

EL PROGRAMA DE GARANTÍA JOVEN EN PORTUGAL ANÁLISIS PRELIMINAR Y PRIMERAS CONCLUSIONES

O PROGRAMA GARANTIA JOVEM EM PORTUGAL ANÁLISE PRELIMINAR E PRIMEIRAS CONCLUSOES

YOUTH GUARANTEE PROGRAMME IN PORTUGAL A PRELIMINARY ANALYSIS AND SOME FIRST CONCLUSIONS

Paula Reis

Instituto Português de Relações Internacionais & Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Avenida de Berna, 26C, 1069-061. *Email:* paula.reis@fcsh.unl.pt

Jordi Nofre

Centro Interdisciplinar em Ciências Sociais, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Avenida de Berna, 26C, 1069-061. *Email:* jnofre@fcsh.unl.pt

Resumen: Este artículo presenta un análisis preliminar de los resultados e eficiencia obtenidos de la implementación aplicación del Programa Garantía Joven en Portugal a partir de su monitorización directa en el año 2015 y 2016 en lo que se refiere al seguimiento del propio programa. En su parte final, el artículo sugiere que las ligeras mejoras registradas en algunos de los indicadores clave del proceso de implementación del programa en Portugal deben asociarse fundamentalmente a la reciente recuperación coyuntural de la economía nacional lusa, continuando existiendo serias limitaciones de la inserción profesional juvenil en el actual contexto post-recesión.

Palabras-clave: jóvenes, trabajo, desempleo juvenil, garantía joven, Portugal.

Resumo: Este artigo apresenta uma análise preliminar dos resultados e eficácia da implementação do Programa Garantia Jovem em Portugal, a partir dos dados da sua monitorização em 2015 e 2016. Na sua parte final, o artigo sugere que as ligeiras melhorias registadas em alguns dos principais indicadores do processo de implementação do programa estão fundamentalmente associadas à recente recuperação conjuntural da economia portuguesa, continuando a existir sérias limitações na inserção profissional de jovens no atual contexto de pós-recessão.

Palavras-chave: juventude, trabalho, desemprego juvenil, garantia jovem, Portugal.

Abstract: This paper presents and examines preliminary results of the application of the Youth Guarantee Program in Portugal. It suggests that the slight recent improvement registered in some of the key indicators of the Youth Guarantee Programme in Portugal should be associated fundamentally with the recent conjunctural recovery of the Portuguese national economy, while serious limitations of youth professional insertion continue to exist in the current post-recession context.

Keywords: youth, work, youth unemployment, youth guarantee, Portugal.

1. Introducción

En las últimas décadas, la inserción profesional de los jóvenes¹ y el desempleo juvenil² se ha convertido, en un verdadero problema social y en una prioridad de las políticas públicas de los diversos países en la Unión Europea³. En 2009, el Consejo Europeo aprobó un marco de cooperación europea en el ámbito de la juventud para el período 2010-2018 el cual tenía se encuadraba a su vez en la Estrategia de la UE para la Juventud. La atención concedida a los jóvenes se vio reforzada en junio de 2010 con la adopción de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, que contemplaba una serie de iniciativas concretas de apoyo en la obtención de empleo y para hacer frente a los retos planteados por la Gran Recesión. Entre los objetivos marcados por la Estrategia Europa 2020 cabe destacar la lucha contra (i) el desempleo juvenil, (ii) el aumento del riesgo de pobreza y exclusión social juvenil, (iii) el abandono escolar, (iv) los bajos niveles de calificación académica en jóvenes con edades comprendidas entre 15-24 años, y (v) la ausencia de mecanismos eficientes de apoyo a la transición entre el sistema educativo y formativo y el mercado laboral. Ante tal situación, la Comisión Europea lanzó la *Recomendación de una Garantía Juvenil*.

Este artículo presenta un análisis de los resultados obtenidos hasta la fecha de la aplicación del Programa Garantía Joven (PGJ) en Portugal. El análisis que se presenta en el artículo incluye información sobre la monitorización directa en el año 2016 y relativa a 2015 en lo que se refiere al seguimiento del propio PGJ así como su eficiencia (en forma de diferentes tasas que permiten su monitorización). A través de la monitorización directa, es posible observar la eficiencia de las medidas contantes del PGJ, es decir, la proporción de los jóvenes a quienes se les da una oferta en un período de 4 meses. La monitorización del seguimiento tiene la función de monitorear a los jóvenes después de ser integrados en una oferta proporcionada por el PGJ, siendo observados en tres momentos temporales distintos (6, 12 y 18 meses). El texto finalizará sugiriendo que las ligeras mejoras registradas en algunos de los indicadores clave en el estudio del proceso de implementación del PGJ en Portugal deben asociarse fundamentalmente a la reciente mejora coyuntural de la economía nacional lusa. Sin embargo, continúan existiendo serias limitaciones a la inserción profesional juvenil inclusive en el actual contexto post-recesión. La precariedad laboral y la extrema temporalidad (e incluso fragmentación del tiempo de trabajo), siguen caracterizando las relaciones laborales de los jóvenes y jóvenes-adultos de Portugal. Y es que los problemas estructurales de fondo de la economía y del mercado de trabajo portugueses subsisten, poniendo en riesgo la sustentabilidad de los ejes de financiación

pública de las diferentes políticas de bienestar social, ya de por sí más débiles que la media de la UE-27.

2. Metodología

La metodología utilizada en este artículo para realizar una primera valoración de la implementación del *Programa Garantia Jovem* en Portugal es fundamentalmente de índole cuantitativa. Además, y para una mejor contextualización del objeto de estudio presentado, se ha procedido a desarrollar un análisis sintético de la evolución del mercado laboral portugués en los años previos a la implementación del citado programa. Además, la monitorización del desarrollo e implementación del PGJ se ha basado en la metodología *Indicator Framework for Monitoring the Youth Guarantee* definida por la Comisión Europea, con un claro enfoque en la monitorización directa y de seguimiento. En relación a las fuentes estadísticas utilizadas, los datos presentados en este artículo provienen de diversas diligencias realizadas a diferentes entidades oficiales de Portugal como son el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Instituto de Empleo y Formación Profesional (IEFP) y el Ministerio de Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social (MTSSS) con la finalidad de obtener información sobre la existencia de datos y elementos estadísticos compilados relacionados con el PGJ. Precisamente, al no estar disponibles hasta el momento a efectos de su consulta pública, nos fueron ofrecidos datos de circulación ministerial interna del *Informe Anual 2016 – Garantia Jovem*, proporcionado por la Coordinación Nacional del Programa Garantía Joven, en el que se basa enteramente el presente análisis. Cabe destacar también como última nota final introductoria que si bien los trabajos publicados tanto desde el ámbito institucional como académico sobre los diferentes programas juveniles europeos son numerosos y por lo general de una calidad excelente (e.g., Cabasés Piqué, Pardell Veá & Strecker, 2016; Escudero & Mourelo, 2015; Pastore, 2015; Tosun, 2017), en Portugal los trabajos publicados sobre la aplicación del PGJ en Portugal y sus resultados son aún escasos debiendo resaltarse algunas primeras publicaciones (Araújo, 2017; Fernandes, 2017; Rodrigues, 2016; Silva, 2015) las cuales, junto con este artículo, permiten conformar un primer punto de partida para una mejor valoración de los resultados de la aplicación del PGJ en Portugal.

3. Algunos datos sobre el desempleo juvenil en Portugal hasta la implementación del PGJ

La configuración de un contexto internacional de profunda y generalizada recesión a raíz de la crisis financiera global surgida en 2008 tuvo como consecuencia un agravamiento de la situación económica nacional lusa, iniciándose un período recesivo que persistió hasta 2014, año en que el Producto Interior Bruto (PIB) volvió a presentar valores positivos. Como consecuencia, Portugal tuvo que aplicar un Programa de Asistencia Económica y Financiera (PAEF), acordado entre las autoridades portuguesas, la UE, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Central Europeo (BCE). A pesar de que los anteriores cuatro Programas de Estabilidad y Crecimiento (PEC) iniciados en 2010 definían objetivos presupuestarios más exigentes y reunían un conjunto de medidas de contención del gasto social, con el PAEF de 2011 (PEC-IV) se inició un período de significativa contención presupuestaria, agravando el esfuerzo de austeridad e imponiendo un contexto excepcional de condicionalidad externa sobre las políticas nacionales.

La implementación de los sucesivos PEC resultaron no solamente en un claro deterioro del mercado de trabajo sino también en una innegable degradación de las condiciones de vida y en un proceso de depauperación que afectó amplios sectores de la población. Entre 2009 y 2014, la tasa de pobreza aumentó del 17,9% al 19,5%, valor que remite al país a los niveles de pobreza de principios de este siglo. La intensidad de la pobreza alcanzó en 2013 el 30,3%, retrocediendo tenuemente al 29,0% en 2014. En este período se verificó también un aumento de los indicadores de privación material, reflejando una evidente degradación de las condiciones de vida de las familias portuguesas. Una de las consecuencias más graves de la crisis económica y de las políticas seguidas en los años más recientes fue el agravamiento de la tasa de pobreza infantil y juvenil, que aumentó del 22,4% al 24,8% entre 2009-2014.

