



**Atur juvenil
i pobresa**
Un problema estructural?



Crèdits

Observatori Social de "la Caixa"

**Edició: Fundació Bancària
"la Caixa", 2017**

Av. Diagonal, 621
08028 Barcelona

DL: B 28893-2015

La Fundació Bancària "la Caixa"
no s'identifica necessàriament
amb l'opinió dels autors
d'aquesta publicació.

Sumari

3 Editorial

4 Resum

6 Baròmetre

7 Indicadors de context

11 Indicador sobre joventut

18 Articles

19 Baix nivell educatiu, baixa participació laboral:
un cercle viciós difícil de trencar, per Begoña Cueto

30 El repte de la Garantia Juvenil: ¿una solució
a un problema estructural?, per Almudena Moreno

40 Entrevista

Michael Marmot: «Una societat justa té més bona salut»

44 Ressenyes

Noves mirades a la pobresa, per Roger Senserrich

47 Bones pràctiques

Programa Incorpora, per Rosa Suñol

Un dels objectius principals de les societats avançades és proveir els ciutadans de prou recursos econòmics, opcions laborals i oportunitats de desenvolupament personal que els permetin tenir una vida digna. Per aconseguir-ho s'han establert mecanismes de redistribució de la riquesa i sistemes de protecció social que pretenen fer minvar les diferències socials i afavorir els sectors de la població més necessitats. El fi últim és construir societats més inclusives, solidàries i cohesionades, en les quals la pobresa i l'exclusió social, en les seves diverses facetes, desapareguin o es redueixin a la mínima expressió.

La recent crisi econòmica ha plantejat un repte enorme a l'hora d'assolir aquest gran objectiu. Entre altres conseqüències, la crisi ha implicat una disminució dels recursos disponibles per als sistemes de protecció social. Al mateix temps, ha afectat d'una manera particularment intensa les persones que disposaven de menys recursos econòmics, laborals i educatius, i això ha tingut com a resultat un augment de la desigualtat, la pobresa i l'exclusió.

En el cas d'Espanya, la crisi ha estat especialment llarga i profunda, ha repercutit de manera molt negativa en el mercat laboral i ha perjudicat especialment el col·lectiu dels joves. Reflexionar sobre tot plegat té la màxima importància, ja que la situació econòmica dels joves d'avui i les oportunitats que tinguin (o els manquin) en el mercat de treball determinaran el grau de benestar i les condicions de vida de les llars del futur.

El *Dossier* pretén aportar elements i resultats per analitzar tots aquests fenòmens, en particular la relació entre els joves i el mercat laboral. Per adoptar decisions efectives que incrementin les oportunitats laborals dels joves, cal una anàlisi ben documentada.

L'Obra Social "la Caixa" està profundament compromesa a millorar la situació dels joves, i per això ha posat en marxa programes que es proposen dotar-los d'oportunitats laborals, com ara el Programa Incorpora, destinat a facilitar la integració laboral de les persones en risc d'exclusió social.

Resum

Després de la presentació d'una sèrie d'indicadors generals que proporcionen una panoràmica social, el Baròmetre exposa alguns indicadors clau per copsar la situació específica de la joventut a Espanya, comparant-la amb la d'altres països del nostre entorn.

Tot seguit es tracten dos temes d'especial interès: la relació entre nivell educatiu i participació dels joves en el mercat de treball, i l'eficàcia del programa de Garantia Juvenil com a solució a la desocupació juvenil.

Després d'exposar la dràstica caiguda de l'ocupació entre els joves durant la recent crisi econòmica, Begoña Cueto mostra com un baix nivell educatiu és un obstacle per trobar feina, i pronostica un augment del nivell d'inactivitat (l'estat en què la persona ni té feina ni en busca). A llarg termini, aquesta baixa participació en el mercat laboral pot conduir no tan sols a una exclusió laboral, sinó també social. Per evitar-ho calen polítiques d'ocupació diferenciades, adreçades específicament als joves amb baix nivell educatiu.



L'article d'Almudena Moreno no se centra tant en els antecedents de la desocupació juvenil com en l'eficàcia de determinades solucions proposades. Concretament, analitza l'anomenat Programa de Garantia Juvenil i explica per què aquesta mena de programes, prioritzats per la Unió Europea, són ben poc coneguts entre els joves del nostre país, sobretot pels que es troben en situació d'inactivitat. La seva eficàcia com a instrument per aconseguir feina és menor que en altres països del nostre entorn, per la qual cosa és aconsellable prendre mesures per fer-los més efectius, dotar-los de recursos i avaluar-ne millor els resultats.

La inequitat és el tema principal de l'entrevista amb Michael Marmot, que subratlla els greus efectes que les desigualtats socials tenen en la salut de les persones des dels primers anys de vida. Això es tradueix en una prevalença més alta de certes malalties i discapacitats i en una expectativa de vida més reduïda. El Dr. Marmot proposa una sèrie de polítiques de salut pública orientades a la reducció de les desigualtats socials.

La ressenya d'aquest número confronta dos llibres que presenten enfocaments complementaris per a l'estudi de la pobresa: un se centra en l'avaluació i la determinació de les causes, mentre que l'altre subratlla les conseqüències de la pobresa en el benestar i la presa de decisions racionals.

El *Dossier* es tanca amb una secció de bones pràctiques sobre el Programa Incorpora, on s'exposa com el treball conjunt entre les entitats d'un mateix territori afavoreix la integració sociolaboral dels joves en risc d'exclusió social.

B

Baròmetre

Selecció a cura
d'**Anna Villarroya**,
professora d'Economia Aplicada
Universitat de Barcelona

Sumari

7 Indicadors de context

7 Visió global

11 Indicadors sobre joventut

11 Joves i tendències demogràfiques

12 Joves i relacions familiars

13 Joves i educació

14 Joves i mercat de treball

15 Joves i inclusió social

16 Joves i participació

17 Joves i benestar

Vegeu més dades a
www.observatorisociallacaixa.org

Indicadors de context

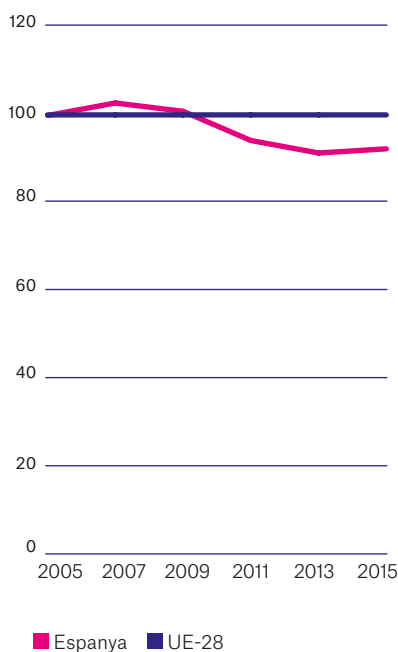
Aquest apartat ofereix un context general a la resta de dades i indicadors que presenta el Baròmetre. Així, a partir d'una sèrie d'indicadors bàsics i índexs sintètics sobre temes socials, demogràfics i econòmics, la secció proporciona una visió global i temporal de la situació d'Espanya en el context europeu i internacional.

Visió global



1. Nivell de desenvolupament econòmic

Producte interior brut per habitant en Estàndard de Poder Adquisitiu
ESPANYA | UE-28. ÍNDEX (UE-28 = 100)



90 Des del 2010, el PIB per habitant en estàndard de poder adquisitiu es troba per sota de la mitjana europea, amb un valor de 90 l'any 2015



Font: Eurostat, 2017.

Les dades s'expressen en Estàndard de Poder Adquisitiu per permetre eliminar les diferències en els nivells de preus entre països i per facilitar, per tant, una comparació més acurada del PIB. El volum de PIB per habitant en Estàndard de Poder Adquisitiu (PPA)

s'expressa en relació amb la mitjana de la Unió Europea (UE-28), que pren el valor 100. D'aquesta manera, si l'índex d'un país és de més de 100, el nivell de PIB per habitant és més alt que la mitjana de la Unió Europea i viceversa.

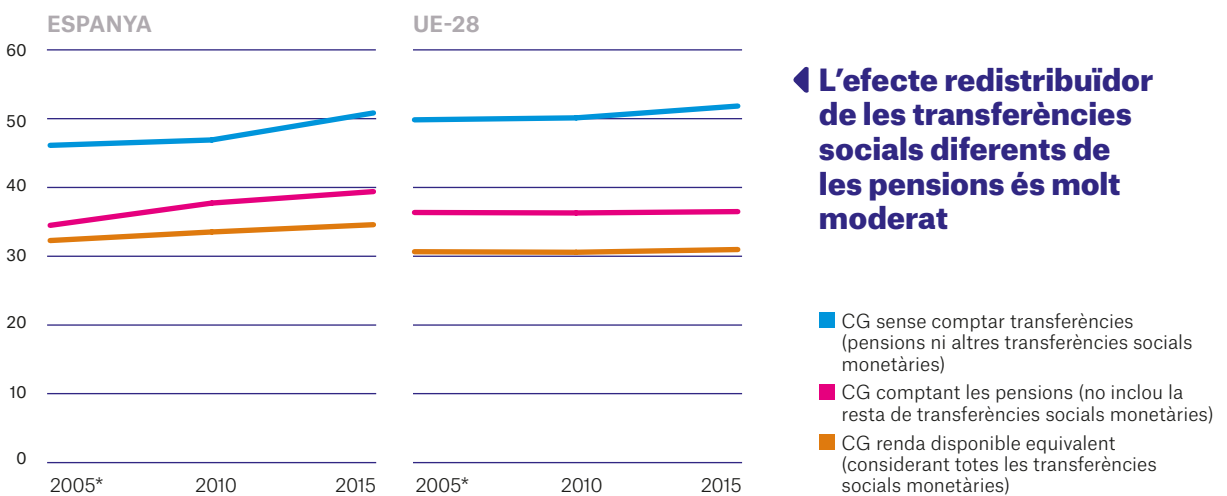
Visió global

El **coeficient de Gini** mesura la desigualtat en la distribució de la renda. Per facilitar-ne la interpretació, els valors (del 0 a l'1) es multipliquen per 100, de manera que oscil·len entre 0 i 100. Un coeficient pròxim al zero indica una distribució més igualitària, mentre que un coeficient pròxim a 100 implica una elevada concentració de la renda en un nombre reduït d'individus i, per tant, una desigualtat més gran.

L'**indicador AROPE** de risc de pobresa i exclusió social recull una visió multidimensional de la pobresa i l'exclusió social que té en compte la població que es troba com a mínim en una d'aquestes tres situacions: 1) per sota del llindar de risc de pobresa; 2) amb privació material severa; 3) amb feines de baixa intensitat a la llar.

2. Desigualtat en la distribució de la renda

Coeficient de Gini (CG)

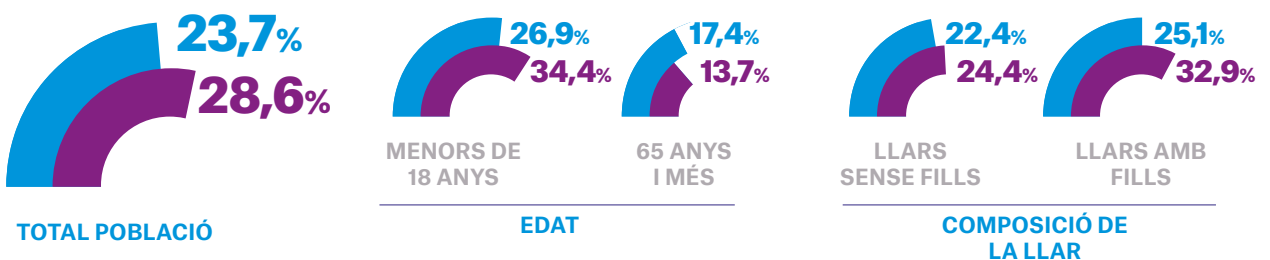


◀ **L'efecte redistribuïdor de les transferències socials diferents de les pensions és molt moderat**

Font: Eurostat, 2017 / *Les dades del 2005 fan referència a la UE-27.

3. Persones en risc de pobresa i exclusió social

Indicador AROPE de risc de pobresa i exclusió social, 2015
 ESPANYA I UE-28



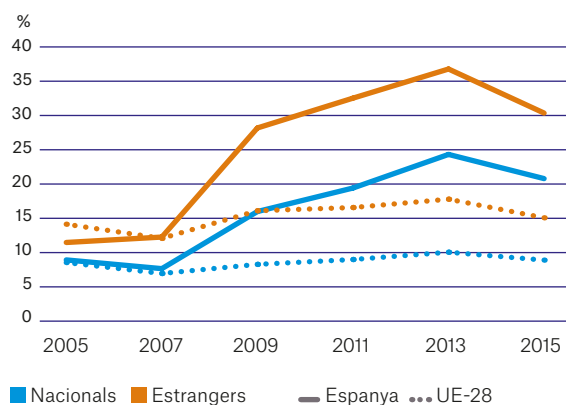
■ Espanya ■ UE-28

Font: Eurostat, 2016.

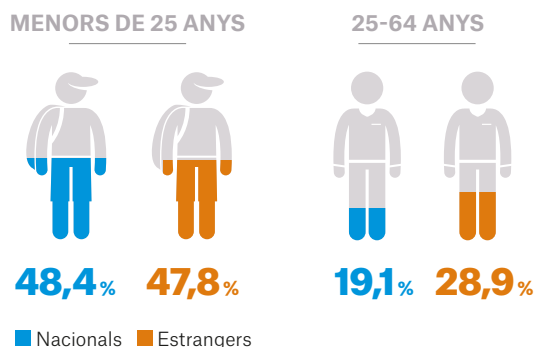


4. La desocupació com un factor clau en les situacions de pobresa i exclusió social

Taxes de desocupació per nacionalitat
MITJANA ANUAL, ESPANYA I UE-28



Taxes de desocupació per grup d'edat i nacionalitat, 2015. MITJANA ANUAL, ESPANYA



Font: Eurostat, 2016.

48,3%

Quasi la meitat dels joves espanyols (menors de 25 anys) estaven a l'atur el 2015, molt per damunt de la mitjana europea (UE-28 = 20,3%).

21%

Percentatge de població nacional a l'atur l'any 2015, molt per damunt de la mitjana europea (UE-28 = 9,1%).

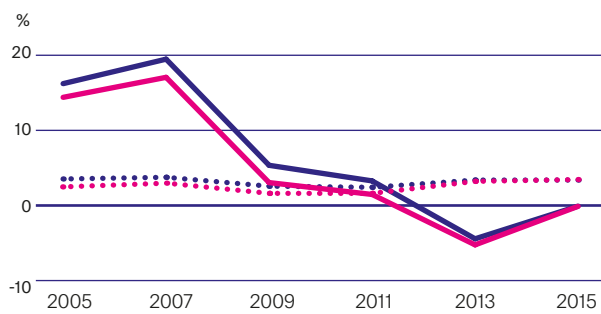
x2,7

En l'última dècada, la taxa d'atur de la població estrangera a Espanya s'ha multiplicat per 2,7 (2,4 en el cas dels nacionals).

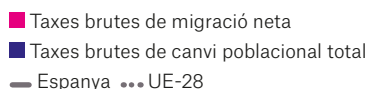
Font: Eurostat, 2016.

5. Condicionants demogràfics

Taxes brutes de canvi poblacional total i de migració neta
ESPANYA I UE-28



Bona part del canvi poblacional dels darrers 10 anys ha estat causat pels moviments migratoris



Font: Eurostat, 2016.

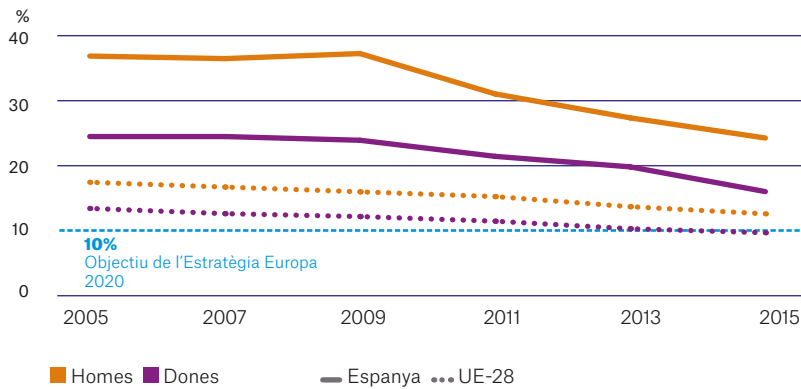
Els canvis poblacionals totals, recollits a les taxes brutes de canvi poblacional total, es poden produir per variacions de la població

motivades per canvis naturals (naixements i defuncions) i per moviments migratoris (taxes brutes de migració neta).



