



**Paro juvenil  
y pobreza  
¿Un problema estructural?**



---

## Créditos

---

### **Observatorio Social de "la Caixa"**

**Edición: Fundación Bancaria  
"la Caixa", 2017**

Av. Diagonal, 621  
08028 Barcelona

**DL: B 28894-2015**

La Fundación Bancaria "la Caixa"  
no se identifica necesariamente  
con la opinión de los autores  
de esta publicación.

---

## Sumario

---

**3 Editorial**

**4 Resumen**

**6 Barómetro**

7 Indicadores de contexto

11 Indicadores sobre juventud

**18 Artículos**

19 Bajo nivel educativo, baja participación laboral.

Un círculo vicioso difícil de romper, por Begoña Cueto

30 El reto de la Garantía Juvenil ¿solución a un problema  
estructural?, por Almudena Moreno

**40 Entrevista**

Michael Marmot: «A mayor justicia social, mejor salud»

**44 Reseñas**

Nuevas miradas a la pobreza, por Roger Senserrich

**47 Buenas prácticas**

Programa Incorpora, por Rosa Suñol

Uno de los objetivos principales de las sociedades avanzadas es proveer a sus ciudadanos de los suficientes recursos económicos, opciones laborales y oportunidades de desarrollo personal que les permitan tener una vida digna. Para lograrlo se han desarrollado mecanismos de redistribución de la riqueza y sistemas de protección social que pretenden aminorar las diferencias sociales, favoreciendo a los sectores de la población más necesitados. El fin último es construir sociedades más inclusivas, solidarias y cohesionadas, en las que la pobreza y la exclusión social, en sus diferentes facetas, desaparezcan o se reduzcan a la mínima expresión.

La reciente crisis económica ha supuesto un enorme desafío en el logro de este gran objetivo. Entre otras consecuencias, la crisis ha implicado una disminución de los recursos disponibles para los sistemas de protección social. Al mismo tiempo, ha afectado con particular intensidad a las personas que disponían de menos recursos económicos, laborales y educativos, y ello ha tenido como resultado un incremento de la desigualdad, la pobreza y la exclusión.

En el caso de España, la crisis ha sido especialmente larga y profunda, ha repercutido de manera muy negativa en el mercado laboral y ha perjudicado enormemente al colectivo de los jóvenes. Reflexionar sobre esta cuestión tiene la máxima importancia, ya que la situación económica de los jóvenes de hoy y sus oportunidades (o la falta de ellas) en el mercado de trabajo determinarán el grado de bienestar y las condiciones de vida de los hogares del futuro.

El *Dossier* pretende aportar resultados y elementos para analizar todas estas cuestiones, en particular la relación de los jóvenes y el mercado laboral, porque es necesaria una reflexión bien documentada para adoptar decisiones efectivas que incrementen las oportunidades laborales de los jóvenes.

La Obra Social "la Caixa" está profundamente comprometida en mejorar la situación de los jóvenes, y para ello ha puesto en marcha programas que pretenden dotarles de oportunidades laborales, como el Programa Incorpora, destinado a facilitar la integración laboral de las personas en riesgo de exclusión social.

---

# Resumen

---

Tras la presentación de unos indicadores generales que proporcionan una panorámica social, el Barómetro expone algunos indicadores clave para entender la situación específica de la juventud en España, comparándola con la de otros países de nuestro entorno.

A continuación se tratan dos temas de especial interés: la relación entre nivel educativo y participación de los jóvenes en el mercado de trabajo, y la eficacia del programa Garantía Juvenil como solución al desempleo juvenil.

Tras exponer la drástica caída del empleo entre los jóvenes durante la reciente crisis económica, Begoña Cueto muestra cómo un bajo nivel educativo es un obstáculo para encontrar trabajo, y pronostica un aumento del nivel de inactividad (el estado en que la persona ni tiene trabajo ni lo busca). Esta baja participación en el mercado laboral puede conducir a largo plazo no solo a una exclusión laboral, sino también social. Para evitarlo son necesarias políticas de empleo diferenciadas, dirigidas específicamente a los jóvenes con bajo nivel educativo.



---

El artículo de Almudena Moreno no se centra tanto en los antecedentes del desempleo juvenil como en la eficacia de determinadas soluciones propuestas. En concreto, analiza el denominado Programa de Garantía Juvenil y explica por qué este tipo de programas, priorizados por la Unión Europea, son muy poco conocidos entre los jóvenes de nuestro país, sobre todo por los que se encuentran en situación de inactividad. Su eficacia como instrumento para conseguir empleo es menor que en otros países de nuestro entorno, por lo que es aconsejable tomar medidas para hacerlo más efectivo, dotarlo de recursos y evaluar mejor los resultados.

La inequidad es el tema principal de la entrevista con Michael Marmot, que subraya los graves efectos que las desigualdades sociales tienen en la salud de las personas desde los primeros años de vida, y que se plasman en una mayor prevalencia de ciertas enfermedades, el inicio temprano de discapacidades y una menor expectativa de vida. Marmot propone una serie de políticas de salud pública orientadas a la reducción de las desigualdades sociales.

El *Dossier* incluye también una reseña de este número que confronta dos libros que presentan enfoques complementarios para el estudio de la pobreza: uno se centra en la evaluación y determinación de sus causas; mientras que el otro hace hincapié en las consecuencias de la pobreza en el bienestar y la toma de decisiones racionales.

El *Dossier* se cierra con una sección de buenas prácticas sobre el Programa Incorpora, donde se expone cómo el trabajo conjunto entre las entidades de un mismo territorio favorece la integración sociolaboral de los jóvenes en riesgo de exclusión social.

---

# B

# Barómetro

Selección realizada por

**Anna Villarroya,**

Profesora de Economía Aplicada

Universidad de Barcelona

---

## Sumario

---

### **7 Indicadores de contexto**

7 Visión global

### **11 Indicadores sobre juventud**

11 Jóvenes y tendencias demográficas

12 Jóvenes y relaciones familiares

13 Jóvenes y educación

14 Jóvenes y mercado de trabajo

15 Jóvenes e inclusión social

16 Jóvenes y participación

17 Jóvenes y bienestar

**Ver más datos en**  
**[www.observatoriosociallacaixa.org](http://www.observatoriosociallacaixa.org)**

# Indicadores de contexto

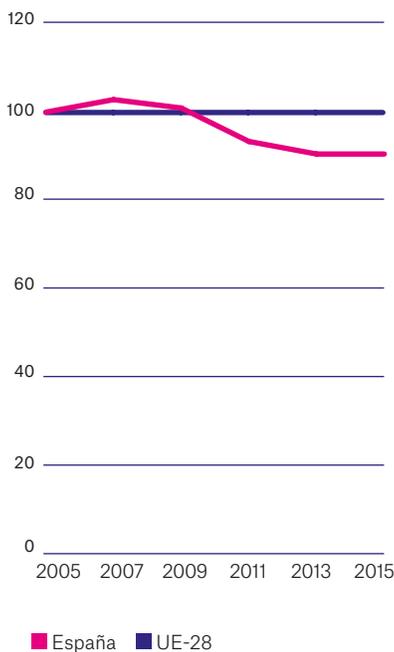
Este apartado proporciona un contexto general al resto de los datos e indicadores que se presentan en el Barómetro. Así, a partir de una serie de indicadores básicos e índices sintéticos sobre temas sociales, demográficos y económicos, esta sección ofrece una visión global y temporal sobre la situación de España en el contexto europeo o internacional.

## Visión global



### 1. Nivel de desarrollo económico

Producto Interior Bruto por habitante en Estándar de Poder Adquisitivo  
ESPAÑA Y UE-28. ÍNDICE (UE28 = 100)



90

Desde el año 2010, el PIB por habitante en Estándar de Poder Adquisitivo se encuentra por debajo de la media europea, con un valor de 90 en el año 2015.



Fuente: Eurostat, 2017.

Los datos se expresan en Estándar de Poder Adquisitivo, lo que permite la eliminación de las diferencias en los niveles de precios existente entre países y facilita, por tanto, una comparación más exacta del PIB entre países. El volumen de PIB por habitante en Estándar

de Poder Adquisitivo se expresa en relación con la media de la Unión Europea (UE-28), que toma el valor 100. De este modo, si el índice de un país es superior a 100, el nivel de PIB por habitante de ese país es superior al valor medio de la Unión Europea y viceversa.

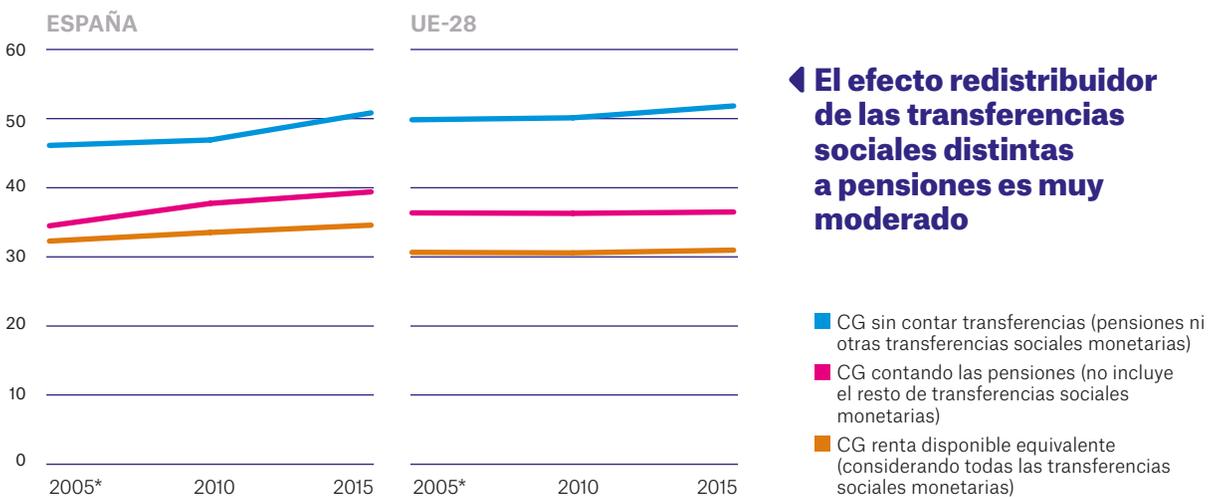
# Visión global

El **coeficiente de Gini** mide la desigualdad en la distribución de la renta. Para facilitar su interpretación, los valores (del 0 al 1) se multiplican por cien, oscilando entre cero y cien. Un coeficiente cercano a cero significa que existe una distribución más igualitaria, mientras que un coeficiente próximo a cien implica una elevada concentración de la renta en un número reducido de individuos y, por tanto, mayor desigualdad.

El **indicador AROPE** de riesgo de pobreza y exclusión social recoge una visión multidimensional de pobreza o exclusión social en la que se contabiliza la población que se encuentra, al menos, en una de estas tres situaciones: 1) por debajo del umbral de riesgo de pobreza; 2) sufriendo privación material severa; 3) con baja intensidad de trabajo en el hogar.

