUVENIL EUROPEA



FUENTE: Elaboración propia en base a la Comisión Europea (2012b, 2012c).

El concepto de garantía juvenil surge a lo largo de los años ochenta y noventa en los países escandinavos. Suecia introduce la primera Garantía juvenil en 1984, Noruega establece un programa similar en 1993, y Dinamarca y Finlandia implementan sus primeras garantías juveniles en 1996 (OIT, 2013). Estas primeras garantías juveniles han sido sometidas a distintas reformas a lo largo de las últimas décadas, pero también han demostrado eficacia a la hora de reducir el desempleo juvenil, incluso durante la crisis de los años noventa, que puso a prueba su valía al poco tiempo de su nacimiento (OIT, 2012).

Los primeros esfuerzos por parte de las instituciones comunitarias destinados a la creación de una Garantía juvenil europea surgen, incluso antes de la crisis económica de 2008. En 2005, en el marco de las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros durante el periodo 2005–2008, el Consejo Europeo acordó que las políticas deberían garantizar a cada joven desempleado «una nueva oportunidad antes de alcanzar los seis meses de paro»². Posteriormente, en 2008, el Consejo decidió reducir el plazo a cuatro meses, en el caso de los jóvenes que habían abandonado de manera prematura sus estudios³ (Comisión Europea, 2012b).

En 2010, la tasa de desempleo juvenil en la Unión Europea (UE) se situaba por encima del 20 por 100, alcanzando así un nivel sin precedentes. Sin embargo, con la excepción de algún país como Austria, que estableció en 2008 su programa de Garantía juvenil denominado *Ausbildungsgarantie*, todavía no existía una medida de este tipo a escala europea. Por este motivo, a lo largo de 2010 se incrementan los esfuerzos institucionales y se producen varios llamamientos por parte del Parlamento, la Comisión y el Foro europeo de la juventud para el establecimiento de una Garantía juvenil europea. Concretamente, en septiembre de

2010, la Comisión lanza la Iniciativa «Juventud en movimiento», en la que presenta un conjunto de medidas encaminadas a reducir el desempleo juvenil. En esta Comunicación, la Comisión hizo un llamamiento especial a los Estados miembros para que asegurasen que todo joven sin empleo tuviese una oportunidad laboral o formativa dentro de los cuatro meses posteriores a la finalización de sus estudios, estableciendo así el concepto de Garantía juvenil (Comisión Europea, 2010). Este tipo de llamamientos se repitieron a lo largo de 2011, aunque en la práctica no tuvieron el éxito deseable (Comisión Europea, 2012c).

No obstante, en el año 2012, se produce un punto de inflexión y se dan pasos más concretos para el establecimiento de una Garantía juvenil europea. En abril de 2012, la Comisión Europea lanza un paquete sobre empleo en su Comunicación «Hacia una recuperación generadora de empleo». En este paquete, la Comisión pidió acción por parte de los Estados miembros, los interlocutores sociales y demás partes interesadas, para hacer frente al desempleo juvenil. En este contexto, la Comisión insistió en su apuesta por una Garantía juvenil a escala de la UE y anunció una propuesta de Recomendación del Consejo para finales de año (Comisión Europea, 2012a).

Un mes más tarde, en mayo de 2012, el Parlamento Europeo insiste sobre el papel del sistema de Garantía juvenil, enfatizando que este sistema «tendría que ser jurídicamente ejecutable si se quiere solucionar el problema del desempleo juvenil en la UE» (Comisión Europea, 2012c). En esta misma línea, el Consejo Europeo, en sus conclusiones del 29 de junio de 2012, acentuó la importancia de las medidas destinadas a los jóvenes y afirmó que estas medidas o programas podrían recibir apoyo financiero del Fondo social europeo (Comisión Europea, 2012c).

Finalmente, en diciembre de 2012, la Comisión Europea lanza un Paquete sobre empleo juvenil que contiene una propuesta de Recomendación del Consejo sobre la creación de la Garantía juvenil (Comisión Europea, 2012b). Esta propuesta definía las principales

² Decisión 2005/600/CE, de 12 de julio de 2005, DO L 205 de 6.8.2005, p. 21.

³ Decisión 2008/618/CE, de 15 de julio de 2008, DO L 198 de 26.7.2008, p. 47.

características de la Garantía juvenil y detallaba los seis pilares sobre los que se debe establecer dicho sistema: *i)* interacción con todas las partes interesadas; *ii)* intervención y activación tempranas; *iii)* apoyo a la integración laboral; *iv)* financiación por parte de la UE; *v)* monitoreo y evaluación y *vi)* puesta en práctica con rapidez. La propuesta también indicaba los mecanismos que usaría la Comisión para apoyar la puesta en marcha de la Garantía juvenil en los Estados miembros, a saber: a) financiación; b) intercambio de buenas prácticas; c) seguimiento de las medidas adoptadas y d) apoyo a las actividades de difusión y concienciación (Comisión Europea, 2012b). Posteriormente, en abril de 2013, la propuesta fue adoptada por el Consejo Europeo como una recomendación a los Estados miembros (Consejo Europeo, 2013a)⁴. Cabe destacar que el establecimiento de una Garantía juvenil a nivel europeo cuenta en todo momento con el respaldo de los interlocutores sociales, que además tuvieron un papel activo a lo largo de todo el proceso de negociación (Bussi y Geyer, 2013).

Además, a lo largo de 2013, también se produjeron movimientos encaminados a dotar de financiación al sistema de Garantía juvenil. De este modo, en febrero de 2013, el Consejo Europeo creó la Iniciativa sobre empleo juvenil con una dotación de 6.000 millones de euros destinados a apoyar la implementación de la Garantía juvenil y dirigidos, principalmente, a aquellas regiones con una tasa de desempleo superior al 25 por 100 en 2012. En junio de ese mismo año, el Consejo acordó que la dotación destinada a la implementación de la Garantía juvenil se desembolsaría a lo largo del periodo 2014-2016. Asimismo, el Consejo instó a los Estados miembros a presentar sus Planes de implementación de la Garantía juvenil antes de finales de 2013, con el objetivo de lograr su puesta en marcha durante 2014 (Consejo Europeo, 2013b).

⁴ Entre abril y octubre de 2012, se organizaron una serie de debates entre Gobiernos e interlocutores sociales para discutir sobre la implementación y los factores específicos de una Garantía juvenil.

