

# LAS POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENIL EN PORTUGAL

Teresa Coelho Moreira<sup>1</sup>

Universidade de Minho

*“Cuando planees para un año, planta mijo; cuando planees para un década, planta árboles; cuando planees para una vida, prepara y educa a las personas”.*

Kuan-Tsu

## 1. INTRODUCCIÓN

a) Durante los últimos años el mundo asiste a la peor crisis económica desde la Gran Depresión de 1929; una crisis que ha originado pérdidas generalizadas de empleo y graves dificultades sociales<sup>2</sup>, estimándose que en 2013 cerca de 202 millones de personas en todo el mundo estaban desempleadas, lo que constituye un crecimiento de cerca de 5 millones respecto al año anterior, mientras que se prevé que este mismo número deberá aumentar a 215 millones en 2018. Por otro lado, la duración del período de desempleo se duplicó comparativamente con la situación anterior a la crisis, creándose un factor de dificultad a la recuperación del mercado de trabajo<sup>3</sup>, mientras que los trabajadores jóvenes y las más recientes familias con hijos están siendo afectados de forma desproporcionada por la contracción económica.

Este especial impacto sobre el colectivo juvenil seguramente se debe a que nos encontramos ante un grupo más vulnerable como consecuen-

---

<sup>1</sup> Doctora en Derecho. Profesora Asistente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Minho. Investigadora integrada del Centro de Investigación Interdisciplinar sobre Derechos Humanos. Traducción de Carolina Fley Blancas y Fco. Javier Calvo Gallego, Universidad de Sevilla.

<sup>2</sup> La OIT, en 2011, estima que en todo el mundo serían necesarios más de 22 millones puestos de trabajo para recuperar las tasas de empleo previas a la crisis, *“Igualdade no trabalho: Um desafio contínuo – Relatório global no quadro do seguimento da Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho”*, 2011, p. 2.

<sup>3</sup> OIT, *“Global Employment Trends 2014”*, 2014, pp. 11-12. Véanse también los datos presentes en la OCDE, *“Society at a Glance 2014 – OECD Social Indicators”*, 2014, pp. 16-17, así como los informes de la OIT relativos a los años 2012 y 2013, *“World of Work Report 2012 – Better jobs for a better economy”*, pp. 7-9 y *“World of Work Report 2013 – Repairing the economic and social fabric”*, pp. 8 y ss.

cia del carácter transitorio de los periodos de vida que atraviesan, su falta de experiencia profesional, el carácter inadecuado de sus estudios o de la formación de la que disponen, la insuficiencia de la cobertura social de la cual se benefician, el carácter limitado de su acceso a los recursos financieros o sus precarias condiciones de trabajo<sup>4</sup>. Los jóvenes están más expuestos al empleo precario y mal remunerado y faltan medidas que ayuden a los jóvenes con hijos, sobre todo a las madres, a conciliar la vida profesional con la vida familiar<sup>5</sup>.

De hecho, el desempleo juvenil es una realidad y actualmente asume contornos alarmantes representando una pérdida de recursos humanos y de talento. Hoy en día, según los datos de OIT<sup>6</sup>, el desempleo mundial se encuentra cerca del 13,1%, y sin adoptar políticas activas de empleo, este porcentaje se mantendrá, por lo menos, hasta 2018. Esta *ratio* es incluso mayor en los países considerados desarrollados, siendo en Europa cerca del 21,7%<sup>7</sup>. Y es más, la misma podría ser incluso superior si muchos jóvenes no hubiesen perdido la esperanza y dejaran de buscar empleo. En realidad, en la Unión Europea hay cerca de 7,5 millones de jóvenes con edades comprendidas entre los 14 y los 29 años que son clasificados de NEETs<sup>89</sup>; esto es, que no están empleados, no estudian, ni se están formando<sup>10</sup>. Más de uno de cada cinco jóvenes europeos no pueden encontrar trabajo, y en España y en Grecia esta proporción alcanza a uno de cada dos jóvenes<sup>11</sup>. Sin embargo,

<sup>4</sup> Según datos proporcionados por la Comisión Europea en 2012, el 42% de los jóvenes trabajadores estaban trabajando con contratos temporales, lo que supone un número cuatro veces mayor que el de los adultos. Por otro lado, el 32% fueron con contrato a tiempo parcial en un número que era dos veces mayor que el de los adultos, EUROFOUND, "Eurofound Yearbook 2013: Viviendo y trabajando en Europa", Dublín, 2014, p. 51; así como, para un análisis más detenido de la contratación precaria de los más jóvenes de Europa, EUROFOUND, "Young people and temporary employment in Europe", Dublín, 2013.

<sup>5</sup> Para un más amplio desarrollo véase EUROFOUND, "Working Conditions of young entrants in the labour market", Dublín, 2014.

<sup>6</sup> OIT, "World of Work Report 2014- Developing with Jobs", 2014, p. 12.

<sup>7</sup> 23,2 en la zona euro.

<sup>8</sup> Not in employment, education or in training.

<sup>9</sup> En Portugal, en 2013, la proporción de jóvenes en el grupo de edad de 15 a 24 años sin empleo (desempleados o inactivos) que no estaban en la educación o formación era del 14,1 %, con un valor muy cercano para hombres y mujeres. Este indicador ha aumentado en el período comprendido entre 2011 y 2013. Ver [www.ine.pt](http://www.ine.pt).

<sup>10</sup> El tema de los jóvenes NEETs comenzó a debatirse en la década del 80 del siglo pasado aunque más recientemente comenzó a examinarse con mayor profundidad.

<sup>11</sup> Estas estadísticas pueden verse en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (consultado por última vez en noviembre de 2014). Sin embargo, debemos tener en mente que, como no todos los jóvenes están en el mercado laboral, la tasa de desempleo juvenil no refleja la

la realidad varía considerablemente entre los Estados Miembros y la diferencia, en algunos casos, es casi de un 50%<sup>12</sup>.

Con todo, no puede dejar de señalarse que los jóvenes representan el futuro, el dinamismo y la prosperidad del Mundo en general y de Europa y de Portugal en particular. El futuro inmediato de todos depende de los 94 millones de europeos que están entre los 15 y los 29 años de edad<sup>13</sup>. Y estos tendrán que enfrentarse no solo con todos los desafíos con los que se ya encuentran los jóvenes cuando se incorporan a la edad adulta, sino también con aquellos otros derivados de la era de la globalización y de una sociedad marcada por el envejecimiento de la población<sup>14</sup>.

El talento, el conocimiento y la propia creatividad de los jóvenes son esenciales para garantizar el desarrollo, el crecimiento y la competitividad en el futuro. Sin embargo, si los países quieren utilizar el talento de estos jóvenes tendrán que integrarlos plenamente en el empleo y en la sociedad. Por lo tanto, invertir en el capital humano que los jóvenes

---

proporción de todos los jóvenes que están desempleados. Para más información sobre esta “falacia común” sobre el desempleo juvenil, véase <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (consultado por última vez en noviembre de 2014), p. 2. En realidad, como puede verse en dicho documento, p. 3, con 15 años de edad, la mayoría de la población de la Unión Europea aún asiste a la escuela. A medida que crecen, muchos jóvenes comienzan a entrar en el mercado de trabajo o tratan de conseguir un trabajo, o estudian y trabajan al mismo tiempo. Sin embargo, no todos hacen esta transición al mismo tiempo y, por lo tanto, nos encontramos ante un grupo muy heterogéneo. Véase también Eurostat, “*Participation of Young People in education and the labour market*” en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (consultado por última vez en noviembre de 2014), donde puede verse también la situación de Portugal, que forma parte del mismo grupo que España y Grecia.