6. Limitacions a la formació de capital humà i a les possibilitats de creixement econòmic i benestar social

Taxa d'abandonament prematur de l'educació i la formació per sexe
ESPANYA I UE-28



El 2015, el percentatge d'abandonament prematur de l'educació i la formació va ser del 20%, lluny de l'objectiu prioritari de l'Estratègia Europa 2020 (10%)

Font: Eurostat, 2016.

Abandono de la formació

15,8%

Percentatge de dones (18-24 anys) que el 2015 van abandonar l'educació o la formació (UE-28: 9,5%).

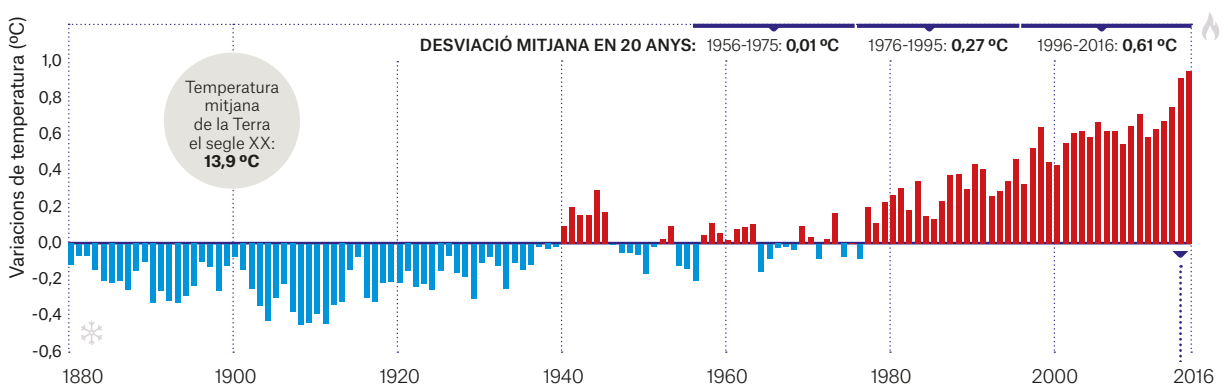
24%

Percentatge d'homes (18-24 anys) que el 2015 van abandonar l'educació o la formació (UE-28: 12,4%).

Fuente: Eurostat, 2016.

7. El repte del canvi climàtic

Variacions anuals, respecte a la mitjana del segle XX, de la temperatura de la Terra, entre 1880 i l'actualitat



TEMPERATURES RÈCORD

Els anys 2014, 2015 i 2016 han estat els més càlids de què es té registre. Aquest augment de la temperatura mitjana ha anat acompanyat de fenòmens extrems, com ara el rècord de baixes temperatures a Europa durant el mes de gener del 2017.

Font: NOAA, Desembre 2016.

Indicadors sobre joventut

Aquesta secció presenta una sèrie d'indicadors clau per conèixer la situació dels joves a Espanya.

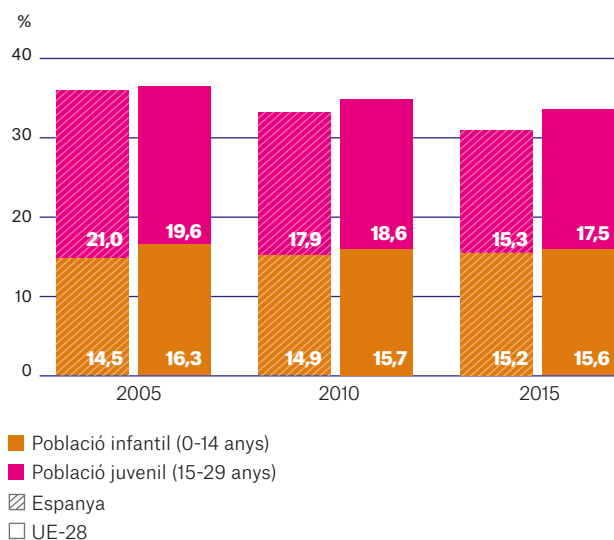
La majoria s'han construït o provenen de bases de dades tant d'àmbit internacional –com ara el Programa internacional per a l'avaluació d'estudiants de l'OCDE (PISA), l'Enquesta de població activa de la UE (EU-LFS) i l'Eurobaròmetre– com nacional –l'Enquesta d'inserció laboral de titulats universitaris, l'Enquesta de condicions de vida de l'INE i l'Enquesta sobre integració i necessitats socials de la Fundació FOESSA–.

Joves i tendències demogràfiques



1. Envel·liment de la població

Percentatge de població infantil i juvenil respecte al total de la població
ESPANYA I UE-28



Font: Eurostat, 2016.

30 anys

L'any 2015, només un terç de la població espanyola –al voltant de 14 milions d'habitants– tenia menys de 30 anys

15,3%

Percentatge d'espanyols que, el 2015, tenien entre 15 i 29 anys (2005 = 21%)

17,5%

Percentatge d'europaus que, el 2015, tenien entre 15 i 29 anys (2005 = 19,6%)

42,3 anys

Edat mitjana de la població espanyola el 2015 (2005 = 38,6 anys)

Font: Eurostat, 2016.

Joves i relacions familiars

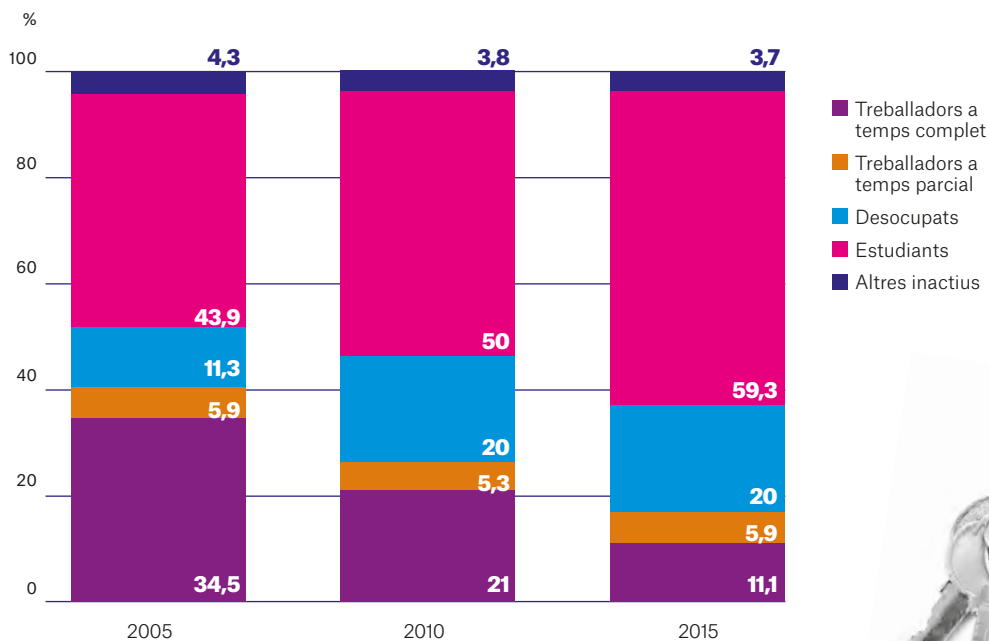


La situació econòmica dels joves que viuen amb els pares ha canviat al llarg dels darrers deu anys. El 2005, el 44% dels joves que vivien

amb els pares estudiaven, mentre que el 2015 eren quasi el 60%. El 2005, el 40% treballaven, més del doble que deu anys més tard (17%).

2. Transició a l'edat adulta

Percentatge de joves adults (18-24 anys) que viuen amb els pares, segons el tipus d'activitat



Font: Eurostat, 2016.

Els homes joves abandonen la llar dels pares gairebé 2 anys més tard que les dones

HOMES

30,1 anys

(UE-28: 27,2 anys)

DONES

28 anys

(UE-28: 25,1 anys)

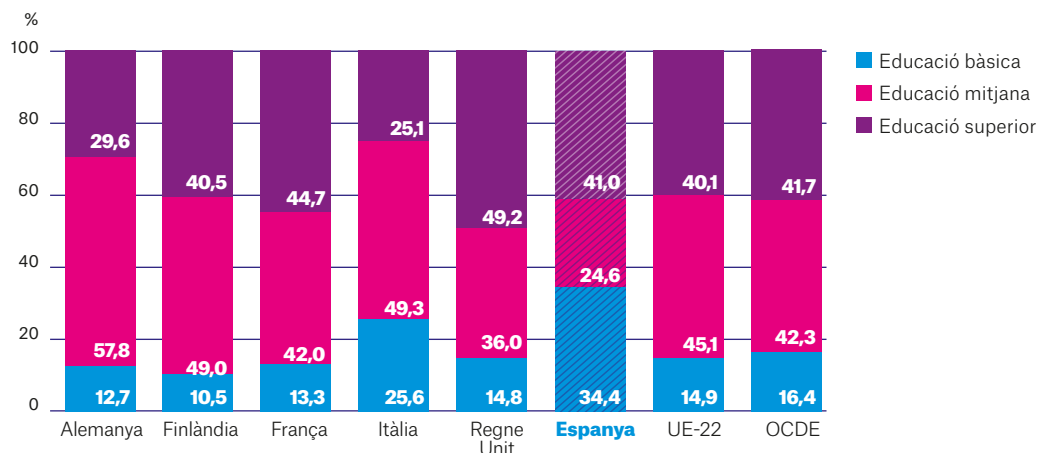


Font: Eurostat, 2016.



3. Nivell educatiu dels joves

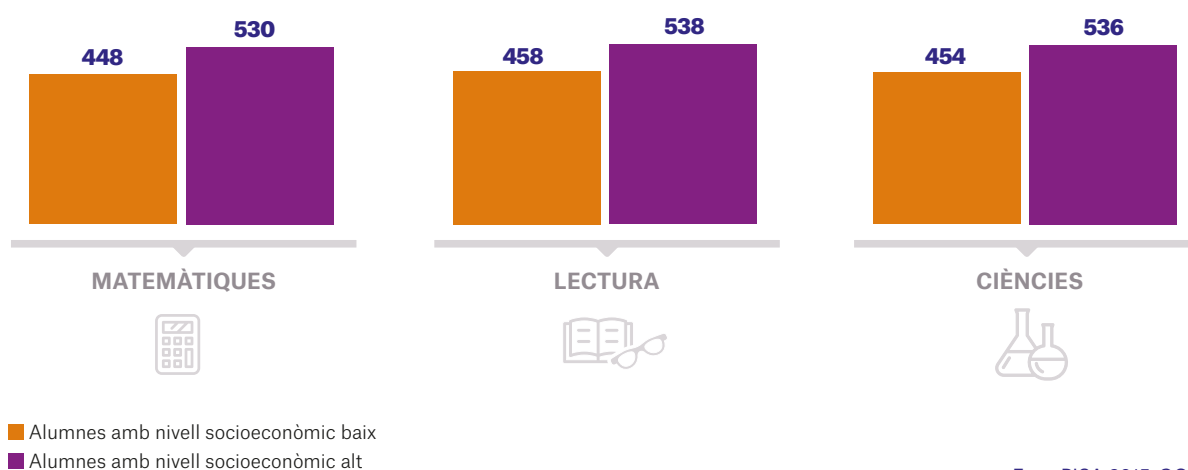
Percentatge de població entre 25 i 34 anys segons el nivell d'estudis assolit, 2015



Per comparació amb altres països, hi ha una proporció elevada de joves adults amb nivells d'educació bàsica (34,4%) i terciària (41%) i, per tant, una proporció més reduïda de joves adults amb educació mitjana (24,6%)

Font: OCDE, 2016.

Puntuació mitjana dels alumnes de 15 anys segons l'estatus socioeconòmic, 2015



Font: PISA 2015, OCDE.

El 2015, la diferència entre el rendiment mitjà dels alumnes més i menys afavorits socioeconòmicament a Espanya va ser de 80 punts en totes tres competències: lectura (80), ciències i matemàtiques (82). Això equival

a un endarreriment estimat de dos anys d'ensenyament (l'avanç registrat d'un any escolar representa 40 punts aproximadament a les proves).

Joves i mercat de treball

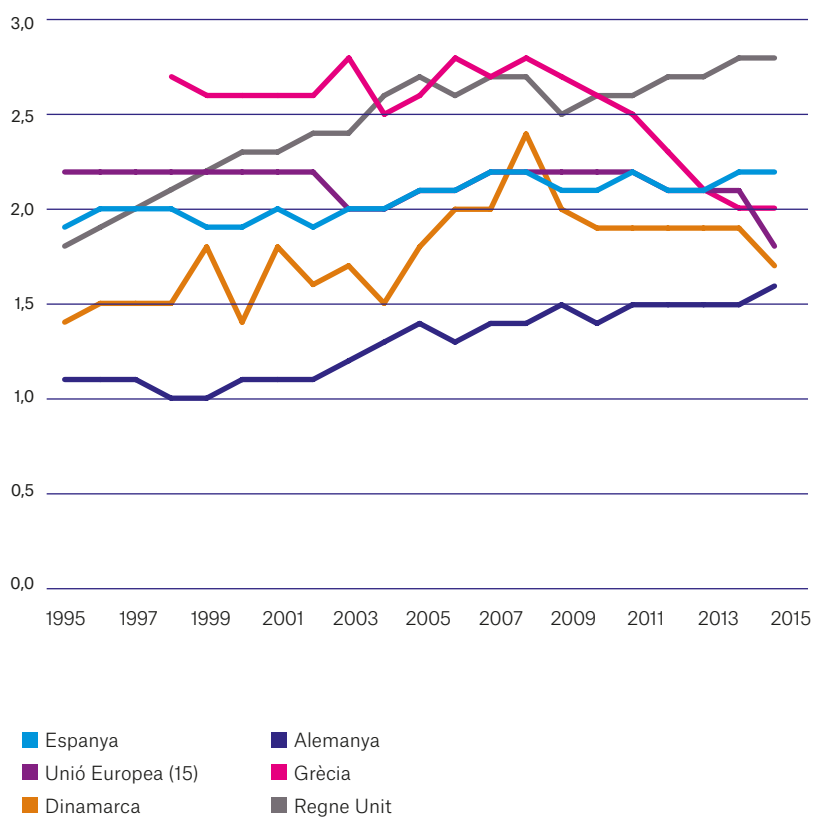


El gràfic 4 mostra l'evolució històrica de la ràtio entre la desocupació juvenil i la desocupació general a Espanya per comparació amb altres països del nostre

entorn. Al nostre país s'hi observa el caràcter estructural de la desocupació juvenil, accentuat, els darrers anys, per la crisi econòmica.

4. Accés dels joves i participació en el mercat laboral

Evolució de la ràtio de desocupació juvenil (16-29 anys) sobre la desocupació total, 1995-2015



x2

En els darrers 20 anys, la desocupació juvenil pràcticament ha multiplicat per dos la taxa de desocupació general

Font: elaboració d'Almudena Moreno a partir de l'European Labour Force Survey (2016).

Transició al mercat de treball

65,2%

Taxa d'ocupació, el 2015, dels joves (20-34 anys) que es van graduar en els nivells d'educació mitjana i superior els tres darrers anys (UE-28: 76,9%, Objectiu UE H2020: 82%).

24,2%

Percentatge de joves (20-34 anys) que, el 2015, ni treballaven ni estudiaven (UE-28: 18,9%).

79%

Percentatge de joves (19-30 anys) que els fa l'efecte que han estat exclosos de la vida econòmica i social arran de la crisi (UE-28: 57%).