3. Sistema de Garantía juvenil: componentes y factores que determinan su éxito

Aunque existe una amplia variación en el diseño y ejecución de las medidas de Garantía juvenil entre los distintos países, todos los programas incluyen tres tipos de medidas: *i)* educación y formación para el empleo, incluyendo medidas de orientación profesional y reincorporación a la educación para aquellos que han abandonado sus estudios de manera temprana; *ii)* servicios de intermediación laboral, tales como la asistencia en la búsqueda de empleo, y el diseño y seguimiento de un plan profesional y *iii)* políticas activas que afectan a la demanda laboral como son las subvenciones a la contratación, los programas de empleo público y las medidas de apoyo al emprendimiento.

Estos componentes de la Garantía juvenil tienen como principal objetivo aumentar la empleabilidad de los jóvenes. Numerosos estudios han analizado el impacto de las medidas dirigidas a mejorar la empleabilidad sobre los resultados en términos de empleo, especialmente en el contexto de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Bellmann y Jackman, 1996, entre otros). El siguiente subapartado describe el efecto que la teoría económica estima para cada una de las intervenciones que componen la Garantía juvenil.

El impacto de los programas de Garantía juvenil: un análisis teórico

Desde el punto de vista teórico, las políticas activas del mercado de trabajo se justifican en su capacidad para reducir los desequilibrios del mercado laboral y contrarrestar rigideces y distorsiones (Escudero, 2015). De hecho, las políticas activas se convierten en un instrumento indispensable para: *i)* reducir los desajustes entre la oferta y la demanda laboral; *ii)* potenciar la productividad de la fuerza de trabajo y *iii)* preservar un nivel mínimo de fuerza de trabajo efectiva, manteniendo a los grupos vulnerables vinculados al mercado laboral (Layard y Nickell,

1986 y Layard *et al.*, 2009). Puesto que los programas de Garantía juvenil se componen de distintas intervenciones, su impacto en los resultados laborales de los jóvenes dependerá de los principales mecanismos de transmisión relacionados con sus diferentes ámbitos de acción.

Primero, se estima que la asistencia en la búsqueda de empleo que comportan las garantías juveniles mejorará la eficacia en la búsqueda y, a su vez, supondrá un incremento en la demanda de trabajo, ya que abrir nuevas plazas resultaría menos costoso. No obstante, también podría producirse una reducción en los esfuerzos de búsqueda de empleo, puesto que las ayudas gubernamentales tienen la capacidad de atenuar el miedo al desempleo (OCDE, 1993; Bellman y Jackman, 1996 y Calmfors y Skedinger, 1995).

Por otro lado, el componente de capacitación puede tener un efecto significativo en la estructura del desempleo, mediante la reducción de la vulnerabilidad de los jóvenes, aunque su efectividad sobre el desempleo total podría verse atenuada (Schmid, 1996). Por lo tanto, se puede hablar de un *efecto redistributivo* mediante una reasignación de las oportunidades de empleo (Escudero, 2015). Sin embargo, también se puede producir un *efecto de desplazamiento*, si el colectivo favorecido desplaza a otros colectivos del mercado de trabajo o un *efecto de cerrojo*, si los beneficiarios reducen sus esfuerzos de búsqueda mientras dura el curso o la capacitación (Bellmann y Jackman, 1996) y un *efecto peso muerto*, si las contrataciones de los jóvenes atendidos ocurren incluso en ausencia del programa (Calmfors y Skedinger, 1995).

Además, se espera que las medidas encaminadas a aumentar la demanda laboral de jóvenes (como empleo público y subvenciones a la contratación) aumenten el nivel de empleo de forma directa, pero también a través de un *efecto multiplicativo*, sobre todo en el caso de las medidas para fomentar el emprendimiento. Sin embargo, estas intervenciones también pueden tener el *efecto de desplazamiento* o *sustitución*, mencionado anteriormente (OCDE, 1993 y Calmfors y Skedinger, 1995). Asimismo, concretamente en el

caso del empleo público, varios estudios señalan el excesivo coste asociado a la creación de un tipo de empleo que, en numerosos casos, es de corta duración (OCDE, 1996 y Auer *et al.*, 2005).

Cabe mencionar los impactos de los programas de Garantía juvenil en los salarios de reserva que dependen de la tipología de acción. Así, los esfuerzos encaminados a aumentar la empleabilidad de los jóvenes y facilitar su vinculación con la demanda de trabajo pueden producir una disminución de los salarios de reserva, derivada del incremento en la competencia por puestos de trabajo que, a su vez, puede estimular la demanda de trabajo y facilitar el empleo. Sin embargo, la reducción de salarios de reserva podría también desencadenar una moderación salarial más generalizada si las opciones laborales son limitadas y el número de personas vulnerables en el mercado de trabajo es elevado (Clasen y Clegg, 2006). Al mismo tiempo, la inversión en formación puede generar un aumento de los salarios de reserva en el largo plazo, gracias a un incremento de la productividad y su asociado progreso tecnológico.

Por último, el hecho de que los programas de Garantía juvenil se implementen en forma de «garantía» trae a colación el concepto de programas basados en los derechos, cuyo impacto puede diferir del asociado a los programas basados en la visión utilitarista en la cual se enmarca la discusión tradicional de política pública. En primer lugar, los resultados efectivos de los derechos laborales dependen directamente de la capacidad de la demanda laboral de cumplir con los compromisos (Ravallion, 1991). Asumiendo que este fuera el caso, se esperaría que los programas de Garantía tengan efectos positivos en el empleo, pero también en los salarios de reserva, mediante un aumento de la capacidad de negociación de los trabajadores beneficiarios (Drèze y Sen, 1991 y Dev, 1995). Por el contrario, si no existe esa respuesta adecuada por parte de la demanda laboral, el efecto sería un aumento en la competencia por las vacantes existentes que, como se discutió anteriormente, produciría una baja en los salarios de reserva. El predominio de uno de los dos efectos dependerá de la prioridad entre distribución

y eficiencia que los gobiernos asignen a la política (Basu *et al.*, 2009). Un programa más universal tenderá a reducir los salarios de reserva, mientras que un programa más circunscrito proveerá mayores beneficios pero, únicamente, a un grupo limitado.