## 2. Desigualdad en la distribución de la renta

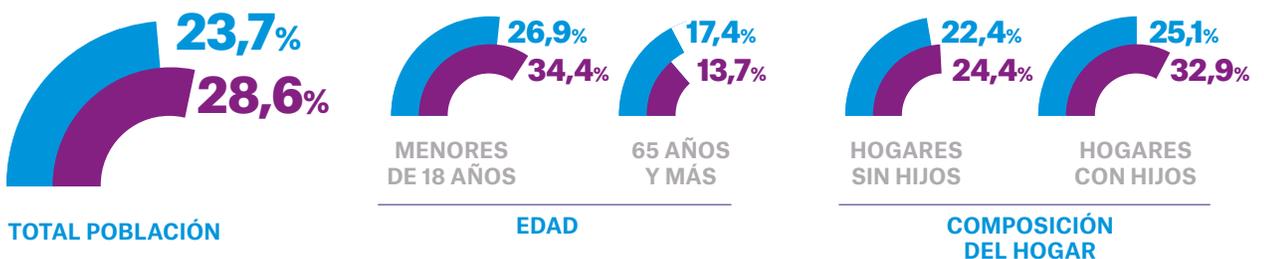
Coeficiente de Gini (CG)



Fuente: Eurostat, 2017 / \* Los datos de 2005 hacen referencia a la UE-27.

## 3. Personas en riesgo de pobreza y exclusión social

Indicador AROPE de riesgo de pobreza y exclusión social, 2015  
ESPAÑA Y UE-28



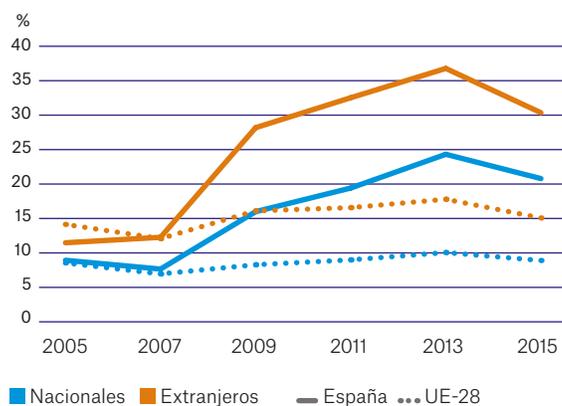
■ España ■ UE-28

Fuente: Eurostat, 2016.

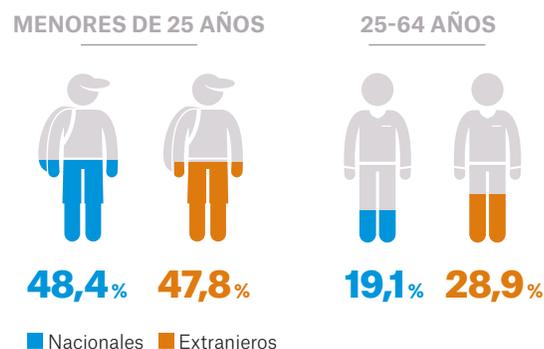


#### 4. Desempleo como factor clave en las situaciones de pobreza y exclusión social

Tasas de desempleo según nacionalidad  
MEDIA ANUAL, ESPAÑA Y UE-28



Tasas de desempleo, por grupo de edad y nacionalidad, 2015. MEDIA ANUAL, ESPAÑA



Fuente: Eurostat, 2016.

# 48,3%

Casi la mitad de los jóvenes españoles (menores de 25 años) estaban en paro en 2015, muy por encima de la media europea (UE-28 = 20,3%).

# 21%

Porcentaje de población nacional en paro, en 2015, muy por encima de la media europea (UE-28 = 9,1%).

# x2,7

En la última década, la tasa de paro de la población extranjera en España se ha multiplicado por 2,7 (2,4 en el caso de los nacionales).

Fuente: Eurostat, 2016.

#### 5. Condicionantes demográficos

Tasas brutas de cambio poblacional total y de migración neta  
ESPAÑA Y UE-28



**Gran parte del cambio poblacional producido en los últimos 10 años ha respondido a movimientos migratorios**

■ Tasas brutas de migración neta  
■ Tasas brutas de cambio poblacional total  
— España ... UE-28

Fuente: Eurostat, 2016.

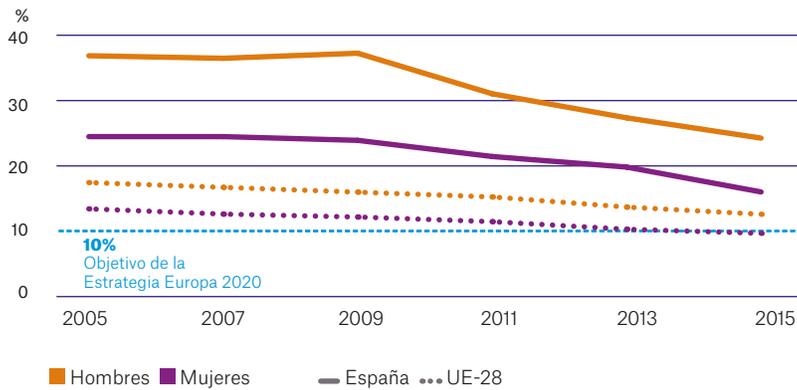
Los cambios poblacionales totales, recogidos en las tasas brutas de cambio poblacional total, pueden producirse por variaciones de la población motivadas por cambios

naturales (nacimientos y defunciones) y por movimientos migratorios (tasas brutas de migración neta).



## 6. Limitaciones a la formación de capital humano y a las posibilidades de crecimiento económico y bienestar social

Tasa de abandono temprano de la educación y la formación según sexo ESPAÑA Y UE-28



**En 2015, el porcentaje de abandono temprano de la educación y la formación fue del 20%, lejos del objetivo prioritario de la Estrategia Europa 2020 (10%)**

Fuente: Eurostat, 2016.

## Abandono de la formación

# 15,8%

Porcentaje de mujeres (18-24 años) que, en 2015, abandonaron la educación o la formación (UE-28: 9,5%)

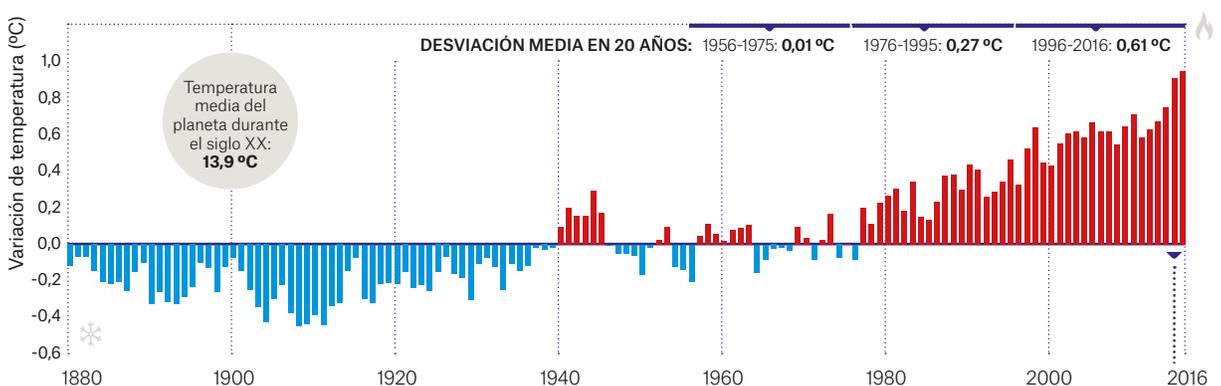
# 24%

Porcentaje de hombres (18-24 años) que, en 2015, abandonaron la educación o la formación (UE-28: 12,4%).

Fuente: Eurostat, 2016.

## 7. El reto del cambio climático

Variaciones anuales, respecto a la media del siglo XX, de la temperatura de la Tierra, entre 1880 y la actualidad



### TEMPERATURAS RÉCORD

**2014, 2015 y 2016 han sido los años más cálidos de los que se tiene registro.** Este aumento de la temperatura media ha ido acompañado de fenómenos extremos, como el récord de bajas temperaturas en Europa durante el mes de enero de 2017.

Fuente: NOAA, Diciembre 2016.

# Indicadores sobre juventud

En esta sección se presentan una serie de indicadores clave para conocer la situación de los jóvenes en España.

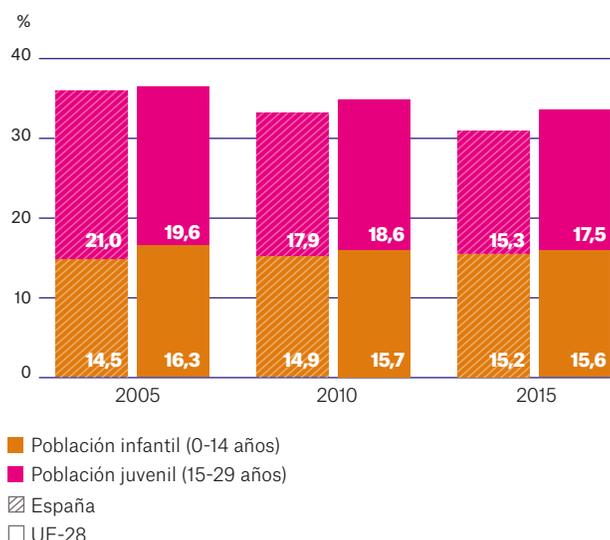
La mayoría de ellos están contruidos o proceden de bases de datos internacionales: el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA), la Encuesta de Población Activa de la UE (EU-LFS) y el Eurobarómetro, y nacionales: la Encuesta de Inserción Laboral de Titulados Universitarios, la Encuesta de Condiciones de Vida del INE y la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA.

## Jóvenes y tendencias demográficas



### 1. Envejecimiento de la población

Porcentaje de población infantil y juvenil respecto al total de la población ESPAÑA Y UE-28



Fuente: Eurostat, 2016.

## 30 años

En el año 2015, solo un tercio de la población española -alrededor de 14 millones de habitantes- tenía menos de 30 años

## 15,3%

Porcentaje de españoles que, en 2015, tenía entre 15 y 29 años (2005 = 21%)

## 17,5%

Porcentaje de europeos que, en 2015, tenía entre 15 y 29 años (2005 = 19,6%)

## 42,3 años

Edad mediana de la población española en 2015 (2005 = 38,6 años)

Fuente: Eurostat, 2016.