Hechas estas consideraciones preliminares y de carácter introductorio — si bien sintético — cabe proseguir con la evolución del desempleo en Portugal entre inicios de la década de 2000 y 2013, año anterior a la implementación del Programa de Garantía Juvenil. En este sentido, desde el año 2000 se ha producido un crecimiento sistemático del desempleo en Portugal, apenas interrumpido por cortos episodios de recuperación entre finales de 2007 y finales de 2008. Fue a partir de entonces el ritmo de crecimiento del desempleo se intensificó, y la tasa de desempleo superó los máximos registrados a mediados de la década de 1980. De hecho, durante la última década se han creado y destruido anualmente más de un millón de empleos. Ante tal contexto económico recesivo, se ha venido registrando una destrucción neta de empleo desde 2007 (la tasa de empleo pasó del 57,3% en 2007 al

49,6% en 2013). Fue en el cuarto trimestre de 2011, cuando la tasa de creación de empleo registró el valor más bajo de la última década.

En 2013, y de acuerdo con la Encuesta de Empleo del INE, se encontraban desempleadas 855.200 personas. Respecto a 2007, la población desempleada creció un 48,5% en términos relativos (+414,6 mil personas), siendo la diferencia más sustantiva si el año de referencia es 2000, siendo un valor relativo de un +75,9%, que corresponde a 649,2 mil desempleados más. En el mismo período, el número de desempleados inscritos en los Centros de Empleo de la Red del IEFP, aumentó de 316,9 miles de personas en 2000 a 534,7 mil en 2010 y 671,7 mil al final de 2013. A pesar del crecimiento acentuado en todas las franjas etarias, fue en el escalón de los jóvenes (15-24 años) y jóvenes adultos (25-34 años) que más creció el número de inscritos en el IEFP (+104,6 mil) durante el período considerado. Además, junto con el fuerte aumento del desempleo juvenil (por debajo de los 25 años), se observa que el crecimiento del desempleo registrado en este período y, en particular, desde 2007, alcanzó también de manera muy significativa a los adultos jóvenes (del 9,8% en 2007 al 19% en 2013). Mientras que la tasa de desempleo en los jóvenes de 15 a 24 años pasó del 9,4% en 2001 al 38,1% en 2013, la de los jóvenes adultos (25-34 años) aumentó del 4,1% al 19% en el mismo periodo. A ello cabe sumarle como el peso de los jóvenes (entre 15 y 24 años) en la población activa descendió del 20,4% a principios de los años 1990 al 13% a principios de siglo, cayendo al 7,4% en 2013.

Con efecto, el impacto del desempleo en Portugal ha tenido (y tiene) como principal grupo afectado a los jóvenes y jóvenes-adultos, si bien conviene recordar que la evolución del desempleo está en parte asociada a los cambios en la composición de edad de la población. De hecho, la disminución del peso de los jóvenes en la población activa en los últimos años y la persistencia de las diferencias de tasas de desempleo entre los diferentes grupos de edad tuvo (y tiene) un impacto que no podría calificarse como insignificante en la tasa de desempleo total en Portugal. Por otra parte, es importante centrar la atención no solamente en los valores referentes al total de población desempleada sino también en la duración del desempleo. El desempleo de larga duración (DLD) afectaba en 2013 a más de la mitad de la población desempleada, lo que dificulta la empleabilidad y, por ende, la inserción socio laboral, conllevando un aumento de riesgo de exclusión social (Demazière, 1995; Marques, 2009; Schnapper, 1981). En Portugal, la tasa de desempleo de larga duración más que triplicó en el plazo de 10 años (2,4 % en 2003 frente al 10% en 2013) mientras que en la UE-27 se mantuvo relativamente constante. Desde una perspectiva generacional, el mayor aumento de la población desempleada hace más de un año se registró en el grupo de edad agregado de los jóvenes y jóvenes adultos (15-34 años), aumentando en más de 134.000 personas entre 2003 y finales de 2013.

Cabe señalar que las tasas de desempleo más elevadas entre los trabajadores jóvenes no sólo se asocian a una duración del desempleo más largo, sino también a las características de los flujos de entrada y salida en lo que se refiere a la situación de desempleo. En primer lugar, porque cada año entra en el mercado de trabajo un nuevo grupo de jóvenes, que inicialmente tiene tasas de desempleo más elevadas porque intentan encontrar su primer empleo. En segundo lugar, porque los individuos en esta franja de edad tienen mayor inestabilidad en el empleo, habida cuenta de la mayor incidencia de contratos temporales y/o a tiempo parcial, lo que retrasa la transición hacia un empleo estable. No obstante, y debido a la importancia que las condiciones iniciales de índole especialmente socioeconómica tienen en las trayectorias profesionales, la casi duplicación del porcentaje de desempleo de larga duración entre los jóvenes puede generar algún tipo de estigma negativo.

Otro fenómeno que no podemos dejar de destacar es el aumento del número de jóvenes portugueses en desempleo que, a su vez, no realizan ni actividades de educación formal ni formación profesional (NEET en su sigla en inglés, NEEF en portugués⁴). Este concepto⁵ — cuya génesis es un constructo estadístico —, es más amplio e inclusivo que el de desempleo y pretende abarcar la variedad de situaciones asociadas con las trayectorias de vida de los jóvenes en la actualidad: inserciones profesionales discontinuas, alternancia entre períodos de trabajo y períodos de educación / formación, precariedad prolongada de los vínculos laborales, recurso a modalidades informales de formación o de autoempleo (Rowland, Ferreira, Vieira & Pappamikail, 2014). En este amplio grupo de jóvenes, podemos encontrar NEETs desempleados (aquellos que se mantienen en busca de empleo) y NEETs inactivos (aquellos que no están trabajando, ni a estudiar o en formación, ni a la búsqueda de empleo), que estos últimos no están necesariamente registrados en los servicios públicos de empleo, lo que dificulta su identificación y posterior seguimiento. De hecho, el estudio de la transición escuela-mercado de trabajo resulta de un gran interés puesto que la situación NEET no se revela, mayoritariamente, como un mero estado temporal, ya que algunos jóvenes permanecen en esta condición por largos períodos de tiempo (Carcillo, Fernandez, Konigs & Minea, 2015).

Según datos del INE, en el año 2013 existían 280.000 jóvenes NEET entre los 15 y los 29 años, que representan el 16 % de la población joven hasta los 30 años⁶. Más particularmente, una comparativa entre los datos de 2008 y 2013 permite afirmar que: (i) la tasa de empleo juvenil disminuyó del 34,1 % al 21,7 %; (ii) el porcentaje de jóvenes que estaban empleados y no estaban estudiando disminuyó del 29,8 % al 16,6 %; (iii) el porcentaje de jóvenes que estaban estudiando (empleados o no) aumentó del 60,0 % al 69,3 %; (iv) el porcentaje de jóvenes que no estaban empleados ni estudiando (tasa NEET⁷) aumentó del 10,2 % al 14,1 %; (v) la tasa de desempleo

juvenil pasó del 16,7 % al 38,1 %. De hecho, Portugal presenta, a excepción de 2007, 2012 y 2013, tasas de jóvenes NEET inferiores a la media de la Unión Europea: entre -1,7 puntos porcentuales (p.p.) en 2004, y -0,3 p.p. en 2011. En 2013, la tasa de NEET en Portugal era del 14,1 % y la de la Unión Europea (28 países) era del 13,0 %.

4. Garantía joven en Portugal: presentación, objetivos y algunas medidas en el ámbito del empleo

En respuesta al agravamiento de la situación del desempleo juvenil en Portugal, en 2013 el gobierno luso del primer ministro Pedro Passos Coelho aprobó el *Plano Nacional de Implementação de Uma Garantia Jovem* (Resolución del Consejo de Ministros nº 104/2013)⁸. Este plan nacional recogía las recomendaciones emitidas en verano de 2013 por la Comisión Europea, las cuales acentuaban la necesidad de adoptar cierta flexibilidad en la implementación de tales recomendaciones a tenor de las especificidades económicas, demográficas, sociales y de transición escuela-trabajo de cada Estado Miembro. De ahí que el gobierno portugués decidiera alargar el límite superior del grupo poblacional objeto de tal acción hasta los 30 años de manera genérica, teniendo en cuenta la elevada tasa de desocupación de la población no solamente joven sino también de los adultos-jóvenes en un contexto de fuerte recesión económica nacional. De hecho, mientras que la tasa de desempleo bajó del 16,2% en el 2013 al 11,1%, el desempleo juvenil continuaba presentando a finales de 2016 niveles elevados (36,5% entre los jóvenes de entre 15 y 34 años) a pesar de haberse beneficiado ligeramente de la nueva tónica optimista en relación a la evolución reciente del mercado laboral en Portugal. Sin embargo, cabe destacar que la disminución del desempleo joven fue más pronunciada en el grupo de edad de 15 a 24 años (9,1%) en comparación con el grupo de edad de 25 a 34 años (7,5%). Ello no quita que se deba, una vez más, denunciar que el número de jóvenes en situación NEET se ha mantenido elevado, 294.700 jóvenes (entre 15 y 34 años), de los cuales 170.900 desempleados y 123.800 inactivos al final de 2016.