La dirección y magnitud de los diferentes efectos enunciados en este subapartado dependerá del diseño específico del programa, de las características de implementación del mismo, de la situación del colectivo atendido y de las condiciones y el marco institucional del mercado de trabajo donde se implemente la Garantía juvenil. Sin embargo, existe una amplia evidencia en la literatura económica que muestra que las condiciones del primer trabajo del joven, así como los largos periodos de desempleo o inactividad en los momentos iniciales de la carrera profesional, influirán en su capacidad de encontrar empleo estable, en su productividad, en su nivel salarial y en otros aspectos relacionados con la calidad del empleo en el largo plazo⁵. Así pues, parece evidente que en el caso de los jóvenes, el coste de la inacción sería considerablemente superior a cualquiera de los posibles efectos indeseables asociados a las políticas activas en general y los programas de Garantía juvenil, en particular. Además, tal y como se recoge en el siguiente subapartado, los efectos negativos asociados a los distintos componentes de la Garantía juvenil podrían mitigarse si se tienen en cuenta una serie de factores que pueden contribuir al éxito de este tipo de programas.

Los factores que determinan el éxito de los programas de Garantía juvenil

Debido a su reciente implementación, todavía no se ha realizado una evaluación sistemática acerca del impacto de los programas de Garantía juvenil en Europa. Sin embargo, algunos de los principales elementos de estos programas han sido estudiados en detalle, revelando efectos positivos, tanto en el empleo como en la activación, y en

el corto y largo plazo, lo cual podría dar pautas sobre sus efectos esperados.

A pesar de la necesidad de profundizar en el conocimiento acerca de los efectos específicos de los programas de Garantía juvenil, se pueden destacar los siguientes prerequisites para un buen funcionamiento de estos programas (OIT, 2013 y OIT, 2014):

- Primero, las intervenciones deben ser puestas en práctica en el momento oportuno. La evidencia empírica muestra que las garantías juveniles deben ser implementadas durante los primeros meses de desempleo, puesto que los periodos de desempleo prolongados debilitan la eficacia de las medidas de activación. Esto ocurre, por un lado, porque existe un fenómeno de deterioro de cualificaciones que es más pronunciado mientras más largo sea el periodo de desempleo. Por otro lado, existe un mayor riesgo de abandono de la búsqueda de empleo y, por lo tanto, de tránsito hacia la inactividad cuando los periodos de desempleo son prolongados. La necesidad de proporcionar la Garantía juvenil en un plazo máximo de cuatro meses a partir del momento en el que el joven queda desempleado o finaliza sus estudios es prueba del amplio reconocimiento sobre la importancia de la puntualidad de las políticas.

- Segundo, los criterios de elegibilidad tienen que ser claros y permitir identificar a grupos específicos dentro del colectivo. Además, es necesario que el conjunto de medidas de apoyo sea concebido de acuerdo a las necesidades específicas de cada uno de estos colectivos identificados. Por tanto, las medidas que se destinan a un joven que acaba de terminar sus estudios y no tiene experiencia laboral no deben ser iguales a aquellas destinadas a otro que ya ha tenido varios empleos. De igual manera, las medidas de formación y educación deben adaptarse a los niveles de cualificación de los jóvenes.

- Tercero, la elaboración de marcos institucionales apropiados es un requisito para la ejecución exitosa de los programas. A este respecto, es necesario mencionar primero el rol fundamental que juegan los SPE en la ejecución de los programas de Garantía juvenil. Así, el éxito de estos programas dependerá de si los SPE cuentan

⁵ Véase, por ejemplo, LIU *et al.* (2012).

con personal adecuado (en cuanto al número y las competencias) para adaptar la ayuda a los distintos colectivos y proveer servicios personalizados y financiación suficiente para poder administrar de manera efectiva los diferentes servicios que ofrecen estos programas. Desde este punto de vista, los programas de Garantía juvenil podrían convertirse en un catalizador para la modernización de los SPE. Asimismo, el diálogo social y la participación de los distintos interlocutores sociales en la elaboración, implementación y ejecución de las medidas juegan un papel fundamental. De hecho, uno de los factores de éxito de estos programas subyace en la capacidad de establecer acuerdos de cooperación con las organizaciones de empleadores, los sindicatos, las escuelas y centros de formación, y las organizaciones no gubernamentales.

- Cuarto, se requiere una combinación adecuada entre educación formal y capacitación, y que estos componentes sean sólidos, para que los jóvenes puedan participar plenamente en el mercado laboral. La evidencia muestra que las competencias específicas, particularmente cuando responden a la demanda de cualificaciones del mercado laboral, son tan importantes como las competencias generales, y que únicamente por medio de una combinación de estos dos tipos de formación se podrá preparar a los jóvenes para las necesidades del mercado de trabajo. Además, la combinación de educación y formación podría complementarse con políticas que ayudaran a los jóvenes a adquirir experiencia laboral (como, por ejemplo, prácticas en empresas), para lograr su integración a largo plazo en el mercado de trabajo.

- Quinto, una dotación presupuestaria adecuada es indispensable para el buen funcionamiento de estos programas (Cuadro 1). Esto incluye la previsión correcta de los fondos necesarios, pero también que exista una debida flexibilidad presupuestaria para que los programas puedan responder de manera eficaz a los ciclos económicos. La experiencia de Finlandia, a raíz de la reciente crisis económica, puso de manifiesto la importancia de esta flexibilidad cuando el rápido aumento en la demanda de medidas de apoyo a los jóvenes desempleados resultó un desafío para los SPE finlandeses (OIT, 2013).

Es importante señalar, sin embargo, que los datos de países como Suecia muestran que los planes de garantías juveniles son un medio eficaz para hacer frente al desempleo juvenil y facilitar la adquisición de competencias, si se diseñan y aplican correctamente, puesto que tienen la posibilidad de producir cambios importantes a un coste modesto (OIT, 2012). En Suecia, en 2010 (último dato disponible), el coste estimado por participante en su plan de Garantía juvenil fue de alrededor de 6.000 euros, más gastos administrativos (alrededor de 600 euros por participante), una inversión que tuvo un índice de éxito del 46 por 100 entre los participantes (OIT, 2012). Si se calcula cuánto podrían costar en otros países los componentes de un plan de Garantía juvenil similar al programa de Suecia, el análisis arroja los siguientes resultados, tomando en cuenta el número de jóvenes que se encontraban fuera del empleo, educación y formación en 2014⁶: para el conjunto de los 28 países de la Unión Europea (UE28), se hubieran necesitado en 2014 alrededor de 45.400 millones de euros (o un 0,69 por 100 de los gastos totales gubernamentales) para implementar este programa, lo cual representa un monto modesto comparado a los beneficios esperados.