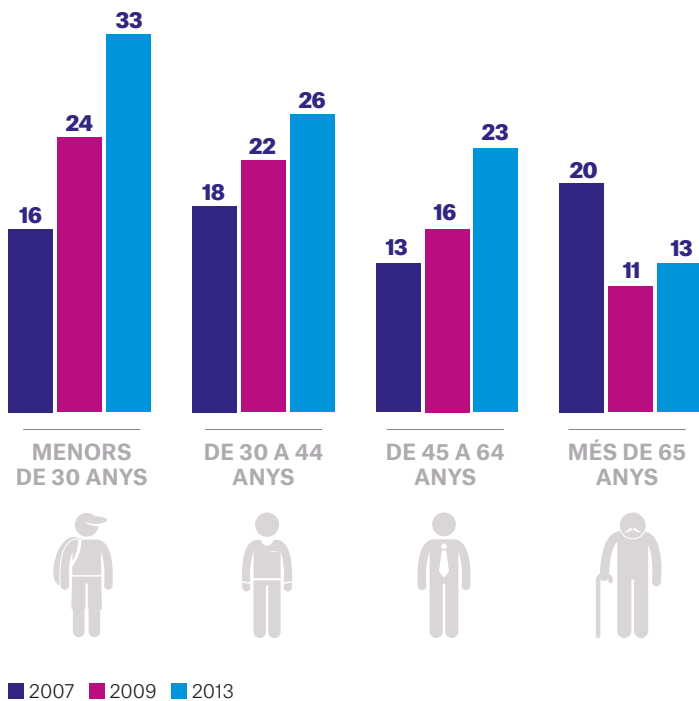
Font: Eurostat, 2016.

Font: Eurobaròmetre, 2016.



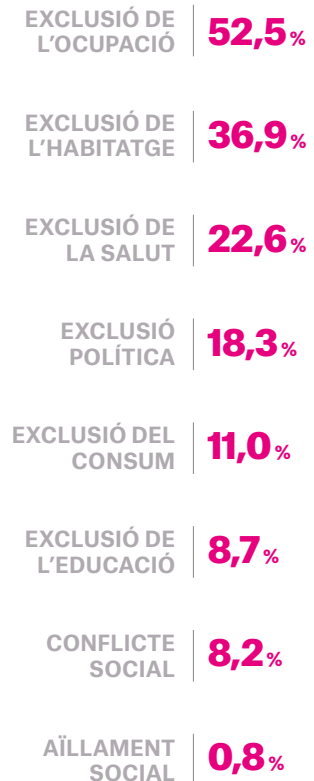
5. Impacte de la pobresa i l'exclusió social entre els joves

Taxa d'exclusió social per grups d'edat
ESPANYA, 2013



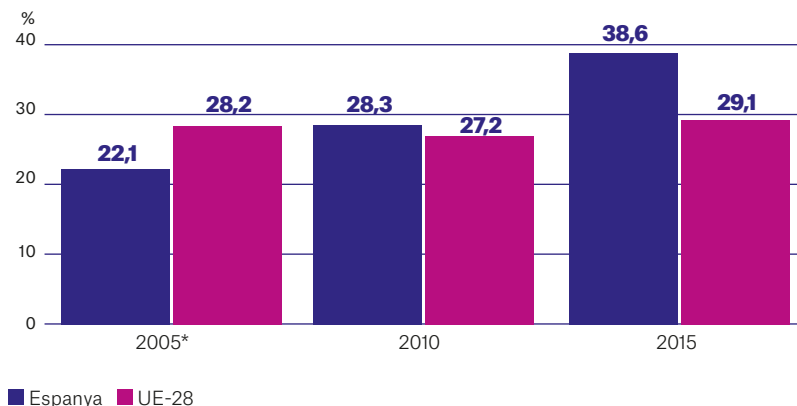
L'exclusió social afecta amb una força especial la població més jove

Percentatge de població menor de 30 anys afectada per les diverses problemàtiques vinculades a l'exclusió social
2013



Font: elaboració de Nerea Zugasti a partir de l'Enquesta sobre integració i necessitats socials de la Fundació FOESSA.

Joves (15-29 anys) en risc de pobresa i exclusió social
ESPANYA | UE-28



38,6%

El 2015, gairebé 4 de cada 10 joves espanyols estava en risc de pobresa i exclusió social, quasi 10 punts més que la mitjana de la UE-28 (29,1%)

Font: Eurostat, 2016. *Les dades del 2005 fan referència a la UE-27.

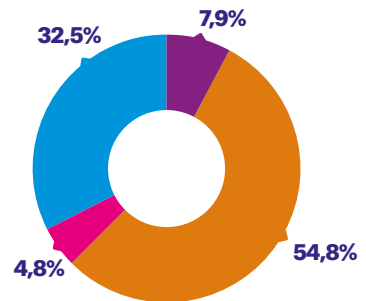


6. Participació i implicació social dels joves

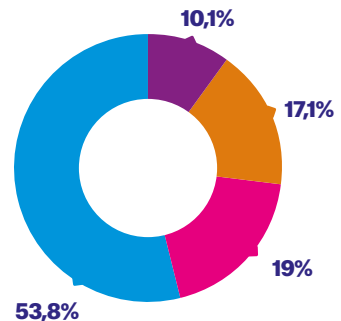
Participació dels joves (16-29 anys) en activitats polítiques i de voluntariat ESPANYA

- Sí
- No, perquè no hi té interès
- No, per manca de temps
- No, per altres motius

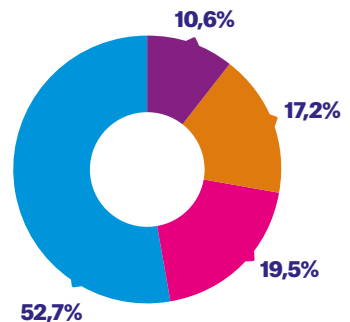
ACTIVITATS POLÍTIQUES



ACTIVITATS DE VOLUNTARIAT AL MARGE D'ORGANITZACIONS



ACTIVITATS DE VOLUNTARIAT A TRAVÉS D'ORGANITZACIONS



Un de cada 10 joves el 2015 va participar en activitats de voluntariat a través d'una organització, i un percentatge semblant ho va fer al marge d'organitzacions. Un dels motius que addueixen homes i dones per justificar la no participació en aquesta mena d'activitats és la manca de temps entre les dones (23% enfront del 16% dels homes) i la manca d'interès entre els homes (21% enfront del 13% de les dones).

Font: Enquesta de condicions de vida 2015, INE (2016).

Joves (16-29 anys) i participació cultural

75%

Percentatge de joves que, el 2015, van anar al cinema els darrers 12 mesos: 29 punts més que el total de la població (46%).

39%

Percentatge de joves que, el 2015, van visitar llocs d'interès cultural els darrers 12 mesos: 5 punts més que el total de la població (34%).

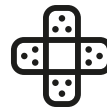
Font: Enquesta de condicions de vida 2015, INE (2016).

Joves (16-29 anys) i internet

91%

Percentatge de joves que, el 2016, es van connectar diàriament a internet (UE-28: 91%): 24 punts més que el total de la població (67%).

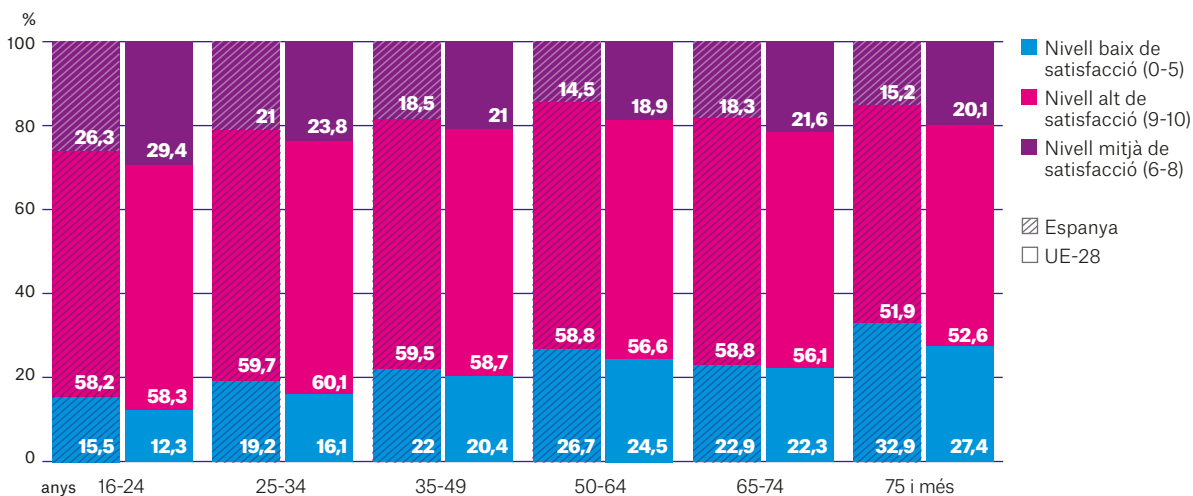
Font: Eurostat, 2016.



7. ¿Quin és el nivell de satisfacció dels joves amb la vida?

Satisfacció amb la vida segons franja d'edat, 2013

ESPANYA I UE-28

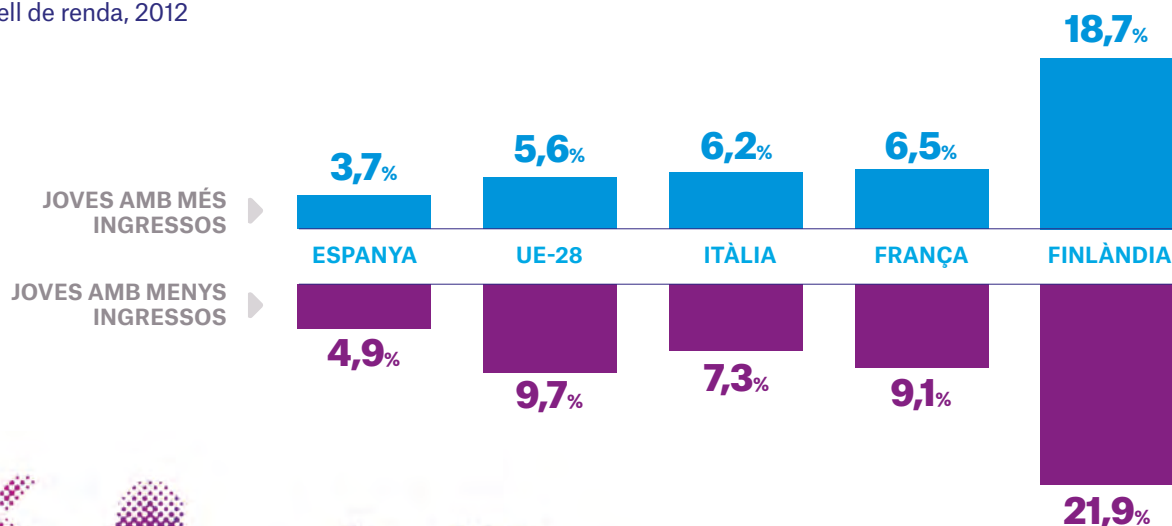


Font: Eurostat (EU-SILC 2013).

El gràfic 7 mostra com la població jove tendeix a manifestar nivells superiors de satisfacció amb la vida. El 2013, el 26,3% dels joves

espanyols entre 16 i 24 anys manifestava un nivell de satisfacció alt amb la vida: 3 punts per sota de la mitjana de la UE-28 (29,4%).

Joves (16-29 anys) amb limitacions en la realització d'activitats diàries per problemes de salut segons el nivell de renda, 2012



Font: Eurostat (EU-SILC 2012).

A

Articles

Sumari

**19 Baix nivell educatiu,
baixa participació laboral**

Un cercle viciós difícil de trencar

Begoña Cueto

Professora titular d'Economia Aplicada, Universitat d'Oviedo

30 El repte de la Garantia Juvenil

¿Una solució a un problema estructural?

Almudena Moreno

Professora titular de Sociologia, Universitat de Valladolid

Baix nivell educatiu, baixa participació laboral

Un cercle viciós difícil de trencar

Begoña Cueto, professora titular d'Economia Aplicada
Universitat d'Oviedo



La crisi econòmica ha tingut un fort impacte sobre els joves de menys de 30 anys. Han caigut les taxes d'ocupació, alhora que han augmentat tant l'atur com la inactivitat, una situació que inclou aquelles persones que no treballen ni estan cercant feina activament. La destrucció d'ocupació ha afectat sobretot els joves amb un nivell educatiu baix. Tot plegat pot conduir a l'exclusió no tan sols laboral, sinó també social.

Paraules clau: **nivell educatiu, inserció laboral, inactivitat, taxa d'atur, desocupació juvenil.**

Introducció

Un dels efectes més greus de la crisi ha estat l'increment de la desocupació juvenil. La destrucció d'ocupació va ser considerable a tot Europa, però a Espanya ha estat especialment intensa i ha afectat els joves en una mesura més gran: la taxa d'atur juvenil ha arribat a superar el 50%. També hem assistit a l'extensió del terme, a parer nostre indesitjat, 'ni-ni' (en anglès, *neet*: 'not in education, employment or training') per categoritzar els joves que no estudien ni treballen. En general, s'ha tendit a etiquetar els joves, assumint que la majoria, davant les dificultats per trobar feina, «no feien res». Potser aquestes generalitzacions tendeixen a reduir el problema a una qüestió d'edat, quan la realitat és molt més complexa. Concretament, malgrat l'àmplia evidència sobre la importància de l'educació per accedir a l'ocupació, es continua parlant de l'atur juvenil com si fos un concepte homogeni, quan els problemes d'inserció laboral dels joves són molt diversos. En particular, els joves amb un nivell de qualificació baix tenen un problema tant de desocupació com d'inactivitat.

Els joves amb un nivell educatiu baix presenten taxes d'ocupació també baixes, tant a causa de la desocupació com de la seva baixa activació. Com més baix és el nivell educatiu, més gran és la situació d'inactivitat

L'anàlisi de la desocupació ens ofereix un panorama parcial de la situació laboral juvenil perquè, a més d'ocupació i desocupació, hi ha una tercera situació –la inactivitat– que en el cas dels joves és molt rellevant, ja que es troben en una etapa vital en què els estudis solen ocupar un gran percentatge del temps. Cal, doncs, fer una anàlisi de la desocupació i la inactivitat i veure la composició dels grups de persones que es troben en aquestes situacions. Aquesta anàlisi és clau per dissenyar polítiques que ens permetin resoldre tots dos problemes (Elder, 2015). Per això, el nostre objectiu aquí és analitzar tant l'ocupació com la inactivitat dels joves i mostrar la diversitat de situacions en què es poden trobar. Amb aquest propòsit, explotarem les microdades de l'Enquesta de població activa.

L'ocupació dels joves

Abans de començar la crisi, a Espanya els menors de 30 anys presentaven taxes d'ocupació de més del 50% (el 55,7% el 2007), superiors a la mitjana de la Unió Europea (50,7%) i molt semblants a les de països com ara Alemanya o Suècia. El 2015, en canvi, la taxa d'ocupació de les persones de menys de 30 anys és del 33,7%, més de vint punts inferior a la registrada vuit anys abans i gairebé quinze punts per sota

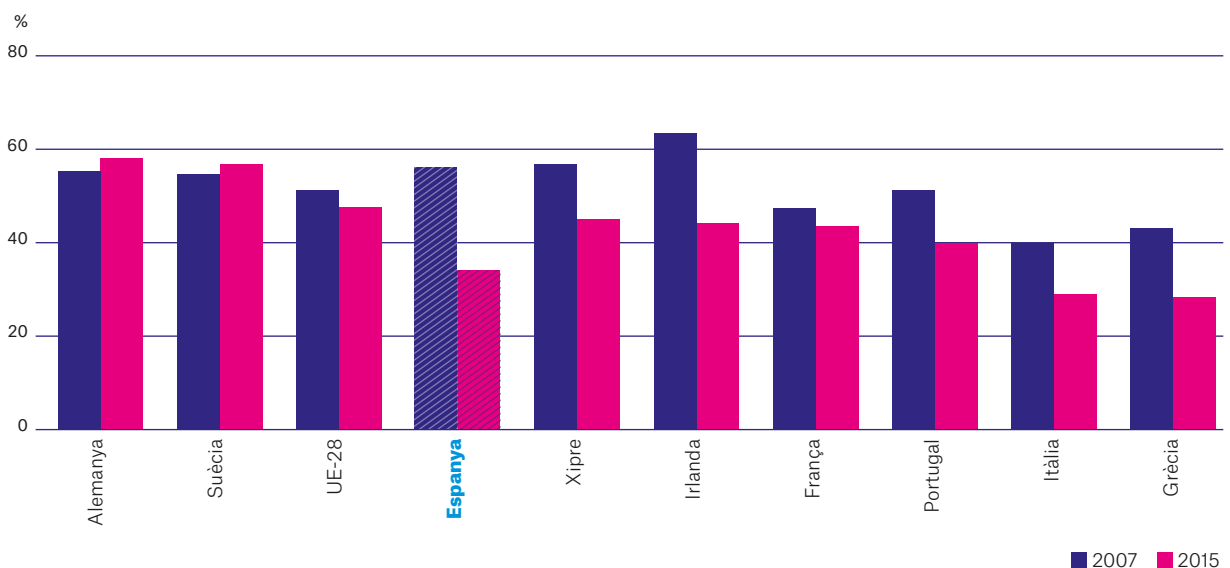
de la mitjana de la UE (47,2%). Tal com podem observar al gràfic 1, Espanya és el país de la Unió on hi ha hagut una caiguda més gran de l'ocupació juvenil, només comparable a la que han experimentat Itàlia, Grècia, Irlanda i Xipre.