La ambición del PGJ queda claramente reflejada en la estructura de agentes formales del plan, los cuales se dividen en dos categorías: Nucleares (quienes activan los mecanismos y monitorizan sus resultados) y Estratégicos (quienes los implementan *in loquo*). El objetivo de la participación de tales agentes nucleares y estratégicos es intervenir de acuerdo con sus competencias, movilizándolo especialmente las estructuras y recursos de que dispongan, es decir, movilizándolo a aquellos actores locales y regionales susceptibles de formar parte de manera plena de este nuevo plan nacional, bien sea como agentes nucleares bien sea como agentes estratégicos. Para ello la cooperación en red propuesta, especialmente a nivel local,

tenía como objetivo fundamental conseguir incorporar al PGJ a los jóvenes con mayor situación de riesgo de exclusión social (o que ya se encuentren en ella). De ahí que el cuerpo legislativo de PGJ oriente al conjunto de agentes nucleares y estratégicos hacia la adopción plena de un marco de trabajo caracterizado por una visión integral y transversal del sistema educativo, de formación e inserción profesional y de las transiciones joven-adulto, especialmente en el actual contexto de extrema precariedad e incerteza.

A efectos de valoración, nuestro máximo interés radica en la valoración cuantitativa y cualitativa de la implementación y desarrollo de las acciones contenidas en el ámbito del empleo. Sin embargo, unas primeras notas sobre ello se antojan como necesarias para al menos sugerir, que la articulación y extensión de medidas (con la respectiva arquitectura legislativa asociada) presenta serios desajustes estructurales tanto de naturaleza técnico-legislativa como de acción política que pueden comprometer la eficacia y resultados del PGJ. Valgan como ejemplo de ello los siguientes casos.

En el ámbito del fomento de empleo joven, el gobierno portugués lanzó en el año 2017 (*Portaria* n.º 34/2017, de 18 de Enero) el programa *Contrato-Emprego*. Este programa consiste en la concesión, a la entidad empleadora seleccionada, de un apoyo financiero a la celebración de un contrato de trabajo con un desempleado inscrito en el IEFP, que forma parte del conjunto de agentes nucleares del PGJ. Más particularmente, el programa *Contrato-Emprego* tiene como objetivo (a) la prevención y el combate al desempleo; (b) fomentar el apoyo a la creación líquida de puestos de trabajo; (c) el incentivo a la inserción profesional de personas con dificultades en su inserción en el mercado laboral; (d) la promoción de la mejora y la calidad del empleo, incentivando vínculos laborales más estables; (e) el fomento de la creación de puestos de trabajo localizados en territorios económicamente desfavorecidos del país. Sin embargo, nótese a su vez que el uso del término “desempleado” — como beneficiario principal del programa, aunque no único — carece del adjetivo “joven”. Ciertamente, sorprende que en este programa que se insiere dentro del PGJ esté destinado también a otros públicos que no necesariamente son los jóvenes. Es decir, el Programa *Contrato-Emprego*, aparece de facto como un programa marco nacional de empleabilidad transversal para diferentes colectivos y no solamente para los jóvenes, lo que implica una reducción del potencial de eficiencia del propio PGJ en lo que se refiere a la empleabilidad juvenil.

Tal situación *sui generis* en la articulación del programa y su aplicación se encuentra también reflejada en los criterios de evaluación de las empresas que concursan para recibir un apoyo financiero a la contratación de nuevos empleados al abrigo del programa *Contrato-Emprego*. Si bien se prioriza a las empresas que presenten mayor

número de nuevos empleados jóvenes o en desempleo de larga duración (hasta 25 puntos), aquellas que ofrezcan puestos de trabajo localizados en territorios económicamente desfavorecidos (hasta 20 puntos) y a su vez presenten un número de trabajadores menor (hasta 10 puntos para las empresas con menos de 10 trabajadores, siendo penalizadas las de más de 250) y cuya antigüedad sea reciente (hasta 10 puntos para las de menos de 12 meses), presentan mayores opciones de ser beneficiadas por el programa *Contrato-Emprego*. Sin embargo, las condiciones expuestas parecerían entrar en cierta contradicción con otro criterio de selección, como sería la sostenibilidad del empleo creado a través de los apoyos financieros ofrecidos por el programa a tenor de la mayor volatilidad de las empresas con menos de un año de actividad y de pequeña dimensión, en comparación con las de mayor dimensión y mayor antigüedad. En otras palabras, no son las empresas pequeñas recientemente creadas las que ofrecen mayores garantías para la celebración certera de contratos laborales de carácter indefinido.

En los últimos años, el marco de las políticas activas en Portugal ha sido marcado por un fuerte crecimiento del número de estancias profesionales, con resultados en términos de creación efectiva de empleo por debajo de lo deseable y no proporcionales a los elevados niveles de apoyo, a menudo de carácter no selectivo. Tal marco se ha caracterizado también por la configuración de un cuadro financiero de apoyo a las medidas que se ha deteriorado significativamente desde el punto de vista de su sostenibilidad, lo que ha hipotecado los objetivos de adquisición de competencias y de promoción de una empleabilidad con perspectivas de inserción sostenible en el mercado de trabajo. El objetivo, por tanto, es la creación de puestos de trabajo sostenibles y el refuerzo del vínculo entre la aplicación de las medidas, y que sus resultados en el ámbito de la creación de empleo se prolonguen más allá del período estricto del apoyo, con mayores patrones de calidad.

Por otra parte, el conjunto de mecanismos de apoyo a la integración en el mercado de trabajo, como es la dinamización de estancias profesionales tanto en el sector público como privado, merece mención aparte. En verano de 2014, el gobierno portugués aprobó el programa *Emprego Jovem Ativo* (*Portaria* N.º 150/2014, de 30 de Julio). Con una duración de 6 meses, equipos formados por dos o tres jóvenes desfavorecidos (desde el punto de vista de nivel académico y de empleabilidad) junto con un/a joven con nivel educativo superior, todos ellos de entre 18 y 29 años, debían desarrollar un proyecto bajo la tutela de un orientador de la entidad promotora, de acuerdo con un plan de inserción socio laboral definido. Sin embargo, el valor de las subvenciones previstas era de 293,45 euros (es decir cerca de 70% del valor del Indexante de Apoyos Sociales) para aquellos jóvenes acogidos en el programa y que no sean detentores de titulación académica de nivel superior; y de 544,98 euros para

licenciados y/o detentores de una titulación académica superior (un valor inferior al salario mínimo actual – 557 euros). Ambas remuneraciones, sin cotizar a la seguridad social (es decir, sin contribuir para la jubilación, ni para el fondo de desempleo).

Esa misma *Portaria* publicada a finales de Julio de 2014 preveía el lanzamiento del *Programa de Estágios na Administração Pública Local* – PEPAL (*Portaria* N.º 150/2014, de 30 de Julio). Bajo la gestión de la Dirección General de las Autoridades Locales, se trata de un programa de estancias profesionales (jóvenes de entre 18 y 29 años en desempleo) en entidades de la administración pública local (municipios locales, entidades intermunicipales, asociaciones de municipios y de freguesías de derecho público), con una duración de 12 meses, permitiendo el desempeño de funciones correspondientes a la carrera de técnico superior. La subvención prevista es de 691,71 euros al mes, sin cotización a la seguridad social (*Portaria* n.º 256/2014, de 10 de Diciembre) – menos 263,80 euros que un técnico superior al inicio de carrera contratado directamente a la administración local, desempeñando las mismas funciones. Según el *Despacho* n.º 1402/2015, de 11 de Febrero, el número de jóvenes realizando estancias profesionales en municipios pequeños (de entre 0 y 50.000 habitantes) está limitado a 7, mientras que los municipios de media dimensión (entre 50.001 y 150.000 habitantes) tiene derecho a 18, y los que tengan más de 150.001 habitantes, un total de 22. Conviene subrayar que el contenido del *Despacho* entra en contradicción con las recomendaciones de la Comisión Interministerial de Orientación Estratégica de los Fondos Comunitarios y Extracomunitarios – que tiene el objetivo de garantizar que parte de los apoyos previstos como es el caso del plan nacional *Garantía Jovem* fuesen orientados a las regiones NUTS-II de convergencia territorial (Norte, Centro y Alentejo) para contribuir en la reducción de las asimetrías regionales. La recomendación mencionada fue claramente desatendida.