<sup>12</sup> En Alemania, el porcentaje de desempleo de los jóvenes, en julio de 2014, fue del 7,8%, mientras que en España fue del 53,8%, en Grecia del 53,1% y en Italia del 42,9%, Comisión Europea, “*The EU Youth Guarantee*”, de 16 de septiembre de 2014, así como Eurostat, “*Unemployment Statistics*”, 2014, en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (consultado por última vez en noviembre de 2014). Como se señala en dicho documento –p. 8– las tasas de desempleo juvenil son muy superiores a las del resto de la población, siendo algunas veces del doble. Esta situación puede deberse a varias razones: el desempleo joven es más reactivo a los ciclos económicos que otros tipos de desempleo; los jóvenes se enfrentan a muchos problemas al entrar en el mundo del trabajo, a veces, debido a su falta de experiencia; y también por el hecho de que durante la crisis los jóvenes suelen ser los primeros en perder sus empleos debido a la idea de acuerdo con la cual “*last in, first out*”. Véase, para un estudio más detenido, EUROFOUND, “*NEETs – Young People not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*”, Dublin, 2012, p. 4; así como, “*Tackling Youth Unemployment*”, (coord. TAYO FASHYIN e MICHELE TIRABOSCHI), Cambridge Scholars, Cambridge, 2014, p. 15.

<sup>13</sup> Véase COMISIÓN EUROPEA, “*Working Together for Europe’s young people*”, 2013, p. 2.

<sup>14</sup> Véase *Guiding Framework – Youth Empowerment for Political Participation*, adoptado durante la *EU Youth Conference*, en Roma los días 13-15 de octubre de 2014.

europesos representará beneficios a largo plazo y contribuirá a un crecimiento económico sostenible e integrador. La Unión Europea en general, y Portugal en particular, serían así capaces de sacar pleno provecho de una mano de obra activa, innovadora y cualificada, al mismo tiempo que se evitarían los costes muy elevados de tener jóvenes que no trabajan, no estudian, ni siguen ninguna formación<sup>15</sup>.

Por otro lado, conseguir resolver con éxito la cuestión del desempleo joven no solo conducirá a alcanzar las aspiraciones de los jóvenes de una vida mejor sino también la consecución del bienestar en general de la propia sociedad<sup>16</sup>.

b) El elevado desempleo coexiste además con la dificultad que muchas empresas tienen para cubrir con trabajadores las vacantes existentes, lo que constituye una *llamada de atención* para la inversión en *empleos de calidad*<sup>17</sup>, y sobre la importancia de los mismos como una *pieza* fundamental para el futuro. Las cualificaciones en educación continúan siendo el mejor *seguro* contra el desempleo porque este es menor mientras mayor es el nivel de educación de los demandantes de empleo<sup>18</sup>.

Cabe señalar además que existen, incluso dentro del grupo de jóvenes, algunos que son más susceptibles a los ciclos económicos y al desempleo que el resto, como es el caso de las mujeres, los jóvenes con discapacidad, jóvenes con un pasado migratorio, jóvenes con bajo nivel de educación o los que viven en zonas más alejadas. Estos jóvenes corren el riesgo de ser discriminados de varias formas estando aquí presente la posibilidad de una discriminación intersectorial<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Considerando 1 de las Recomendaciones del Consejo de la Unión Europea de 22 de Abril de 2013.

<sup>16</sup> OIT, “*Report V: The youth employment crisis: Time for action*”, 2012, pp. 3 y 4.

<sup>17</sup> Según datos de EUROFOUND, “*European Company Survey 2013*”, cerca del 40% de las empresas en la Unión Europea tienen dificultades para encontrar trabajadores con las cualificaciones adecuadas.

<sup>18</sup> Para un desarrollo del tema, OIT, “*Global employment trends for youth 2012*”, Ginebra, 2012 y OCDE, “*Off to a good start? Jobs for youth*”, Paris, 2010.

<sup>19</sup> EUROFOUND, “*NEETs – Young people...*”, opus., cit., pp. 53 y ss. “*European Non-Discrimination Law and Intersectionality – Investigating the Triangle of Racial, Gender and Disability Discrimination*”, (coord. DAGMAR SCHIEK e ANNA LAWSON), Ashgate, Surrey, 2011, y OIT, “*World of Work Report...*”, opus., cit., pp. 12 y ss. Puede recordarse como el TJUE ha decidido ya casos de discriminación por razón de edad para los jóvenes. Así, y por mencionar dos ejemplos, en caso de Hütter, asunto C-88/08 del 18 de junio de 2009, el Tribunal ya señaló como “*los artículos 1, 2 y 6 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que, con la finalidad de no desfavorecer a la enseñanza general con relación a la formación profesional y de fomentar la inserción de los jóvenes aprendices en*

Está demostrado, por otra parte, que el desempleo juvenil puede dejar marcas permanentes, como el aumento del riesgo de caer nuevamente en el desempleo, las perspectivas de bajos salarios, la pérdida de capital humano, la transmisión intergeneracional de la pobreza o la menor motivación para formar una familia, lo que contribuye a las tendencias demográficas negativas. Por otra parte, también se ha demostrado que la propia salud, bienestar y satisfacción en el trabajo se ven afectados por el elevado tiempo que se puede estar sin empleo.

Al mismo tiempo, los jóvenes afectados por el desempleo son también propensos a sufrir una penalización salarial: seis meses de desempleo a los 22 años llevan a un salario inferior en un 8% a los 23 años, y un salario inferior del 2-3% a los 30 y 31 años. La penalización salarial se aplica, de la misma forma, a los jóvenes que terminan los estudios universitarios durante un ciclo recesivo, ya que la pérdida inicial de salario inmediatamente después de la licenciatura es de un 6 a un 7% para cada aumento de un punto porcentual en la tasa de desempleo. De hecho, 15 años más tarde, la pérdida salarial aún es del 2,5%. Algunas estimaciones son incluso más pesimistas, sugiriendo una disminución del 13-21% a los 42 años, reducido al 9-11% si se evitan sucesivos períodos de desempleo. En términos de duración del desempleo, cuanto mayor sea el periodo de desempleo en edad joven, mayor será su impacto negativo. Otros resultados muestran que es el simple hecho de estar empleado lo que importa y, de forma inversa, el simple hecho de estar desempleado tiene un impacto negativo. Esto significa que incluso un corto período de trabajo es beneficioso para las futuras probabilidades de empleo<sup>20</sup>.

Por otro lado, no podemos dejar de tener en cuenta que el desempleo de los jóvenes solo se reducirá de manera sostenible si la economía

---

*el mercado de trabajo, excluye el cómputo de los períodos de empleo cubiertos antes de los 18 años de edad a efectos de la determinación del escalón que corresponde a los agentes contractuales de la función pública de un Estado miembro*". El otro caso es el asunto Küçükdeveci, C-555/07, de 19 de enero de 2010, en el que se evaluaba una normativa alemana en materia de despido que no tenía en cuenta para el cálculo del período de notificación, el trabajo realizado por el empleado antes de los 25 años de edad. El Tribunal concluyó señalando que "el Derecho de la Unión, y, más específicamente, el principio de no discriminación por razón de la edad, tal como se concreta en la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la que es objeto del procedimiento principal, que establece que los períodos de trabajo completados por el trabajador antes de alcanzar los 25 años de edad no se tienen en cuenta a efectos del cálculo del plazo de preaviso de despido".

<sup>20</sup> KAHN, "The long-term labor market consequences of graduating from college in a bad economy", *Labour Economics*, nº 17, pp. 303 y ss.

crea más empleo. De ahí que resulte necesario prestar una especial atención a los incentivos que son diseñados para las empresas, expresamente para las PYMES, en el sentido de auxiliar a estas a reclutar jóvenes trabajadores. De hecho, estas empresas son un medio importante de creación de empleo para los jóvenes y debe intentar facilitarles su acceso a los mecanismos de apoyo financiero.

## 2. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO: GARANTÍA JOVEN

### 2.1. INTRODUCCIÓN

a) La Unión Europea se enfrenta actualmente a las tasas de desempleo más elevadas entre los jóvenes, una situación que acarrea graves consecuencias sociales y económicas para los jóvenes afectados, sus familias y la propia Europa. Ante esta situación, la Comisión Europea considera que deberían adoptarse medidas que promovieran la creación de empleo y combatiesen la marginación y la exclusión de los jóvenes que están desempleados y de los jóvenes hasta los 25 años de edad, que no están trabajando ni insertados en el sistema educativo o formativo.