# Jóvenes y relaciones familiares

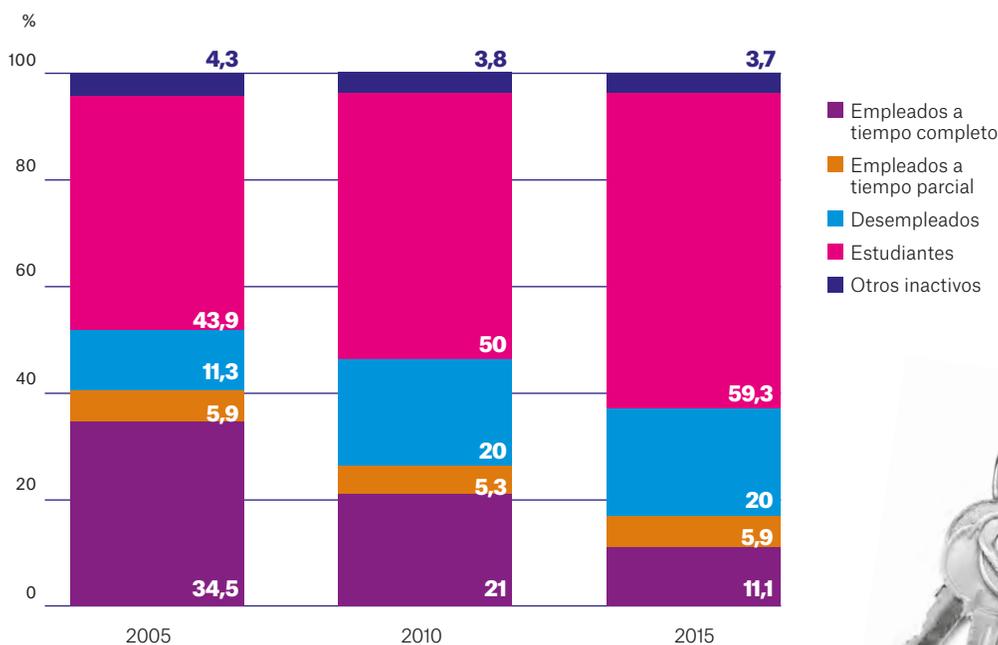


La situación económica de los jóvenes que viven con sus padres ha cambiado a lo largo de los últimos diez años. En 2005, el 44% de los jóvenes que vivían con sus

padres estudiaba, frente a casi el 60% en 2015. En 2005, el 40% de ellos trabajaba, más del doble que diez años más tarde (17%).

## 2. Transición a la edad adulta

Porcentaje de jóvenes adultos (18-24 años) que viven con sus padres, según el tipo de actividad



Fuente: Eurostat, 2016.

**Los hombres jóvenes abandonan el hogar de los padres casi 2 años más tarde que las mujeres**

HOMBRES

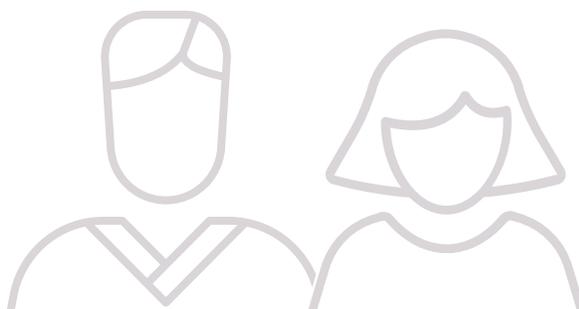
**30,1 años**

(UE-28: 27,2 años)

MUJERES

**28 años**

(UE-28: 25,1 años)

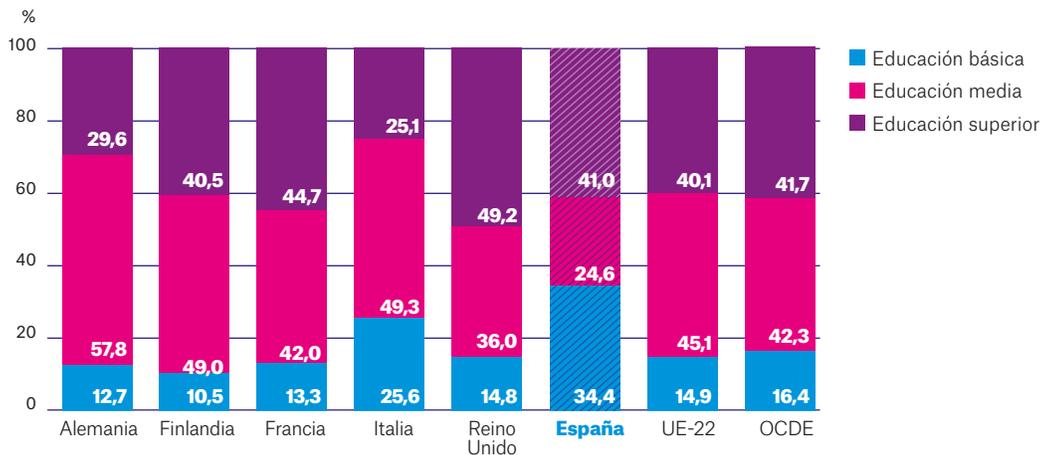


Fuente: Eurostat, 2016.



## 3. Nivel educativo de los jóvenes

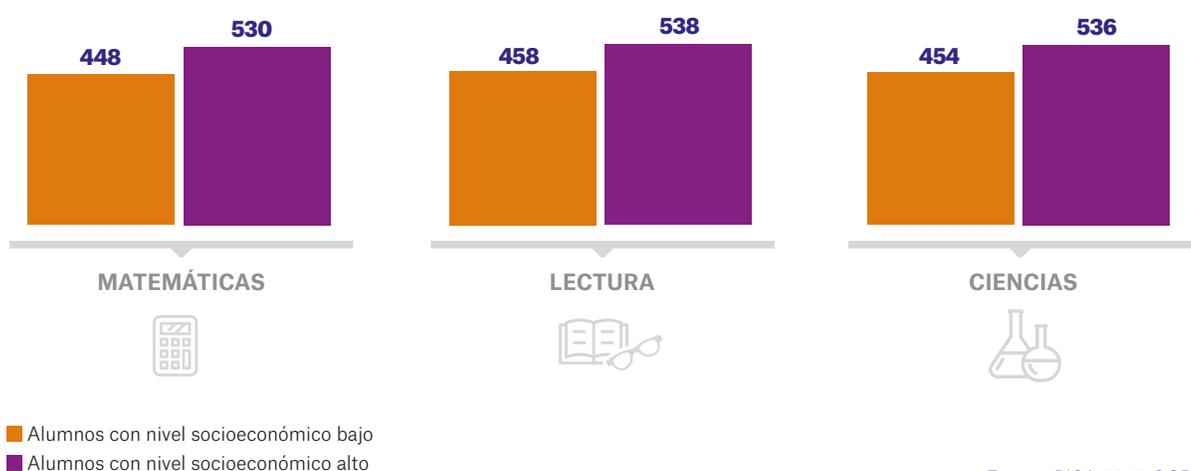
Porcentaje de la población entre 25 y 34 años según el nivel de estudios alcanzado, 2015



**En comparación con otros países, existe una proporción elevada de jóvenes adultos con niveles de educación básica (34,4%) y terciaria (41%) y, por tanto, una menor proporción de jóvenes adultos con educación media (24,6%)**

Fuente: OCDE, 2016.

Puntuación media de los alumnos de 15 años según el estatus socioeconómico, 2015



Fuente: PISA 2015, OCDE.

La diferencia entre el rendimiento medio de los alumnos más y menos favorecidos socioeconómicamente, en 2015 en España, fue de 80 puntos en las tres competencias: lectura (80), ciencia y matemáticas (82).

Ello equivale a un retraso estimado de dos años de enseñanza (el avance registrado de un año escolar representa alrededor de 40 puntos en las pruebas).

# Jóvenes y mercado de trabajo

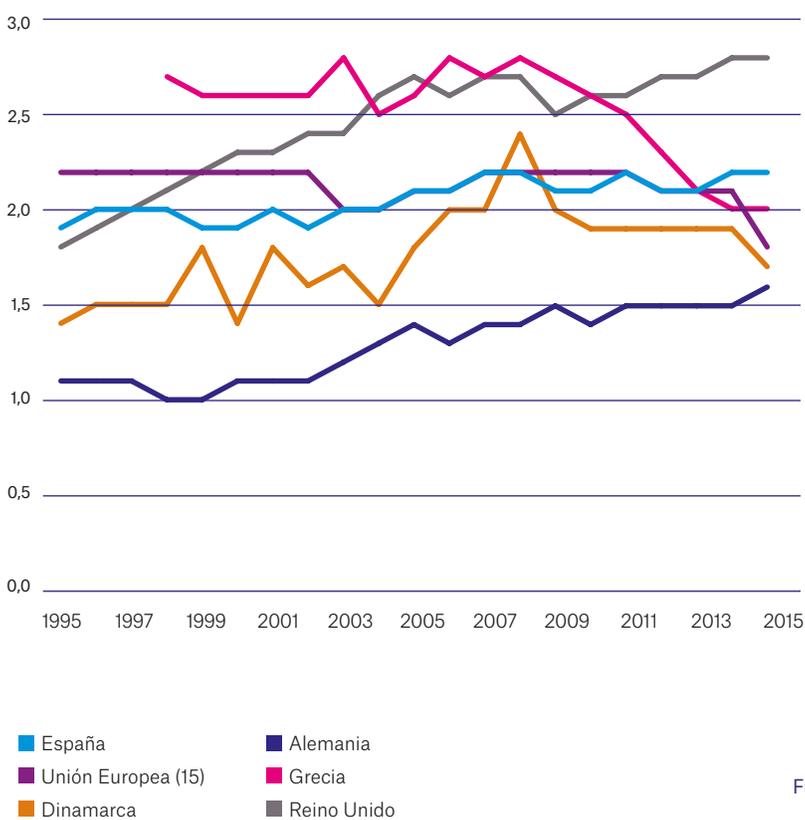


El gráfico 4 muestra la evolución histórica de la ratio entre el desempleo juvenil y el desempleo general en España en comparación con otros países de nuestro

entorno. En nuestro país se observa el carácter estructural del desempleo juvenil, acentuado, en los últimos años, por la crisis económica.

## 4. Acceso de los jóvenes y participación en el mercado laboral

Evolución de la ratio de desempleo joven (16-29 años) sobre el desempleo total, 1995-2015



**x2**

En los últimos veinte años, el desempleo juvenil prácticamente ha doblado el desempleo general

Fuente: elaboración de Almudena Moreno a partir del European Labour Force Survey (2016).

## Transición al mercado de trabajo:

**65,2%**

Tasa de empleo, en 2015, de los jóvenes (20-34 años) que se graduaron en los niveles de educación media y superior en los tres últimos años (UE-28: 76,9%, Objetivo UE H2020: 82%)

**24,2%**

Porcentaje de jóvenes (20-34 años) que, en 2015, ni trabajaban ni estudiaban (UE-28: 18,9%)

**79%**

De los jóvenes (19-30 años) tiene la impresión de que han sido excluidos de la vida económica y social a raíz de la crisis (UE-28: 57%)

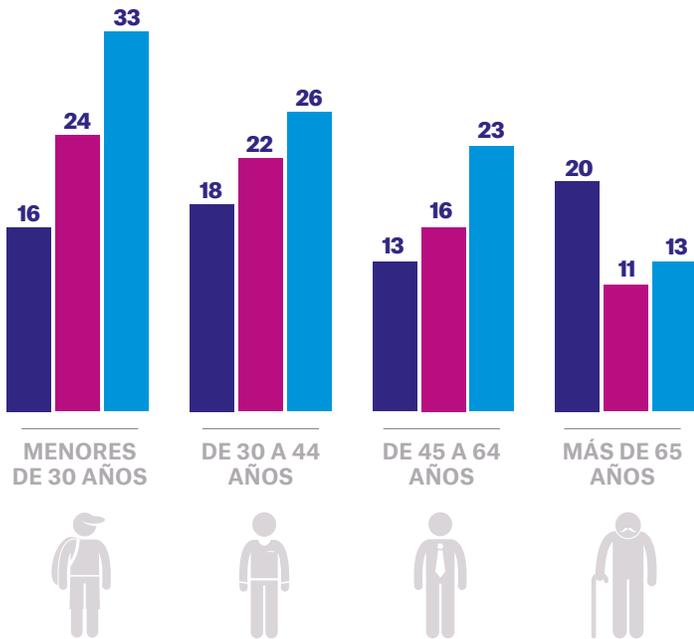
Fuente: Eurostat, 2016.