Más recientemente, fue aprobado el programa *Estágios Profissionais* (*Portaria* n.º 131/2017, de 7 de Abril). A diferencia de los programas anteriormente citados *Emprego Jovem Ativo* y *Programa de Estágios na Administração Pública Local*, este programa prevé una extensión de la edad de los jóvenes susceptibles de participar en el programa, pasando del límite establecido en 29 años hasta un nuevo límite establecido en... 30 años. La naturaleza tan “profunda” de este cambio también se refleja en las retribuciones de estas estancias profesionales, las cuales varían en función del nivel educativo del joven que es objeto de tal programa. Así, mientras un licenciado tiene derecho a recibir una subvención mensual de 695,18 euros (tan solo 4,14 euros mensuales de diferencia respecto al programa PEPAL aprobado por el anterior gobierno), un joven detentor del título de Doctor tiene derecho a recibir 737,31 euros. Este valor es inferior cerca de 50% al valor de la subvención de un becario de la Fundación para la Ciencia y la Tecnología (FCT) recién doctorado.

5. Análisis preliminar de la implementación de las medidas de empleo en el cuadro del programa garantía Joven

En Portugal el PGJ se destina a los jóvenes menores de 30 años, que no estén integrados en ninguna modalidad de enseñanza, formación o en el mercado de trabajo. El objetivo principal es asegurar que estos jóvenes consigan una propuesta de trabajo o la posibilidad de dar continuidad a su proceso de aprendizaje, mejorando así sus cualificaciones técnico profesionales y/o educativas. En cuanto a los destinatarios, puede considerarse que existen esencialmente dos tipos de jóvenes que se deben abarcar: (i) los jóvenes desempleados (incluidos los NEETs) que tomaron la iniciativa de registrarse en el IEFP, y (ii) los jóvenes inactivos, que se encuentran más alejados del sistema y tampoco buscan empleo por iniciativa propia.

La recomendación del Consejo Europeo relativa al establecimiento de una Garantía Joven (GJ) en Europa subraya que los Estados miembros deben supervisar y evaluar todas las medidas en virtud de los instrumentos proporcionados por el marco europeo del programa de garantía joven. Sin embargo, las recomendaciones y la creación de directrices claras para el correcto seguimiento y evaluación de los instrumentos y medidas incluidos en el PGJ no han obtenido hasta la fecha su desarrollo pleno en algunos de los Estados miembros de la UE-27. En este grupo de países se incluye Portugal. En el caso portugués los datos estadísticos se encuentran dispersos por diferentes entidades y organismos públicos. Valga como ejemplo de ello que el IEFP sólo dispone de información estadística acerca del número de jóvenes inscritos en los centros de empleo y su distribución por las diferentes medidas de apoyo al empleo y la formación. A pesar de ser una de las entidades públicas fundamentales en la ejecución del programa citado, sus informes de ejecución física y financiera mensuales no incluyen a los jóvenes que se han registrado directamente en el PGJ pero que aun así se benefician de los apoyos que el programa presenta y gestiona. Por otra parte, el Programa Operativo Inclusión Social y Empleo (POISE) recoge solamente información estadística sobre la ejecución física y financiera de las medidas e instrumentos del PGJ que son financiados por el Fondo Social Europeo. De ahí que se haya verificado la existencia de serias dificultades en la obtención de datos estadísticos compilados (incluidos informes) sobre la aplicación y ejecución a nivel nacional del PGJ, lo que obstaculiza un análisis riguroso y exhaustivo de la aplicación e impacto de susodicho programa en el caso portugués. Después de diversas diligencias realizadas a diferentes entidades oficiales (INE, IEFP, MTSSS) para obtener información sobre la existencia de datos y elementos estadísticos compilados relacionados con el PGJ — por no estar disponibles, hasta el momento, a efectos de consulta pública — fue posible examinar los datos contenidos en el Informe Anual 2016 del PGJ, proporcionado por la Coordinación

Nacional del Programa Garantía Joven, en el que se basa enteramente el presente análisis. Este informe incluye información sobre la monitorización directa en el año 2016 y relativa a 2015 en lo que se refiere al seguimiento. En algunos casos figuran datos relativos a 2014 y 2015, lo que permite una cierta aproximación comparativa. Los datos disponibles se refieren solamente a Portugal continental, imposibilitando el análisis del impacto de las medidas del PGJ en los jóvenes NEET de las Regiones Autónomas (Madeira y Azores).

La supervisión del PGJ en Portugal se enmarca en la metodología *Indicator Framework for Monitoring the Youth Guarantee* definida por la Comisión Europea, con un claro enfoque en la monitorización directa y de seguimiento. A través de la monitorización directa, es posible observar la eficiencia de las medidas contantes del Programa, es decir, la proporción de los jóvenes a quienes se les da una oferta en un período de 4 meses. La monitorización del seguimiento tiene la función de monitorizar lo que sucede a los jóvenes después de ser integrados en una oferta proporcionada por el PGJ, siendo observados en tres momentos temporales distintos (6, 12 y 18 meses) después de la integración en una medida de respuesta.

En cuanto a la calidad de los datos relativos a este seguimiento, cabe identificar algunas de las lagunas existentes en el caso portugués y que son reconocidas tanto por las autoridades responsables nacionales, como por el Tribunal de Cuentas Europeo en un informe especial publicado en 2017 titulado *Desempleo de los Jóvenes: ¿Las políticas de la UE han alterado la situación? Una evaluación de la garantía para la juventud y la iniciativa para el empleo de los jóvenes*. Por una parte, (i) la información existente es limitada sobre el tipo de apoyo que recibieron los NEETs, el número de ofertas y/o servicios prestados y los costes asociados (aunque uno de los requisitos previos para la evaluación de los progresos realizados consista en la identificación del número de NEETs que reciben asistencia del Servicio de Empleo / IEFP antes de su lanzamiento). Por otra parte, (ii) en 2015 la monitorización del PGJ sólo se realizaba sobre la base de los datos del IEFP. A ello cabe sumarle que (iii) sólo en 2017 las múltiples entidades asociadas pasaron a disponer de un sistema único y armonizado de información, lo que compromete la exhaustividad de los datos disponibles. Además, (iv) la limitación planteada por la Ley de Protección de Datos Personales imposibilita el intercambio de información entre entidades, lo que dificulta el acompañamiento de los jóvenes desde su primer contacto hasta 18 meses después de la integración en la medida, y consecuentemente un correcto como beneficiarios. Y por último, y como colofón, (v) no todas las entidades disponen de los elementos necesarios para el seguimiento.

5.1 Indicadores clave de implementación

Los indicadores clave que evalúan la implementación del PGJ en cada uno de los países de la Unión Europea son (I1) la permanencia en la GJ más allá de la meta (4 meses), el cual constituye el indicador principal de la monitorización directa que representa la proporción de jóvenes que permanecen en la Fase Preparatoria de la Garantía Juvenil más allá de la meta de 4 meses; (I2) el número de salidas positivas en 4 meses, como indicador suplementario de la monitorización directa que representa la proporción de jóvenes que salieron de la Fase Preparatoria de la Garantía Juvenil con una salida positiva (integración en una oferta de empleo, educación / formación o estancia profesional) en el plazo de 4 meses; (I3) la tasa de cobertura de la población NEET – indicador suplementario de la monitorización directa que representa la proporción de jóvenes que permanecen en la Fase Preparatoria frente a la población NEET; y (I4) el seguimiento positivo a 6 meses – principal indicador de la monitorización de seguimiento que refleja la situación de los jóvenes 6 meses después de la salida de la fase preparatoria medida por la proporción de salidas.

Del total de jóvenes registrados en el PGJ en 2016 a la espera de la integración en una oferta (I1), el 56,2% ya estaba registrado hace más de 4 meses, siendo 2016 el año en que los jóvenes más aguardan una oferta de empleo, educación y / o formación o estancias profesionales (+7,8 puntos porcentuales en comparación con 2015). Este resultado menos positivo parece no estar directamente influenciado por la ejecución global de las medidas integradas en la GJ en lo que se refiere al número de jóvenes cubiertos, dado que los jóvenes integrados en una salida positiva (empleo, educación / formación o práctica) presentan valores similares al año anterior; es decir, la evolución menos positiva podría estar relacionada con el tiempo de respuesta, como sugiere el análisis del siguiente indicador.

Del total de jóvenes que salieron de la GJ (I2), el 41% lo hicieron antes de completar los 4 meses registrados en el programa, situación que se presenta menos favorable que la ocurrida en 2015, donde el valor del indicador alcanzaba los 44%. Por otra parte, la tasa de cobertura de la GJ (I3) alcanzó en 2016 el valor más favorable (62%, + 7,4 pp frente a 2015), resultante, por un lado del aumento del stock medio de permanencia en el PGJ y por otro lado, de la reducción de la población NEET. De los jóvenes que completaron la fase preparatoria en 2016 (I4), el 56,3% presentaba, 6 meses después de la salida de tal fase preparatoria, una situación positiva, lo que significa que estaban integrados en un empleo, en educación y / o formación o en una estancia profesional. En resumen, la situación del PGJ en Portugal presenta una evolución positiva en 2016 en lo que se refiere a la tasa de cobertura. Sin embargo, esta evolución positiva se encuentra influenciada por la evolución

negativa de los jóvenes que permanecen en el programa a la espera de una oferta por más de 4 meses, ya que el aumento del stock resulta en un aumento de la tasa de cobertura.