4. Evaluación de los planes de implementación de la Garantía juvenil en Europa

El Consejo Europeo instó a los Estados miembros a presentar sus planes de implementación de la Garantía juvenil antes de finales de 2013 (Consejo Europeo, 2013b). La mayoría de países así lo hicieron, con la excepción de Alemania, Austria, Estonia, Dinamarca, Finlandia, Malta, Países Bajos y Reino Unido, que lanzaron sus proyectos a lo largo de la primera mitad de 2014⁷. Por su parte, el Gobierno de España crea el Plan Nacional

⁶ Estos cálculos se basan en los realizados en la OIT (2012), con algunas modificaciones y actualizaciones.

⁷ Algunos de estos países, como es el caso de Austria y Dinamarca, ya contaban con una Garantía juvenil, que reformaron y adaptaron a la Recomendación de la Comisión Europea. Por este motivo, presentaron un Plan de implementación donde se recogían las principales características de una Garantía juvenil adaptada a las directrices europeas.

CUADRO 1
COSTE ESTIMADO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS
DE GARANTÍA JUVENIL EN EUROPA EN 2014
(En millones de euros)

	Coste del programa de Garantía juvenil	Costes administrativos	Coste total
UE28	41.301,5	4.127,6	45.429,1
Alemania	3.254,0	325,2	3.579,2
Austria	451,2	45,1	496,3
Bélgica	951,5	95,1	1.046,6
Bulgaria	892,7	89,2	981,9
Chipre	107,4	10,7	118,1
Croacia	570,1	57,0	627,1
Dinamarca	249,4	24,9	274,3
Eslovaquia	523,8	52,3	576,1
Eslovenia	118,0	11,8	129,7
España	4.597,8	459,5	5.057,3
Estonia	101,1	10,1	111,2
Finlandia	387,6	38,7	426,3
Francia	4.689,6	468,7	5.158,3
Grecia	1.251,9	125,1	1.377,0
Hungría	916,9	91,6	1.008,6
Irlanda	478,4	47,8	526,2
Italia	7.926,9	792,2	8.719,1
Letonia	153,2	15,3	168,6
Lituania	229,2	22,9	252,1
Luxemburgo	22,5	2,2	24,8
Malta	37,2	3,7	40,9
Países Bajos	613,9	61,4	675,3
Polonia	3.096,5	309,5	3.406,0
Portugal	813,7	81,3	895,0
Reino Unido	5.551,6	554,8	6.106,4
Rep. Checa	537,7	53,7	591,4
Rumanía	2.309,5	230,8	2.540,3
Suecia	522,3	52,2	574,5

NOTA: Los costes de los programas de Garantía juvenil se han estimado sobre la base del caso sueco, en el que el coste del programa se estimó en 6.000 euros por joven atendido en 2010. Para llegar al coste total, a estos costes de los programas se les suman los costes administrativos, que en el caso sueco se estiman en alrededor de 600 euros por joven atendido. Estos costes administrativos representan los recursos adicionales que serían necesarios para que los SPE atiendan al total de jóvenes fuera de empleo, educación y formación en 2014. Los costes se han calculado en función del número de jóvenes (entre 15 y 24 años) que se encontraban fuera de empleo, educación y formación en 2014.

FUENTE: Elaboración propia en base a la OIT (2012).

de implantación de la Garantía juvenil en diciembre de 2013, acatando el mandato de la Comisión Europea para acceder a los fondos (Cuadro 2)⁸.

Este apartado revisa en detalle estos planes de implementación para los distintos países europeos, estableciendo un análisis comparativo sobre las principales características de la Garantía juvenil, la puesta en marcha de las diferentes acciones y la aplicación de los factores que se han identificado como claves en el éxito de este tipo de programas.

Características de la Garantía juvenil en los distintos países europeos

La presentación de los planes de implementación por parte de los distintos países permitía acceder a los 6.000 millones de euros que el Consejo europeo movilizó a través de la Iniciativa sobre empleo juvenil (IEJ), destinados a la creación de la Garantía juvenil y dirigidos, principalmente, a aquellas regiones con una tasa de desempleo juvenil superior al 25 por 100 en 2012. Más concretamente, los fondos serán asignados siempre que el país aporte, al menos, la misma cantidad con cargo a su asignación en el Fondo social europeo. De entre los 21 países con información disponible sobre sus planes de implementación de la Garantía juvenil, 14 países fueron considerados aptos para recibir los fondos de la IEJ (Cuadro 2). En cuanto a la distribución de los fondos de la IEJ por país, España es el país al que se ha asignado una mayor cantidad (943,5 millones de euros), seguido por Italia (567,5 millones de euros) y Francia (310,2 millones de euros). Por el contrario, la menor asignación corresponde a la República Checa (13,6 millones de euros)⁹.

⁸ En febrero de 2013, España ya había presentado la Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013/2016, en virtud de la cual se asignaba un presupuesto de 3.485 millones de euros a 100 medidas que tenían como objetivo fomentar la participación de los jóvenes en el mercado laboral (Gobierno de España, 2013a).

⁹ Es importante tener en cuenta que el reparto de las cuantías se hizo en función del tamaño del colectivo objetivo en cada país.

Si bien es cierto que la mayoría de países siguen la Recomendación de la Comisión Europea y fijan su población objetivo en los menores de 25 años, existen algunas excepciones como es el caso de Croacia, Portugal y República Checa, donde la Garantía juvenil está dirigida a los menores de 30 años. En España se establece como grupo objetivo a los menores de 25 años y, en el caso de personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100, la edad se eleva hasta los 30 años (Gobierno de España, 2013b). Con respecto al período máximo para proporcionar a los jóvenes una oportunidad de empleo o formación, la gran mayoría de los países siguen la recomendación europea de los cuatro meses. No obstante, los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia y Suecia), así como Alemania y Austria, reducen este plazo a tres meses.

Por último, en relación a los requisitos para acceder a la Garantía juvenil, la mayor parte de los países exigen que el joven esté desempleado y registrado en los SPE. España, Finlandia, Portugal y Rumanía suponen una excepción a esta tendencia y fijan como requisito no trabajar, ni participar en un programa educativo o de formación. Sin embargo, en el caso español se exige que el joven manifieste un expreso deseo de participar en la Garantía juvenil para que se inicie el proceso¹⁰.