En el marco de la iniciativa Europa 2020, la creación de empleo ya se había tenido en cuenta como una de las prioridades de la estrategia para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador, considerando que la nueva agenda debería permitir alcanzar niveles elevados de empleo, de productividad y de cohesión social<sup>21</sup>.

La Comisión Europea ha propuesto una serie de objetivos a alcanzar en 2020 por medio de esta Estrategia, destacando cuatro de ellos: el 75% de la población con edad comprendida entre los 20 y 64 años deberá estar empleada; el 3% del PIB de la Unión Europea debe ser invertido en Investigación y Desarrollo; la tasa de abandono escolar prematuro debe ser inferior al 10% y al menos el 40% de la generación más joven debe tener un diploma de educación superior. Además presentó también un conjunto de iniciativas que buscaba estimular el progreso en el contexto de cada uno de los temas considerados prioritarios. Entre las diversas iniciativas, destacan dos de ellas: *Juventud en Movimiento*, para mejorar los resultados de los sistemas de enseñanza y facilitar la entrada de jóvenes en el mercado de trabajo; y *Agenda para las nuevas calificaciones y los nuevos empleos*, destinada a modernizar los merca-

<sup>21</sup> “Final Synthesis on Women and Young People”, ESF Expert Evaluation Network, Metis and University of Glasgow, 2013.

dos de trabajo y capacitar a las personas para desarrollar sus habilidades a lo largo de sus vidas, con el objetivo de aumentar la participación en el mercado de trabajo y establecer una mejor correspondencia entre la oferta y la demanda de mano de obra, en particular a través de una mayor movilidad de los trabajadores.

Estos objetivos, a alcanzar a escala europea, así como las iniciativas propuestas por la Comisión Europea, son vinculantes para la Unión Europea y para los Estados Miembros, lo que requiere una respuesta coordinada y un enfoque de colaboración para garantizar la participación de todos: autoridades, agentes sociales, partes interesadas y sociedad civil.

En el ámbito de estas iniciativas, la Comisión Europea se comprometió con un conjunto diversificado de acciones y los Estados Miembros a nivel nacional a asegurar las medidas necesarias para la aplicación de ciertos objetivos específicos.

Así, en el caso de la iniciativa *Juventud en Movimiento*, la Comisión Europea se ha comprometido, entre otras acciones, a lanzar un marco para el empleo de los jóvenes, estableciendo políticas para reducir la tasa de desempleo, promoviendo la entrada de los jóvenes al mercado laboral a través de la educación y la formación profesional, prácticas u otras experiencias en el mundo laboral, e incluyendo un sistema destinado a mejorar las oportunidades de empleo para los jóvenes mediante la promoción de la movilidad dentro de la Unión. En este contexto, la Comisión Europea ha insistido en que los Estados Miembros deben asegurar la inversión suficiente en los sistemas educativos y de formación a todos los niveles; en mejorar los resultados escolares en cada ciclo, a través de un enfoque integrado que abarque las competencias claves y dirigido a la reducción del abandono escolar prematuro; en aumentar la transparencia y la relevancia de los sistemas de enseñanza mediante la creación de marcos nacionales de cualificaciones y en orientar mejor la educación y formación profesional para las necesidades del mercado de trabajo; y, finalmente, para facilitar la entrada de jóvenes en el mercado de trabajo a través de una acción integrada que proporcionen, en particular, los servicios de orientación y asesoramiento y los de educación y formación profesional.

Con respecto a la iniciativa *Agenda para las nuevas cualificaciones y empleos*, la Comisión Europea señaló la posibilidad de que los Estados Miembros desarrollen varias acciones, entre las que cabe destacar: poner en práctica los respectivos recursos nacionales para la flexiseguridad; reducir la segmentación del mercado de trabajo y facilitar las

transiciones así como la conciliación de la vida profesional y familiar; dar un fuerte impulso a la aplicación del Marco Europeo de Cualificaciones, a través de la aplicación de los marcos nacionales de cualificaciones; asegurar las competencias necesarias para la participación en la formación continua y en el mercado de trabajo, incluyendo la educación y formación no formal e informal; desarrollar asociaciones entre los mundos de la educación y de la formación y del trabajo, en particular mediante la participación de los interlocutores sociales en la planificación de la educación y la formación.

Fue en este contexto en el cual surgió la Recomendación de una Garantía Joven, en el sentido en el que todos los Estados Miembros garantizaran a todos los jóvenes menores de 25 años, que se beneficiaran de una buena oferta de empleo, educación, formación o prácticas, en el plazo de cuatro meses después de haber quedado desempleados o haber terminado la enseñanza formal.

La Garantía Joven es, simultáneamente, una reforma estructural para mejorar la transición de la escuela al trabajo y una medida para crear empleo para los jóvenes, que se basó en las experiencias exitosas de países como Austria y Finlandia que consiguieron demostrar que una inversión en la transición de la escuela al empleo disminuye la tasa de desempleo de los jóvenes.

Hay que destacar, con todo, que este concepto de Garantía para la Juventud no es nuevo. Ya en 1981, el Consejo Nórdico lo había definido como una situación social, en la que se garantiza a los jóvenes las oportunidades de educación, formación y empleo, de acuerdo, por un lado, con las aspiraciones, las capacidades y los intereses del individuo y, por otro lado, con las necesidades y los objetivos de la sociedad.

De esta forma, los jóvenes deben ser apoyados para conseguir una colocación profesional, una inscripción en las acciones de formación continua, un aprendizaje o unas prácticas profesionales. Dependiendo de la situación individual, el apoyo necesario será diferente. Para muchos jóvenes, una intervención corta y simple, como por ejemplo informaciones relativas a la orientación profesional universitaria, a la educación y al mercado de trabajo, resultará suficiente para conseguir alcanzar, por sí mismos, la colocación deseada dentro del periodo de tiempo especificado. Otros requerirán una evaluación de los candidatos para el mercado de trabajo, una correspondencia entre la oferta y la demanda de puestos de trabajo y, si es necesario, un breve entrenamiento en la preparación de currículum vitae. E incluso otros, frecuentemente los jóvenes más desfavorecidos, podrán necesitar interven-



ciones más profundas, largas y complejas, así como el uso de ofertas tangibles, con el fin de asegurarse que también ellos se benefician de la Garantía para los jóvenes<sup>22</sup>.

b) La Recomendación relativa al establecimiento de una Garantía para la Juventud fue aprobada por el Consejo de la Unión Europea el 22 de Abril de 2013 en base a una Propuesta de Recomendación de la Comisión Europea de 5 de Diciembre de 2012. Este término alude a *“una situación en la que los jóvenes tienen una buena oferta de trabajo, educación continua, aprendizaje o prácticas en el período de cuatro meses después de haber quedado desempleados o de haber terminado la enseñanza formal. La oferta de oportunidades de educación continua podrá incluir también programas de formación de calidad que confieran una titulación profesional reconocida”*<sup>23</sup>.

Por otro lado, esta Garantía permite contribuir a la consecución de tres de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, en particular los que establecen en el 75% la tasa de empleo en la escala de 20-64 años, el que el abandono escolar temprano se sitúe por debajo del 10% y el que determina la erradicación de la pobreza y la exclusión social para, por lo menos, 20 millones de personas.

Haciendo un breve recorrido histórico pueden ser mencionados algunos marcos importantes que llevaron a la adopción de esta Recomendación<sup>24</sup>.

Así, ya en 2005, el Consejo acordó que *“cada desempleado debe beneficiarse de una nueva oportunidad antes de terminar los seis meses de desempleo, en el caso de los jóvenes”* y, a través de la Decisión n.º 2008/618/CE, de 15 de julio de 2008, relativa a las *Orientaciones para las políticas de empleo de los Estados Miembros*, el Consejo redujo el plazo a *“no más de cuatro meses”* para los jóvenes que abandonan la educación.