No tots els joves, però, s'han vist igualment afectats per la pèrdua d'ocupació, ja que l'efecte de la destrucció d'ocupació és molt diferent segons el nivell d'estudis de la persona. Com indica Requena (2016), l'educació protegeix de la desocupació en totes les fases del cicle econòmic i en totes les edats. Així, doncs, en general l'atur afecta en una mesura més gran els individus amb un nivell més baix de qualificació, i les recessions no fan sinó incrementar aquest efecte.

El gràfic 2 mostra les taxes d'ocupació per grups d'edat en moments diferents: abans de la crisi (2007), durant la crisi (2012) i l'últim any per al qual disposem de dades, en què ens trobem en una fase de recuperació (2016). Cada gràfic correspon a un nivell educatiu i cada línia a un any. Així, tenim informació de les diferències en les taxes d'ocupació per a cada grup d'edat i, a més a més, la distància vertical entre les línies ens aporta dades sobre la pèrdua d'ocupació que ha patit cada col·lectiu.

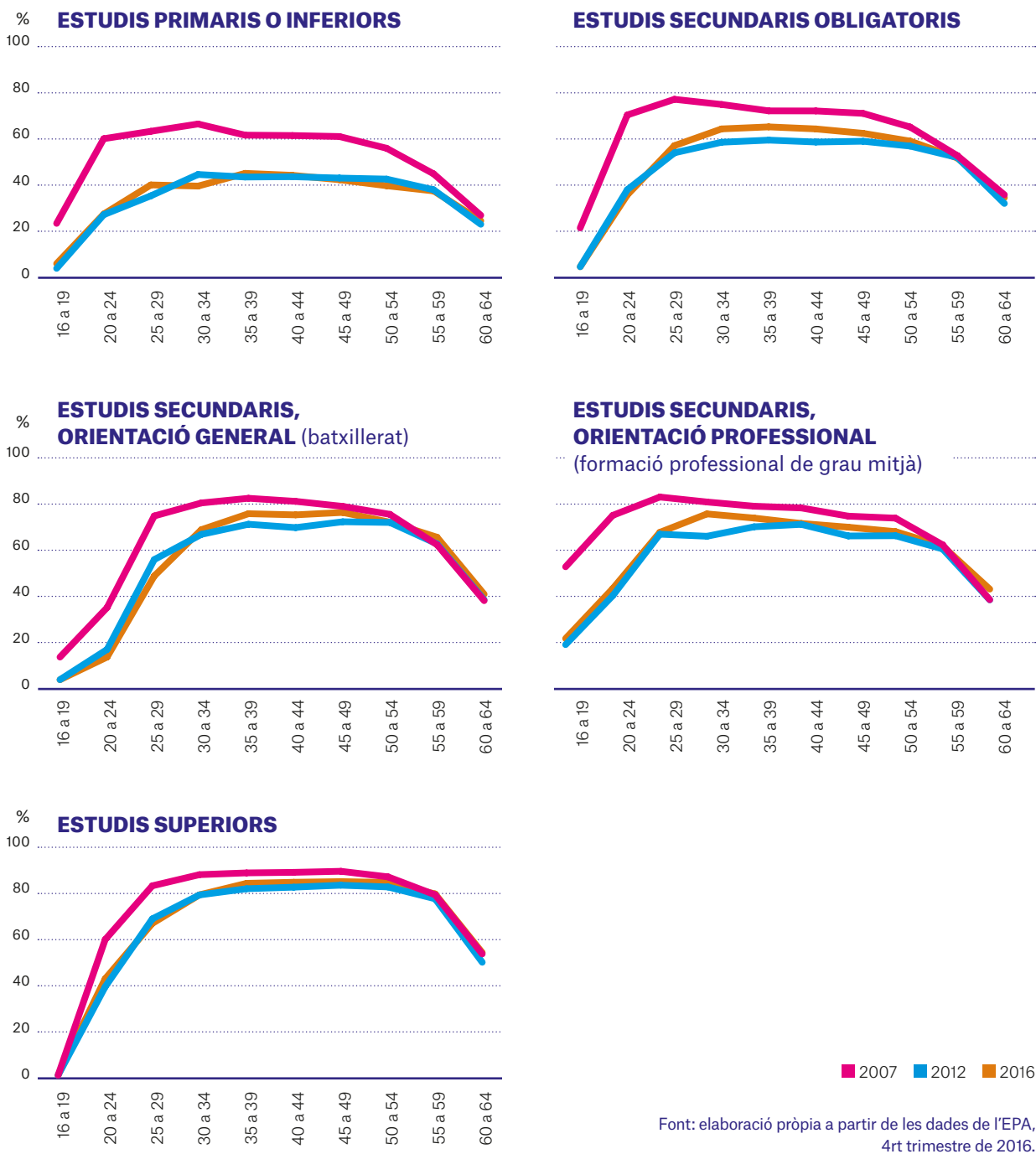
Per exemple, al gràfic corresponent a les persones amb estudis primaris o inferiors, hi observem que les taxes són molt baixes per als més joves (per sota del 30% el 2007) i que assoleixen el màxim entre els 20 i els 49 anys (per damunt del 60%), i a partir d'aquesta edat es redueixen. En definitiva, la corba presenta una forma de U invertida, semblant en tots els nivells educatius, que mostra el procés d'inserció laboral durant la joventut i el de transició a la jubilació a partir dels 50 anys.

Gràfic 1. Taxa d'ocupació dels joves de menys de 30 anys a la UE



Font: Eurostat.

Gràfic 2. Taxa d'ocupació segons edat i nivell educatiu



El paper de defensa de l'educació el podem observar de dues maneres. En primer lloc, les taxes d'ocupació per a qualsevol tram d'edat són més altes entre les persones amb nivells educatius superiors. Tant en els moments d'expansió com en els de crisi, les persones amb nivells baixos de qualificació no arriben a una taxa d'ocupació del 60%, mentre que les que tenen estudis superiors assoleixen el 90%.

En segon lloc, si ens fixem en la distància entre les línies corresponents al 2007 i el 2012 (o el 2016), hi observem que és més gran per als nivells educatius més baixos i per als grups d'edat més joves. Efectivament, la crisi ha afectat amb més intensitat els joves, però, sobretot, els grups

menys qualificats. Així, per als que tenen estudis primaris o inferiors, la taxa d'ocupació dels menors de 30 anys ha minvat entre 25 i 30 punts, mentre que per als que tenen estudis secundaris (obligatoris, amb orientació general o professional) la reducció és d'uns 20 punts. L'impacte, però, és molt més limitat entre els que tenen estudis superiors, tot i que la taxa d'ocupació ha caigut substancialment.

En definitiva, la crisi ha afectat els joves en un moment clau de la seva trajectòria laboral com és la transició de l'educació a la feina, i això pot tenir repercussions a llarg termini en el sentit de no assolir les taxes d'ocupació de les generacions anteriors. El procés d'inserció laboral és difícil i s'ha demostrat que accedir al mercat de treball en un entorn de crisi té conseqüències a llarg termini (Oreopoulos *et al.*, 2012; Brunner i Kuhn, 2014).

Tots els joves tenen baixes taxes d'ocupació abans dels 20 anys, tant els de nivell educatiu baix com els de nivell mitjà i alt. La diferència és que, en l'etapa adulta, les persones que assoleixen un nivell de qualificació mitjà i alt presenten taxes d'ocupació que voregen el 90% en els moments centrals de la vida. Les persones amb nivells de qualificació baixos, en canvi, amb prou feines arriben al 60%. Aquest no és un factor vinculat a la crisi, sinó que és un fenomen de llarg termini, fins al punt que, des de mitjan anys vuitanta, l'ocupació de les persones amb qualificació baixa –sobretot els homes– ha minvat (Garrido, 2010). La qüestió és que el grup de joves amb un nivell baix de qualificació encara és substancial (el 7,2% dels joves entre 16 i 29 anys tenen estudis primaris o inferiors, i el 35,5%, l'educació secundària obligatòria). Tenint en compte la trajectòria de les generacions prèvies, podem preveure que les seves taxes d'ocupació seran baixes i la situació laboral que tindran no serà gaire bona, amb les conseqüències que això pot tenir en termes de probabilitat de risc de pobresa i exclusió.



Entre els motius adduïts per no cercar feina, els joves amb un baix nivell educatiu esmenten més sovint la malaltia o les responsabilitats familiars

Inactivitat en l'etapa de joventut

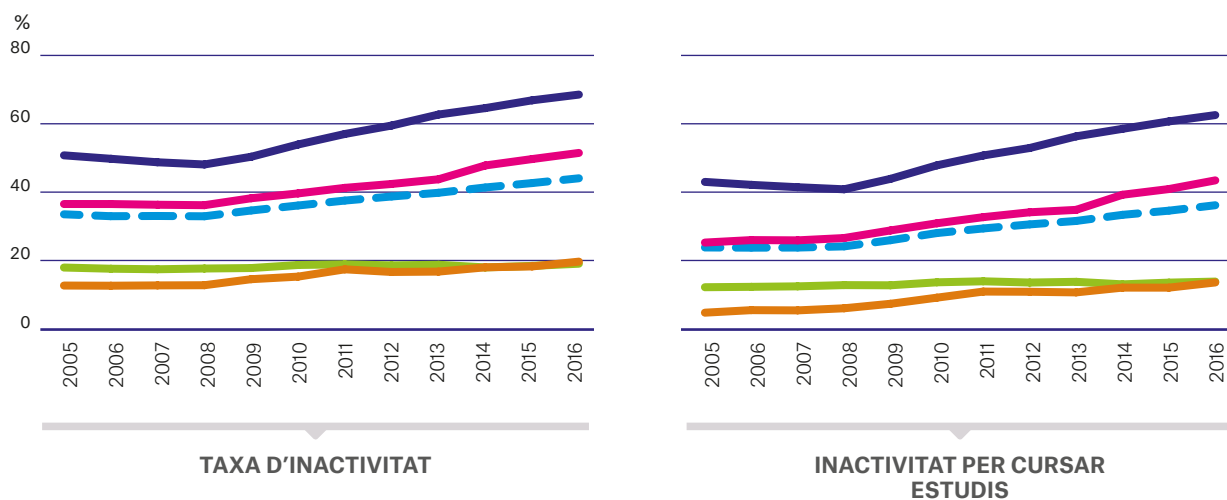
La situació d'inactivitat inclou aquelles persones que no estan ocupades ni desocupades. Per tant, no participen en el mercat de treball, però els motius d'aquest comportament poden ser molt diversos. D'altra banda, en el cas de la joventut hi ha una raó molt rellevant que convé analitzar de manera separada, i és el fet de ser estudiant.

Les dades del gràfic 3 mostren que, amb l'inici de la crisi econòmica, la inactivitat ha augmentat de manera molt rellevant. Si el 2008 eren inactius el 32,5% dels joves de menys de 30 anys, a partir d'aquest any es registra una tendència ascendent que situa la inactivitat en el 44,5% el 2016. La causa principal d'aquest fenomen és la continuació dels estudis, i per això tots dos gràfics presenten trajectòries semblants.

Concretament, l'increment de la inactivitat s'explica sobretot per la trajectòria dels grups amb nivells educatius mitjans i baixos: els joves amb nivells secundaris –orientació general (batxillerat) o professional (formació professional)– tenen més propensió a continuar els estudis. La crisi econòmica provoca un canvi radical en la situació d'aquests joves, que durant l'etapa expansiva trobaven feina amb facilitat, tot i no tenir gaire qualificació. Així, el retorn a la formació reglada es revela com una manera de millorar les seves probabilitats d'integració laboral quan l'ocupació torni a créixer. Si el 2006 eren inactius el 36% dels joves amb l'educació secundària obligatòria (primera etapa d'estudis secundaris), el 2016 van arribar al 51,8%. Per la seva banda, la inactivitat per

Gràfic 3. Inactivitat i inactivitat per cursar estudis, segons el nivell educatiu

Persones de menys de 30 anys

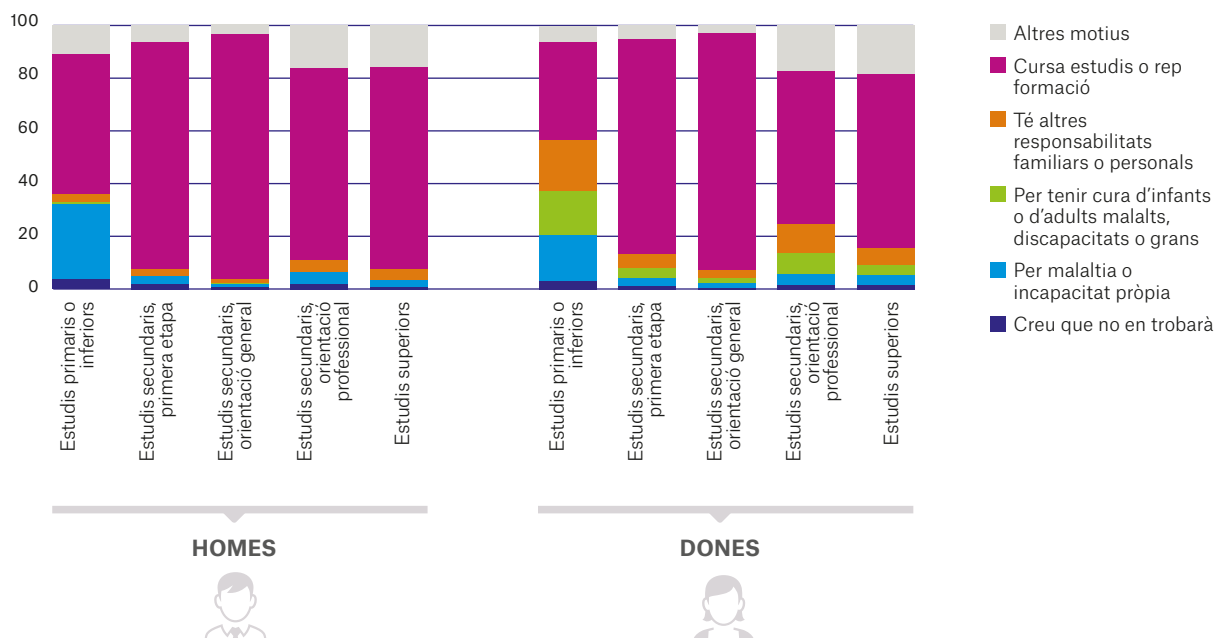


■ Estudis secundaris, primera etapa
■ Estudis secundaris, orientació general
■ Estudis secundaris, orientació professional
■ Estudis superiors
■ Total

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'EPA, 4rt trimestre de 2016.

Gràfic 4. Motius per no cercar feina per nivell educatiu i sexe

Joves entre 16 i 29 anys, 2016



Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'EPA, 4rt trimestre de 2016.

cursar estudis el 2006 representava el 23,5%, mentre que el 2016 era del 43,9%. És a dir, la inactivitat augmenta, però sobretot és per continuar estudiant.

En definitiva, el motiu principal per no cercar feina és estar estudiant. A més d'aquesta causa, però, n'hi ha d'altres que també són rellevants, sobretot perquè la seva distribució no és homogènia segons el nivell d'estudis i el sexe. El gràfic 4 mostra la distribució percentual dels motius pels quals els joves inactius de menys de 30 anys no cerquen feina. Els que tenen estudis primaris presenten una distribució clarament diferent. Així, la malaltia o la incapacitat pròpia és el motiu per no buscar feina del 28,5% dels homes i del 17,2% de les dones d'aquest grup.

D'altra banda, entre les dones, tenir cura de dependents apareix com una causa rellevant en tots els nivells educatius, especialment entre els que tenen estudis primaris o inferiors o estudis secundaris amb orientació professional. Si a aquest motiu hi afegim les responsabilitats familiars o personals, tenim que el 35,8% de les joves amb estudis primaris o inferiors no cerquen feina per aquesta causa. Aquest comportament és semblant en altres països d'Europa (Maguire, 2015), però cal més informació per entendre la conducta d'aquest grup de joves.