Medidas e iniciativas planeadas en los distintos países europeos

La revisión de los planes de implementación de los diferentes países europeos pone de manifiesto que existe una amplia variación en el tipo de medidas e iniciativas planeadas en el marco de la Garantía juvenil. No obstante, en la mayoría de los casos, podemos clasificar estas medidas en seis grupos: *i)* educación y formación para el empleo; *ii)* nivelación de estudios y abandono escolar temprano; *iii)* servicios de intermediación laboral; *iv)* generación directa de empleo;

¹⁰ Este compromiso de participación activa se realiza al registrarse en el Sistema nacional de Garantía juvenil.

CUADRO 2

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA JUVENIL POR PAÍS

	Fecha de presentación	Grupo objetivo	Requisitos	Período máximo (en meses)	Apto para la IEJ	Asignación (en millones de euros)
Alemania	Abril 2014	Menores de 25	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleado • Registrarse en SPE 	3	×	
Austria	Marzo 2014	Menores de 25	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleado • Registrarse en SPE 	3	×	
Bélgica.....	Abril 2014	Menores de 25	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleado • Registrarse en SPE 	4	✓	42,4
Croacia	Abril 2014	Menores de 30	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleado 	4	✓	66,2
Dinamarca	Abril 2014	Menores de 25	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleado • Registrarse en SPE 	3	×	
España	Diciembre 2013	Menores de 25 y discapacitados Menores de 30	<ul style="list-style-type: none"> • Estar fuera de empleo, educación y formación 	4	✓	943,5
Estonia.....	Abril 2014	Menores de 25	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleado 	4	×	
Finlandia	Mayo 2014	Menores de 25 y recién graduados Menores de 30	<ul style="list-style-type: none"> • Estar fuera de empleo, educación y formación 	3	×	
Francia.....	Diciembre 2013	Menores de 25	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleado • Registrarse en SPE 	4	✓	310,2
Hungría.....	Abril 2014	Menores de 25	<ul style="list-style-type: none"> • Registrarse en SPE, o • Estar fuera de empleo, educación y formación para quienes no se registren en SPE. 	4	✓	49,8
Irlanda.....	Diciembre 2013	Menores de 25	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleado • Registrarse en SPE 	4	✓	68,1
Italia	Diciembre 2013	Menores de 25	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleado • Registrarse en SPE 	4	✓	567,5
Letonia.....	Abril 2014	Menores de 25	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleado • Registrarse en SPE 	4	✓	29,0
Lituania	Mayo 2014	Menores de 25	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleado • Registrarse en SPE 	4	✓	31,8
Luxemburgo.....	Mayo 2014	Menores de 25	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleado 	4	×	
Países Bajos.....	Abril 2014	Menores de 25	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleado • Registrarse en SPE 	4	×	
Polonia.....	Diciembre 2013	Menores de 25	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleado • Registrarse en SPE 	4	✓	252,4
Portugal	Diciembre 2013	Menores de 30	<ul style="list-style-type: none"> • Estar fuera de empleo, educación y formación 	4	✓	160,8
República Checa	Diciembre 2013	Menores de 30	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleado • Buscar empleo activamente 	4	✓	13,6
Rumanía	Diciembre 2013	Menores de 25	<ul style="list-style-type: none"> • Estar fuera de empleo, educación y formación 	4	✓	106,0
Suecia.....	Abril 2014	Menores de 25	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleado • Registrarse en SPE 	3	✓	44,2

NOTA: Este cuadro recoge información sobre los países que disponen de un Plan de implementación de la Garantía juvenil en línea. No existe información disponible para Bulgaria, Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, Grecia, Malta y Reino Unido. La información para Bélgica hace referencia a la suma de todas las iniciativas recogidas en los Planes presentados por cada una de las cuatro regiones. La fecha de presentación hace referencia a la última actualización.

FUENTE: Elaboración propia en base a los Planes de implementación del programa de Garantía juvenil disponibles en línea <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1161&langId=en&intPagId=3347>.

v) subvenciones a la contratación y vi) apoyo al emprendimiento. Esta clasificación divide a las tres grandes categorías presentadas en el apartado 3 en medidas más específicas.

Tal y como se observa en el Cuadro 3, todos los países europeos incluyen en sus planes de implementación medidas de educación y formación para el empleo. Por ejemplo, Austria cuenta con una Garantía de formación que asegura que todo joven menor de 18 años (o de 24 años si tiene algún tipo de discapacidad) tenga acceso a un programa de aprendizaje dentro de una empresa. Entre las medidas de educación y formación para el empleo planeadas en España destaca el impulso de un sistema de formación profesional dual, donde se combina la formación presencial con la actividad laboral en una empresa bajo un contrato para la formación y el aprendizaje. En este sentido, España aprobó en marzo de 2015 una reforma importante de su sistema de formación profesional¹¹.

Al igual que en el caso anterior, las medidas encaminadas a la nivelación de estudios y a combatir el abandono escolar temprano están presentes en los planes de implementación de todos los países europeos. En concreto, Alemania dispone de iniciativas, como tutorías para apoyar el inicio de un programa de formación, programas de preparación profesional y estrategias de asistencia a los alumnos menos capacitados, con el objetivo de ayudar a los jóvenes a obtener un certificado de educación secundaria y reducir el riesgo de abandono escolar sin cualificación. En esta misma línea, España planea poner en marcha programas de segunda oportunidad para favorecer la reanudación de los estudios a aquellos jóvenes que abandonaron su formación prematuramente.

La última medida que tiene una acogida unánime en los planes de implementación de todos los países europeos es la intermediación laboral. Entre las iniciativas de este tipo destacan las llevadas a cabo por

Luxemburgo. En concreto, Luxemburgo inició una importante reforma de sus SPE en 2012, bajo la cual se ha revisado completamente su funcionamiento y se han puesto en marcha nuevos procedimientos. Además, se ha aumentado el personal de las oficinas y se ha reclutado en cada una de ellas a una persona, exclusivamente para la implementación de la Garantía juvenil. En el caso español, destaca la adaptación y modernización de los SPE para cumplir con los requisitos que exige el establecimiento de una Garantía juvenil eficaz.