Fuente: Eurobarómetro, 2016.



## 5. Impacto de la pobreza y la exclusión social entre los jóvenes

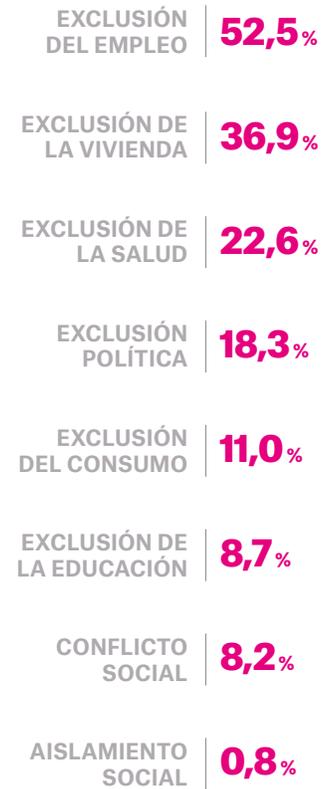
Tasa de exclusión social por grupos de edad  
ESPAÑA, 2013



■ 2007 ■ 2009 ■ 2013

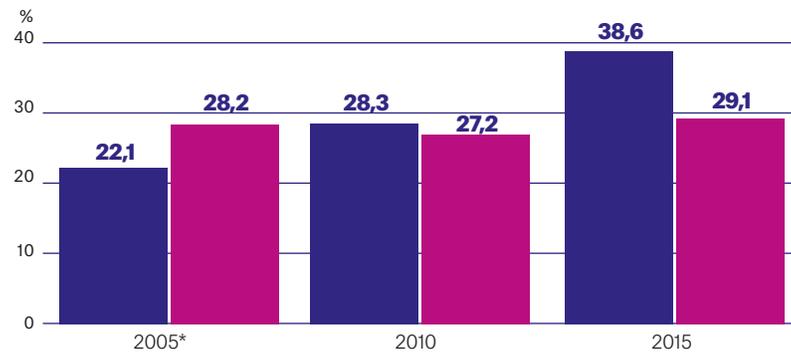
**La exclusión social afecta con especial fuerza a la población más joven**

Porcentaje de población menor de 30 años afectada por las diferentes problemáticas vinculadas a la exclusión social 2013



Fuente: elaboración de Nerea Zugasti a partir de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA.

Jóvenes (15-29 años) en riesgo de pobreza y exclusión social  
ESPAÑA Y UE-28



■ España ■ UE-28

**38,6%**

**En 2015, casi 4 de cada 10 jóvenes españoles estaba en riesgo de pobreza y exclusión social, casi 10 puntos más que en la UE-28 (29,1%)**

Fuente: Eurostat, 2016 / \* Los datos de 2005 hacen referencia a la UE-27.

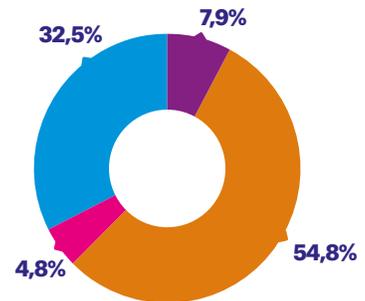


## 6. Participación e implicación social de los jóvenes

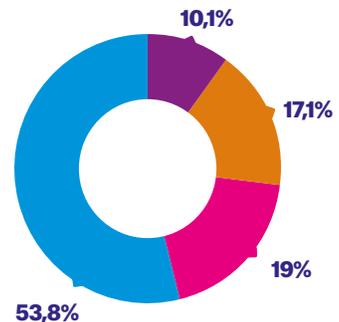
Participación de los jóvenes (16-29 años) en actividades políticas y de voluntariado ESPAÑA

- Sí
- No, porque no está interesado
- No, por falta de tiempo
- No, por otras razones

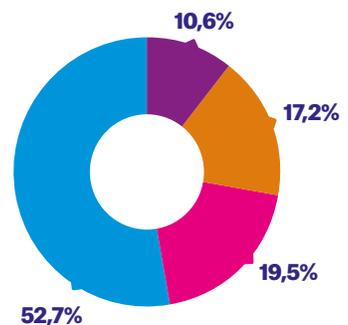
ACTIVIDADES POLÍTICAS



ACTIVIDADES DE VOLUNTARIADO AL MARGEN DE ORGANIZACIONES



ACTIVIDADES DE VOLUNTARIADO A TRAVÉS DE ORGANIZACIONES



Uno de cada 10 jóvenes en 2015 participaron en actividades de voluntariado a través de una organización, y un porcentaje similar lo hizo al margen de organizaciones. Entre los motivos esgrimidos para no participar en este tipo de actividades destacan la falta de tiempo entre las mujeres (23% frente a un 16% de los hombres) y la falta de interés entre los hombres (21% frente a un 13% de las mujeres).

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2015, INE (2016).

### Jóvenes (16-29 años) y participación cultural:

# 75%

Porcentaje de jóvenes que, en 2015, fueron al cine en los últimos 12 meses: 29 puntos más que el total de la población (46%)

# 39%

Porcentaje de jóvenes que, en 2015, visitaron lugares de interés cultural en los últimos 12 meses: 5 puntos más que el total de la población (34%)

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2015, INE (2016).

### Jóvenes (16-29 años) e Internet:

# 91%

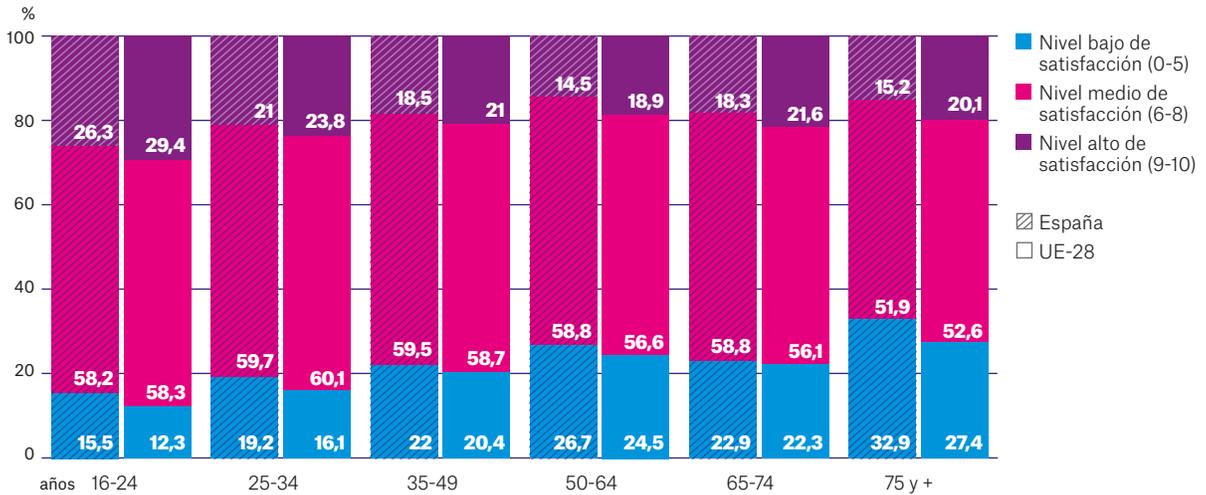
Porcentaje de jóvenes que, en 2016, se conectaron diariamente a internet (UE-28: 91%): 24 puntos más que el total de la población (67%)

Fuente: Eurostat, 2016.



## 7. ¿Cuál es el nivel de satisfacción con la vida de los jóvenes?

Satisfacción con la vida según franja de edad, 2013  
ESPAÑA Y UE-28

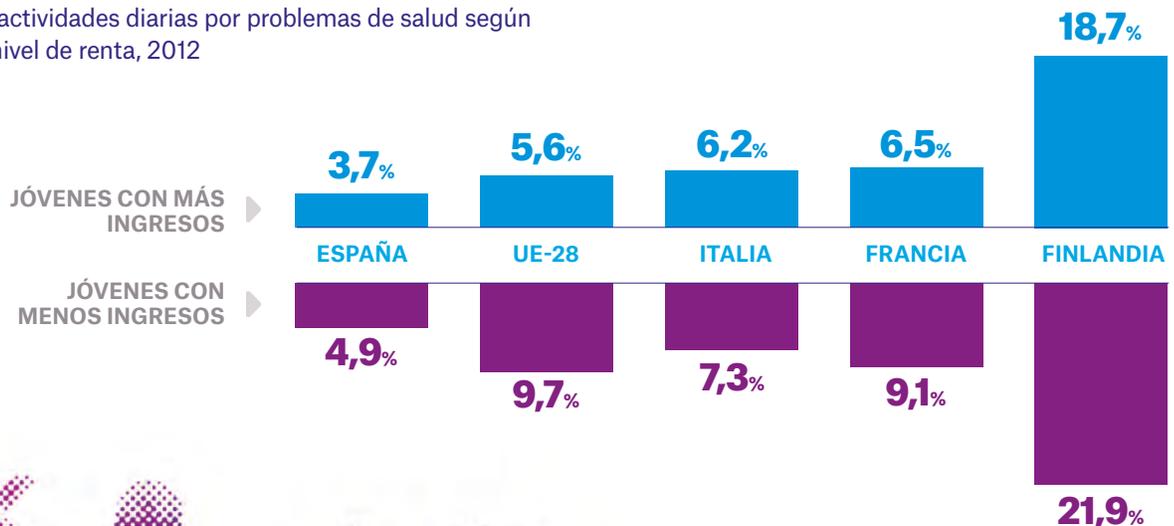


Fuente: Eurostat (EU-SILC 2013).

El gráfico 7 muestra cómo la población joven tiende a manifestar niveles superiores de satisfacción con la vida. En 2013, el 26,3% de los jóvenes españoles

entre 16 y 24 años manifestaban un nivel de satisfacción alto con la vida: 3 puntos por debajo de la media de la UE-28 (29,4%).

Jóvenes (16-29 años) con limitaciones en la realización de actividades diarias por problemas de salud según el nivel de renta, 2012



Fuente: Eurostat (EU-SILC 2012).

---

# A

## Artículos

---

### Sumario

---

#### **19 Bajo nivel educativo, baja participación laboral**

Un círculo vicioso difícil de romper

Begoña Cueto

Profesora titular de Economía Aplicada, Universidad de Oviedo

#### **30 El reto de la Garantía Juvenil**

¿solución a un problema estructural?

Almudena Moreno

Profesora titular de Sociología, Universidad de Valladolid

---

# Bajo nivel educativo, baja participación laboral

## Un círculo vicioso difícil de romper

**Begoña Cueto**, profesora titular de Economía Aplicada  
Universidad de Oviedo



La crisis económica ha tenido un fuerte impacto en los jóvenes menores de 30 años. Así, ha reducido sus tasas de empleo, a la vez que aumentaban las de desempleo e inactividad, situación que incluye a las personas que no trabajan ni buscan activamente empleo. La destrucción de empleo ha afectado principalmente a los jóvenes con bajo nivel educativo, lo que puede conducir a la exclusión no solo laboral, sino también social.