La situació laboral dels joves

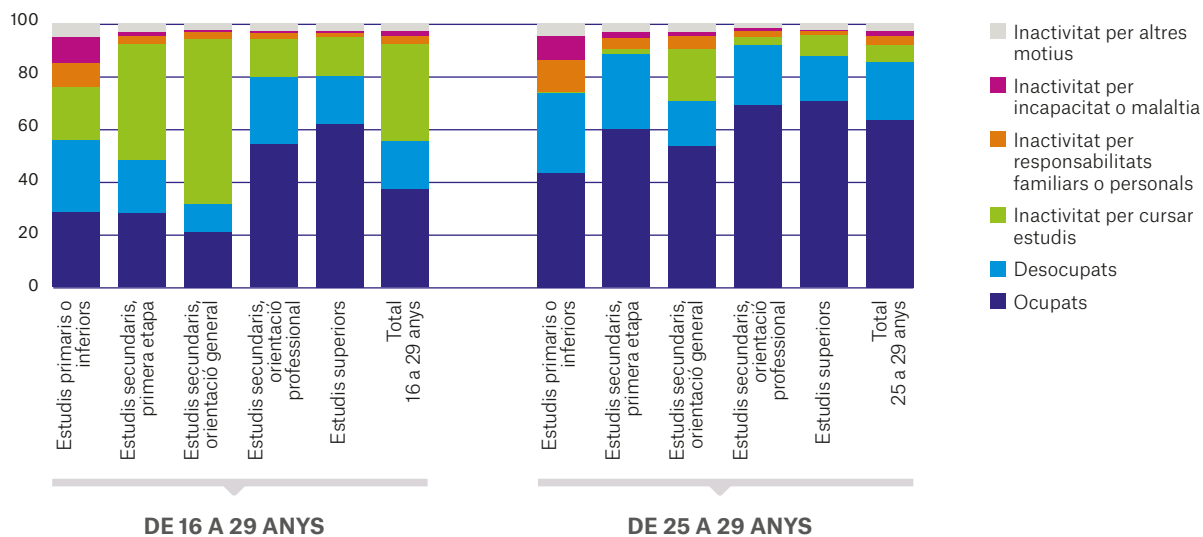
Per acabar, els gràfics que segueixen mostren la situació laboral dels joves, tenint en compte l'ocupació, la desocupació i els motius per a la inactivitat, i diferenciant la informació per nivells educatius. Per al total de menors de 30 anys (gràfic esquerre), gairebé la meitat són inactius, i el motiu principal és la continuació dels estudis. De fet, el percentatge d'estudiants (35,9%) és molt semblant al d'ocupats (36,9%). Els desocupats representen el 18,9% del total de joves, un percentatge que no equival a la taxa d'atur, ja que aquesta darrera es calcula dividint el nombre d'aturats per la població activa (aturats i ocupats), sense tenir en compte els inactius. És a dir, la gran majoria dels joves estan «fent alguna cosa»: treballen, estudien o cerquen feina.

Per grups educatius, hi observem diferències interessants. Per exemple, la proporció d'ocupats entre els joves amb estudis primaris és més alta que la dels que han obtingut el títol de batxillerat (secundària, orientació general). El motiu principal és l'elevada proporció de batxillers que continuen estudiant (el 62,7%), tant a la universitat com seguint cicles formatius de grau superior. Entre els que tenen un nivell educatiu corresponent a la primera etapa d'educació secundària (ESO), la proporció d'estudiants també és elevada (43,9%).

En canvi, entre els joves de menys de 30 anys amb estudis primaris o inferiors, els estudiants representen només el 20%. A més, és en aquest grup en què els motius de la inactivitat no vinculats a la formació són més rellevants. El 24% dels joves d'aquest grup són inactius per altres motius, quan en la resta dels grups aquests «altres motius» no arriben al 10%.



Gràfic 5. Situació laboral dels joves, segons el nivell educatiu i l'edat (2016)



Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'EPA, 4rt trimestre de 2016.

Si seleccionem només els joves entre 25 i 29 anys (gràfic dret), el grup en què és més probable que l'etapa d'estudis ja hagi acabat, hi observem que el panorama canvia respecte al gràfic anterior. Així, hi ha una relació clarament positiva entre el percentatge d'ocupats i el nivell d'estudis, de manera que entorn del 70% dels joves amb estudis superiors estan ocupats, mentre que els que tenen educació secundària presenten proporcions de menys del 70% i els que només tenen estudis primaris no arriben al 50%.

De la mateixa manera, la proporció de desocupats en els joves entre 25 i 29 anys té una relació negativa amb el nivell educatiu: són el 30,2% dels que tenen estudis primaris, entorn del 20% dels que tenen estudis secundaris i el 12% dels universitaris.

Probablement, la dada que crida més l'atenció és la relacionada amb la inactivitat. Entre els joves amb nivells educatius mitjans i alts, no arriba al 10%. En canvi, són inactius el 26% dels joves amb estudis primaris. La relació entre inactivitat i nivell d'estudis, doncs, és clara. Com més baix és el nivell educatiu, més alta és la situació d'inactivitat. Hem de tenir en compte, però, que això no és una cosa que se solucioni amb el temps, ja que en el gràfic 2 veïem que les baixes taxes d'ocupació de les persones amb un nivell d'estudis baix afecten tant els joves com els treballadors de més edat.

Mirant cap al futur

No hi ha dubte que l'atur juvenil és un dels problemes principals del mercat laboral espanyol. La caiguda de les contractacions, sobretot de les temporals, limita les possibilitats dels joves que intenten accedir per primera vegada al mercat de treball, i això ha fet caure les seves taxes d'ocupació a nivells molt baixos (Malo i Cueto, 2014).

No obstant això, l'impacte de la crisi econòmica ha de ser matisat per tenir en compte, almenys, dues qüestions. La primera és que la desocupació no afecta de la mateixa manera els joves segons el nivell educatiu. Tot i que aquesta afirmació és prou coneguda, sovint es continua tractant l'atur juvenil com si tots els joves tinguessin els mateixos problemes. I no és així en absolut: les dificultats en la inserció laboral d'un jove universitari no tenen res a veure amb les d'un jove que va abandonar els estudis obligatoris. Així i tot, no és habitual que es dissenyin polítiques diferenciades per afrontar la desocupació dels joves tenint en compte la seva qualificació i, de fet, només un reduït percentatge del total de participants en formació no reglada són desocupats amb un nivell baix de qualificació (Cueto i Suárez, 2011).

Els problemes d'inserció en el mercat de treball dels joves difereixen segons el nivell educatiu. Les polítiques per resoldre'ls s'han d'adequar a les diferents situacions

La segona qüestió és que també hi ha un problema de baixa participació laboral entre els joves amb un nivell educatiu baix. Si analitzem aquest grup en concret, hi observem que el percentatge d'inactius (44%) és semblant a la suma d'ocupats (28%) i desocupats (28%). Encara que el motiu principal d'inactivitat és el fet de continuar estudiant, la baixa activació d'aquest grup de joves és una dificultat que cal tenir en compte. D'altra banda, un motiu molt rellevant per a la inactivitat són les responsabilitats familiars en el cas de les dones i la incapacitat pròpia (per malaltia, per exemple) en el cas dels homes. Sobre aquest darrer aspecte caldria més informació per saber de quina mena d'incapacitat es tracta.

En general, un nivell baix de qualificació condueix a taxes d'activitat baixes en el mercat laboral que es mantenen a llarg termini, i això pot desembocar, al seu torn, en l'exclusió no tan sols laboral sinó també social. Davant del fet que el percentatge de joves amb baix nivell educatiu a Espanya és superior a la mitjana de la UE (en part a causa dels nostres elevats nivells d'abandonament escolar), calen polítiques urgents adreçades a aquest grup, i això requereix programes que siguin eficients, i abans que res que arribin als joves afectats, és a dir, que siguin capaços d'*activar-los* per contribuir a incorporar-los progressivament al mercat de treball. En aquest marc, tant les polítiques de prevenció de l'aban-

donament educatiu prematur com les polítiques actives de mercat de treball hi tenen un paper cabdal.

Així mateix, cal fer avaluacions d'aquesta mena de programes, ja que les polítiques actives poden tenir efectes contraposats. Una avaluació recent de mesures actives adreçades a joves europeus posava de manifest que només alguns elements contribueixen a fer minvar la desocupació juvenil (Caliendo i Schmidl, 2016). Concretament, per als joves poc qualificats, es posaven de manifest els bons resultats dels programes relacionats amb la intensificació i la millora de la cerca de feina o els que tenen en compte dificultats específiques vinculades a problemes de salut o a situacions d'exclusió social.

Pel que fa al nostre país, cal assenyalar en primer lloc que, dels 37 estudis revisats en l'avaluació esmentada, no n'hi ha cap que correspongui a Espanya, la qual cosa mostra que l'obtenció d'evidències sobre els resultats dels programes i les polítiques continua sent una assignatura pendent. I, en segon lloc, s'observa que les polítiques que s'han posat en marxa els darrers anys (per exemple, l'Estratègia d'emprenedoria i ocupació jove) prioritzen els programes de suport a l'ocupació i a l'autoocupació, que tenen efectes dubtosos sobre l'ocupabilitat dels joves i s'adrecen, majoritàriament, al conjunt de la població jove, sense establir diferències segons els grups.

Referències

BRUNNER, B., i A. KUHN (2014): «The impact of labor market entry conditions on initial job assignment and wages», *Journal of Population Economics*, 27(3).

CALIENDO, M., i R. SCHMIDL (2016): «Youth unemployment and active labor market policies in Europe», *IZA Journal of Labor Policy*, 5.

CUETO, B., i P. SUÁREZ (2011): «Formación para el empleo en España. ¿Quién se forma?», *Moneda y Crédito*, 233.

ELDER, S. (2015): «What does NEETs mean and why is the concept so easily misinterpreted?», *Work4Youth Technical Brief*, 1, ILO.

GARRIDO, L. (2010): «El impacto de la crisis sobre la desigualdad en el trabajo», *Papeles de Economía Española*, 124.

MAGUIRE, S. (2015): «NEET, unemployed, inactive or unknown – why does it matter?», *Educational Research*, 57(2).

MALO, M.A., i B. CUETO (2014): «Young employment in Spain: from the blockade of the labour market to the Youth Guarantee», MPRA working paper 59473.

OREOPOULOS, P., T. VON WACHTER i A. HEISZ (2012): «The short- and long-term career effects of graduating in a recession», *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(1).

REQUENA, M. (2016): «L'ascensor social. ¿Fins a quin punt l'educació garanteix una millor posició social?», Observatori Social de "la Caixa".

El repte de la Garantia Juvenil

¿Una solució a un problema estructural?

Almudena Moreno, professora titular de Sociologia
Universitat de Valladolid

La desocupació juvenil presenta un perfil molt divers segons l'edat i la formació, a més de ser un fenomen estructural que es manté en la conjuntura laboral espanyola des del 1995. L'article reflexiona sobre l'efectivitat de les polítiques d'ocupació destinades a reduir l'atur juvenil, tot centrant l'atenció en la Recomanació europea de la Garantia Juvenil.

Paraules clau: polítiques actives d'ocupació, inactivitat, ràtio desocupació juvenil/adulta.



Introducció

L'increment de la desocupació juvenil, una conseqüència de la crisi econòmica, especialment intensa a Espanya, ha propiciat un viu debat acadèmic i institucional sobre els factors explicatius i les mesures més adequades per reduir-la (García, 2011; Garrido, 2012; Dolado, 2015; Moreno Mínguez, 2015). No obstant això, els múltiples diagnòstics fets no han tingut un efecte clar de transferència en el disseny de polítiques que afavoreixin l'ocupació juvenil, o almenys no s'estan obtenint els resultats que podíem esperar.

¿Per què no funcionen adequadament les polítiques que s'han dissenyat? Les respostes hauríem de cercar-les, abans que res, en la diversitat que presenten els joves desocupats. En general, la seva situació ha estat qualificada de «desocupació juvenil», com si es tractés d'un fenomen homogeni. Les polítiques d'ocupació s'han definit sobre la base d'aquest concepte unidimensional, obviant en part les múltiples dimensions vinculades a les febleses estructurals del mercat laboral espanyol, com també a l'edat, a la formació dels joves i, en menor mesura, al sexe.

A Espanya la ràtio entre la desocupació juvenil i la desocupació general mostra una relativa estabilitat des del 1995 fins avui. Sembla que es tracta d'una constant històrica paral·lela a la de la desocupació general

En aquest sentit, en els informes i documents acadèmics trobem a faltar una reflexió crítica que doni resposta a la possible ineficiència de les polítiques d'ocupació adreçades als joves. En aquest article ens centrarem en la Garantia Juvenil (GJ), una Recomanació de la Unió Europea amb l'objectiu d'activar l'ocupació juvenil a tots els països europeus i que compta amb una destacada dotació pressupostària. Concretament, l'objectiu de l'article és analitzar l'efectivitat de la GJ partint de la diversitat que caracteritza la desocupació juvenil. Per a això farem una anàlisi descriptiva de les dades a partir de les fonts disponibles, com ara l'Enquesta de població activa (EPA) i les que proporcionen els serveis públics d'ocupació (SPO) i la Comissió Europea.

Els matisos de la desocupació juvenil

Els informes consultats plantegen el dubte si la població jove es diferencia substantivament de la població adulta quant a les motivacions i capacitacions per trobar feina i conservar-la, o bé si la desocupació juvenil és més aviat el resultat d'un model econòmic disfuncional que ha afectat igualment tant els joves com els adults, però que es visibilitza més entre els joves en moments de crisi. Per donar una resposta aproximada a aquest interrogant presentem dos indicadors: la ràtio de desocupació juvenil/adulta i la combinació de l'edat i el nivell d'estudis des d'una perspectiva longitudinal.

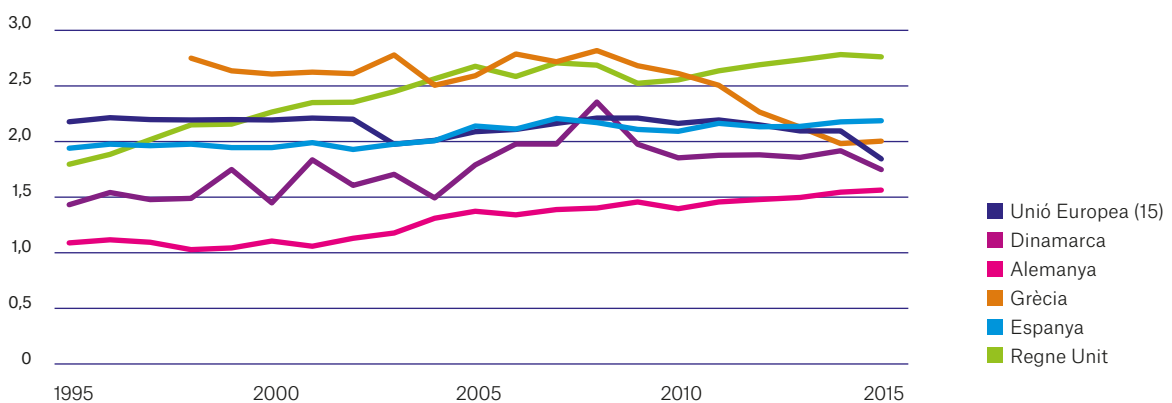
El gràfic 1 recull l'evolució històrica de la ràtio entre la desocupació juvenil i la desocupació general a Espanya des del 1995, comparant-la amb la d'altres països europeus del nostre entorn. Sorprenentment, en el cas espanyol observem una certa estabilitat des d'aquesta data, la qual cosa sembla indicar que la crisi ha afectat de la mateixa manera la desocupació juvenil i la desocupació total, o bé que la desocupació juvenil ha estat un fenomen estructural que s'ha agreujat amb la destrucció d'ocupació generada per la crisi econòmica.

En altres països –com ara Alemanya, el Regne Unit o els països nòrdics– la crisi sí que sembla que ha tingut un efecte clar en l'increment de la desocupació juvenil per comparació a la ràtio de desocupació total. Aquests resultats podrien ser un indicatiu que la desocupació a Espanya és un fenomen estructural mantingut en el temps i que afecta totes les edats, i això apuntaria que el mercat laboral espanyol té deficiències associades a l'estructura productiva.

Ara bé, el fet que la desocupació juvenil es pugui explicar en part en funció d'un model productiu disfuncional no explica per què les polítiques d'ocupació no estan funcionant adequadament per combatre-la. A aquest respecte, les dades del gràfic 2 evidencien el conegut fenomen que, com més joves i com més baixa és la formació, més alta és la taxa de desocupació juvenil, una tendència que durant la crisi no fa sinó accentuar-se (Requena, 2016). L'atur, però, no tan sols ha afectat els més joves (16-29 anys), sinó també els adults joves sense qualificació.