Es precisamente en el tiempo de respuesta (4 meses) que la evolución se presenta más negativa (I1 y I2). En cuanto a lo que sucede a los jóvenes 6 meses después de la integración en una medida (I4 – seguimiento después de la integración), se observa una situación de estabilidad de los resultados (situación positiva 6 meses después de la integración) en comparación con 2015. Teniendo en cuenta los datos ya conocidos de los países de la UE para 2015, y considerando sólo a los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad (grupo de edad adoptado para todos los países), podemos afirmar que Portugal se encuentra en una situación más favorable que la media de la UE en lo que se refiere a la tasa de cobertura de la población de NEET y al seguimiento a 6 meses, presentada +12,5 pp y +18,1 pp, respectivamente. También la permanencia de jóvenes en la fase preparatoria del PGJ más allá de los 4 meses se presenta más favorable para Portugal (45,7%) frente a la media de la UE (46,8%), aunque, en este caso, la diferencia es poco significativa. Sin embargo, en lo que se refiere a las salidas positivas en el plazo de cuatro meses, el valor en 2015 no superaba el 43,2% en Portugal, mientras que la media de la UE alcanza el 46,7% (+3,5 pp que lo verificado para el caso de Portugal).

5.2. Monitorización directa

La monitorización directa cubre dos etapas del funcionamiento del PGJ: (i) el llamado “Servicio Garantía Juvenil”, que se inicia con el registro y por lo tanto entrada de un “socio” en el programa, cubriendo todo el período de asesoramiento y orientación hasta la recepción de una oferta; y (ii) “Recibir Oferta Garantía Juvenil”, que se inicia con la presentación de una oferta en el marco del programa y finaliza con su integración efectiva (salida de la fase preparatoria). Los datos que integran la monitorización directa permiten comprender con más detalle, los resultados alcanzados en los indicadores clave (I1, I2 y I3).

5.2.1. Entradas en el Servicio Garantía Joven

La entrada en la GJ es coincidente con la fecha de verificación de los requisitos de elegibilidad, efecuada con inmediata posterioridad al registro de la candidatura individual presentada junto la entidad asociada. En ese momento el/la joven inicia automáticamente la etapa del “Servicio Garantía Juvenil” y, por ende, de la Fase Preparatoria. En 2016 el número de entradas ascendió a 239.404 jóvenes, representando un descenso del 9,8% frente a 2015, con un descenso más pronunciado en los

Tabla 1 Entradas en el PGJ — Servicio GJ

	2014	2015	2016	var. (%)	
				2015/14	2016/15
Total	334.337	265.496	239.404	-20,6	-9,8
< 25 años	195.354	157.784	144.241	-19,2	-8,6
25-29 años	138.983	107.712	95.163	-22,5	-11,7
< 3º Ciclo EB	47.954	29.917	26.773	-37,6	-10,5
3º Ciclo EB	97.973	75.202	70.756	-23,2	-5,9
Secundaria / PostSec.	114.765	98.661	91.103	-14,0	-7,7
Superior	73.645	61.716	50.772	-16,2	-17,7

Fuente: GJ/IEFP (2017).

jóvenes entre los 25 y los 29 años (-11,7%). Los jóvenes de entre 15 y 24 años siguen siendo mayoritarios, representando el 60% de los jóvenes registrados.

5.2.2. Permanencia en la fase preparatoria

En el año 2016, el número medio de jóvenes que permanecían en stock al final del mes fue de 118.642, registrándose un aumento del 9,8% frente a 2015, siendo este aumento superior en los jóvenes entre los 15 y los 24 años (+ 13,4%) que en los que tienen entre 25 y 29 años (5,2%). Alrededor del 43% estaban registrados en el PGJ desde hacía menos de cuatro meses, mientras que la mayoría estaban registrados desde hacía más de cuatro meses, destacando en particular a los jóvenes que permanecían en el programa durante al menos 12 meses (20%). La proporción de jóvenes que permanecen en la fase preparatoria más allá de los 4 meses alcanzó en el 2016 el 56,2%, siendo este porcentaje superior en los jóvenes de entre 25 y 29 años (58,2%). Estos valores registraron un aumento frente a 2015 de 7,8 pp, encontrándose Portugal ciertamente lejos de uno de los objetivos principales del PGJ.

5.2.3. Salidas de la fase preparatoria

Existen tres tipos de salidas clasificadas de acuerdo con los resultados obtenidos: (i) “salida positiva” (integración en una oferta); (ii) “salida negativa” (rechazo injustificado de oferta o indisponibilidad temporal o permanente para la aceptación de la oferta por motivos de enfermedad, maternidad / paternidad u otras situaciones similares); y (iii) “salida desconocida” (de la que son ejemplo los intentos de contacto con el joven, sin obtener ninguna respuesta). Cabe mencionar igualmente que, a nivel de la metodología de monitorización directa, la conclusión de la fase

Tabla 2 Stock medio (permanencia en la fase preparatoria)

		2014	2015	2016	var. (%)	
					2015/14	2016/15
Total	Total	99.355	108.078	118.642	8,8	9,8
	< 25 años	55.633	60.717	68.831	9,1	13,4
	25-29 años	43.722	47.361	49.811	8,3	5,2
< 4 meses	Total	74.787	55.758	51.951	-25,4	-6,8
	< 25 años	42.791	32.996	31.118	-22,9	-5,7
	25-29 años	31.996	22.762	20.833	-28,9	-8,5
4-5 meses	Total	12.090	13.270	15.076	9,8	13,6
	< 25 años	6.445	7.508	8.866	16,5	18,1
	25-29 años	5.645	5.762	6.210	2,1	7,8
6-11 meses	Total	12.478	24.894	26.102	99,5	4,9
	< 25 años	6.397	13.215	15.169	106,6	14,8
	25-29 años	6.081	11.679	10.933	92,1	-6,4
12 y más meses	Total	0	14.156	25.513	-	80,2
	< 25 años	0	6.998	13.678	-	95,5
	25-29 años	0	7.158	11.835	-	65,3
% > 4 meses	Total	24,7	48,4	56,2	1,0	0,2
	< 25 años	23,1	45,7	54,8	1,0	0,2
	25-29 años	26,8	51,9	58,2	0,9	0,1

Fuente: GJ/IEFP (2017).

preparatoria bien sea por salida positiva, bien sea por salida negativa, o desconocida es siempre tratada como una salida del programa, siendo que, en los casos en que el joven obtiene un empleo por sus propios medios o opta por el retorno al sistema regular de enseñanza por iniciativa propia (sin intervención directa de la entidad asociada a la GJ), la salida también es clasificada como positiva. Esta opción metodológica tiene como consecuencia una inflación del total de las salidas positivas. Para un análisis más riguroso se antoja como necesario una exploración de sus diferentes tipologías (Cuadro 5).

En términos de evolución, en 2016 se registraron 249.769 salidas de la fase preparatoria, de las cuales el 65,5% fueron salidas positivas y el 30,7% eran salidas desconocidas. Sólo el 3,9% fue salidas negativas, relativas a situaciones de indisponibilidad para la aceptación de la oferta y / o la negativa injustificada de una oferta. Entre 2015 y 2016 se observa un ligero descenso del número de salidas, en particular en las salidas desconocidas. En el nivel de las salidas positivas, a pesar de que el descenso es casi nulo (0,3%), se observó un aumento de las salidas para empleo (+ 2,4%) y para educación / formación para mayores de 16 años (+ 3,5%) y una disminución de las salidas para estancias profesionales (14,1%).

Tabla 3 Total salidas de la fase preparatoria

		2014	2015	2016	var. (%)	
					2015/14	2016/15
Total	Total	223.536	254.127	249.769	13,7	-1,7
	< 25 años	133.229	149.738	148.725	12,4	-0,7
	25-29 años	90.307	104.389	101.044	15,6	-3,2
Empleo	Total	94.076	124.519	127.541	32,4	2,4
	< 25 años	50.426	67.223	69.987	33,3	4,1
	25-29 años	43.650	57.296	57.554	31,3	0,5
Estancias Prof.	Total	29.450	27.557	23.680	-6,4	-14,1
	< 25 años	17.500	17.415	15.509	-0,5	-10,9
	25-29 años	11.950	10.142	8.171	-15,1	-19,4
Salidas Negativas	Total	5.868	8.076	9.664	37,6	19,7
	< 25 años	3.754	4.518	5.080	20,4	12,4
	25-29 años	2.114	3.558	4.584	68,3	28,8
Salidas desconidas	Total	77.219	82.074	76.566	0,1	-0,1
	< 25 años	47.297	51.898	48.933	0,1	-0,1
	25-29 años	29.922	30.176	27.633	0,0	-0,1

Nota: Se excluyeron los datos relativos a las salidas para Educación y Formación.

Fuente: GJ/IEFP (2017).