Palabras clave: **nivel educativo, inserción laboral, inactividad, tasa de paro, desempleo juvenil.**

## Introducción

Uno de los efectos más graves de la gran recesión ha sido el incremento del desempleo juvenil. La destrucción de empleo fue considerable en toda Europa, pero en España ha sido especialmente intensa y ha afectado en mayor medida a los jóvenes: la tasa de paro juvenil ha llegado a superar el 50%. También hemos asistido a la extensión del término, en nuestra opinión indeseado, “ni-ni” (*neet*, en inglés: *not in education, employment or training*) para categorizar a los jóvenes que no estudian ni trabajan. En general, se ha tendido a etiquetar a los jóvenes, asumiendo que muchos de ellos, ante las dificultades para encontrar un trabajo, “no hacían nada”. Quizá, bajo estas etiquetas, hay una tendencia a reducir el problema a una cuestión de edad a pesar de que la realidad es mucho más compleja. Porque a pesar de la amplia evidencia sobre la importancia de la educación para el acceso al empleo, se sigue hablando del desempleo juvenil como si fuera un concepto homogéneo, sin tener en cuenta que los problemas de inserción laboral de los jóvenes son muy diferentes. En particular, los jóvenes con bajo nivel de cualificación tienen un problema tanto de desempleo como de inactividad.

---

La menor tasa de actividad de los jóvenes está  
muy relacionada con su nivel de estudios.  
Cuanto menor es el nivel educativo,  
mayor es la situación de inactividad

---

El análisis del desempleo nos ofrece un panorama parcial de la situación laboral juvenil porque, además de empleo y desempleo, hay una tercera situación: la inactividad, que en el caso de los jóvenes es muy relevante, puesto que están en una etapa vital en la que los estudios suelen ocupar un gran porcentaje del tiempo. Es necesario, pues, el análisis del desempleo y la inactividad y la composición de los grupos de personas que se encuentran en estas situaciones. Dicho análisis es clave para diseñar políticas con las que poder resolver ambos problemas (Elder, 2015). Por ello, nuestro objetivo aquí es analizar tanto el empleo como la inactividad de los jóvenes, mostrando la diversidad de situaciones en las que se pueden encontrar. Para ello, se realizará una explotación de los microdatos de la Encuesta de Población Activa (EPA).

## El empleo de los jóvenes

Con anterioridad al inicio de la crisis, las personas menores de 30 años en España presentaban tasas de empleo superiores al 50% (55,7% en 2007), mayores que la media de la Unión Europea (50,7%) y muy similares a las de países como Alemania o Suecia. En cambio, en 2015, la tasa de empleo de las personas menores de 30 años es del 33,7%, más de veinte puntos inferior a la registrada ocho años antes y casi quince

puntos inferior a la media comunitaria (47,2%). Como se observa en el gráfico 1, España es el país de la Unión Europea en el que se ha producido una mayor reducción del empleo juvenil, solo comparable a la experimentada en Italia, Grecia, Irlanda y Chipre.

Pero no todos los jóvenes se han visto igualmente afectados por la pérdida de empleo, ya que el efecto de la destrucción de empleo es muy diferente según el nivel de estudios de la persona. Como señala Requena (2016), la educación protege del desempleo en todas las fases del ciclo económico y en todas las edades. Así, el paro afecta en mayor medida a los individuos con un menor nivel de cualificación en general, y durante las recesiones en particular.

En el gráfico 2 se muestran las tasas de empleo por grupos de edad en distintos momentos del tiempo: antes de la crisis (2007), durante la crisis (2012) y en el último año para el que disponemos de datos, en el que estamos en una fase de recuperación (2016). Cada gráfico corresponde a un nivel educativo y cada línea a un año. Así, tenemos información de las diferencias en las tasas de empleo para cada grupo de edad y, además, la distancia vertical entre las líneas nos aporta datos sobre la pérdida de empleo que ha sufrido cada colectivo.

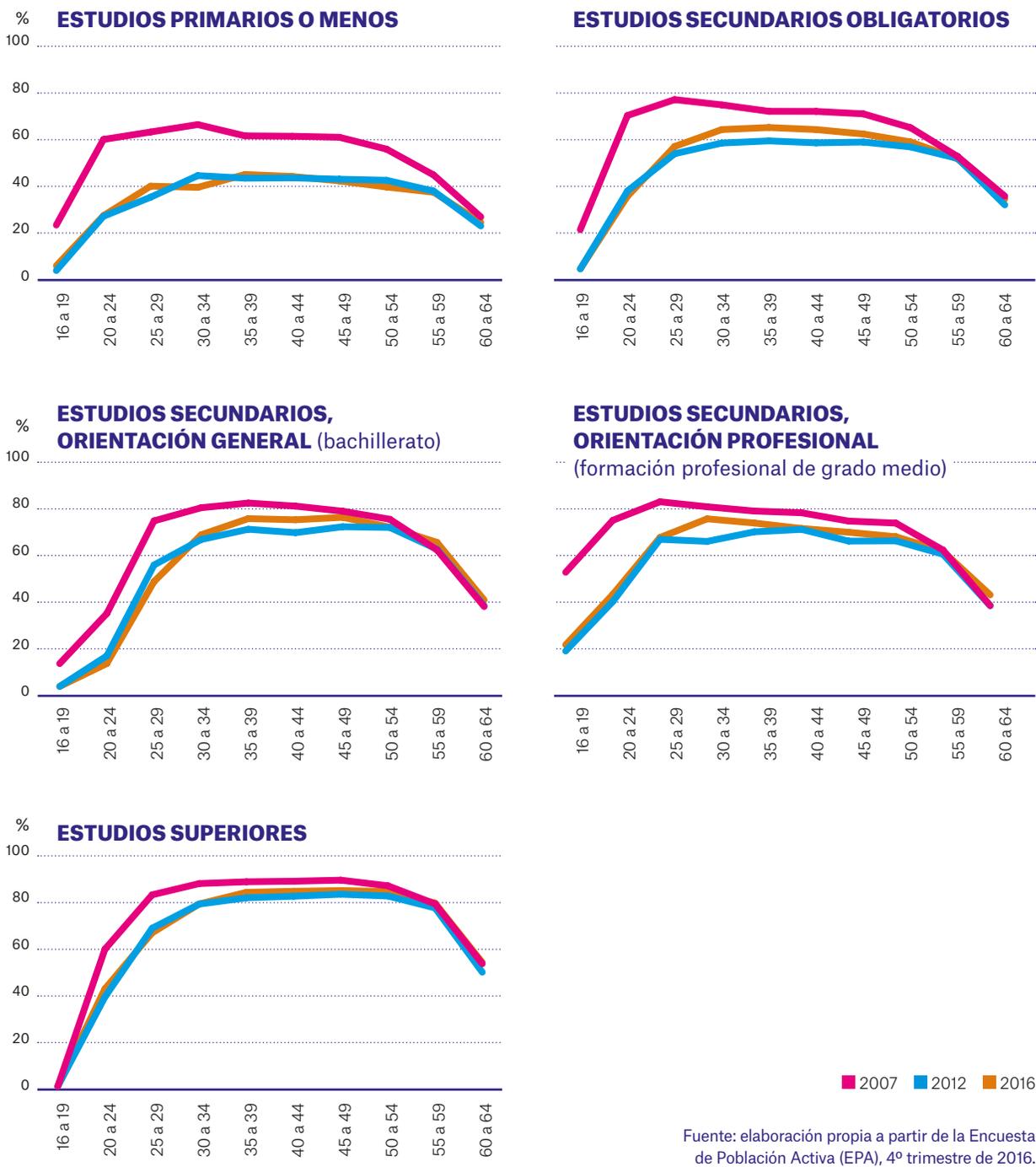
Por ejemplo, en el gráfico correspondiente a las personas con estudios primarios o menos, observamos que las tasas son muy bajas para los más jóvenes (por debajo del 30% en 2007), alcanzan su máximo entre los 20 y los 49 años (por encima del 60%) y se reducen a partir de dicha edad. En definitiva, la curva tiene una forma de u invertida, similar en todos los niveles educativos, que muestra el proceso de inserción laboral durante la juventud y el de transición a la jubilación a partir de los 50 años.

**Gráfico 1. Tasa de empleo de los jóvenes menores de 30 años en la UE**



Fuente: Eurostat.

Gráfico 2. Tasa de empleo según la edad y el nivel educativo



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (EPA), 4º trimestre de 2016.

El papel de defensa de la educación se puede observar de dos maneras. En primer lugar, las tasas de empleo para cualquier tramo de edad son mayores en las personas con niveles educativos superiores. Tanto en los momentos de expansión como en los de crisis, las personas con niveles de cualificación bajos no alcanzan una tasa de empleo del 60%, mientras que quienes tienen estudios superiores llegan al 90%.

En segundo lugar, si nos fijamos en la distancia entre las líneas correspondientes a 2007 y 2012 (o 2016), se observa que la brecha es mayor para los niveles educativos más bajos y para los grupos de edad más jó-

venes. Efectivamente, la crisis ha afectado más a la juventud pero, sobre todo, a los grupos menos cualificados. Así, para quienes tienen estudios primarios o menos, la tasa de empleo de los menores de 30 años se ha reducido entre 25 y 30 puntos. La disminución es de unos 20 puntos para quienes tienen estudios secundarios (obligatorios, con orientación general o profesional). En cambio, el impacto es mucho menor entre quienes tienen estudios superiores, aunque la tasa de empleo ha caído sustancialmente.

En definitiva, la gran crisis ha afectado a los jóvenes en un momento clave de su trayectoria laboral: la transición de la educación al empleo, lo que puede tener extensas repercusiones, en el sentido de no alcanzar las tasas de empleo de generaciones precedentes. El proceso de inserción laboral es difícil y se ha demostrado que acceder al mercado de trabajo en un entorno de crisis tiene consecuencias a largo plazo (por ejemplo, Oreopoulos *et al.*, 2012; o Brunner y Kuhn, 2014).

Todos los jóvenes tienen bajas tasas de empleo antes de los 20 años, tanto los de bajo nivel educativo como los de medio y alto. La diferencia está en que, en la etapa adulta, las personas que alcanzan un nivel de cualificación medio y alto presentan tasas de ocupación que llegan a niveles cercanos al 90% en los momentos centrales de la vida. En cambio, las personas con bajos niveles de cualificación apenas consiguen el 60%. Este hecho no está vinculado a la crisis, sino que es un fenómeno arraigado, hasta el punto de que, desde mediados de los ochenta, la ocupación de las personas con baja cualificación –en especial, los varones– se ha reducido (Garrido, 2010). La cuestión está en que el grupo de jóvenes con bajo nivel de cualificación aún es sustancial (el 7,2% de los jóvenes entre 16 y 29 años tienen estudios primarios o menos y el 35,5% educación secundaria obligatoria) y, vista la trayectoria de generaciones precedentes, podemos señalar que sus tasas de empleo serán bajas y su situación laboral no será buena, lo que tiene consecuencias en cuanto a la probabilidad de riesgo de pobreza y exclusión.