És freqüent parlar de la desocupació dels joves que abandonen el sistema educatiu sense la formació i les competències bàsiques, però és menys habitual referir-se al grup de joves adults amb menys formació.

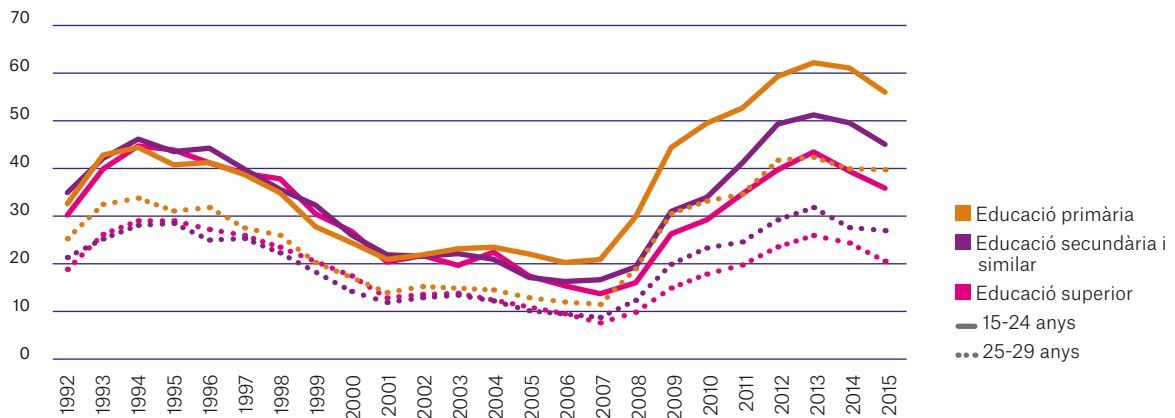
Gràfic 1. Ràtio de la desocupació juvenil (16-29 anys) respecte a la desocupació total (1995 a 2015)



Font: elaboració pròpia a partir de l'European Labour Force Survey, 2016.

Gràfic 2. Evolució de les taxes de desocupació segons el nivell d'estudis i l'edat

Tots dos sexes



Font: elaboració pròpia a partir de l'European Labour Force Survey, 2015.

Això té implicacions socials rellevants, ja que alerta de les dificultats que aquests joves més grans de 25 anys tindran per trobar feina si hom no inverteix en la seva formació. A això cal afegir que es tracta de joves en edat de formar parella i família, de manera que la no reducció de l'atur d'aquest col·lectiu té conseqüències en la vulnerabilitat econòmica, en la fecunditat i en les possibles situacions de pobresa d'aquestes famílies.

Les dades apunten a la diversitat que presenta el jove desocupat, més enllà del qualificatiu de «desocupació juvenil». Encara que les taxes són sempre més elevades en el grup de 15 a 24 anys, la diferència segons els nivells educatius és molt important i mostra una evolució semblant en tots dos grups al llarg del temps.

El paper de les polítiques actives d'ocupació juvenil: el cas de la Garantia Juvenil

Per afrontar el repte de l'elevada desocupació juvenil s'han desenvolupat múltiples polítiques actives d'ocupació (PAO), amb resultats desiguals i en alguns casos discutibles, entre altres motius perquè no han contemplat la diversitat que caracteritza la desocupació juvenil.

Les mesures s'han gestionat a través dels serveis públics (SPO) i consisteixen en polítiques formatives, polítiques d'assessorament a l'hora de cercar feina, incentius a la contractació i desenvolupament de programes formatius. Els estudis internacionals destaquen que la participació dels joves desocupats en els programes de les PAO és proporcionalment inferior a Espanya que no pas en altres països europeus amb taxes més baixes d'atur juvenil, com ara França, Alemanya o Àustria (Caliendo i Schmidl, 2016). Això pot ser un indicador de la poca visibilitat d'aquesta mena de polítiques entre els joves, o bé del fet que les PAO dissenyades per als adults no tenen els mateixos efectes entre el col·lectiu jove (Caliendo i Schmidl, 2015).

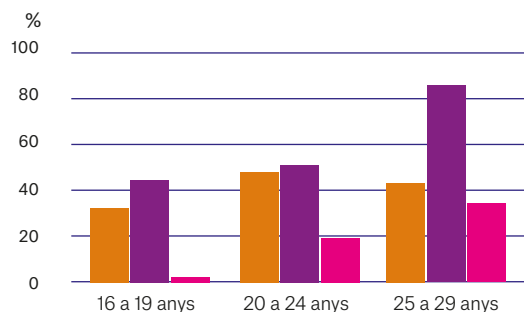
D'acord amb l'informe de la Comissió Europea del 2016 sobre el funcionament dels SPO, malgrat els avanços que hi ha hagut, l'accés a aquests serveis per part dels joves aturats més vulnerables continua sent insuficient. De fet, tal com mostra el gràfic 3, són precisament els joves amb menys formació –i, per tant, més susceptibles d'experimentar situacions de pobresa i exclusió social– els que menys es registren com a demandants d'ocupació, juntament amb els joves amb estudis superiors, tot i que segurament per motius ben diferents: els primers, perquè tenen menys habilitats i competències per cercar feina, a més d'estar desmotivats; i els segons, perquè no confien a trobar feina per mitjà d'aquests serveis.

Tal com podem comprovar al gràfic 4, els joves que més recorren a les oficines d'ocupació són els que han cursat educació secundària. D'altra banda, s'ha demostrat que aquest col·lectiu és el que més s'ha beneficiat de l'aplicació de la GJ als països europeus on aquestes polítiques s'han avaluat, com ara Finlàndia (Hämäläinen *et al.*, 2015).

El 22 d'abril del 2013 el Consell Europeu va adoptar la Recomanació anomenada Garantia Juvenil. Els objectius de les PAO s'alineen amb les propostes de la GJ i es diferencien en el fet que les primeres es financen amb els pressupostos nacionals i la segona amb el de la Unió Europea. En el marc d'aquesta Recomanació, tots els estats membres es van comprometre a garantir que els joves de menys de 25 anys (29 anys en el cas espanyol) tinguessin una oferta de feina o de formació durant els quatre mesos posteriors a l'acabament dels seus estudis o d'estar en situació de desocupació.

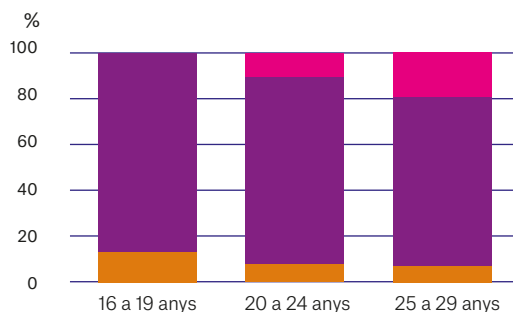
Gràfic 3. **Desocupats inscrits com a demandants de feina**

Segons edat i formació, 2016



Gràfic 4. **Demandants de feina**

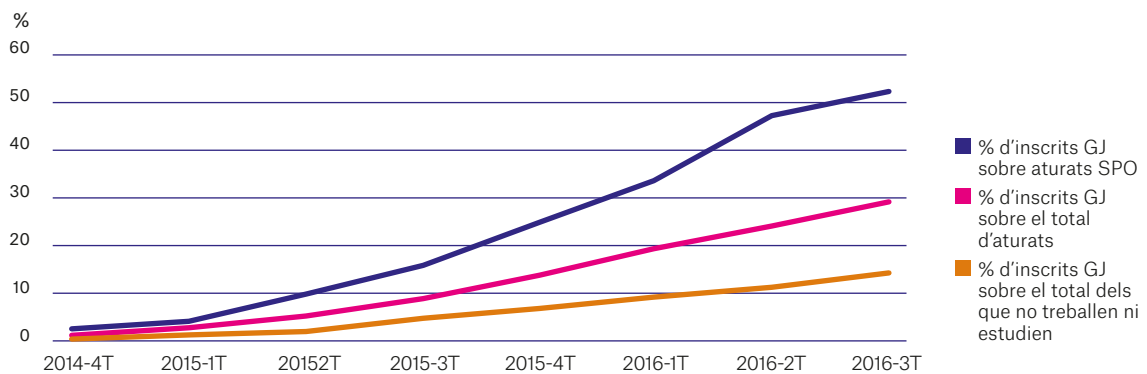
Segons edat i formació, 2016



■ Educació primària ■ Educació secundària i similar ■ Educació superior

Font: elaboració pròpia a partir de l'European Labour Force Survey, 2016.

Gràfic 5. Joves de 16 a 29 anys inscrits a la Garantia Juvenil (percentatge)



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri d'Ocupació, els SPO i l'EPA, 2016.

L'aplicació de la Garantia Juvenil s'inscriu en el marc de l'Estratègia europea sobre la joventut (2010-2018). Aquest programa, amb el suport econòmic de la Unió Europea, pretén promoure la formació i les oportunitats laborals per als més joves de 29 anys, com també la seva inclusió social i la ciutadania activa. Els SPO són les institucions encarregades d'implementar els programes d'ocupació i formació definits a la GJ a través de les comunitats autònomes i les administracions locals. França i Espanya han intensificat les aliances amb organitzacions no governamentals de l'àmbit local a fi de poder registrar els joves que no van als SPO.

Els països nòrdics van ser els primers a implementar aquestes mesures els anys vuitanta i noranta (Suècia el 1984, Noruega el 1993, Dinamarca i Finlàndia el 1996). Les mesures contemplen millorar la formació i els serveis d'ocupació pública, com també desenvolupar programes d'emprenedoria i *start-up*. A Espanya aquesta iniciativa es va començar a executar el 2014, i el 80% de les accions de la GJ compten amb el finançament de la Iniciativa europea d'ocupació juvenil, amb una assignació de 943.496.315 euros per al període 2014-2020. Un dels problemes principals de l'aplicació d'aquestes mesures a Espanya és la limitada participació dels joves, tot i l'increment experimentat des del començament.

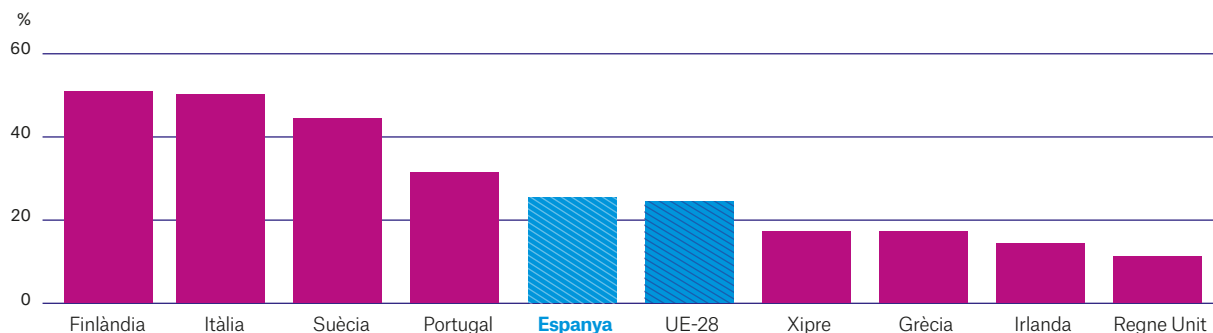
El gràfic 5 presenta tres indicadors: 1) el percentatge de joves de 16 a 29 anys inscrits a la GJ respecte al total de joves que cerquen feina registrats a les oficines d'ocupació; 2) el percentatge d'inscrits respecte al total d'aturats joves comptabilitzats a l'EPA, i 3) el percentatge de joves que ni treballen ni estudien inscrits a la GJ respecte al total de joves d'aquest col·lectiu, calculats a partir de les dades de l'EPA.

En primer lloc hi observem que a partir de l'agost del 2015 ha augmentat considerablement el percentatge d'inscrits (en aquesta data es va ampliar el rang d'edat fins als 29 anys), però que encara és limitat. En el cas dels registrats com a demandants de feina, el tercer trimestre del

2016 el percentatge d'inscrits a la GJ era del 52,9%. Si prenem com a referent el nombre d'aturats joves de l'EPA, amb prou feines s'hi havien inscrit el 30%. Finalment, el percentatge baixa al 14% dels joves que ni estudien ni treballen; aquesta xifra es calcula a partir de les dades de l'EPA mitjançant la suma dels joves inactius que no estudien i els joves aturats en la mateixa situació. Sembla que aquestes dades confirmen la limitada capacitat de la GJ per arribar als joves que no treballen ni estudien i als desocupats.

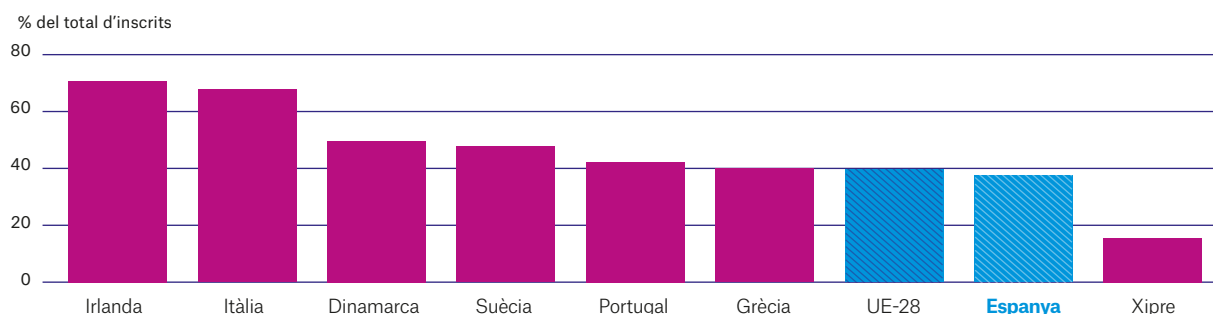
Els motius d'aquesta possible ineficiència per atreure els joves els hauríem de cercar, d'una banda, en la limitada visibilitat de les campanyes publicitàries entre la població jove i, de l'altra, en la limitada capacitat administrativa, pressupostària i de personal que tenen els SPO per arribar als joves a Espanya (Comissió Europea, 2016). Una prova n'és el fet que, tal com podem comprovar al gràfic 6, l'abril del 2016 (moment de l'entrevista) tan sols el 25% dels joves espanyols coneixia la iniciativa europea de la GJ per combatre l'atur, mentre que entre els joves finlandesos aquest percentatge era del 51%.

Gràfic 6. Joves que afirmen conèixer la iniciativa europea de la Garantia Juvenil per combatre la desocupació, 2015



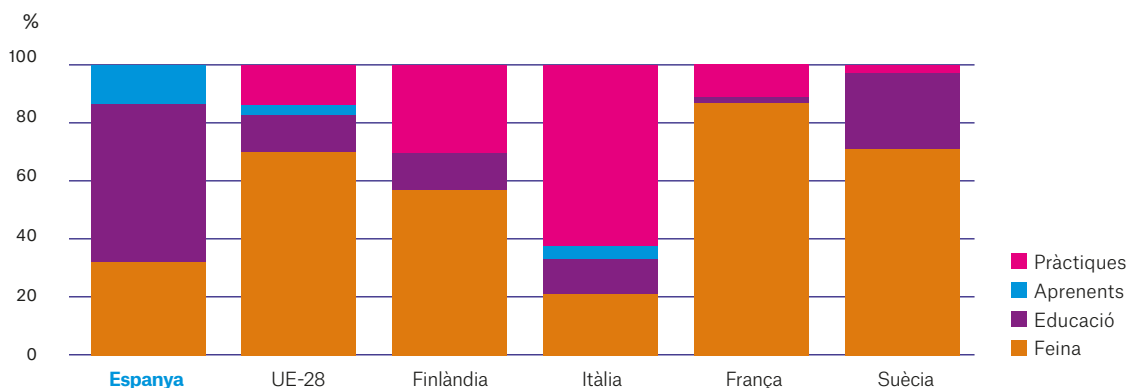
Font: elaboració pròpia a partir de l'Eurobaròmetre 2016 de la Comissió Europea.

Gràfic 7. Joves que, després de sis mesos inscrits a la Garantia Juvenil, tenen feina o s'estan formant, 2015



Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la Comissió Europea sobre el monitoratge de la Garantia Juvenil.

Gràfic 8. Ofertes de feina o formació aconseguides pels joves inscrits a la Garantia Juvenil, 2015



Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la Comissió Europea sobre el monitoratge de la Garantia Juvenil.