El objetivo principal de la GJ es asegurar que todos los jóvenes tengan acceso a una oferta de empleo, educación o prácticas en el plazo de 4 meses. Este es un indicador complementario del indicador que mide la permanencia de los jóvenes en la GJ. En el año 2016, el 41% de las salidas de la fase preparatoria fueron salidas positivas ocurridas antes de completar los 4 meses de permanencia, un valor que se eleva al 41,7% en los jóvenes entre los 25 y los 29 años de edad, mientras que los que tienen menos de 25 años, no superan el 40,6% (Cuadro 4).

Además, y como mencionado anteriormente, es importante prestar atención a las diferentes tipologías que integran las salidas positivas (Cuadro 5), que son las que más contribuyeron a las salidas de la GJ en 4 meses. De hecho, de los resultados constatados se observa que cerca del 78,1% de las salidas en el plazo de 4 meses corresponden a oportunidades de empleo. Las oportunidades de empleo en los jóvenes entre los 25 y los 29 años de edad aumentaron al 84,2%, situándose en el 73,9% para los jóvenes menores de 25 años. Se destaca el hecho de que más del 68% de las salidas para el empleo resultan de iniciativas desarrolladas por los propios jóvenes, lo que plantea cuestiones sobre la capacidad del IEFP de presentar / identificar propuestas ajustadas al perfil de los jóvenes beneficiarios, en un plazo que éstos consideren adecuado. Por otra parte, las estancias profesionales presentan una evolución descendente, no representando más del 13,9% en 2016 (-4,6 pp que en 2015), siendo este decrecimiento más acentuado en los jóvenes entre los 25 y los 29

Tabla 4 Salidas positivas en el periodo de 4 meses (%), por franjas de edades, 2014-2016

		2014	2015	2016
Total	Total	118448	111.710	102426
	< 25 años	69878	64.681	60315
	25-29 años	48570	47029	42111
% Salidas Positivas	Total	53	44	41
	< 25 años	52,4	43,2	40,6
	25-29 años	53,8	45,1	41,7
Empleo	Total	77180	82209	79985
	< 25 años	41292	44747	44547
	25-29 años	35888	37462	35438
% Salidas Empleo	Total	34,5	32,2	32
	< 25 años	31	29,9	30
	25-29 años	39,7	35,9	35,1
Estanc. Prof.	Total	26319	20664	14247
	< 25 años	15741	13179	9252
	25-29 años	10578	7485	4995
% Estanc.	Total	11,8	8,1	5,7
	< 25 años	11,8	8,8	6,2
	25-29 años	11,7	7,2	4,9

Nota: Se excluyeron los datos relativos a las salidas para Educación y Formación.
Fuente: GJ — IEFEP (2017).

Tabla 5 Total de Salidas Positivas de la Fase Preparatoria por Medida (excluyendo las salidas para Educación y Formación)

		2014	2015	2016	var. (%)	
					2015/14	2016/15
Empleo	Total	94.076	124.519	127.541	32,4	2,4
	Después de la contratación	11.708	25.578	21.364	118,5	-16,5
	Creación de auto-empleo	83	81	91	-2,4	12,3
	Línea de Apoyo-Creación Empleo	39	49	57	25,6	16,3
	Colocación a través del SPE	9.255	12.724	18.818	37,5	47,9
	Colocación - Propios medios	72.991	86.087	87.211	17,9	1,3
Estancias Prof.	Total	29.450	27.557	23.680	-6,4	-14,1
	Prácticas en Empresas Privadas	29.450	25.875	22.909	-12,1	-11,5
	PEPAL (Prácticas en Adm.Pública)	0	1.111	144	-	-87,0
	Progama Empleo Joven Activo	0	571	347	-	-39,2

Fuente: GJ/IEFP (2017).

años de edad. Para los jóvenes menores de 25 años, las estancias profesionales se presentan como la segunda respuesta más representativa, representando el 15,3% de las ofertas a los 4 meses, aunque también en este grupo se registra un descenso en relación a 2015 (-5,0 pp).

5.2.4. Tasa de cobertura

Los jóvenes participantes en el PGJ, con base en el stock medio anual, representan el 62% de la población NEET, proporción que aumentó, en relación a 2015, en 13,6 pp. Esta representatividad de la población NEET es mayor en los jóvenes menores de 25 años (65,9%), habiendo aumentado 21,2 pp frente a 2015, mientras que en los jóvenes entre los 25 y los 29 años representa un 57,3%. Esta evolución positiva resulta, por un lado, del aumento del stock medio (+ 9,8% frente a 2015) y, por otro lado, el descenso de la población NEET (-3,3% frente a 2015). Sin embargo, para los jóvenes entre los 25 y los 29 años, se verificó un aumento de la población NEET del 0,7% y la tasa de cobertura de la población fue superior a la tasa de 2015.

Tabla 6 Cobertura de la Garantía Joven (miles)

		2014	2015	2016	var. (%)	
					2015/14	2016/15
Stock GJ	Total	99,4	108,1	118,6	8,8	9,8
	< 25 años	55,6	60,7	68,8	9,1	13,4
	25-29 años	43,7	47,4	49,8	8,3	5,2
Población NEET	Total	220,3	198	191,4	-10,1	-3,3
	< 25 años	120,4	111,6	104,4	-7,3	-6,5
	25-29 años	99,9	86,4	87	-13,5	0,7
% GJ	Total	45,1	54,6	62,0	9,5	7,4
	< 25 años	46,2	54,4	65,9	8,2	11,5
	25-29 años	43,8	54,8	57,3	11,1	2,4

Fuente: GJ/IEFP (2017).

5.2.5. Reentradas en la Garantía Joven

Fue mencionado anteriormente que el objetivo principal del PGJ es reducir el número de jóvenes NEET, garantizándoles el acceso a una oportunidad de empleo, educación y / o formación. De manera ideal, las ofertas deberían ser sostenibles hasta el punto de que el joven no debería regresar a una situación NEET. De hecho, en el caso que un elevado número de ellos volviera repetidamente al inicio del programa (reentrada), ello podría constituir un indicador de que las ofertas ofrecidas no se corresponden a los objetivos. Sin embargo, una elevada tasa de retorno puede también significar que los jóvenes no se disgustan por el hecho de que la primera experiencia no haya sido totalmente exitosa. Es importante entonces identificar si las reentradas fueron precedidas de una experiencia anterior que resultó en una salida positiva, negativa y / o desconocida.

Tabla 7 Reentradas en el PGJ

	2014	2015	2016	var. (%)		
				2015/14	2016/15	
Total Entradas	334.337	265.496	239.404	-20,6	-9,8	
Reentradas	Sin Oferta - GJ Con	22.658	103.712	116.967	357,7	12,8
		11.925	42.469	52.083	256,1	22,6
	Oferta - GJ	10.733	61.243	64.884	470,6	5,9
	Empleo	9.909	41.861	57.995	322,5	38,5
	Otras salidas positivas	824	19.382	6.889	2252,2	-64,5
% Reentradas	6,8	39,1	48,9	476,4	25,1	

Fuente: GJ/IEFP (2017).

En 2016, del total de 239 404 entradas registradas, el 48,9% ya había tenido una experiencia previa en el PGJ (Cuadro 7). Aproximadamente la mitad (55,5%) registraron una salida anterior positiva. Aún así, son las reentradas de jóvenes que obtuvieron una salida anterior negativa el grupo que mayor crecimiento registra en comparación con el año anterior, 2015 (+ 22,9%).

En cuanto a la experiencia anterior con salida positiva, la mayoría salió por empleo (89%), verificándose incluso un descenso de reentradas derivadas de otra tipología de ofertas (-64,5% frente a 2015). Recordamos que, en lo que se refiere a las oportunidades de empleo, también incluyen las colocaciones por los propios medios, por lo entendemos que una reentrada en la el PGJ con una salida positiva anterior puede no sólo significar que estos jóvenes lgoraron apenas encontrar un empleo temporal, sino también que la calidad de la oferta distó mucho de lo mínimamente deseable.

5.3. Monitorización de seguimiento

Los indicadores de seguimiento tienen la función de monitorizar lo que sucede a los jóvenes después de ser integrados en una oferta derivada del PGJ. Los indicadores se basan en observaciones de los jóvenes 6, 12 y 18 meses después de la salida de la fase preparatoria. En este contexto, la monitorización de seguimiento se presenta como una evaluación de la sostenibilidad de las salidas de la fase preparatoria, contribuyendo a la monitorización de la calidad de las ofertas y/u oportunidades de empleo. En este sentido, cabe subrayar la adecuación del criterio “sostenibilidad” utilizado en la construcción de la monitorización de seguimiento, si bien la escasez de datos recogidos en el seguimiento no permite, a nuestro entendimiento, evaluar con rigor el criterio “calidad”. Sería importante, por ejemplo, saber qué tipo de contrato de trabajo se

Tabla 8 Seguimiento 6, 12, 18 meses después por situación 2015 (%)

	6 meses	12 meses	18 meses
Empleo	43,9	47,5	52,4
Estancias Prof.	10,4	9,9	8,3
Desempleo	12,5	11,2	10,7
Inactivos	1,4	1,2	1,3
Desconocida	25,1	26,3	26,1

Nota: Se excluyeron los datos relativos a las salidas para Educación y Formación.