La política que ha tenido una menor incidencia dentro de los planes de implementación de la Garantía juvenil es la creación directa de empleo. Solo Bélgica, Croacia, España, Irlanda y Luxemburgo contemplan la posibilidad de poner en marcha programas de contratación temporal. Concretamente, Croacia ha creado un programa de empleo público en servicios comunitarios durante un periodo máximo de 12 meses, dirigido a jóvenes menores de 30 años que han estado al menos durante seis meses en una situación de desempleo. En esta misma línea, España contempla, dentro de su plan de implantación de la Garantía juvenil, la inclusión de los programas de Escuelas taller y Casas de oficios, donde los participantes realizan trabajos productivos en actividades comunitarias y relacionadas con el mantenimiento del entorno y el patrimonio cultural.

La introducción de subvenciones a la contratación es una política presente en la mayor parte de los planes de implementación, con la única excepción de Austria y la República Checa. Por ejemplo, Dinamarca ha introducido un subsidio al salario, mediante el cual las empresas del sector privado que contraten un joven desempleado reciben una compensación durante un periodo máximo de un año (periodo que se reduce a seis meses en el caso del sector público). Suecia, por otro lado, ha introducido una bonificación a la contratación de jóvenes menores de 36 años, de modo que la contribución a la seguridad social para este grupo es del 15,49 por 100, en contraposición con la tasa estándar del 31,42 por 100. España también ha

¹¹ Real Decreto-Ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

CUADRO 3

PRINCIPALES COMPONENTES DE LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA JUVENIL POR PAÍS

	Educación y formación para el empleo	Nivelación de estudios y deserción escolar	Servicios de intermediación laboral	Generación directa de empleo	Subvenciones a la contratación	Apoyo al emprendimiento	Otras medidas
Alemania	✓	✓	✓	×	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de <i>chats online</i> entre orientadores y jóvenes demandantes de servicios de intermediación laboral • Promoción de la movilidad regional y exterior
Austria	✓	✓	✓	×	×	✓	
Bélgica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda económica a jóvenes de bajos ingresos
Croacia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de un sistema para identificar a los jóvenes que ni estudian ni trabajan • Creación de una Ley sobre jóvenes • Desarrollo de un sistema de monitoreo y análisis del mercado de trabajo
Dinamarca	✓	✓	✓	×	✓	×	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la adquisición de estudios secundarios superiores entre jóvenes procedentes de minorías étnicas
España	✓	✓	✓	✓	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma de los SPE • Programas de movilidad
Estonia	✓	✓	✓	×	✓	×	
Finlandia	✓	✓	✓	×	✓	×	<ul style="list-style-type: none"> • Talleres para el desarrollo de aptitudes personales
Francia	✓	✓	✓	×	✓	✓	
Hungría	✓	✓	✓	×	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma de la Ley sobre la formación profesional • Reducción de la pobreza en zonas aisladas, especialmente entre las poblaciones romaní/gitanas
Irlanda	✓	✓	✓	✓	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción del empleo a tiempo parcial
Italia	✓	✓	✓	×	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la movilidad regional y exterior
Letonia	✓	✓	✓	×	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma de la Ley de educación • Promoción de la movilidad regional
Lituania	✓	✓	✓	×	✓	✓	
Luxemburgo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma de los SPE • Reuniones informativas entre empleadores y los SPE • Promoción de la movilidad al exterior
Países Bajos	✓	✓	✓	×	✓	×	
Polonia	✓	✓	✓	×	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma de la Ley de empleo • Promoción de la movilidad regional
Portugal	✓	✓	✓	×	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la movilidad exterior
República Checa	✓	✓	✓	×	×	×	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de evaluación y anticipación de las competencias necesarias
Rumanía	✓	✓	✓	×	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma de los SPE
Suecia	✓	✓	✓	×	✓	×	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la movilidad regional

FUENTE: Elaboración propia en base a los Planes de implementación del programa de Garantía juvenil disponibles en línea <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1161&langId=en&intPagId=3347>.

introducido varias reducciones en los costes laborales no salariales para incentivar la contratación de jóvenes menores de 30 años.

Por último, la gran mayoría de los países europeos incluye programas de apoyo al emprendimiento en sus Planes de implementación de la Garantía juvenil. Por ejemplo, Letonia incluye en su Plan la puesta en marcha de un programa de apoyo al emprendimiento, en el que los jóvenes menores de 30 años reciben asesoramiento sobre su proyecto empresarial y, si los SPE deciden que este proyecto merece apoyo, se provee una ayuda de hasta 3.000 euros. Además, el programa incluye asesoramiento durante el primer año y un subsidio salarial durante los primeros seis meses de actividad de la empresa. España ha llevado a cabo diversas medidas para estimular el emprendimiento entre los jóvenes, entre las cuales destaca la posibilidad de recibir la totalidad de la prestación por desempleo en un solo pago, ya sea para realizar la aportación al capital social de una empresa de nueva creación o cubrir los gastos de constitución, o bien para financiar servicios de asesoramiento o participar en un programa de formación.

Seguimiento de las recomendaciones en materia de implementación

La discusión anterior pone de manifiesto que todos los países han apostado por una intervención temprana a la hora de implementar su Garantía juvenil, y prueba de ello, es la fijación de un plazo máximo de entre tres y cuatro meses para proporcionar la Garantía. Asimismo, aunque con diferencias entre ellos, la totalidad de los países de la UE han puesto en marcha medidas o iniciativas con la finalidad de apoyar la integración de los jóvenes desempleados en el mercado de trabajo. Además, en todos los países se plantea una combinación de medidas de educación formal con políticas de formación profesional. De igual modo, todos los países han fijado criterios de elegibilidad claros y han creado medidas específicas para los jóvenes más

vulnerables. El objetivo de este último subapartado es evaluar si los Estados miembros también han cumplido con el resto de recomendaciones de la Comisión Europea, en concreto, la elaboración de marcos institucionales apropiados y la dotación presupuestaria adecuada.

Con respecto a la implicación de las distintas instituciones responsables del buen funcionamiento de la Garantía juvenil, cabe destacar que en la mayor parte de los países existe una amplia participación por parte de los distintos actores. En cuanto a la Administración pública, la entidad responsable en la mayoría de los países es el Ministerio de Empleo, aunque también participan los Ministerios de Educación, Asuntos Sociales y Ciencia e Investigación. Debido al relevante papel que desempeñan los SPE en el buen funcionamiento de la Garantía juvenil, la implicación de esta institución está presente en los Planes de implementación de, prácticamente, todos los países. En numerosos casos los programas contemplan intervenciones a nivel regional o municipal, por lo que las entidades de rango inferior al nacional tienen un rol clave en los Planes de implementación. Por último, es importante señalar que los distintos agentes sociales están notablemente involucrados en la implementación de la Garantía juvenil en la mayoría de los países analizados. Además de la participación de sindicatos y organizaciones empresariales, en la mayor parte de los países existe colaboración también por parte de las organizaciones juveniles, los centros educativos y de formación, las universidades y los centros de investigación.