El 2015 només el 32% de joves espanyols havien aconseguit trobar feina després de sis mesos inscrits a la Garantia Juvenil, per comparació al 87% dels joves francesos o el 71% dels suecs

Les experiències prèvies en altres països conclouen que l'èxit de la Garantia Juvenil es basa en un funcionament eficaç dels SPO a escala local (European Network of Public Employment Services, 2016). Segons l'informe de la Comissió Europea del 2016, un dels problemes de la seva aplicació a Espanya és la ineficiència d'aquests serveis públics per afrontar la desocupació juvenil. L'informe també indica que aquests serveis no disposen de prou mitjans per contactar amb els joves que han abandonat el sistema educatiu sense un títol de formació secundària bàsic, entre altres motius perquè en general no hi estan registrats. Finalment, hem de destacar la manca d'indicadors i mesures per avaluar i monitorar l'eficàcia dels SPO i de la GJ, tot i que es preveu en el disseny inicial d'aquesta iniciativa (Cabasés i Pardell, 2014; Dolado, 2015).

Tenint en compte, doncs, que no disposem encara de dades sobre el monitoratge de la GJ a Espanya, les avaluacions fetes en aquesta primera fase en altres països destaquen que els joves més beneficiats per les polítiques d'ocupació i, en particular, per la GJ, tenen entre 15 i 24 anys i educació secundària; les dones també se'n beneficien més que no pas els homes i els joves desocupats més que no pas els inactius amb menys formació (European Commission, 2016; Hämmäläinen *et al.*, 2015). Precisament els col·lectius que menys s'han registrat a la GJ són els més

vulnerables i els que tenen més risc d'acabar en situacions de pobresa, per la qual cosa aquests resultats haurien de servir com una lliçó per no cometre els mateixos errors a Espanya.

Finalment, un indicador que podria reflectir la relativa ineficàcia de les accions de la GJ és el que es refereix al percentatge de joves que, sis mesos després d'haver-s'hi registrat, han trobat feina o bé una acció formativa orientada a la feina. Al gràfic 7 hi veiem que tan sols el 38% dels joves inscrits a la GJ a Espanya l'any 2015 (l'últim any de què disposem de dades) havien trobat feina o estaven desenvolupant una activitat formativa sis mesos després, mentre que aquests percentatges eren del 71% a Irlanda i del 68% a Itàlia. En el cas particular d'Espanya, la distribució d'aquest 38% de joves que havien reeixit era aquesta: el 30% havien trobat feina després de sis mesos inscrits a la GJ, el 55% s'estaven formant, el 12% eren aprenents i l'1% estaven fent pràctiques. Aquestes dades contrasten amb les de països com ara França, Finlàndia o Suècia, on la GJ té més efectivitat (vegeu el gràfic 8); hi ha, doncs, una necessitat de reformular els criteris d'aplicació de la GJ abans del 2020, l'any en què, en principi, hauria de finalitzar.

Conclusions

La reflexió aportada destaca, d'una banda, el caràcter estructural de la desocupació juvenil i, de l'altra, la diferent influència que hi tenen l'edat i la formació. Les polítiques actives d'ocupació i, concretament, l'aplicació de la GJ, no sembla que estiguin donant els resultats esperats, entre altres motius a causa del perfil heterogeni del jove desocupat –un aspecte que la GJ no té en compte– i de les dificultats dels serveis públics d'ocupació per arribar als joves que més se'n podrien beneficiar. Les dades mostren que els joves desocupats i inactius amb poca formació participen de manera limitada en els programes dissenyats per la GJ, i Espanya és un dels països de la UE-28 en què el rendiment de la GJ és més baix (European Commission, 2016).



Aquesta reduïda participació en el registre de la GJ i en els programes dels SPO posa en relleu la necessitat de desenvolupar accions coordinades entre les administracions públiques i privades, com ara potenciar les trobades dels tècnics de joventut dels diversos municipis amb associacions juvenils i empreses privades, a fi d'informar i assessorar els joves desocupats sobre les possibilitats que ofereix el fet d'inscriure's a la GJ. Es tracta d'un grup vulnerable de joves que requereixen una atenció especial per neutralitzar, en la mesura que sigui possible, els efectes negatius de la precarietat i la pobresa a què estan abocats.

Pel que fa a Espanya, els diversos informes europeus destaquen la limitada funcionalitat que tenen tant els serveis públics d'ocupació com les organitzacions intermediàries per assolir els objectius proposats en el disseny inicial de la GJ. També remarquen el lent procés de modernització d'aquests serveis i la manca de recursos humans i econòmics perquè les accions implementades puguin tenir èxit.

Per tant, cal una modernització imminent a partir d'una professionalització més gran dels empleats que hi treballen, una dotació més generosa de recursos econòmics i una avaluació permanent dels resultats obtinguts. L'endarreriment en la introducció de sistemes d'avaluació i monitoratge de les polítiques d'ocupació juvenil i, concretament, de la GJ a Espanya, alerta de la necessitat de desenvolupar mecanismes coordinats entre les administracions territorials i les entitats privades (empreses i organitzacions no governamentals) per corregir possibles deficiències i optimitzar, en la mesura del que sigui possible, els resultats de les polítiques d'ocupació juvenil.

Referències

- CABASÉS, M.A., i A. PARDELL (2014): *Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España*, Madrid: Bomarzo.
- CALIENDO, M., i R. SCHMIDL (2016): «Youth unemployment and active labor market policies in Europe», *IZA Journal of Labor Policy*, 5(1).
- DOLADO, J. (ed.) (2015): *No country for young people? Youth labour market problems in Europe*, Londres: CEPR.
- EUROPEAN COMMISSION (2016): *The Youth Guarantee and Youth Employment Initiative*, SWD (2016) 323 final, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- EUROPEAN NETWORK OF PUBLIC EMPLOYMENT SERVICES (2016): Report on PES implementation of the Youth Guarantee, September 2016.
- GARCÍA, J.R. (2011): «Desempleo juvenil en España: causas y soluciones», BBVA Research, Documentos de Trabajo, 11/30.
- GARRIDO, L. (2012): «Para un diagnóstico sobre la formación y el empleo de los jóvenes», *Cuadernos Empleo Juvenil*, 2.
- HÄMÄLÄINEN, K., U. HÄMÄLÄINEN i J. TUOMALA (2015): «The labour market impacts of a youth guarantee: lessons for Europe?», VATT Working Papers 60, Hèlsinki: Government Institute for Economic Research.
- MORENO MÍNGUEZ, A. (2015): «La empleabilidad de los jóvenes en España: explicando el elevado desempleo juvenil durante la recesión económica», *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 11(1).
- REQUENA, M. (2016): «L'ascensor social. ¿Fins a quin punt l'educació garanteix una millor posició social?», Observatori Social de "la Caixa".
-



Michael Marmot

Director de l'Institut d'Equitat i Salut
de l'University College London (UCL)



«Una societat justa té més bona salut»

Tenint en compte les investigacions que ha fet, ¿quins mecanismes creu que vinculen les desigualtats socials amb la situació sanitària? ¿Quin pes poden tenir els primers anys de desenvolupament infantil a l'hora de reduir les desigualtats sanitàries relacionades amb la classe social?

A l'informe sobre els condicionants socials de la salut que vam fer per a l'OMS vam assenyalar que les desigualtats sanitàries sorgeixen de les condicions en què naixem, creixem, vivim, treballem i envellim. Són les disparitats de poder, diners i recursos les que causen aquestes desigualtats en la vida diària. Vam mirar d'observar les condicions quotidianes durant tot el cicle vital, però també ens vam fixar en allò que promou les desigualtats. No ens podem ocupar dels primers anys de desenvolupament infantil sense fixar-nos també en les polítiques socials i econòmiques relacionades amb aquest desenvolupament. És a dir, quines conseqüències tenen aquestes desigualtats sobre l'educació, el tipus de feina, la renda i el lloc de residència.

Sembla que a tot Europa els països més generosos en prestacions i despesa social tenen una millor situació sanitària, menys desigualtats i millors condicions laborals. ¿Com influeixen tots aquests factors en les recerques futures sobre les desigualtats sanitàries?

Parteixo de la base que les desigualtats sanitàries entre grups socials que es consideren raonablement evitables, però que no s'eviten, són injustes i, per tant, no equitatives. ¿Què hi poden fer les societats? Moltes coses, segons la informació de què disposem. Pel que fa als pressupostos públics, poden ser generoses en despesa social, per exemple. El que veiem per tot Europa és que, com més elevada és aquesta despesa, millor és la salut de la població i més reduïdes són les desigualtats sanitàries. És difícil d'establir una relació causal, perquè poden intervenir-hi molts altres factors. Molta gent creu que si les prestacions socials són massa generoses, la gent no voldrà treballar, però les dades no indiquen això.

Al contrari: els països que més gasten en prestacions per desocupació tenen taxes d'atur més baixes.

Una de les polítiques socials que vostè recomana és l'aprovació d'un salari mínim vital per treure la gent de la pobresa, una cosa que considera essencial per millorar la situació sanitària. ¿Contribuiria realment aquest salari a erradicar o a reduir les desigualtats?

Les dades a aquest respecte són indirectes, però força convincents. Ja fa temps que estic donant voltes a la relació entre desigualtats absolutes i relatives. A Europa occidental, a la Unió Europea, pràcticament tothom té un lloc on viure i prou calories per menjar. En aquest sentit, hem superat la privació absoluta. Així i tot, la gent amb ingressos més baixos ha de recórrer als bancs d'aliments perquè els seus fills puguin menjar, la qual cosa amenaça la seva dignitat. La qualitat del menjar és discutible, però si tens problemes per pagar el lloguer...

Al Regne Unit la majoria d'ajuts a l'habitatge van a parar a treballadors que no guanyen prou per pagar un lloguer. És una situació intermèdia entre la desigualtat absoluta i la relativa. És absoluta perquè no tens prou diners per viure, però relativa perquè no vius en la misèria d'un país de renda baixa. És una privació que atempta contra la dignitat i l'autoestima; contra el que pots donar als teus fills i les teves relacions familiars, que són coses d'una importància vital. En els pròxims cinc anys, el tipus de família amb ingressos més per sota del llindar de la renda mínima, la que cal per dur una vida sana, serà la d'una mare sola amb fills, seguida d'una parella amb dos fills. Les persones soles sense fills s'acostaran també a aquest llindar, però les més vulnerables seran les famílies amb nens, sobretot les mares soles. És previsible, doncs, que hi hagi famílies amb nens que no tinguin prou recursos per dur una vida sana. Algunes dades indirectes confirmen que això perjudicarà la salut dels individus, començant

pel desenvolupament infantil, i que després afectarà altres àmbits com ara l'alimentació o les relacions socials.

Vostè també recomana polítiques que relacionen la mortalitat evitable amb el nivell de riquesa. A l'anomenat Informe Marmot del 2010, s'arribava a la conclusió que, per terme mitjà, els habitants dels barris pobres del Regne Unit moriran set anys abans que els rics. ¿Què poden fer els governs europeus per impedir-ho?

Una de les conclusions principals tant de l'informe britànic com de l'europeu és que les desigualtats sanitàries no es limiten al fet que els pobres tinguin mala salut i la dels altres sigui bona, sinó que mostren un gradient o variació. Les dades de què disposem classifiquen els barris del Regne Unit segons el nivell de privació: com més rics són, més alta és l'esperança de vida. La diferència entre els extrems és de set anys.

En el cas de l'esperança de vida sense discapacitat, la variació encara és més acusada: la diferència entre els més rics i els més pobres és de 17 anys. És a dir, la gent més acomodada viu una mitjana de 12 anys amb discapacitat, mentre que els més pobres hi viuen 20 anys. Les desigualtats sanitàries, doncs, no tan sols tenen a veure amb la durada de la vida, sinó amb la qualitat, i aquí la desigualtat encara és més gran. Això es veu clarament a tot Europa –com més amunt, millor és la teva salut; com més avall, pitjor–; l'únic que varia és la magnitud.

Si ens fixem en l'educació, la diferència entre els llicenciats universitaris i els que només tenen estudis primaris és força reduïda a Suècia, Noruega, Itàlia o Malta. Però als països de l'Est –Estònia, Hongria, Romania, Bulgària– la mitjana és més baixa i la diferència entre els de dalt i els de baix és enorme. Sempre hi haurà desigualtats socials i les sanitàries no es poden deslligar de les socials, però la magnitud pot canviar amb el temps i variar d'un país a l'altre.

D'alguna manera això és encoratjador, perquè vol dir que podem fer coses per redreçar la situació.

A Europa hi ha hagut avanços sanitaris notables després de la millora progressiva de les condicions de vida; Espanya n'és un bon exemple. Curiosament, però, les desigualtats persisteixen. ¿Quins factors creu que determinen aquesta persistència i què recomanaria per combatre-les?

Tant al meu informe sobre el Regne Unit com a l'europeu hi havia sis conjunts de recomanacions: sobre els primers anys de desenvolupament infantil, l'educació i l'aprenentatge permanent, l'ocupació i les condicions laborals. Com ja hem dit més amunt, el quart recomana una renda mínima per a tothom, necessària per poder dur una vida sana. El cinquè parla de llocs sans i sostenibles on viure i treballar-hi, i el sisè tracta sobre la prevenció tenint en compte els condicionants socials. No n'hi ha prou amb dir «No fumeu», «No mengeu tant» o «No us engreixeu», sinó que cal considerar que el tabaquisme o l'obesitat estan relacionats amb les desigualtats socials. Tenint en compte la situació internacional, també hi afegiria les disparitats de poder, diners i recursos que donen lloc a les desigualtats en aquests sis aspectes de la vida quotidiana. Penso que podem fer-hi moltes coses.

En la seva recerca distingeix entre accions globals, nacionals i locals per reduir les desigualtats sanitàries. ¿Ens podria donar exemples de mesures concretes d'aquestes polítiques a diferents nivells administratius?

Un exemple local és la ciutat anglesa de Coventry. Les autoritats locals van proclamar-la «ciutat Marmot» i van dir que hi aplicarien les meves sis recomanacions. Va ser una decisió de l'Ajuntament, no dels professionals sanitaris, i això està molt bé, però calen també mesures d'abast nacional. Li posaré un exemple dels primers anys de la infància. Les dades deixen clar que

els progenitors tenen un paper cabdal en la qualitat del desenvolupament d'aquesta etapa. L'aportació dels pares –abraçar, parlar, cantar, jugar...– és important. Els infants que reben més atencions d'aquesta mena tenen un millor desenvolupament cognitiu, lingüístic, social, emocional i de comportament. Però en la situació social també hi influeixen les polítiques locals; per exemple, si l'ajuntament té una política d'habitatge. ¿Ofereix bons habitatges, sobretot per a les famílies amb nens petits? Però també els afecten les polítiques nacionals. Hem comparat la pobresa infantil a diversos països, on aquest indicador es mesura en termes relatius; és a dir, segons la renda mediana, abans i després de les transferències socials. Les diferències són enormes.

Per reduir les desigualtats sanitàries, caldria centrar l'atenció en aquestes sis polítiques:

- 1** Proporcionar a tots els infants les millors condicions de partida.
- 2** Permetre que tots els nens, joves i adults maximitzin les seves capacitats i controlin la seva pròpia vida.
- 3** Crear un marc laboral just i oferir feines de qualitat per a tota la població.
- 4** Garantir un nivell de vida sa per a tothom.
- 5** Crear i desenvolupar comunitats i entorns sans i sostenibles.
- 6** Promoure i consolidar la prevenció sanitària.

A Suècia, per exemple, l'índex de pobresa infantil abans d'impostos i transferències és del 32%, semblant al que té Letònia. Després dels impostos i les transferències, a Suècia la pobresa infantil cau fins al 12%, mentre que la de Letònia passa només del 32% al 25%. És a dir, que a Suècia són conscients que la pobresa infantil és negativa, i per reduir-la recorren als impostos i a les prestacions.

¿Com es defineix una bona pràctica parental i com influeix positivament en la salut dels fills?

Naturalment, per criar bé els fills el primer que cal és alimentar-los i oferir-los estabilitat. Però també fan falta dos elements: la presència de coses bones i l'absència de les dolentes. No és ben bé el mateix. Com he dit abans, per criar bé els fills cal llegir-los, parlar-hi, abraçar-los, cantar-hi, jugar-hi... Aportar-los coses i estimar-los, i tot el que implica l'amor pels fills. Malauradament, veiem que tot això sol estar condicionat per l'entorn social. Com més baixa és la renda, menys probable és que els pares ofereixin als fills aquestes coses positives, en part per les pressions ambientals. L'altre factor que influeix en la bona pràctica parental és l'absència de coses dolentes. Tenim molta informació sobre les experiències infantils negatives, que poden ser de diversos tipus: maltractament físic i psicològic, abusos sexuals i pertorbacions de l'àmbit familiar.