Más tarde, también el Parlamento Europeo, en la Resolución del 6 de Julio de 2010, sobre el fomento del acceso de los jóvenes al mercado de trabajo y refuerzo del estatuto del becario, del período de prácticas y del aprendizaje apelaba al Consejo y a la Comisión a que crearan una Ga-

<sup>22</sup> Véase Documento de trabajo de la Comisión Europea que acompaña al documento - Recomendación de la propuesta del Consejo sobre el establecimiento de una garantía para la Juventud, SWD (2012) 409 final, de 5 de diciembre de 2012, p. 2.

<sup>23</sup> Considerando 5 de la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 relativa al establecimiento de una Garantía Juvenil.

<sup>24</sup> Y también pueden ser vistos en la Recomendación mencionada en la nota anterior; párrafos 8 y ss.

rantía Joven Europea, que asegurara a todos los jóvenes de la Unión el derecho a recibir una oferta de empleo, unas prácticas, formación profesional complementaria o una combinación de trabajo y formación profesional después de un período máximo de 4 meses de desempleo.

En respuesta, la Comisión Europea, en su comunicado del 15 de septiembre de 2010, titulada *Juventud en movimiento*, alentó a los Estados Miembros a presentar garantías para la juventud.

En el Paquete de Empleo, propuesto en la Comunicación de 18 de abril de 2012 titulada *Una recuperación generadora de empleo*, la Comisión apelaba a una movilización activa de los Estados Miembros, de los interlocutores sociales y de otros socios, para responder a los desafíos en el área del empleo, en particular en relación con el desempleo de los jóvenes. La Comisión subrayaba el importante potencial de la creación de empleo en sectores como la economía verde, la salud y la asistencia social y las tecnologías de la información y la comunicación, elaborando tres planes de acción para su seguimiento. Más tarde, en su Comunicación del 10 de octubre de 2012, titulada *Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica — Actualización de la Comunicación sobre política industrial*, la Comisión destacaba también seis áreas prioritarias particularmente prometedoras para la innovación industrial.

En el Paquete de Empleo, la Comisión subrayaba que la promoción del espíritu emprendedor, la prestación de servicios de apoyo para las *start-ups* y de microfinanciación, así como el establecimiento de sistemas para convertir las prestaciones de desempleo en subvenciones para poner en marcha nuevas actividades, podrían desempeñar un importante papel, también para los jóvenes. El Paquete de Empleo también propuso el uso de subvenciones salariales para fomentar nuevas contrataciones de mano de obra y apoyaba la reducción de la carga fiscal como forma de ayudar a promover el empleo, así como la realización de reformas equilibradas de la legislación laboral, que pudieran ayudar a los jóvenes a conseguir empleos de calidad.

En la Resolución del 24 de mayo de 2012 sobre la Iniciativa de Oportunidades para la juventud, el Parlamento Europeo instó a los Estados Miembros a tomar medidas rápidas y concretas a nivel nacional para garantizar que, en los cuatro meses siguientes a su salida de la escuela, los jóvenes tuvieran un empleo digno o frecuentaran un programa de enseñanza o de reciclaje formativo. El Parlamento Europeo subrayó que el instrumento de Garantía Juvenil necesitaba mejorar efectivamente la situación de los jóvenes de la Unión Europea y resolver, pro-

gresivamente, el problema del desempleo de este mismo colectivo en la Unión Europea.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que los instrumentos de Garantía para la juventud deben atender las diversidades presentes en los Estados Miembros así como las diferentes condiciones de partida en materia de desempleo juvenil, el marco institucional y las capacidades de los diversos actores en el mercado de trabajo, teniendo en cuenta que todavía tienen situaciones diferentes en cuanto a los presupuestos públicos y restricciones financieras a la asignación de los recursos.

Para muchos Estados Miembros la implantación de la Garantía Joven implica reformas estructurales en el régimen de formación, educación y empleo como forma de tratar de cambiar la ruta o el desarrollo de la transición entre la escuela y el mercado laboral.

Por otro lado, varios Estados Miembros tienen que intentar desarrollar mecanismos que ayuden a la identificación y activación de programas que pueden atraer a los jóvenes que están más alejados del mercado de trabajo, como es el caso de los NEETs.

Y precisamente porque la Garantía Joven se basa en reformas estructurales, la Comisión propuso recomendaciones específicas para ocho Estados Miembros: España<sup>25</sup>, Eslovaquia, Croacia, Portugal, Polonia, Bulgaria e Irlanda.

Portugal asumió la fijación de los cuatro meses como plazo límite para que los Estados garanticen la oferta de la Garantía para todos los jóvenes, considerando que, mientras más rápida sea la intervención, menores son los riesgos para el nivel de desempleo de esta población, contribuyendo, igualmente, a una mayor dinámica de las medidas de activación y promoción de la empleabilidad. Consideró, no obstante, que la Garantía Juvenil debía extenderse a los jóvenes hasta los 30 años, teniendo en cuenta la duración y complejidad de las trayectorias y transiciones entre la educación, el trabajo y la vida adulta<sup>26</sup>.

c) La Garantía Joven debe, además, ser considerada una inversión pues, a pesar de representar un coste para los Estados Miembros<sup>27</sup>,

<sup>25</sup> Para el caso español, véase *in extenso*, “La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en La Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil”, FERNÁNDEZ LÓPEZ, M<sup>a</sup>. F., y CALVO GALLEGÓ, F., J. (COORD.), Albacete, 2013.

<sup>26</sup> Resolución del Consejo de Ministros N<sup>o</sup> 104/2013, de 31 de diciembre de 2013, que estableció un Plan Nacional de Implementación de una Garantía para la Juventud.

<sup>27</sup> Que fue estimado en 21 mil millones de euros por año por la OIT, o sea, el 0,45% del PIB de la zona euro, OIT, “Eurozone Job Crisis: Trends and Policy Responses”, en *Studies on Growth with Equity*, 2012.

su inexistencia conllevaría en realidad unas pérdidas muy superiores. De hecho, la *European Foundation for Living and Working Conditions* estimó que las pérdidas económicas en la Unión Europea por tener millones de jóvenes ninis, ascendían a más de 150 mil millones de euros en 2011, esto es, cerca del 1,2% del PIB. Además, hay que tener en cuenta que existen costes para la economía con un desempleo que se prolonga en el tiempo, así como para la propia sociedad y los jóvenes en general, con el aumento de la pobreza y el desempleo en el futuro, siendo los costes de la inactividad demasiado elevados<sup>28</sup>.

Así, los ahorros realizados a través de la inversión en la Garantía para la Juventud exceden de la reducción que generan en los gastos de protección social. Evitar el desempleo y el deterioro de las cualificaciones conducirá a beneficios a largo plazo para los jóvenes y para la economía, a través de la reducción del desempleo a lo largo de todo el ciclo vital, de rendimientos más elevados y, consecuentemente, de mayores ingresos provenientes de la fiscalidad y de las contribuciones a la Seguridad Social, generándose, a su vez, menos problemas sociales y de salud.

Sin embargo, la Garantía Joven no puede ser el simple sustituto de la adopción de medidas macroeconómicas por parte de los Estados Miembros. Este instrumento puede mejorar la tasa de desempleo de los jóvenes pero si no fueran adoptadas medidas para el crecimiento económico será imposible resolver el problema del desempleo<sup>29</sup>.

Ante esta situación hay que ver la Garantía Joven en una visión holística que establece, sobre todo, tres prioridades: asegurar que los jóvenes tengan la formación necesaria para satisfacer las necesidades del mercado; integrar a los excluidos en el mercado de trabajo y, por último, auxiliar el espíritu emprendedor de los más jóvenes.

## 2.2. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN PORTUGAL

### 2.2.1. Evolución histórica

La consecuencia más grave de la crisis actual es el rápido crecimiento del desempleo. La respuesta a este problema debe pasar por un conjunto de medidas estructurales que generen un ambiente propicio para

<sup>28</sup> EUROFOUND, “NEETs – Young People...”, opus., cit., pp. 61-62.