Fonte: GJ/IEFP (2017).

ha propuesto al joven, el número de horas de trabajo por semana, su retribución y su duración. Recordemos que son sobre todo los que entran de nuevo en el mercado de trabajo que están más expuestos a los contratos temporales y precarios: el 53,5% de los trabajadores menores de 30 años en Portugal trabajan con contratos temporales (frente a una media de la UE del 33,3%). Esta situación produce efectos adversos en las perspectivas de carrera de los jóvenes y en los ingresos, habida cuenta de las diferencias salariales entre trabajadores temporales y permanentes. Por otro lado, el porcentaje de trabajadores que reciben el salario mínimo en virtud de nuevos contratos ha aumentado, pasando de menos del 25% a principios de 2014 a alrededor del 38% a mediados de 2016 (GEP/MTSSS, 2016), siendo el porcentaje de salarios bajos más elevada en el grupo de los jóvenes y los trabajadores poco cualificados. De ahí que los datos a continuación deben ser leídos con alguna contención, si bien los datos se refieren a 2015, dado que no se proporcionaron datos relativos a 2016 (Cuadro 8).

Más del 53% de los jóvenes que salieron de la fase preparatoria en 2015, estaban en una situación positiva. Casi el 44% de los jóvenes estaban empleados seis meses después, y 10,4% estaban realizando estancias profesionales. Por otra parte, las situaciones de inactividad son poco significativas. El desempleo continuaba situándose en el 12,5% de los jóvenes seis meses después, valor que disminuye ligeramente durante los demás períodos de seguimiento. En lo que respecta a la proporción de situaciones positivas 12 y 18 meses después de la salida del PGJ (Fase Preparatoria) y según los datos presentados, no se identifican cambios significativos en comparación con el seguimiento a 6 meses confirmando alguna sostenibilidad de las salidas positivas en la fase preparatoria, ya que las situaciones de empleo aumentan del 43,9% a los 6 meses, al 52,4% a los 18 meses. A pesar de ello, la información disponible no permite evaluar si este aumento se debe a los esfuerzos desarrollados directamente por los jóvenes o si se trata de ofertas de empleo proporcionadas por los servicios GJ.

Los datos de seguimiento más detallados para cada una de las tipologías de salidas permiten aún afirmar que del total de 124.519 jóvenes que registraron una

salida de la fase preparatoria por motivos de empleo, el 75,8% permanecía empleado seis meses después de la salida, bajando al 71,8% 18 meses después de la salida. La gran mayoría de los jóvenes que dejaron de estar empleados 18 meses después o están en una situación desconocida (16,8%) o regresan a la situación de desempleo (8,4%), siendo esta proporción semejante al porcentaje de jóvenes desempleados 6 meses después (8,5%). De los 27.557 jóvenes que fueron integrados en estancias profesionales, el 93,3% permanecía en la medida en los 6 meses después de la integración. La reducción de permanencia en la medida en el período siguiente de observación (para 76,7% y 72,9%, respectivamente), se deriva de la duración de las mismas etapas que, en la mayoría de los casos se sitúa entre los 9 y los 12 meses. Esta reducción es, sin embargo, proporcional al aumento de los jóvenes en la situación de empleo, que alcanza el 17,4% en los 18 meses después de la integración en la etapa. Finalmente, y en relación a las situaciones negativas, cabe destacar que las situaciones de desempleo alcanzan el 3,8% 18 meses después de la integración en la etapa.

6. Unas primeras conclusiones

Más que un punto de llegada este artículo configura un punto de partida para un análisis crítico de la eficacia de las políticas activas de empleo juvenil en Portugal. En este sentido, este artículo ha presentado un análisis de los resultados obtenidos hasta la fecha de la aplicación del Programa Garantía Juvenil en Portugal. A través de la información aportada por las diferentes fuentes estadísticas utilizadas en relación al seguimiento y eficiencia del programa, se ha podido analizar cuantitativamente las trayectorias pos-PGJ de los jóvenes en tres escenarios temporales distintos (6, 12 y 18 meses). Sin embargo, cabe remarcar especialmente las serias dificultades enfrentadas en la realización de este artículo para la obtención de datos estadísticos compilados (incluidos informes) sobre la aplicación y ejecución del PGJ. Si bien los datos presentados fueron facilitados por la Coordinación Nacional del PGJ, éstos presentan lagunas, lo que obstaculiza un análisis riguroso y exhaustivo de la aplicación e impacto del mencionado programa.

Por otra parte, si bien los indicadores de implementación permitan inferir ligeras mejoras en algunos de los indicadores clave, es difícil asociar directamente estas mejoras a la eficacia de las medidas asociadas al PGJ. La amplia mayoría de los jóvenes que ha encontrado empleo lo ha hecho por sus propios medios, es decir, sin intervención del Servicio Público de Empleo, mientras que un número creciente de jóvenes se están continuando estando registrado en el PGJ por largos períodos sin recibir una sola oferta de empleo o de prácticas profesionales. Otro aspecto que

vale la pena señalar es que sólo un pequeño porcentaje de los jóvenes que desarrollan prácticas profesionales se encontraban ciertamente empleados al final del período de seguimiento, lo que plantea dudas sobre la eficacia real del PGJ como medida de promoción del empleo juvenil. De hecho, los valores positivos registrados y frecuentemente vitoreados por la administración central a través de los medios de comunicación cabe enmarcarlos en un contexto de evolución positiva de algunos de los principales indicadores macroeconómicos (la tasa interanual de crecimiento del PIB se situó en 1,6% en 2016 y 2,7% en 2017) y no a la eficacia propia del PGJ. De hecho, y como consecuencia precisamente de la evolución favorable de los indicadores macroeconómicos, cabe citar la mejora del mercado de trabajo, el cual ha contribuido significativamente al descenso del desempleo en cerca de 5 p.p. entre 2013 y 2016; y ello, a pesar del fuerte ajuste salarial de los años anteriores impuesto por las reformas laborales de índole neoliberal aprobadas a lo largo de los últimos años y el fuerte aumento de la actividad en el sector del turismo, especialmente en 2016, ya que precisamente el turismo y muchos sectores de servicios relacionados con él constituyen fuentes de empleo neto.

No podemos ignorar, que el mercado nacional de trabajo sigue guiándose por los altos niveles de segmentación⁹, un hecho que a menudo ha sido considerado como uno de los retos que enfrenta el país. La Comisión Europea, en las recomendaciones específicas para Portugal, ha puesto de relieve las consecuencias negativas de los altos niveles de segmentación, en particular con respecto a las perspectivas de progresión en los niveles de carrera y de remuneración de los trabajadores temporales, especialmente los más jóvenes. La incidencia de contratos de trabajo no permanentes es particularmente elevada entre los jóvenes, que corresponden actualmente a cerca de dos tercios del empleo joven (GEP/MTSSS, 2018), lo que debería ser visto como fruto de la implementación y consolidación de la gerontocracia neoliberal (Atella & Carbonari, 2017; Tepe & Vanhuysse, 2009) para el mantenimiento de los privilegios de clase y de generación a costa de la construcción de un escenario de No-Futuro para los jóvenes y adultos-jóvenes (Feixa & Nofre, 2013).

Agradecimientos

Este trabajo ha contado con el apoyo de la Fundação para a Ciência e a Tecnologia de Portugal (PD/BD/106023/2014 y SFRH/BPD/108458/2015), el Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO-CSO2015-66901R) y el Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da NOVA Universidade de Lisboa.

Notas

1. Esta problemática ha sido objeto de numerosos estudios, siendo una de las líneas de investigación que más se desarrolló en el campo de la Sociología — sobre todo a partir de los años 1980. Fue a partir de finales de la década de 1970 que, en un contexto occidental pautado tanto por la escasez de puestos de trabajo en la estructura ocupacional asociada a una reducción en la creación de empleo incluso para los jóvenes con educación secundaria o superior como por una creciente precariedad, que la inserción profesional deja de entenderse como momento en la historia de vida del individuo para pasar a ser entendida como un proceso que tiende o bien a perdurar en el tiempo hasta la obtención de un empleo estable o bien a la obtención de una posición estable en el mercado de trabajo (Charlot & Glassman, 1998; Vernières, 1997). En este sentido, sobre la definición y la operacionalización analítica de la noción de inserción profesional, véase por ejemplo: Alves (2003); Alves (2008).
2. El desempleo juvenil ha sido una tendencia creciente desde principios de la década de 1980, tornándose estructural ya desde hace más de una década en buena parte de los diferentes mercados laborales nacionales de la UE-27. Aunque su naturaleza varía de país a país, puede verificarse un conjunto de características notablemente constantes en diferentes contextos nacionales. En primer lugar, el desempleo juvenil es superior al desempleo registrado en la población adulta en casi todos los países. Un segundo aspecto importante, es que las variaciones en la tasa de desempleo juvenil son directamente proporcionales a las variaciones de la tasa de desempleo de la población adulta (O'Higgins, 2001).
3. Sobre esta cuestión ver, por ejemplo: Eichhorst & Rinne (2014); Lahusen, Schulz & Graziano (2013); O'Higgins (2001); Pascual & Magnusson (2007). Específicamente sobre Portugal véase, por ejemplo: Alves (2008); Dias & Varejão (2012); Valadas (2013).
4. NEEF se define como: “o conjunto de indivíduos jovens de um determinado grupo etário que, no período de referência, não estavam empregados (isto é, estavam desempregados ou eram inativos), nem frequentavam qualquer atividade de educação ou formação ao longo de um período específico (no período de referência ou nas três semanas anteriores)” (Torres, 2013, p. 42; Torres & Lima, 2014, p. 35).
5. Sobre este concepto y críticas asociadas ver, por ejemplo: Eurofund (2012); Furlong (2006).
6. Para un análisis más detallado sobre los NEET en Portugal, véase por ejemplo: Ferreira, Pappámikail & Vieira (2017); Rowland, Ferreira, Vieira & Pappamikail (2014); Torres (2013); Torres & Lima (2014).
7. La tasa de NEEF se calcula a través de la relación entre la población de jóvenes de un grupo de edad determinado que no están ni empleados, ni en educación, ni en formación y en la educación población total de jóvenes del mismo grupo de edad de referencia (Torres, 2013).
8. El PGJ fue precedido por el Plan Estratégico de Iniciativas de Promoción de Empleo Juvenil y Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (*Impulso Jovem*). Con un