---

La enfermedad o las responsabilidades familiares como razones para no buscar empleo están más presentes en el caso de los jóvenes con bajo nivel educativo

---

### Inactividad en la etapa de juventud

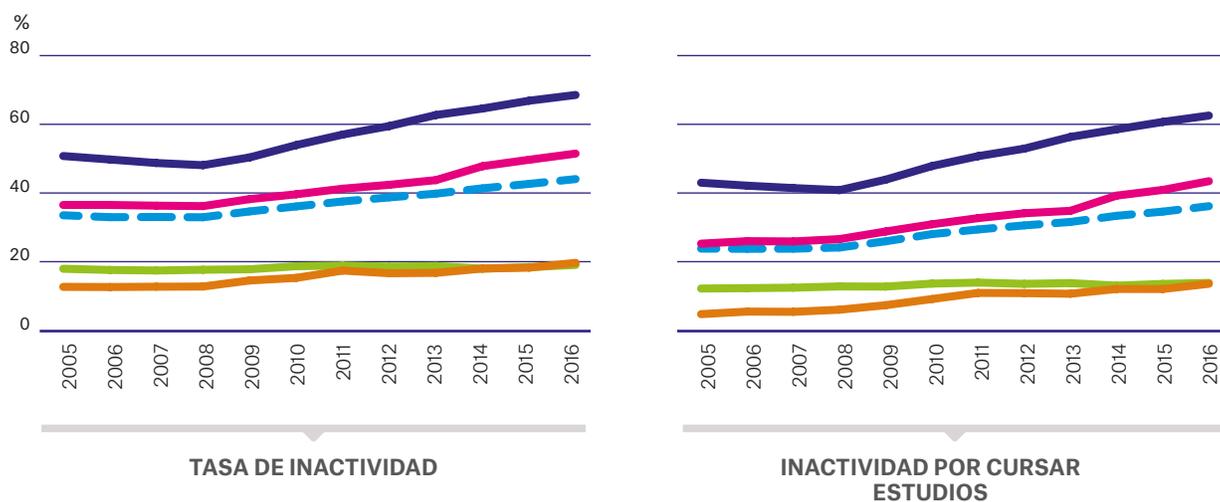
La situación de inactividad incluye a quienes no están ocupados ni desempleados. Son, por tanto, personas que no participan en el mercado del trabajo, pero cuyas razones para este comportamiento pueden ser muy distintas. Además, en el caso de la juventud, hay una razón muy relevante como es ser estudiante, que conviene analizar separadamente.

Los datos del gráfico que sigue nos muestran que con el inicio de la crisis económica se ha producido un incremento considerable de la inactividad. Si en 2008 eran inactivos el 32,5% de los jóvenes menores de 30 años, desde dicho año se registra una tendencia ascendente que sitúa la inactividad en el 44,5% en 2016. La causa principal de esta tendencia es que muchos jóvenes han decidido continuar estudios y, por ello, ambos gráficos presentan trayectorias similares.

En concreto, el incremento de la inactividad se debe fundamentalmente a la trayectoria de los grupos con niveles educativos medios y bajos: quienes tienen niveles secundarios (orientación general, es decir, bachiller; o profesional, es decir, formación profesional) presentan una mayor propensión a continuar estudios. La crisis económica provoca un cambio radical en la situación de estos jóvenes, que durante la etapa expansiva encontraban trabajo con facilidad aunque tuvieran poca cualificación. Así, la vuelta a la formación reglada se revela como una forma de mejorar sus probabilidades de integración laboral cuando el empleo vuelva a crecer. Si en 2006 eran inactivos el

Gráfico 3. **Inactividad e inactividad por cursar estudios, según nivel educativo**

Personas menores de 30 años

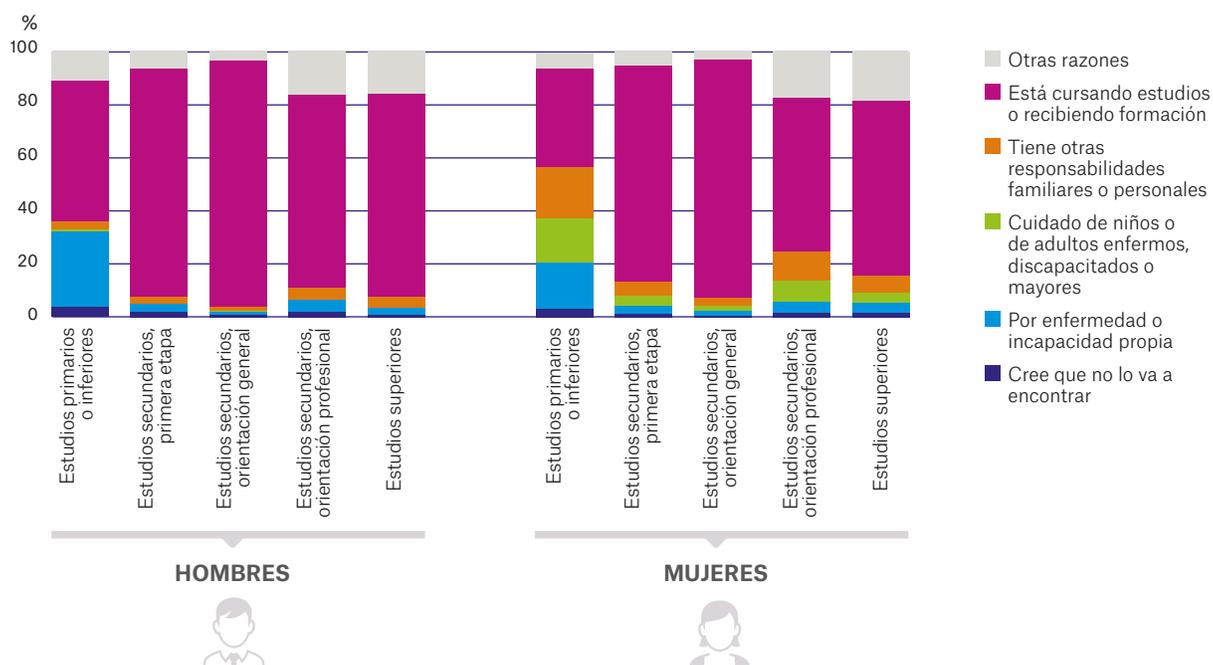


■ Estudios secundarios, primera etapa  
■ Estudios superiores  
■ Estudios secundarios, orientación general  
■ Total  
■ Estudios secundarios, orientación profesional

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (EPA), 4º trimestre de 2016.

## Gráfico 4. Razones para no buscar empleo por nivel educativo y sexo

Jóvenes entre 16 y 29 años, 2016



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (EPA), 4º trimestre de 2016.

36% de los jóvenes con Educación Secundaria Obligatoria (estudios secundarios primera etapa), en 2016 llegaron al 51,8%. Por su parte, la inactividad por cursar estudios suponía un 23,5% en 2006, llegando al 43,9% en 2016. Es decir, la inactividad aumenta, fundamentalmente, por seguir estudiando.

En definitiva, la principal razón para no buscar empleo es estar cursando estudios. Pero además de esta razón, hay otras que también son relevantes, sobre todo porque su distribución no es homogénea según el nivel de estudios y sexo. En el gráfico 4 se muestra la distribución porcentual de las razones por las que los jóvenes inactivos menores de 30 años no buscan empleo. Quienes tienen estudios primarios presentan una distribución claramente diferente. Así, la enfermedad o incapacidad propia es la razón para no buscar empleo de un 28,5% de los varones y de un 17,2% de las mujeres de este grupo.

Además, entre las mujeres, el cuidado de dependientes aparece como una causa relevante en todos los niveles educativos y, especialmente, entre quienes tienen estudios primarios o menos o estudios secundarios con orientación profesional. Si a esta razón añadimos las responsabilidades familiares o personales, tenemos que el 35,8% de las jóvenes con estudios primarios o menos no buscan empleo por esta causa. Este comportamiento también se da en otros países de Europa (Maguire, 2015), pero se necesita más información para entender la conducta de este grupo de jóvenes.

## La situación laboral de los jóvenes

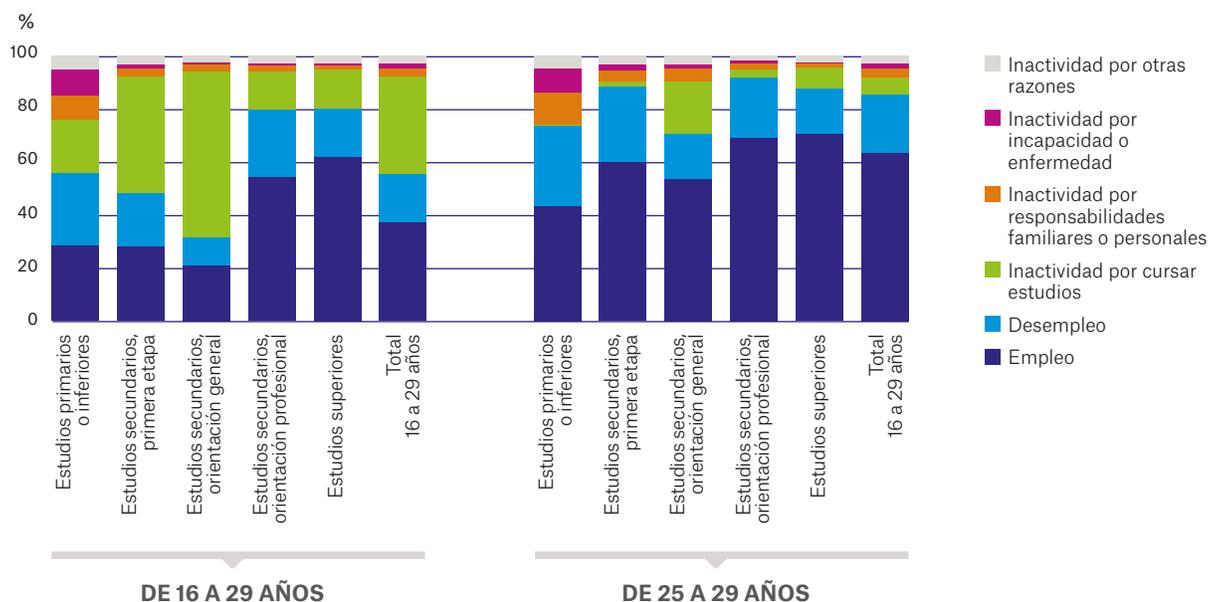
Para finalizar, en los gráficos que siguen se muestra la situación laboral de los jóvenes, teniendo en cuenta el empleo, el desempleo y las razones para la inactividad, y mostrando esta información por niveles educativos. Respecto al total de menores de 30 años (gráfico 5, izquierda), casi la mitad son inactivos, siendo la razón principal continuar estudios. De hecho, el porcentaje de estudiantes es muy similar al de ocupados (36,7% y 37%, respectivamente). Los desempleados suponen un 18,5% del total de los jóvenes, porcentaje que no equivale a la tasa de paro, puesto que esta se calcula dividiendo el número de parados por la población activa (parados y ocupados), sin tener en cuenta la inactividad. Es decir, la gran mayoría de los jóvenes están “haciendo algo”, ya sea trabajar, estudiar o buscar empleo.