<sup>29</sup> Muchos Estados Miembros comenzaron a adoptar medidas relacionadas con la Garantía Joven al inicio de 2014 que servirán, en algunos, como una forma de alterar la política para el desempleo juvenil, originando nuevas alianzas para una mayor eficacia de todo el sistema.

el crecimiento sostenido de la economía, complementadas con medidas a corto plazo basadas en políticas activas de empleo.

Portugal, al igual que otros países de la Unión Europea, ha estado experimentando una alta tasa de desempleo joven, cifrado en la actualidad alrededor del 35,5%.

Ante el empeoramiento de la situación del desempleo juvenil en Portugal, el Gobierno instituyó el Plan Estratégico de Iniciativas de Promoción de Empleabilidad Joven y Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas –Impulso Joven, en vigor hasta finales del 2013, y que se basa en tres pilares: prácticas profesionales, apoyo a la contratación, a los emprendedores y apoyo a la inversión<sup>30</sup>-. El objetivo de este Plan consistía en actuar en los dos lados del mercado de trabajo, estableciendo las condiciones favorables para la creación de puestos de trabajo cualificados y duraderos por parte de las empresas y creando oportunidades de ingreso en el mercado de trabajo para los jóvenes, ofertándoles formación certificada o prácticas profesionales, con el objetivo de una posterior relación laboral duradera, tratando de invertir la tendencia instalada de aumento del desempleo estructural entre los jóvenes.

A finales de noviembre de 2013, este programa atendió a casi noventa mil jóvenes, en los cuatro ejes referidos, habiendo contribuido a la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo, al dotarlos de medidas de apoyo a la contratación dirigidas a entidades emprendedoras, de actuaciones de apoyo a la creación de empresas y el autoempleo y de mecanismos para la realización de prácticas profesionales. Y todo ello, al mismo tiempo que se proporciona mayor cualificación a los jóvenes portugueses, buscando mejorar los niveles de su empleabilidad<sup>31</sup>.

### **2.2.2. Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil**

a) La población mundial está envejeciendo y esto se nota en Portugal donde, en la última década, el número de jóvenes entre los 15 y los 29 años se redujo en casi medio millón. Si en 1960 los jóvenes entre los 15 y 29 años representaban el 23,9% de la población residente<sup>32</sup>, en la úl-

<sup>30</sup> Esta medida fue establecida a través de la Resolución del Consejo de Ministros n.º 51-A/2012, de 14 de junio, modificada por la Resolución del Consejo de Ministros n.º 36/2013, de 4 de julio.

<sup>31</sup> En términos presupuestarios, se asignaron 143 millones de euros para unos 56.000 jóvenes.

<sup>32</sup> Valor que, con algunas fluctuaciones, se mantuvo relativamente estable hasta 2001, a pesar de soportar una visible tendencia a la baja.

tima década se ha asistido a una reducción acentuada de los mismos, y en 2011 el peso de la población joven entre los 15 y los 29 años pasó a ser menos de una quinta parte de la población portuguesa<sup>33</sup>.

Los jóvenes con edades comprendidas entre 15 y 24 años representan hoy aproximadamente el 10,4% de la población total. De esos jóvenes, poco más de la mitad, el 52,4% tiene como nivel máximo de habilitación el tercer ciclo de educación básica, el 38,3% secundaria o postsecundaria y el 9,4% una educación de nivel superior.

Por lo que se refiere a la situación de los jóvenes frente a la actividad económica se constata que el 62,7% se encuentran inactivos, estudiantes u otros, y que el 37,3% están activos, empleados y desempleados.

La tasa de desempleo juvenil es del 36% y aproximadamente el 43,4% de los jóvenes desempleados tienen cualificaciones a nivel de educación secundaria y post secundaria y 17,5% a nivel de enseñanza básica. En cuanto al tiempo de duración de la situación de desempleo, se verifica que cerca de 64.600 jóvenes entre las edades de 15 a 24 años están afectados por el desempleo de larga duración, es decir, que dura 12 meses o más. En 2011 la mayoría de los jóvenes entre los 15 y los 29 ya no frecuentaba el sistema de enseñanza, porque había terminado su carrera escolar o porque había abandonado el sistema de enseñanza. Naturalmente hay diferencias significativas cuando analizamos los distintos grupos de edad. Así, alrededor del 84% de los jóvenes entre 15 y 19 años asiste a la escuela, cifra que desciende al 39,4% de los jóvenes de entre 20 y 24 años y al 14,3% en el grupo 25-29 años<sup>34</sup>.

Por otro lado, realizando una comparación o cruce de información entre la duración del desempleo y los niveles de cualificaciones, se concluye que la duración del primero es más penalizadora para las personas con bajos niveles de cualificación. Por lo tanto, y como regla general, cuanto mayor es el nivel de cualificación, menor es el período en el que las personas permanecen desempleadas. En efecto, más de la mitad de los jóvenes que se encuentran en situación de desempleo poseen cualificaciones hasta el nivel de 3º ciclo de la enseñanza básica.

La salida precoz de los sistemas de educación y formación correspondiente a los individuos entre los 18 y los 24 años con nivel de escolaridad completo hasta el 3º ciclo de la enseñanza básica y que no asistían a cualquier tipo de educación o formación alcanzaba, a pesar de haber

<sup>33</sup> Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y disponibles en [www.ine.pt](http://www.ine.pt) (última consulta en noviembre de 2014).

<sup>34</sup> [www.ine.pt](http://www.ine.pt) (accedido por última vez en Noviembre de 2014).

disminuido significativamente entre 2002 y 2012, al 20,8% a finales de 2012, por encima, por tanto, de la media de la Unión Europea que es del 12,7%.

En el 3º trimestre de 2013, el 15,2% de la población joven no se encontraba ni empleada, ni estudiaba ni asistía a ningún tipo de formación<sup>35</sup>.

Por todo esto, la Recomendación de una Garantía Joven, consustanciada en el compromiso de cada Estado Miembro para asegurar que todos sus jóvenes con edad inferior a 25 años disfruten de una buena oportunidad de empleo, educación y formación o prácticas en el plazo de cuatro meses después de que los jóvenes entren en situación de desempleo o abandonen los estudios, asume especial interés y oportunidad el caso de Portugal.

De hecho, Portugal se enfrenta hoy en día a la necesidad de atender, simultáneamente, varios desafíos. Por un lado, una alta tasa de desempleo juvenil –ya se limite este concepto hasta los 25 años o se amplíe hasta los 30–, lo que obliga al fortalecimiento de medidas que apoyen directamente la contratación de esos jóvenes o de medidas de activación que eviten su entrada en ciclos largos de desempleo y que, simultáneamente, favorezcan a su futura inserción en el mercado laboral.

Por otro lado, otro de los desafíos con el que Portugal se sigue enfrentando es la elevación de los niveles de educación y la mejoría en las cualificaciones de la población joven, asegurando el cumplimiento efectivo de la escolaridad obligatoria hasta la finalización de los 12 años o hasta los 18 años de edad, así como incrementar la tasa de jóvenes con formación superior.

Por todo ello, atendiendo a la complejidad de la temática, hay que reconocer que la implantación de la Garantía Juvenil requiere una respuesta concertada interministerial, que garantice respuestas multidimensionales adecuadas a la población y a una fase de la vida marcada por modalidades complejas de transición, que se reflejan en una gran diversidad de situaciones y trayectorias. Ello presupone la obligación de que el trabajo sea desarrollado con una asociación lógica, no solo entre las instituciones que representan el Estado y que asumen el papel del Estado en las políticas públicas interesadas, sino también mediante un trabajo de asociación con otros socios estratégicos que actúan en diferentes niveles y en diversos sectores.