presupuesto de 344 millones de euros destinados a combatir el desempleo juvenil, y con un universo potencial estimado de 90.000 jóvenes de entre 18 y 35 años, solo abarcó el 40,2 % de los jóvenes inicialmente previstos, mientras que su ejecución financiera no fue más allá del 42,2 % durante su periodo de ejecución (agosto 2012-diciembre 2013). La ineficacia de este Plan es resaltada, no solamente por lo expuesto en el informe publicado por el Tribunal de Cuentas de Portugal en 2016, sino también por lo expuesto en el preámbulo de la Resolución del Consejo de Ministro del Gobierno de Portugal N.º 104/2013. El informe 21/2016 del Tribunal de Cuentas de Portugal, Proceso de Auditoría 9/2014-AUDIT está disponible en: http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2016/2s/rel021-2016-2s.pdf

9. Según Amaral (2010) la segmentación del mercado de trabajo en Portugal se deriva del proceso de flexibilización de la legislación laboral que se ha venido implementando desde 1976 y que se viene profundizando desde 1989. La elevada rotación de empleo y de trabajadores que caracteriza a la economía portuguesa ha promovido cambios en la composición del empleo, con un descenso de la incidencia del empleo permanente y un aumento del empleo a tiempo determinado, sobre todo entre los más jóvenes y los otros grupos más vulnerables.

Referencias

- Alves, M. G. (2003). *A inserção profissional de diplomados do Ensino Superior numa perspectiva educativa: O caso da Faculdade de Ciências e Tecnologia* (Tese de doutoramento). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Alves, N. (2008). *Juventudes e inserção profissional*. Lisboa: Educa.
- Amaral, L. (2010). *Economia portuguesa: As últimas décadas*. Lisboa: FFMS.
- Araújo, S. (2017). *Aumentar as qualificações em Portugal*. Paris: OECD Publishing. doi: 10.1787/2189065a-pt
- Atella, V., & Carbonari, L. (2017). Is gerontocracy harmful for growth? A comparative study of seven European countries. *Journal of Applied Economics*, 20(1), 141-168.
- Cabasés Piqué, M. À., Pardell Veà, A., & Strecker, T. (2016). The EU youth guarantee: A analysis of its implementation in Spain. *Journal of Youth Studies*, 19(5), 684-704.
- Carcillo, S., Fernandez, R., Konigs, S. & Minea, A. (2015). *NEET youth in the aftermath of the crisis: Challenges and policies*. Paris: OCDE.
- Charlot, B., & Glasman, D. (1998). *Les jeunes, l'insertion, l'emploi*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Demazière, D. (1995). *Le chômage de longue durée*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Dias, M. C., & Varejão, J. (2012). *Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego. Relatório final*. Porto: FEP.
- Doeringer, P. B., & Piore, M. J. (1971). *Internal labor-markets and manpower analysis*. Lexington, Massachusetts: Heath Lexington Books.
- Eichhorst, W., & Rinne, U. (2014). Promoting youth employment through activation strategies (IZA Research Report N° 65). Geneva: ILO.

- Escudero, V., & Mourelo, E. L. (2015). *The youth guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges* (Research Department Working Papers N° 4). Geneva: ILO. Retrieved from http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2015/09/ilo_wp_08_15_n4.pdf
- Eurofund. (2012). *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Feixa, C., & Nofre, J. (Eds) (2013). *#Generación indignada: Topías y utopías del 15M*. Lleida, Catalonia, Spain: Melenio.
- Fernandes, L. (2017). *Que fatores influenciaram a implementação da Iniciativa Emprego 2009 e do Programa Garantia Jovem?* (Dissertação de mestrado). ISCTE-IUL, Lisboa.
- Ferreira, T., Pappámikail, L., & Vieira, M. M. (2017). *Jovens NEEF: Mudanças e continuidades no pós-crise*. Policy Brief 2017. Observatório Português da Juventude. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Furlong, A. (2006). Not a very NEET solution: Representing problematic labour market transitions among early school-leavers. *Work, Employment & Society*, 20(3), 553-569.
- GEP/MTSS. (2016). *Livro verde sobre as relações laborais*. Lisboa: GEP/MTSS.
- GEP/MTSS. (2018). *Atualização Livro Verde sobre as Relações Laborais*. Disponible en: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=8dfd193e-fe40-4960-9c5f-5dbd179556bc>
- GJ/IEFP. (2017). *Relatório anual Garantia Jovem 2016*. Lisboa: Instituto do Emprego e Formação Profissional – IEFP.
- INE. (2015). *Anuário Estatístico de 2014*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Lahusen, C., Schulz, N., & Graziano, P. R. (2013). Promoting social Europe? The development of European youth unemployment policies. *International Journal of Social Welfare*, 22(3), 300-309.
- Marques, A. P. (2009). *Trajectórias quebradas. A vivência do desemprego de longa duração*. Porto: Profedições.
- O'Higgins, N. (2001). *Youth unemployment and employment policy: A global perspective*. Genebra: International Labour Office.
- Pascual, A. S., & Magnusson, L. (Orgs.). (2007). *Reshaping Welfare States and activation regimes in Europe*. Bruxelas: Peter Lang.
- Pastore, F. (2015). The European youth guarantee: Labor market context, conditions and opportunities in Italy. *IZA Journal of European Labor Studies*, 4(1). doi: 10.1186/s40174-015-0033-2
- Rodrigues, C. (2016). A contratação pública socialmente responsável ao serviço dos jovens NEET. *Análise Europeia*, 1(1), 60-90.
- Rowland, J., Ferreira, V. S., Vieira, M. M., & Pappamikail, L. (2014). *Nem em emprego, nem em educação ou formação: Jovens NEEF em Portugal numa perspetiva comparada*: Policy Brief, 2014. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. OPJ. Observatório Português da Juventude.
- Schnapper, D. (1981). *L'épreuve du chômage*. Paris: Gallimard.

- Silva, A. (2015). *Jovens NEET: O caso português* (Dissertação de mestrado). Universidade de Aveiro, Aveiro.
- Tepe, M., & Vanhuyse, P. (2009). Are aging OECD Welfare States on the path to gerontocracy?: Evidence from 18 democracies, 1980-2002. *Journal of Public Policy*, 29(1), 1-28.
- Torres, S. (2013). Tema em análise: os jovens no mercado de trabalho indicadores de medida em confronto. *Estatísticas do Emprego 3º trimestre de 2013*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Torres, S., & Lima, F. (2014). Tema em análise: dinâmica e caracterização dos jovens não empregados que não estão em educação ou formação (NEEF) em Portugal. *Estatísticas do Emprego – 3º trimestre de 2014*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Tosun, J. (2017). Promoting youth employment through multi-organizational governance. *Public Money & Management*, 37(1), 39-46.
- Valadas, C. (2013). Mudanças nas políticas: Do (des)emprego à empregabilidade. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (102), 89-110.
- Vernières, M. (1997). *L'insertion professionnelle: Analyses et débats*. Paris: Economica.
- Vieira, M. M., Ferreira, V. S., & Rowland, J. (2015). Retrato da juventude em Portugal: Traços e tendências nos censos de 2001 e 2011. *Revista de Estudos Demográficos*, 54, 5-25.

Paula Reis. Instituto Português de Relações Internacionais & Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Avenida de Berna, 26C, 1069-061. *Email:* paula.reis@fcsh.unl.pt

Jordi Nofre. Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Avenida de Berna, 26C, 1069-061. *Email:* jnofre@fcsh.unl.pt

Data de submissão: 15/05/2018 | **Data de aceitação:** 02/10/2018