Por grupos educativos observamos diferencias interesantes. Por ejemplo, la proporción de ocupados entre los jóvenes con estudios primarios es superior a la de quienes han obtenido el título de bachiller (secundaria, orientación general). La razón principal es la elevada proporción de bachilleres que siguen estudiando (un 62,7%). Así, la menor ocupación de los jóvenes con estudios secundarios, orientación general, se debe a que la mayor parte de ellos han accedido a la universidad o a ciclos formativos de grado superior tras acabar el bachillerato. También entre quienes tienen un nivel educativo correspondiente a la primera etapa de la educación secundaria (ESO), la proporción de estudiantes es elevada (un 43,9%).

En cambio, los estudiantes representan solo el 20% de los jóvenes menores de 30 años con estudios primarios o menos. Además, es en este grupo en el que las razones de la inactividad no vinculadas a la formación son más relevantes. El 24% de los jóvenes inactivos de este grupo lo son por otras razones, cuando en el resto de los grupos dichas razones no llegan al 10%.



Gráfico 5. **Situación laboral de los jóvenes, según nivel educativo y edad (2016)**



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (EPA), 4º trimestre de 2016.

Si seleccionamos a los jóvenes entre 25 y 29 años (gráfico 5, derecha), grupo en el que es más probable que la etapa de estudiante haya terminado, observamos que el panorama cambia respecto al gráfico anterior. Así, existe una relación claramente positiva entre el porcentaje de ocupados y el nivel de estudios: en torno al 70% de los jóvenes con estudios superiores están empleados, mientras que quienes tienen educación secundaria presentan proporciones inferiores al 70% y quienes solo tienen estudios primarios no llegan al 50%.

Asimismo, la proporción de desempleados entre los jóvenes de 25 a 29 años tiene una relación negativa con el nivel educativo. Son el 30,2% de quienes tienen estudios primarios, en torno al 20% de quienes tienen estudios secundarios y el 12% entre los universitarios.

Probablemente el dato más llamativo es el relacionado con la inactividad. Entre los jóvenes con niveles educativos medios y altos, no llega al 10%. En cambio, están inactivos el 26% de los jóvenes con estudios primarios. La relación entre inactividad y nivel de estudios es clara. Cuanto menor es el nivel educativo, mayor es la situación de inactividad. Debemos tener en cuenta además que esto no es algo que se solucione con el tiempo, puesto que en el gráfico 2 hemos visto que las bajas tasas de empleo de las personas con nivel de estudios bajo corresponden tanto a los jóvenes como a los mayores.

### **Mirando hacia el futuro**

El desempleo juvenil es, sin duda, uno de los principales problemas del mercado laboral español. La caída de las contrataciones, en particular de las temporales, limita las posibilidades de los jóvenes que intentan acceder por primera vez al mercado laboral, lo que ha reducido sus tasas de empleo a niveles muy bajos (Malo y Cueto, 2014).

No obstante, el impacto de la crisis económica debe ser matizado atendiendo, al menos, a dos cuestiones. La primera es que el desempleo no afecta del mismo modo a los jóvenes según su nivel educativo. A pesar de que esta afirmación es bien conocida, se sigue tratando el desempleo juvenil como si todos los jóvenes tuvieran los mismos problemas. Al contrario, las dificultades en la inserción laboral de un joven universitario nada tienen que ver con las de un joven que abandonó la educación obligatoria. Sin embargo, no es habitual el diseño de políticas diferenciadas para atajar el desempleo de los jóvenes que tengan en cuenta su cualificación, de hecho, solo un pequeño porcentaje del total de los participantes en formación no reglada están desempleados y tienen un bajo nivel de cualificación (Cueto y Suárez, 2011).

---

Los problemas de inserción en el mercado de trabajo de los jóvenes difieren según su nivel educativo. Son necesarias políticas distintas para afrontar problemas distintos

---

La segunda es que también existe un problema de baja participación laboral entre los jóvenes con bajo nivel educativo. Si analizamos este grupo concreto, observamos que el porcentaje de inactivos (44%) es parecido al de ocupados (28%) y de desempleados (28%). Aunque la inactividad está motivada principalmente por estar estudiando, la baja activación de este grupo de jóvenes es una dificultad que se ha de tener en cuenta. Además, una razón muy relevante para la inactividad son las responsabilidades familiares en el caso de las mujeres, y la incapacidad propia (por enfermedad, por ejemplo) en el caso de los hombres. Sobre este último aspecto hace falta más información para saber de qué tipo de incapacidad se trata.

En general, el bajo nivel de cualificación conduce a bajas tasas de actividad en el mercado laboral que se mantienen en el tiempo, lo que puede conducir a la exclusión no solo laboral sino también social. Ante el hecho de que el porcentaje de jóvenes con bajo nivel educativo en España es superior a la media de la UE (en parte por nuestros elevados niveles de abandono escolar), son urgentes políticas dirigidas a este grupo de jóvenes, lo que requiere programas que sean eficientes, en primer lugar, llegando a ellos, es decir, siendo capaces de “activarlos” para contribuir a su inclusión progresiva en el mercado de trabajo. En este marco, tanto las políticas de prevención del abandono

educativo temprano como las políticas activas de mercado de trabajo tienen un papel clave.

También son necesarias las evaluaciones de este tipo de programas. Así, las políticas activas pueden tener efectos contrapuestos. Una reciente evaluación de medidas activas dirigidas a jóvenes en Europa ponía de manifiesto que solo algunos elementos pueden contribuir a reducir el desempleo juvenil (Caliendo y Schmidl, 2016). En particular, para los jóvenes poco cualificados, se indicaba los buenos resultados de los programas relacionados con la intensificación y mejora de la búsqueda de empleo o los que tienen en cuenta dificultades específicas relacionadas con problemas de salud o situaciones de exclusión social.

En el caso español, cabe señalar en primer lugar que de los 37 estudios revisados en la citada evaluación, ninguno correspondía a nuestro país, lo que confirma que la obtención de evidencias sobre los resultados de los programas y las políticas sigue siendo una asignatura pendiente. En segundo lugar, se observa que las políticas puestas en marcha durante los últimos años (por ejemplo, la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven) priorizan los programas de apoyo al empleo y al autoempleo, que tienen efectos dudosos sobre la empleabilidad de los jóvenes y están, en su mayoría, dirigidos a todos los jóvenes, sin diferenciar por perfiles.

---

## Referencias

- Brunner, B., y A. Kuhn (2014): «The impact of labor market entry conditions on initial job assignment and wages», *Journal of Population Economics*, 27(3).
- Caliendo, M., y R. Schmidl (2016): «Youth unemployment and active labor market policies in Europe», *IZA Journal of Labor Policy*, 5.
- Cueto, B., y 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., y 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 y 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): «El ascensor social. ¿Hasta qué punto una mejor educación garantiza una mejor posición social?», Observatorio Social de "la Caixa".
-

---

# El reto de la Garantía Juvenil

## ¿solución a un problema estructural?

**Almudena Moreno**, profesora titular de Sociología  
Universidad de Valladolid

El desempleo juvenil presenta un perfil muy diverso por edad y formación, además de ser un fenómeno estructural que se mantiene en la coyuntura laboral española desde 1995. El artículo reflexiona sobre la efectividad de las políticas de empleo destinadas a reducir el desempleo juvenil, centrandó la atención en la Recomendación Europa de la Garantía Juvenil.

Palabras clave: **políticas activas de empleo, inactividad, ratio desempleo juvenil/adulto.**



## Introducción

El incremento del desempleo juvenil, consecuencia de la crisis económica, especialmente cruda en España, ha propiciado un intenso debate académico e institucional sobre los factores explicativos y las medidas más adecuadas para reducirlo (García, 2011; Garrido, 2012; Dolado, 2015; Moreno Mínguez, 2015). Sin embargo, los múltiples diagnósticos realizados no han tenido un efecto claro de transferencia en el diseño de políticas favorecedoras del empleo juvenil, o al menos no se están obteniendo los resultados que cabía esperar.

Habría que buscar las razones de por qué no funcionan adecuadamente las políticas diseñadas en la diversidad que presentan los jóvenes desempleados. Por lo general, su situación ha sido calificada de «desempleo juvenil», como si se tratara de un fenómeno homogéneo. Y las políticas de empleo se han definido sobre la base de ese concepto unidimensional, obviando en parte las múltiples dimensiones vinculadas a las debilidades estructurales del mercado laboral español, así como a la edad, a la formación de los jóvenes y, en menor medida, al sexo.

---

En España, la ratio entre el desempleo juvenil y el desempleo general muestra de forma sorprendente una relativa estabilidad desde el año 1995, a diferencia de lo que sucede en otros países europeos

---

En este sentido, se echa en falta en los informes y documentos académicos una reflexión crítica que dé respuesta a la posible ineficiencia de las políticas de empleo destinadas a los jóvenes. En este artículo nos centraremos en la Garantía Juvenil (GJ), una Recomendación de la Unión Europea con una destacada dotación presupuestaria, cuyo objetivo es activar el empleo juvenil en todos los países europeos. En concreto, el objetivo del artículo es analizar la efectividad de la GJ atendiendo a la diversidad que caracteriza al desempleo juvenil. Para tal fin se realizará un análisis descriptivo de los datos a partir de las fuentes disponibles, tales como la Encuesta de Población Activa (EPA) y los proporcionados por los Servicios Públicos de Empleo (SPE) y la Comisión Europea.

## Los matices del desempleo juvenil

Los informes consultados plantean la duda de si la población joven se diferencia sustantivamente de la población adulta en cuanto a sus motivaciones y capacitaciones para encontrar empleo y mantenerlo, o, si más bien, el desempleo juvenil resulta de un modelo económico disfuncional que ha afectado por igual a jóvenes y adultos, pero que se visibiliza más entre los jóvenes en momentos de crisis económica. Para dar una respuesta aproximada a este interrogante presentamos dos indicadores:

la ratio de desempleo juvenil/adulto y la combinación de la edad y el nivel de estudios desde una perspectiva longitudinal.

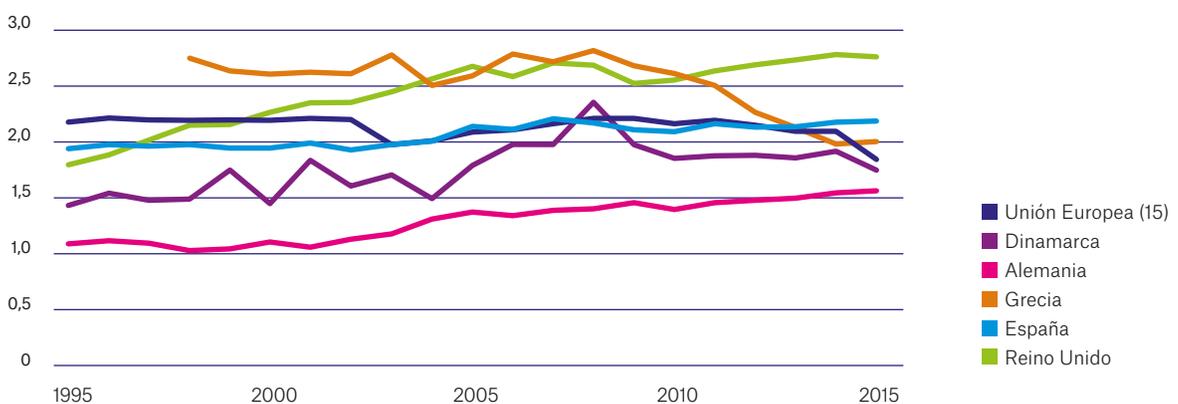
El gráfico 1 recoge la evolución histórica de la ratio entre el desempleo juvenil y el desempleo general en España desde el año 1995, comparándola con la de otros países europeos de nuestro entorno. Sorprendentemente, en el caso español se observa cierta estabilidad desde mediados de los noventa, lo cual parece indicar o bien que los efectos de la crisis han afectado por igual al desempleo juvenil y al desempleo total, o bien que el desempleo juvenil es un fenómeno estructural que se ha acentuado con la destrucción de empleo generada por la crisis económica.