---

<sup>35</sup> Todos estos datos pueden ser vistos en [www.ine.pt](http://www.ine.pt), y en la Resolución del Consejo de Ministros n.º 104/2013, de 31 de Diciembre de 2013.

b) El Plan Nacional de Implantación de una Garantía Joven instituido en Portugal se encuadra en la nueva generación de políticas activas de empleo, que estaban previstas en el Programa del XIX Gobierno Constitucional. Además también debe conectarse con ciertos objetivos del Compromiso para el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo, firmado por el Gobierno y por la mayoría de los Interlocutores Sociales el 18 de enero de 2012<sup>36</sup>, así como con el punto 4 del Memorando de Entendimiento sobre las Condiciones de la Política Económica<sup>37</sup>.

La aprobación de este plan pretende garantizar que todos los jóvenes menores de 30 años se beneficien de una oferta de trabajo, de formación o de prácticas en el plazo de 4 meses después de haber quedado desempleados o de que hayan terminado la enseñanza formal.

Teniendo en cuenta la ya comentada complejidad de las situaciones y de las trayectorias de los jóvenes, se requiere de una actuación concertada que implique a diversos socios, públicos y privados, en la implantación de la Garantía Joven. Estos socios deben intervenir de acuerdo con sus competencias y dinamizar las estructuras de las que disponen a nivel descentralizado, al igual que los actores locales y regionales con los que cooperan. Y ello para construir una amplia red que asegure una oportunidad para los jóvenes y que responda a sus necesidades.

Estas estructuras deben señalar el camino a los jóvenes, proceder a su evaluación en el sentido de identificar, cuando sea necesario, intervenciones previas a su integración –ya sea directamente o en articulación con los servicios específicos competentes– y garantizar su acompañamiento durante esa fase para, finalmente, encaminarlos a actuaciones de educación, capacitación, prácticas o empleo.

Este plan se asienta en seis ejes que son: la información y gestión de este plan; el sistema integrado de información y orientación para la cualificación y el empleo; la educación y la formación; las prácticas y el empleo; los socios y redes; y la coordinación y el acompañamiento<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Puede verse este acuerdo en [www.ces.pt](http://www.ces.pt) (accedido por última vez en Noviembre de 2014).

<sup>37</sup> Esta medida tiene financiación de la Unión Europea, cuyas cantidades pueden ser visualizadas en el Documento de la Comisión Europea, *“Youth Employment Initiative and the European Social Fund”*, 2014, p. 9, así como en *“The EU Youth...”*, opus., cit., p. 9.

<sup>38</sup> Estos ejes siguen de cerca las disposiciones de la Recomendación del Consejo de la Unión Europea del 22 de abril de 2013 que, en su Considerando 20, señalaba como *“la Garantía Juvenil debe ponerse en práctica por medio de un sistema consistente en medidas de apoyo y debe ajustarse conforme a las circunstancias nacionales, regionales y locales. Estas medidas deben basarse en seis ejes: adopción de enfoques basados en la asociación; intervención y activación tempranas; medidas de apoyo que faciliten la inte-*



Centraremos nuestra atención solo en uno de ellos, esto es, las prácticas y el empleo.

b.1) Comenzando por las medidas de apoyo a la realización de prácticas y empleo puede ser mencionada la Medida denominada *Estímulo 2014*, previsto en la Orden Ministerial N° 149-A/2014, de 24 de julio, que consiste en apoyo financiero, que incluye la financiación de la Unión Europea, a las entidades empleadoras que celebren contratos de trabajo a tiempo completo o a tiempo parcial por plazo igual o superior a 6 meses, con desempleados inscritos en los centros de empleo o en centros de empleo y formación profesional, con la obligación de proporcionar formación profesional a los trabajadores contratados.

Sin embargo, previamente habían sido adoptadas otras medidas. Así, teniendo en cuenta la situación existente en Portugal y la secuencia de análisis conjunto desarrollado por el gobierno y por los interlocutores sociales en relación al conjunto de ayudas públicas al empleo disponible, se había creado la medida *Estímulo 2012*, a través de la Orden Ministerial N° 45/2012, de 13 de febrero, modificada con la creación del *Estímulo 2013*, a través de la Orden Ministerial N° 106/2013, del 14 de marzo, destinada a proporcionar apoyo financiero directo a los empleadores que precisen la contratación de desempleados.

El público objetivo de estas medidas era, en primer lugar, los desempleados jóvenes, de edades comprendidas entre los 18 y los 30 años, a través del *Apoyo a la Contratación vía Reembolso de TSU* creada por la Orden Ministerial n° 229/2012, de 3 de agosto, y modificada por la Orden Ministerial n° 65/A-2013, del 13 de febrero, y en el marco del *Plan Estratégico de Iniciativas de Promoción de la Empleabilidad Joven y de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas, el Impulso Joven*, creado a través de la Resolución del Consejo de Ministros n° 51-A/2012, de 14 de junio, modificada por la Resolución del Consejo de Ministros n° 36/2013, de 4 de junio, que llama la atención por la preocupación ya más antigua de Portugal con el desempleo joven.

Con la actual *Estímulo 2014* se pretende combatir el desempleo, fomentar la creación de puestos de trabajo, promover la contratación de grupos más desfavorecidos, fortalecer vínculos laborales más estables y combatir la segmentación y la precariedad del mercado de trabajo.

---

*gración laboral; uso de los Fondos de la Unión; evaluación y mejora continua del sistema; y puesta en práctica rápida. Como tales, van dirigidas a impedir el abandono prematuro de los estudios, fomentar la empleabilidad y eliminar los obstáculos de orden práctico al empleo. Pueden recibir apoyo de los Fondos de la Unión y han de ser sometidas a seguimiento y mejora de manera continua”.*

Con todo, la concesión de ayudas está condicionada al cumplimiento del requisito de la creación neta de empleo por el empleador y que los apoyos asignados a los grupos de jóvenes menores de 30 años contribuyan a satisfacer el alcance del eje 4 –Prácticas y Empleo– del *Plan Nacional de Implantación de una Garantía para la Juventud*.

Los destinatarios de esta medida son desempleados inscritos en los centros de empleo o centros de empleo y formación profesional, en una de las siguientes condiciones: beneficiarios de prestaciones de desempleo, beneficiarios de la Renta Social de Inserción; aquellos cuyo cónyuge o persona con quien viva en pareja se encuentre igualmente en situación de desempleo e inscrito en el Instituto de Empleo y Formación Profesional; los inscritos hace por lo menos 60 días consecutivos<sup>39</sup>, en el caso de desempleados con edad inferior a 30 años o con edad mínima de 45 años o incluso otros desempleados que no tienen registros de la Seguridad Social como trabajadores por cuenta propia ni como trabajadores independientes en los últimos 12 meses anteriores a la fecha de aplicación; que integren familia monoparental; víctimas de violencia doméstica; ex convictos y aquellos que cumplan o hayan cumplido penas o medidas judiciales no privativas de libertad y estén en condiciones de insertarse en la vida activa; toxicómanos en proceso de recuperación; inscritos durante al menos 6 meses consecutivos.

El empleador que contrata alguno de estos desempleados tendrá el apoyo del 100% del Índice de Apoyo Sociales (IAS)<sup>40</sup> multiplicado por la mitad del número entero de meses de duración del contrato de trabajo de duración determinada, no pudiendo exceder el valor de 100% del IAS x 6, teniendo en cuenta que el valor será del 110% del IAS x 12, en el caso de contratos indefinidos. En el supuesto de conclusión de contratos de trabajo a tiempo parcial, el apoyo contemplado en los puntos anteriores se reducirá proporcionalmente, teniendo por base en un periodo normal de trabajo de 40 horas semanales.

El empleador está obligado a proporcionar formación profesional ajustada a las competencias del puesto de trabajo a través de una de las modalidades de formación en el contexto de trabajo, durante la duración de la ayuda, mediante la supervisión de un tutor designado por

<sup>39</sup> Contando con que el tiempo de inscripción no se deteriora por la frecuencia de la pasantía, formación profesional u otra medida activa de empleo, con la excepción de las medidas de apoyo directo para la contratación o destinada a la creación de su propio trabajo.