¿Quines conseqüències creu que tindrà la crisi econòmica sobre la salut? ¿Podem impedir-les? ¿Com afecten els diferents grups socials?

A curt termini, els efectes que observem tenen a veure amb la salut mental i el suïcidi. A tot Europa hi ha indicis que, si no s'inverteix en protecció social, un increment mitjà del 3% en l'atur es relaciona amb un augment del 3% en la taxa nacional de suïcidis. I al contrari, com més gasta un país en protecció social, menys augmenten els suïcidis quan puja l'atur. Així que, a Europa occidental, on els països són prou generosos en matèria de protecció social,

un 3% d'augment de l'atur representa menys de l'1% d'augment dels suïcidis, mentre que a Europa central i oriental l'augment de la taxa de suïcidis s'acosta més al 2-3%. Quan l'economia baixa, l'atur no afecta tothom de la mateixa manera: com més anys de formació, menys probabilitat de quedar a l'atur, i viceversa. Quan veig els indignats als carrers de Madrid, amb més del 50% d'atur juvenil –encara que hi pot haver ocupació oculta, per exemple, a l'economia submergida, el nivell d'atur no deixa de ser elevat–, crec que tenen motius per indignar-se, per estar furiosos, perquè la promesa tàcita –que si t'hi esforces i estudies trobaràs feina i tindràs bones condicions de vida– no s'ha complert.

¿Com s'han d'harmonitzar les agendes econòmica i social a Europa?

La magnitud de les desigualtats sanitàries ens indica moltes coses sobre com funciona la nostra societat. Fixi's en el cas d'Espanya. Va passar de ser un règim feixista força primitiu per esdevenir una democràcia liberal, amb alts i baixos. Ha reduït la pobresa i millorat les condicions de vida, entre les quals la salut. Les millores sanitàries ens aporten molta informació sobre com funcionava la societat. A l'altre extrem d'Europa, després de la caiguda del comunisme, hi ha hagut una mica de tot. La sanitat de països com ara la República Txeca o Polònia ha millorat espectacularment, però les desigualtats també hi han augmentat. A l'antiga URSS, en canvi, no li ha anat tan bé: la trajectòria sanitària ha estat molt accidentada, en part a causa del col·lapse social. En lloc de substituir el comunisme per alguna cosa que funcionés bé, el van canviar per un règim força disfuncional. Podem dir que les millores socials i sanitàries són indissociables. No només fa falta invertir en el sector sanitari, sinó també en educació, protecció social i desenvolupament infantil: tot és vital.

Entrevista per **Joan Costa-i-Font**, professor d'economia política a la London School of Economics (LSE).

R

Ressenya

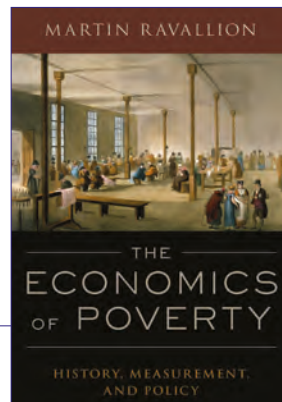
Noves mirades a la pobresa

Roger Senserrich, director de Comunicacions a Connecticut Voices for Children

Una anàlisi de la distribució de la renda i la riquesa en una societat pot mostrar com s'hi reparteixen els guanys del creixement, però no té per què donar una explicació coherent sobre l'experiència de viure sota una escassetat extrema o quines polítiques públiques ajuden els que menys tenen.

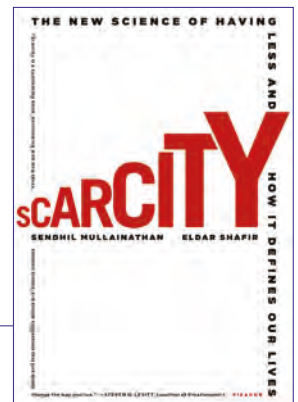
Els llibres que ens ocupen aquí intenten donar resposta a aquestes dues preguntes mitjançant una anàlisi econòmica estrictament centrada en la realitat i l'experiència de la pobresa, però des de perspectives ben diferents. L'enfocament de Ravallion a *The economics of poverty* és una mirada global a la pobresa; es tracta d'un complet manual que ofereix un recorregut pel coneixement teòric i empíric de la pobresa. A *Scarcity*, en canvi, Sendhil Mullainathan i Eldar Shafir aborden el problema de la pobresa des del cantó oposat, estudiant com afecta aquells qui la pateixen.

Ravallion obre el seu llibre fent un repàs exhaustiu del paper que ha tingut l'anàlisi de la pobresa en la teoria econòmica. Els economistes clàssics del començament del segle



Martin RAVALLION: *The economics of poverty. History, measurement, and policy*

Oxford i Nova York: Oxford University Press, 2016



Sendhil MULLAINATHAN i Eldar SHAFIR: *Scarcity. The new science of having less and how it defines our lives*

Nova York: Times Books, Henry Holt and Company, 2013

XIX sovint només van plantejar solucions o estratègies per millorar la situació dels més necessitats com una eina per promoure l'estabilitat social, no com un fi en si mateix. No va ser fins al final del segle, amb l'utilitarisme primer i, sobretot, amb el sorgiment del moviment obrer, que la pobresa i la desigualtat van passar a ocupar un paper cabdal en el debat públic als països industrialitzats.

Ravallion utilitza aquest resum històric dels debats teòrics com una introducció a les complexitats que implica analitzar, mesurar i combatre la pobresa. Cadascun dels apartats del llibre combina la divulgació amb explicacions formals de la teoria econòmica.

The economics of poverty és exhaustiu. Després de la panoràmica teòrica, la segona part del llibre detalla el problema de la definició de la pobresa, que varia segons com mesurem l'accés als recursos, les oportunitats, els serveis o la seguretat econòmica dels afectats.

La part empírica del llibre posa de manifest la rellevància que hi tenen els indicadors. Ravallion examina l'extensa literatura sobre l'evolució global de la desigualtat i dels nivells de pobresa –tant en conjunt com per a cada país–, els models teòrics sobre desigualtat i desenvolupament, i com aquests models s'ajusten a la realitat de les dades. Finalment, tanca el llibre amb una enumeració detallada de desenes d'estratègies per combatre la pobresa, des de les transferències directes fins a la liberalització comercial, passant pels serveis universals o la reforma de l'administració, i mostra l'evidència empírica dels efectes de cada estratègia.

La virtut principal de *The economics of poverty* és la seva enorme escala: examina un problema que és extraordinàriament complex des d'una àmplia varietat de perspectives. Ravallion és plenament conscient de les considerables diferències teòriques i pràctiques que implica parlar de pobresa en països en desenvolupament i en països rics. L'autor se centra sobretot en els problemes del primer grup, certament més apressants, i sovint deixa de banda els problemes i debats públics dels països desenvolupats.

Malgrat aquestes limitacions, *The economics of poverty* és una autèntica enciclopèdia de polítiques públiques, estratègies i indicadors utilitzats per tot el món. Es tracta d'una obra de referència immensament útil tant per entendre la pobresa com per pensar i avaluar possibles solucions.

En analitzar la pobresa des d'una perspectiva agregada és fàcil perdre els matisos sobre el que passa més enllà de les estadístiques, la història que hi ha al darrere de les dades. Si Ravallion ofereix una mirada a la pobresa a gran escala, Sendhil Mullainathan i Eldar Shafir agafen el camí contrari: *Scarcity: the new*

science of having less and how it defines our lives versa precisament sobre l'experiència de la pobresa. *Scarcity* no pretén parlar de les causes de la pobresa, sinó de les seves conseqüències. És un llibre quasi minimalista, que se centra en els qui pateixen directament la pobresa i com aquesta situació afecta les seves vides.

El punt de partida de Mullainathan i Shafir és l'economia del comportament i, concretament, l'efecte que té l'escassetat en aquells que la pateixen a l'hora de prendre decisions racionals. Els autors parteixen d'una idea aparentment senzilla, però molt potent: la dificultat que tots tenim a l'hora de prendre decisions en situacions d'estrès. L'argument és que la pobresa implica situacions de privació, per la qual cosa els qui la pateixen viuen en un estat de tensió contínua que els impedeix d'actuar de manera efectiva.

Els qui pateixen situacions de privació viuen en un estat de tensió contínua que els impedeix actuar de manera efectiva

Mullainathan i Shafir combinen un nodrit volum d'evidència empírica tant d'experiments naturals com en laboratori per desenvolupar aquesta idea. L'escassetat i la privació generen una resposta cognitiva que fa que ens centrem en el curt termini, tot mirant de trobar solucions per als problemes immediats. Els autors descriuen la presa de decisions com un problema d'amplada de banda: si no hi ha estrès podem avaluar les opcions i prioritzar pensant en el llarg termini, però en situació d'escassetat el nostre cervell respon a la defensiva i intenta resoldre tan sols el que tenim just al davant. Aquesta atenció en la immediatesa explica, per exemple, la dificultat que tenen les persones amb pocs ingressos per estalviar, evitar endeutar-se o acudir a cursos de formació de diversos mesos sense veure's distretes per altres neguits. La nostra

ment està dissenyada per respondre a emergències i centrar tota l'atenció en el que tenim just al davant; aquesta característica pot ser útil en situacions de perill, però no és gaire operativa a l'hora de trobar feina o mirar de pagar el lloguer.

La implicació directa d'aquesta hipòtesi és que les decisions aparentment irracionals dels pobres són, de fet, una conseqüència i no una causa de la pobresa. La tensió constant per no saber si arribaran a final de mes és una experiència extraordinàriament dura, gairebé inimaginable per a algú de classe mitjana. Tot plegat pot arribar a l'extrem de provocar estrès posttraumàtic, i no és estrany que entorbeixi el procés de presa de decisions.

La complexitat de la pobresa: de les dades i les grans tendències a la dificultat de traduir polítiques públiques en intervencions efectives

El resultat és que sovint les famílies que afronten la pobresa actuen de manera impulsiva, atenent les necessitats immediates en lloc de planificar a mitjà termini. *Scarcity* explica per què una família pobra gasta diners en activitats escapistes, buscant maneres de relaxar-se davant l'abassegadora allau d'emergències i problemes, i com la tensió familiar pot fer que els infants rendixin menys a escola o que el mateix rendiment laboral dels pares se'n ressentí.

Si volem reduir la pobresa, per tant, la prioritat ha de ser impulsar polítiques públiques que canviïn aquest cercle viciós, tant si és simplificant el procés de presa de decisions com si es fa mitjançant programes pensats per reduir el nivell d'estrès immediat de les famílies.

Segons els autors, un sistema de llars d'infants públiques pot ser que sigui més efectiu si les places s'assignen de manera automàtica,

i així els pares no han de perdre el temps decidint a quina llar d'infants enviaran els fills. Un programa de formació professional començarà amb classes de formació general bàsica, i només donarà opcions per triar i especialitzar-se un cop que els alumnes se sentin còmodes en el sistema.

Una intervenció efectiva seria fer transferències monetàries a les persones que les necessitin, tant mitjançant ajudes adreçades als serveis (habitatge públic, per exemple) com amb transferències monetàries directes. Qualsevol programa que faci minvar la percepció d'escassetat de manera immediata farà que els receptors puguin afrontar amb més calma altres problemes a llarg termini (estalvi, salut, educació).

Tanmateix, el problema de l'argument que presenta *Scarcity* és que respon a una pregunta molt limitada, l'experiència de la pobresa, però sense abordar-ne les causes. Encara que és una resposta útil i necessària a una certa retòrica que tendeix a culpar les víctimes de la pobresa de la seva pròpia situació i per entendre per què és tan complicat escapar-ne, l'anàlisi només és vàlida per explicar la persistència de la pobresa en una sèrie de contextos, no les causes. També és molt útil per avaluar el disseny de polítiques públiques que vulguin trencar les trampes de la pobresa i promoure la mobilitat social, però no per abordar estratègies de desenvolupament econòmic.

Arribats a aquest punt ens trobem que el monumental volum de Ravallion –ambiciós, complex i detallat– resulta imprescindible. Tots dos llibres, en conjunt, constitueixen un recordatori potent de la complexitat de la pobresa. Ravallion ens ofereix les dades i les grans tendències; Mullainathan i Shafir, la dificultat de traduir polítiques públiques en intervencions efectives.

P

Bones pràctiques

Programa Incorpora

Incorpora és un programa d'integració sociolaboral que promou la inserció laboral de joves en situació o risc d'exclusió social.

Rosa Suñol, directora de l'Institut Universitari Avedis Donabedian (UAB)

1

Problemàtica

La destrucció d'ocupació és considerable a Europa, però, a Espanya, ha estat especialment intensa i ha afectat en major mesura els joves.

Entre les debilitats estructurals que influeixen en aquest fenomen hi ha l'elevada taxa d'abandonament escolar, la polarització del mercat de treball, l'escàs pes relatiu de la formació professional de grau mitjà i el difícil accés al mercat laboral dels grups en risc d'exclusió social.

A aquests factors de risc s'hi han d'afegir els de tipus socioeconòmic: viure en un entorn desfavorable, no tenir ingressos, ser víctima de possibles situacions d'abús, etc. Concretament, dels joves atesos pel Programa Incorpora el 2016, observem que un 9,4% tenen alguna discapacitat intel·lectual; un 5,6%, una discapacitat física; un 4,3% pateixen un trastorn mental, un 5,0% són joves tutelats o extutelats; un 5,1% han estat privats de llibertat, i el 24% són joves immigrants.

2

Plantejament

El treball conjunt entre les entitats del Programa Incorpora d'un mateix territori contribueix a millorar els resultats en termes reals de la integració laboral.

Es duu a terme per mitjà d'una xarxa de 380 entitats que treballen conjuntament per facilitar oportunitats d'ocupació. Es desplega una àmplia cartera de serveis per a joves, que inclou:

- Serveis als joves:** valoració integral, orientació i disseny de l'itinerari individualitzat, amb l'acompanyament oportú. A més a més, inclou 150 punts de formació Incorpora i 42 punts d'autoocupació.
- Serveis a empreses:** es dona suport en l'exercici de la responsabilitat social corporativa, els processos de preselecció, el seguiment de la incorporació, l'assessorament, la formació i les pràctiques a mida de les necessitats de l'empresa. Ben aviat, mitjançant un programa cofinançat pel Fons Social Europeu, es facilitaran ajuts directes a les empreses per a la contractació de joves.

3

Resultats

Els resultats indiquen que un bon programa d'acompanyament del jove incideix en l'efectivitat del procés d'inserció laboral, i que cal continuar treballant per millorar l'accessibilitat de col·lectius amb elevat risc d'exclusió social.

L'any 2016 el Programa Incorpora va atendre **22.473** joves, dels quals **7.003** van aconseguir una inserció laboral (31,2%). Es van generar **8.359** insercions i **174** iniciatives d'autoocupació. Un 47% dels contractes van ser per a dones i la mitjana de durada dels contractes va ser entre un i tres mesos. Entre les principals àrees d'activitat cal destacar la de serveis de restauració i comerç (41,5%), la de joves treballadors no qualificats en serveis (17,2%) i la de peons (13,1%). Un 16% d'aquests joves presentaven una discapacitat.

Després de deu anys de funcionament del Programa Incorpora, són molts els reptes que s'han afrontat per donar respostes a una realitat dinàmica i canviant en matèria d'ocupació dels joves.

Font: elaboració pròpia a partir de les dades de la plataforma online del Programa Incorpora de l'Obra Social "la Caixa", amb dades de l'1 de gener al 31 de desembre de 2016, i el Model Incorpora d'integració sociolaboral de l'Obra Social "la Caixa", publicat el 2016.



Obra Social "la Caixa"

Durant els 10 últims anys, des del programa Incorpora de la Fundació Bancària "la Caixa", hem creat 130.000 llocs de treball per a persones en situació de vulnerabilitat.

Gràcies als tècnics d'inserció laboral, les entitats socials i les empreses col·laboradores, podem dir que tenim la feina més bonica del món: aconseguir que d'altres trobin feina.

Conegui el programa i converteixi's en un empresari que dona vida, a www.incorpora.org

10 anys **incorpora**
feines que donen vida

Imprescindibles