Finalmente, la información disponible para gran parte de los países permite hacer una primera valoración del gasto presupuestado para la puesta en marcha de la Garantía juvenil. El Cuadro 4 muestra el gasto planeado para los dos primeros años de implementación de las distintas medidas de Garantía juvenil en los 16 países con información disponible. Lo primero que se observa es que existen importantes diferencias en el gasto por joven que ni estudia ni trabaja, entre los distintos estados. Por ejemplo, Alemania con un presupuesto

CUADRO 4
GASTO PRESUPUESTADO EN LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA JUVENIL POR PAÍS

	Gasto total (En millones de euros)	Número de jóvenes (15-24) que ni estudian ni trabajan (En miles)	Gasto por joven (En euros)
Alemania	6.856,4	542,0	12.650,2
Austria	712,8	75,2	9.483,7
Bélgica	81,9	158,5	517,1
Croacia	70,6	95,0	743,4
Dinamarca	106,2	41,5	2.557,1
Estonia	12,2	16,8	724,2
Finlandia	228,8	64,6	3.544,2
Francia	4.216,9	781,1	5.398,6
Hungría	1.157,3	152,7	7.577,5
Irlanda	528,4	79,7	6.631,7
Italia	1.783,4	1.320,3	1.350,7
Letonia	27,8	25,5	1.087,5
Países Bajos	1.007,3	102,3	9.850,7
Polonia	1.004,8	515,8	1.948,2
Rep. Checa	410,9	89,6	4.588,1
Rumanía	950,9	384,7	2.471,8

NOTA: La cifras recogidas en este cuadro hacen referencia al coste de implementación, durante los dos primeros años, de las distintas medidas de Garantía juvenil. Esta tabla recoge únicamente información sobre los países que disponen de un Plan de implementación de la Garantía juvenil en línea y que cuenta con información sobre gasto de implementación. De este modo, no existe información disponible para Bulgaria, Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, España, Grecia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Portugal, Reino Unido y Suecia. La información para Bélgica hace referencia a la suma de todas las iniciativas recogidas en los Planes presentados por cada una de las cuatro regiones. La cifra para Irlanda corresponde solo al gasto de 2014.

FUENTE: Elaboración propia en base a los Planes de implementación del programa de Garantía juvenil disponibles en línea
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1161&langId=en&intPagId=3347>.

de 12.650 euros por joven, es el país que ha planeado un mayor gasto, seguido de Países Bajos (9.851) y Austria (9.484). Un gasto que supera en más de 10.000 euros por joven al planeado por Bélgica (517 euros), Croacia (743) y Estonia (724)¹².

El segundo resultado que se obtiene de este análisis del gasto presupuestado por país, viene de la comparación con el gasto recomendado mostrado en el Cuadro 1. En este sentido, se observa que el 30 por 100 de los países

¹² Este resultado no es demasiado sorprendente, si tenemos en cuenta que los SPE alemanes se caracterizan por su alta dotación de recursos –i.e.

en 2011, Alemania contaba con 44 trabajadores de los SPE por cada 1.000 desempleados, cifra que se situaba en torno a nueve trabajadores por cada 1.000 desempleados en el caso de Estonia (OIT, 2014).

ha presupuestado un gasto inferior al recomendado. El caso de Italia, con un gasto planeado seis veces inferior al recomendado, ofrece la diferencia más significativa. Por el contrario, países como Irlanda han propuesto un gasto en las medidas e iniciativas de Garantía juvenil hasta diez veces superior al recomendado.

5. Conclusiones y recomendaciones de política

El lanzamiento de la Garantía juvenil europea en abril de 2013 acaparó gran expectativa por parte de los distintos grupos de interés, debido a los aspectos innovadores de una medida que llegaba en un momento en que los niveles de desempleo juvenil exigían una respuesta contundente. El compromiso por parte de los Estados miembros en asegurar que todos los jóvenes que ni estudian ni trabajan recibiesen, en el plazo máximo de cuatro meses, una oportunidad de trabajo o formación, supuso una reacción política a la altura de la magnitud del problema, aunque no tan pronto como se hubiese deseado. Este artículo ha analizado los detalles de esta Garantía, así como su significado y posibles repercusiones, y también ha evaluado, a través de una revisión de los Planes de implementación, si este compromiso se ha llevado a la práctica.

Desde el punto de vista empírico, debido a su reciente implementación, todavía no se ha realizado una evaluación acerca del impacto de los programas de Garantía juvenil en Europa. Sin embargo, algunos de los principales elementos de estos programas han sido estudiados con mucho más detalle, revelando efectos positivos, tanto en el empleo como en la activación y en el corto y largo plazo.

Además, los datos de países donde estas medidas han mostrado resultados positivos sugieren que los planes de Garantía para los jóvenes pueden ser un medio eficaz para hacer frente al desempleo juvenil, si se diseñan y aplican correctamente, puesto que tienen la posibilidad de producir cambios importantes con un coste modesto. Este artículo ha destacado cinco elementos fundamentales para un buen funcionamiento de estos programas, tales como la necesidad de una intervención temprana, la

correcta definición de grupos objetivo, la importancia de marcos institucionales, la buena calidad de los programas y una dotación presupuestaria adecuada.

Desde esta perspectiva, no queda duda de que la puesta en marcha de un sistema de Garantía juvenil en Europa es una iniciativa que debe ser aplaudida, especialmente tomando en cuenta la amplitud de las acciones planeadas. De hecho, aunque el proceso de implementación todavía está en marcha, el análisis muestra que la mayor parte de los países europeos han tomado ya medidas importantes encaminadas a la puesta en marcha de una Garantía juvenil. La revisión de los planes de implementación pone de manifiesto que existe una amplia variación en el tipo de medidas e iniciativas planeadas en el marco de la Garantía juvenil. No obstante, la totalidad de los países europeos incluyen en sus proyectos de implementación programas de educación y formación para el empleo, así como iniciativas encaminadas a la nivelación de estudios y a combatir el abandono escolar temprano, y medidas de intermediación laboral. Además, todos los países han fijado criterios de elegibilidad claros y han creado medidas específicas para los jóvenes más vulnerables. De igual modo, la mayor parte de los países ha puesto especial atención a la creación de un marco institucional adecuado, requisito clave a la hora de asegurar el éxito de la Garantía juvenil. Sin embargo, la unanimidad que se observaba en el cumplimiento con el resto de factores identificados como claves en el éxito de la Garantía juvenil, no está presente en lo referente a la dotación de recursos.