<sup>40</sup> El OIAS –índice de apoyo social– para 2014 es de 419,22 euros según el art. 113.º de la Ley 83-C/2013, de 31 de Diciembre.

el empleador o de formación en entidad formadora certificada, con un mínimo de 50 horas y realizada, preferentemente, durante el periodo normal de trabajo.

En caso de conversión a contrato indefinido de un previo contrato de trabajo temporal, ya fomentado inicialmente por esta misma medida, el empleador tiene derecho a la prórroga del apoyo, en un porcentaje del IAS igual al valor anteriormente aumentado 6 veces. Los empleadores que se benefician de la ampliación de la ayuda tienen las obligaciones correspondientes al ámbito de esta misma Medida para la celebración de contratos de duración igual o superior a 12 meses o indefinidos. En especial, están obligados a mantener el nivel de empleo a partir de la conversión, teniendo en cuenta, además, que la duración del contrato de trabajo indefinido se iniciará el día siguiente a la finalización del plazo del contrato previamente cubierto por esta Medida. Sin embargo, en este caso, el empleador está exento de la obligación de proporcionar formación profesional; sin perjuicio, claro está, de lo establecido en el Código del Trabajo, artículos 130 y siguientes.

En cualquier caso, existen condiciones para la concesión de estas ayudas. Las mismas solo son otorgadas en los supuestos de celebración de un contrato de trabajo por tiempo indefinido o de duración determinada de como mínimo de 6 meses de duración, con independencia de que sea a tiempo completo o a tiempo parcial, pero debiendo existir una creación neta de empleo y siempre que se mantenga dicho nivel por lo menos durante el periodo de duración del apoyo financiero<sup>41</sup>. Además debe garantizarse la formación profesional de los trabajadores contratados durante la duración de esta ayuda y la remuneración debe respetar lo previsto a estos efectos en la *Retribución Mínima Mensual Garantizada*<sup>42</sup> y, cuando resulte aplicable, en el respectivo instrumento de regulación colectiva de trabajo.

Además, el empleador no puede contratar a más de 25 trabajadores con contrato a plazo fijo en cada año civil, si bien no hay límite al número de contrataciones en el caso de contratos de trabajos indefinidos.

Como ya hemos avanzado, durante el periodo de asignación de la ayuda financiera, el empleador debe mantener los niveles de empleo

---

<sup>41</sup> Hay creación líquida de empleo cuando el empleador alcanza por vía del apoyo, incluyendo por tanto, los trabajadores contratados o a contratar en el ámbito de la petición de la Medida, un número total de trabajadores superior a la media más baja de los trabajadores registrados en los 6 ó 12 meses que preceden a la presentación de la solicitud.

<sup>42</sup> Que es, actualmente, de 505 Euros, de acuerdo con el DL 144/2014, de 30 de Septiembre.

alcanzados como consecuencia de esta medida de fomento; es decir, debe registrar un número total de trabajadores igual o mayor al número de trabajadores alcanzados mediante esta medida, lo que será comprobado en los siguientes términos: en el caso de los contratos con una duración inicial de menos de 12 meses, verificando el mes en el cual se alcanza la vigencia total del contrato; en el caso de los contratos con duración inicial igual o superior a 12 meses o indefinidos, verificando en el mes, en el que completan los 12 meses de vigencia del contrato.

Sin embargo, a estos efectos no se contabilizarán los empleados que hayan cesado por su propia iniciativa en los términos de los arts. 394 y siguientes del Código de Trabajo, por causa de muerte, invalidez y vejez en virtud del art. 343. ° CT, despido con justa causa promovida por el empleador en virtud del art. 351.° del Código de Trabajo, o de extinción de los contratos de duración determinada celebrados en virtud de los puntos a) y d) del párrafo 2 del artículo 140 del Código del Trabajo, siempre que la empresa demuestre tales hechos.

b.2) Como una medida para fomentar la creación de empresas por parte de los jóvenes, Portugal ha adoptado algunas medidas para apoyar el emprendimiento como es el caso del programa *Invierte Joven*, el programa *apoyo al emprendimiento y creación de trabajo autónomo*, *programa nacional de microcrédito y la red de percepción y gestión empresarial..*

El programa *Invierte Joven* sólo puede utilizarse por jóvenes entre 18 y 29 años y deben respetarse ciertas reglas: la inversión total debe variar entre 2,5 y 100 IAS<sup>43</sup> y el 10% de esa cantidad debe ser asegurado por capitales propios; debe presentarse la viabilidad técnica y financiera; no incluir en la inversión a realizar la compra de acciones de compañías ya existentes; no involucrar a más de 10 puestos de trabajo, incluidos los promotores y no se puede iniciar la actividad antes de la presentación del proyecto.

El programa previsto por la Orden Ministerial nº 151/2014, de 30 de julio, contempla las siguientes medidas: apoyo financiero a la inversión a través de la concesión de un préstamo sin intereses de hasta el 75% de la inversión total subvencionable; apoyo financiero para el autoempleo de los promotores a través de la asignación de ayuda financiera en forma de subsidio no reembolsables y que puede alcanzar hasta los 2.515,32 euros para cada puesto de trabajo, hasta un máximo de 4; soporte técnico en el área de emprendimiento para el refuerzo de las

<sup>43</sup> 1.048,05 euros y 41.922 euros.

competencias y para la estructuración del proyecto, así como para la consolidación de la misma.

Con respecto al programa *Apoyo al emprendimiento y la creación del propio empleo* se centra en los jóvenes sin empleo, con edades entre los 18 y los 29 años, en situación de desempleo involuntario o registrados por más de 9 meses, así como en los jóvenes que buscan su primer empleo, de edades comprendidas entre los 18 y 29 años, que deben estar inscritos en el Instituto de Empleo y Formación Profesional.

El proyecto de creación de empresa no puede implicar la creación de más de 10 puestos y una inversión total de más de 200.000 euros, teniendo que presentarse directamente a uno de los bancos participantes.

En el caso de proyectos de autoempleo, el acceso al pago único de la cantidad total de la prestación por desempleo puede ser complementado por el acceso al crédito bancario.

La ayuda puede variar entre el acceso al pago de la prestación por desempleo en una sola vez; el acceso al crédito bancario, en tipologías MICROINVEST e INVEST+; y el apoyo técnico a la creación y consolidación de proyectos que impliquen la supervisión del proyecto aprobado; la realización de acciones de formación, en particular en el área de gestión, y la consultoría en situaciones de mayor fragilidad en el manejo y aplicación de la iniciativa.

Con respecto al acceso al *Programa nacional de microcrédito*, este está basado en un acceso más fácil al crédito –a través de la tipología MICROINVEST– y en la prestación de apoyo técnico en la creación y formación del emprendedor, durante los primeros años del negocio. Este programa surge para apoyar la creación de empleo y de emprendimiento entre las poblaciones con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo.

Cubre a los jóvenes hasta los 29 años, que tienen especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo y en riesgo de exclusión social, que tengan una idea de negocio viable y formulen y presenten proyectos viables para la creación de puestos de trabajo. El apoyo puede englobar una atenuación del riesgo de las entidades bancarias que otorgan el préstamo, a través de la línea de crédito MicroInvest; el soporte técnico en creación de negocio y el apoyo técnico en el seguimiento a los promotores.

La *red de la percepción y gestión empresarial* constituye un modelo de soporte ampliado para el emprendimiento juvenil, que va desde el ini-

cio de una idea a la creación de una iniciativa sostenible de naturaleza asociativa o negocio.

Este modelo de apoyo presenta una serie de soluciones, según el perfil del emprendedor: una red de promoción de negocios para los candidatos a la implementación de oportunidades de negocio previamente identificados; el concurso de ideas y proyectos para candidatos con propuestas, ideas innovadoras y soluciones extraídas a partir de visitas realizadas a empresas, asociaciones y al IPSS; apoyo para la creación de empresas para candidatos a la constitución de iniciativas empresariales; y proyectos de desarrollo sostenible.

Esta medida se aplicará a jóvenes de edades comprendidas entre los 16 y los 29 años –en la fecha de presentación de la solicitud–, y el apoyo puede centrarse en talleres para la formación de jóvenes emprendedores y el desarrollo de sus respectivos proyectos, o en becas para apoyar el desarrollo del mismo.

b.3) En lo relativo a los ejes de la Garantía Juvenil se prevé la realización de pasantías o prácticas remuneradas, con una duración de 9 meses<sup>44</sup>, en todos los sectores de actividad, con el fin de mejorar la transición de los jóvenes al mercado laboral. Están reguladas en la Orden Ministerial n° 204-B/2013, de 18 de junio, modificada por las Ordenes Ministeriales n° 375/2013, de 27 de diciembre, n°. 20-A/2014 de 30 de enero y n° 149-B/2014, de 24 de julio, así como en el Decreto n° 9841-A/2014, de 30 de julio

Se considera esta “pasantía” como el desarrollo de una experiencia práctica en el contexto laboral con el fin de promover la integración de los jóvenes al mercado laboral o la reconversión profesional de los desempleados. La práctica se traduce en una forma de transición a la vida activa y no debe consistir en la ocupación de un puesto de trabajo.

Pueden solicitar este tipo de prácticas los jóvenes entre 18 y 30 años, que nunca hayan disfrutado de otra práctica apoyada por el Estado y que se encuentren inscritos en el Instituto de Empleo y Formación Profesional.

Las candidaturas se plantean por las empresas, asociaciones e instituciones sociales en las que se desarrollarán estos *stages*. Estas entidades pueden solicitar un perfil profesional que será seleccionado entre los jóvenes inscritos en el IEFP o, alternativamente, se puede identificar en la solicitud a los jóvenes con los que se desea colaborar.

<sup>44</sup> Pudiendo ser en algunos casos de 12 meses.

La medida de fomento concedida a los jóvenes consiste en una beca mensual que varía dependiendo de la calificación de los mismos según el Cuadro nacional de calificaciones y que puede oscilar entre los 419,22 y los 691,71 euros; un subsidio de alimentos; un seguro de accidentes de trabajo, así como los gastos de transporte de los alumnos con discapacidad.

Para las entidades promotoras también existen medidas de fomento, entre otras, el reembolso por el IEFP del 80% de la beca para las entidades colectivas privadas sin fines de lucro y para las prácticas reconocidas por el IEFP como de interés estratégico o para el primer joven en prácticas de entidades con menos de 10 trabajadores, siempre que no sean más favorables condiciones que ya hubieran obtenido en la etapa anterior por el IEFP. En el resto de casos, el reembolso por parte del IEFP se limita al 65%. Igualmente se prevé la participación en los costes del subsidio de alimentación y la prima del seguro así como el reembolso de los gastos de transporte antes señalados.

Sin embargo, las entidades deben cumplir con ciertos requisitos, tales como, entre otras cosas, carecer de descubiertos con Hacienda o con la Seguridad Social.

b.4) La aplicación de estas medidas en Portugal plantea, sin embargo, algunos problemas y desafíos de diferente naturaleza. Por ejemplo la necesidad de una coordinación eficaz y el compromiso de múltiples interesados, lo que incluiría ministerios, diversos niveles de las Administraciones Públicas, los interlocutores sociales y las organizaciones juveniles; la ausencia de una ventanilla única de Garantía Juvenil, que facilitaría el contacto con los jóvenes y su acceso a los distintos servicios; una débil intervención temprana y unas escasas medidas de divulgación para los jóvenes *ninis*, que no están registrados en los servicios públicos de empleo; la necesidad de una mejor alineación o ajuste de la educación y de la formación con las necesidades del mercado laboral mediante una previsión o anticipación de las necesidades a nivel de competencias<sup>45</sup>, teniendo en cuenta, eso sí, como en los últimos años la evolución de la tasa de abandono escolar temprano ha experimentado una significativa disminución como prueba de los esfuerzos de Portugal en la recuperación de los déficits formativos de

---

<sup>45</sup> Estos desafíos pueden verse en el informe realizado por la Comisión Europea con respecto a la aplicación de la Garantía Juvenil *State of Play of the implementation of the Young Guarantee – Portugal*, y en el documento de trabajo de la Comisión Europea, *Avaliação do Programa Nacional de Reformas e do Programa de Estabilidade para 2014 de Portugal*, de 2 de junio de 2014, págs. 20-21.

su población. Esta reducción, acentuada en el segmento de población entre 18 y 24 años, se justifica por la apuesta por la cualificación de la población y por los diversos programas para combatir el abandono escolar y la educación y formación de adultos<sup>46</sup>.

### 3. CONCLUSIONES

1. Ofrecer a los jóvenes mejores condiciones a través de una mejora de sus cualificaciones y de su trabajo es esencial para una economía sostenible duradera y para el desarrollo social. Sin embargo, la integración de los jóvenes en el mercado laboral es un verdadero desafío porque nos enfrentamos a una grave crisis económica y los jóvenes han sido los más afectados por la misma. Sin embargo, no debe olvidarse que los jóvenes son una vasta fuente de talento.

2. La Garantía Juvenil no es la panacea, pero constituye una medida concreta y necesaria para restaurar la esperanza, así como una mejor relación entre el mercado de trabajo y la sociedad; para prevenir la descualificación y hasta la eliminación del mercado laboral de los jóvenes y para permitir una oportunidad de experiencia laboral en el inicio de su carrera. La Garantía Juvenil puede, si se aplica correctamente, proporcionar protección en momentos difíciles y los conocimientos que los jóvenes necesitan para mejorar su calidad de vida y conseguir un empleo en tiempos de crisis.

La Garantía Joven supone así un mecanismo flexible, que permite combinar diferentes tipos de medidas en función del contexto en que se aplican y las necesidades concretas para garantizar el acceso de los jóvenes al empleo, a la capacitación o a la formación.

3. Si no se adoptase ninguna acción, la juventud no conseguiría obtener un lugar en el mercado laboral o desarrollar su potencial económico y familiar. Si esta situación constituye en sí una tragedia, tampoco debe olvidarse que la misma tendría también claras repercusiones en las economías mundiales y nacionales, que no podrían incorporar el dinamismo y la innovación que los jóvenes traen a la vida activa y que son esenciales para el crecimiento sostenible de la economía.

4. La Garantía Joven constituye un objetivo extremadamente ambicioso, ya que es una medida que comprende varias políticas que, coordinadas, pueden acompañar las distintas etapas de la juventud y au-

<sup>46</sup> Estos datos en *Anexos: Estrategía Europa 2020 – Ponto da situação das Metas em Portugal – Abril de 2014*.



xiliarlos en la transición entre la escuela y la vida laboral. Al incluir múltiples ejes que pasan por la educación, la formación, las prácticas y el empleo intenta cubrir todas las áreas más problemáticas y conseguir una mejor conexión entre oferta y demanda en el mercado laboral. De hecho, los Estados miembros donde las políticas de formación y prácticas se encuentran mejor desarrolladas y coordinadas son los que registran una tasa de desempleo juvenil más baja. Estos mismos países son también aquellos que tienen un alto nivel de protección de los trabajadores, en particular contra el despido ilegal.

Por lo tanto, no consideramos que el mejor camino para la plena integración de los jóvenes en el mercado laboral sea la flexibilidad del mercado de trabajo, sino factores institucionales como la calidad de la educación, el aprendizaje, la formación y la existencia de un sistema eficaz de educación en la transición de la escuela al mercado laboral.

Sin embargo, la Garantía Juvenil, para verdaderamente alcanzar el éxito, requiere de una voluntad política y una inversión por parte de los Estados miembros, estableciendo asociaciones y partenariados con los servicios de empleo y formación profesional, con las empresas, con los interlocutores sociales, con las instituciones educativas y con las organizaciones juveniles. La prioridad debe otorgarse a la formación y no dejar que el joven lidie solo con su desempleo, so pena de convertirse en económicamente inactivo y en nini.

De hecho, sólo es posible tener un verdadero crecimiento económico si los trabajadores tienen una oportunidad efectiva de trabajar.