Por último, la demora en la aplicación de los programas constituye otra señal de alerta en cuanto a la eficacia de la Garantía juvenil, que debe ser monitoreada de cerca. Este retraso puede plantear algunos desafíos, especialmente para los países con altas tasas de paro juvenil de larga duración, dado que las intervenciones de este tipo a menudo producen los resultados esperados cuando se ponen en marcha al comienzo del desempleo, ya que periodos prolongados fuera del empleo y del mercado laboral debilitan la eficacia de cualquier política de activación (OIT, 2013).

Referencias bibliográficas

- [1] AUER, P.; EFENDIOGLU, U. y LESCHKE, J. (2005). *Active Labour Market Policies Around the World. Coping with the Consequences of Globalization*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- [2] BASU, A. K.; CHAU, N. H. y KANBUR, R. (2009). «A Theory of Employment Guarantees: Contestability, Credibility and Distributional Concerns». *Journal of Public Economics*, nº 93, pp. 482-497.
- [3] BELLMANN, L. y JACKMAN, R. (1996). «The Impact of Labour Market Policy on Wages, Employment and Labour Market Mismatch». En SCHMID, G.; O'REILLY, J. y SCHÖMANN, K. (eds). *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Edward Elgar, pp. 725-746.
- [4] BUSSI, M. y GEYER, L. (2013). *Youth Guarantees and Recent Developments on Measures Against Youth Unemployment: A Mapping Exercise*. Bruselas, European Trade Union Institute.
- [5] CALMFORS, L. y SKEDINGER, P. (1995). «Does Active Labour Market Policy Increase Employment? Theoretical Considerations and some Empirical Evidence from Sweden». *Seminar Papers*, nº 590. Estocolmo: Institute for International Economic Studies, Stockholm University.
- [6] CLASEN, J. y CLEGG, D. (2006). «Beyond Activation: Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-Industrial Labour Markets». *European Societies*, vol. 8, nº 4, pp. 527-553.
- [7] COMISIÓN EUROPEA (2010). *Youth on the Move: An Initiative to Unleash the Potential of Young People to Achieve Smart, Sustainable and Inclusive Growth in the European Union*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, 477 final, septiembre, Bruselas.
- [8] COMISIÓN EUROPEA (2012a). *Hacia una recuperación generadora de empleo*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, 173 final, abril, Bruselas.
- [9] COMISIÓN EUROPEA (2012b). *Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía juvenil*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, 729 final, diciembre, Bruselas.
- [10] COMISIÓN EUROPEA (2012c). *Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión que acompaña al Documento Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de una Garantía juvenil*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, 409 final, diciembre, Bruselas.
- [11] CONSEJO EUROPEO (2013a). *Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía juvenil*. Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, 2013/C 120/01, abril, Bruselas.
- [12] CONSEJO EUROPEO (2013b). *La Confederación Europea de Sindicatos Independientes (CESI)*. Conclusiones del Consejo Europeo del 27 y 28 de junio de 2013, EUCO 104/2/13, junio, Bruselas.
- [13] DEV, M. (1995). «India's (Maharashtra) Employment Guarantee Scheme: Lessons from Long Experience». En Von BRAUN, J. (Eds.). *Employment for Poverty Reduction and Food Security*, pp. 108-14. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- [14] DRÈZE, J. y SEN, A. (1991). «Strategies of Entitlement Protection». *Hunger and Public Action*, pp. 104-121.
- [15] ESCUDERO, V. (2015). «Are Active Labour Market Policies Effective in Activating and Integrating Low-skilled Individuals? An International Comparison». *Research Department Working Paper*, nº 3. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- [16] GOBIERNO DE ESPAÑA. (2013a). *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013/2016*. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- [17] GOBIERNO DE ESPAÑA. (2013b). *Plan Nacional de Implantación de la Garantía juvenil en España*. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- [18] LAYARD, R.; NICKELL, S. y JACKMAN R. (2009). *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford, Oxford University Press.
- [19] LAYARD, R. y NICKELL, S. (1986). «Unemployment in Britain». *Economica*, New Series, vol. 53, nº 210, Supplement: Unemployment (1986), pp. S121-S169.
- [20] LIU, K.; SALVANES, K.G. y SØRENSEN, E. (2012). *Good Skills in Bad Times: Cyclical Skill Mismatch and the Long-term Effects of Graduating in a Recession*. IZA Discussion Paper, nº 6820. Bonn: Institute for the Study of Labour.
- [21] O'REILLY, J. y SCHÖMANN, K. (eds). *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, pp. 725-746.
- [22] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN ECONÓMICA Y EL DESARROLLO (OCDE). (1993). «Active Labour Market Policies: Assessing Macroeconomic and Microeconomic Effects». *Employment Outlook*, cap. 2, pp. 39-80, París.
- [23] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN ECONÓMICA Y EL DESARROLLO. (1996). *OECD Jobs Strategy: Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies*, París.

[24] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2012). *Eurozone Job Crisis: Trends and Policy Responses*. Estudios sobre el crecimiento con equidad. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales.

[25] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2013). *Garantías juveniles: ¿una respuesta a la crisis del empleo juvenil? Reseña sobre Políticas de Empleo*. Ginebra: Departamento de Política de Empleo.

[26] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2014). *España: Crecimiento con Empleo*.

Estudios sobre el crecimiento con equidad. Ginebra: Departamento de Investigaciones.

[27] RAVALLION, M. (1991). «Reaching the Rural Through Public Employment». *The World Bank Research Observer*. vol. 6, nº2, julio 1991, pp. 153-175.

[28] SCHMID, G. (1996). «New Public Management of Further Training», en SCHMID, G.; O'REILLY, J. y SCHÖMANN, K. (eds.). *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Edward Elgar, pp. 725-746.