En otros países, como los nórdicos, Alemania o Reino Unido, la crisis sí parece haber tenido un efecto claro en el incremento del desempleo juvenil comparado con la ratio de desempleo total. Estos resultados podrían ser un indicio de que el desempleo en España es un fenómeno estructural mantenido en el tiempo que afecta a todas las edades, lo cual apunta a que el mercado laboral español tiene deficiencias asociadas a la estructura productiva.

Ahora bien, el hecho de que el desempleo juvenil se pueda achacar en parte a un modelo productivo disfuncional no explica por qué las políticas de empleo no están funcionando adecuadamente para combatirlo. A este respecto, los datos del gráfico 2 evidencian el conocido fenómeno de que a menor edad y menor formación, mayor es la tasa de desempleo juvenil; esta tendencia se ha acentuado durante la crisis (Requena, 2016). Sin embargo el desempleo no solo ha afectado a los más jóvenes (16-29 años) sin formación, sino también a los adultos jóvenes sin cualificación.

Se suele hablar del desempleo de los jóvenes que abandonan el sistema educativo sin formación y competencias básicas, siendo menos habitual referirse al grupo de jóvenes adultos con menor formación. Esto tiene implicaciones sociales relevantes, ya que advierte de las dificultades que

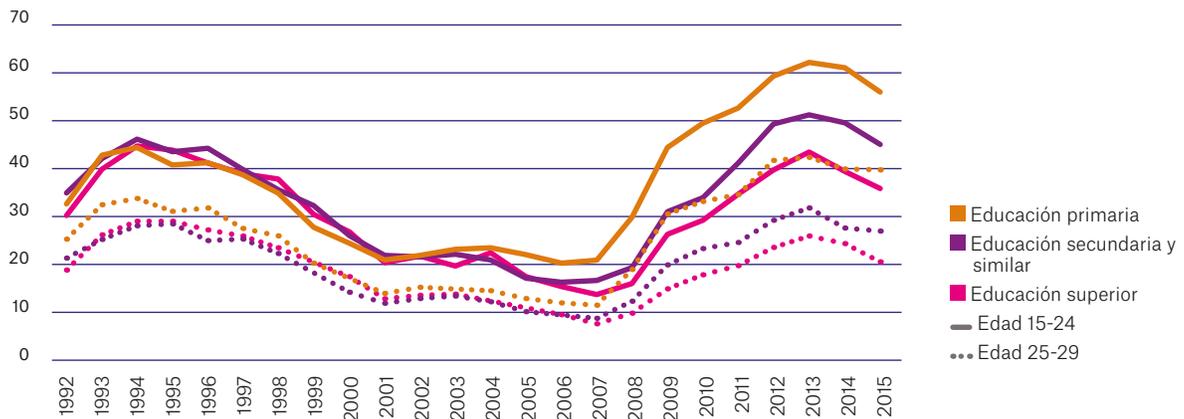
Gráfico 1. **Ratio de desempleo joven entre 16 y 29 años/desempleo total (1995 a 2015)**



Fuente: Elaboración propia a partir de la European Labour Force Survey, 2016.

Gráfico 2. **Evolución de las tasas de paro según nivel de estudios y edad**

Ambos sexos



Fuente: Elaboración propia a partir de la European Labour Force Survey, 2015.

estos jóvenes mayores de 25 años van a tener para ser empleados si no se invierte en su formación. A esto hay que añadir que se trata de jóvenes en edad de formar pareja y familia, por lo que la no reducción del desempleo de este colectivo tendrá consecuencias en su vulnerabilidad económica, en la fecundidad y en las posibles situaciones de pobreza de estas familias.

Los datos apuntan a la diversidad que presenta el joven desempleado, más allá del calificativo de «desempleo juvenil». Aunque las tasas son siempre más elevadas en el grupo de 15 a 24 años, la diferencia según niveles educativos es muy importante y muestra una evolución similar en los dos grupos a lo largo del tiempo.

### **El papel de las políticas activas de empleo juvenil: el caso de la Garantía Juvenil**

Para hacer frente al elevado desempleo juvenil se han desarrollado múltiples Políticas Activas de Empleo (PAE), con resultados desiguales y en algunos casos discutibles, debido, entre otras razones, a que no han tenido en cuenta la diversidad que caracteriza al desempleo juvenil.

Las medidas, gestionadas a través de los SPE, consisten en políticas formativas, políticas de asesoramiento en la búsqueda de empleo, incentivos a la contratación y desarrollo de programas formativos. Los estudios internacionales destacan que la participación de los jóvenes desempleados en los programas de las PAE es proporcionalmente inferior en España a la de otros países europeos con tasas más reducidas de paro juvenil, como, por ejemplo, Francia, Alemania o Austria (Caliendo y Schmidl, 2015). Este hecho constituye una evidencia de la escasa visibilidad de este tipo de políticas entre los jóvenes, o bien de que las PAE diseñadas para los adultos no son operativas en la misma medida para los jóvenes (Caliendo y Schmidl, 2015).

De acuerdo con el informe de la Comisión Europea de 2016 sobre el funcionamiento de los SPE, el acceso a estos servicios de los jóvenes parados más vulnerables sigue siendo insuficiente a pesar de los avances que se están produciendo. De hecho, como se muestra en el gráfico 3, son precisamente los jóvenes con menos formación y por tanto más susceptibles de experimentar situaciones de pobreza y exclusión social, los que menos se registran como demandantes de empleo, junto con los jóvenes con estudios superiores, aunque quizá por razones muy diferentes: los primeros, porque tienen menos habilidades y competencias para buscar empleo, además de estar desmotivados; y los segundos, porque no confían en encontrar un empleo a través de estos servicios.

Así, en el gráfico 4 se comprueba que los jóvenes que más acuden a las oficinas de empleo son los que han cursado educación secundaria. Por otro lado, se ha demostrado que son el colectivo más beneficiado de la aplicación de la GJ en los países europeos donde estas políticas se han evaluado, por ejemplo, Finlandia (Hämäläinen *et al.*, 2015).

El Consejo Europeo adoptó la Recomendación denominada Garantía Juvenil el 22 de abril de 2013. Los objetivos de las PAE se alinean con las propuestas de la GJ pero se diferencian en que las primeras se financian con los presupuestos nacionales y las segundas con los de la Unión Europea. En el marco de esta Recomendación, todos los Estados miembros se comprometieron a garantizar que los jóvenes menores de 25 años (29 años en el caso español) tuvieran una oferta de empleo o de formación en los cuatro meses posteriores a la finalización de sus estudios o estar en situación de desempleo.

La aplicación de la Garantía Juvenil se inscribe en el marco de la «Estrategia europea sobre la juventud (2010-2018)». Este programa, apoyado

Gráfico 3. **Parados inscritos como demandantes de empleo**

Según edad y formación, 2016

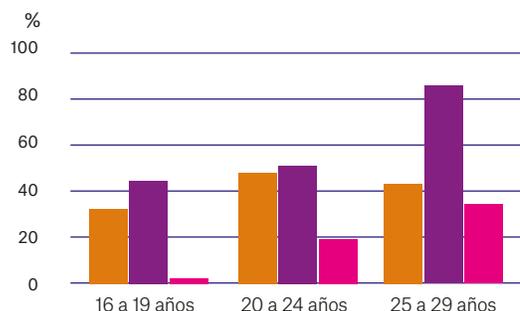
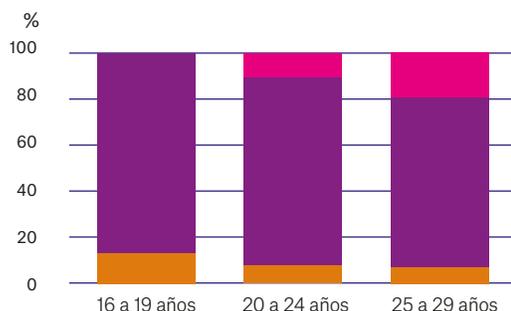


Gráfico 4. **Demandantes de empleo**

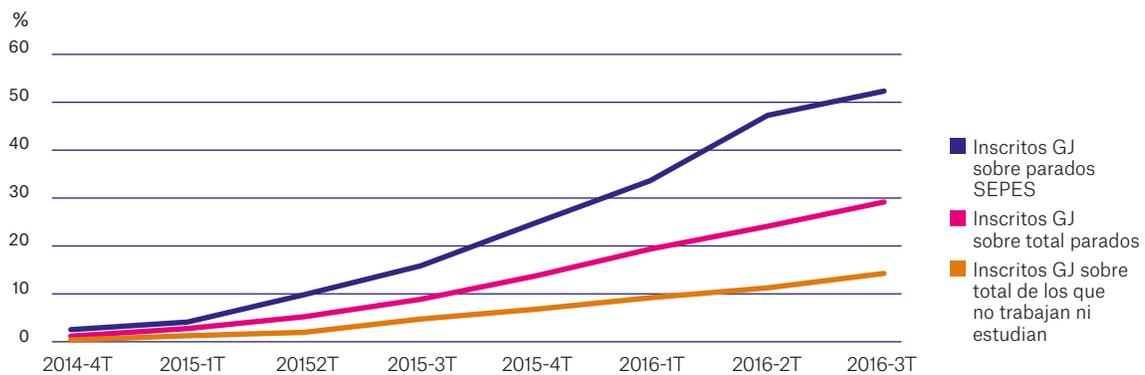
Según edad y formación, 2016



■ Educación primaria ■ Educación secundaria y similar ■ Educación superior

Fuente: Elaboración propia a partir de la European Labour Force Survey, 2016.

Gráfico 5. Jóvenes entre 16 y 29 años inscritos en la Garantía Juvenil (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Empleo, SPE y EPA, 2016.

económicamente desde la Unión Europea, busca promover la formación y las oportunidades laborales para los jóvenes menores de 29 años, así como su inclusión social y la ciudadanía activa. Los SPE son las instituciones encargadas de implementar los programas de empleo y formación definidos en la GJ a través de las comunidades autónomas y las administraciones locales. Francia y España han intensificado las alianzas con organizaciones no gubernamentales del ámbito local con el fin de registrar a los jóvenes que no acuden a los SPE.

Los países nórdicos fueron los primeros en implementar estas medidas en los años ochenta y noventa (Suecia en 1984, Noruega en 1993, Dinamarca y Finlandia en 1996). Las medidas contemplan mejorar la formación y los servicios de empleo público, así como desarrollar programas de emprendimiento y *start-up*. En España esta iniciativa se empezó a implementar en 2014; el 80% de las acciones de la GJ se han financiado a través de la Iniciativa Europea de Empleo Juvenil, con una asignación de 943.496.315 euros para el período 2014-2020. Uno de los principales problemas de la aplicación de estas medidas en España es la limitada participación de los jóvenes, a pesar del incremento experimentado desde sus inicios.

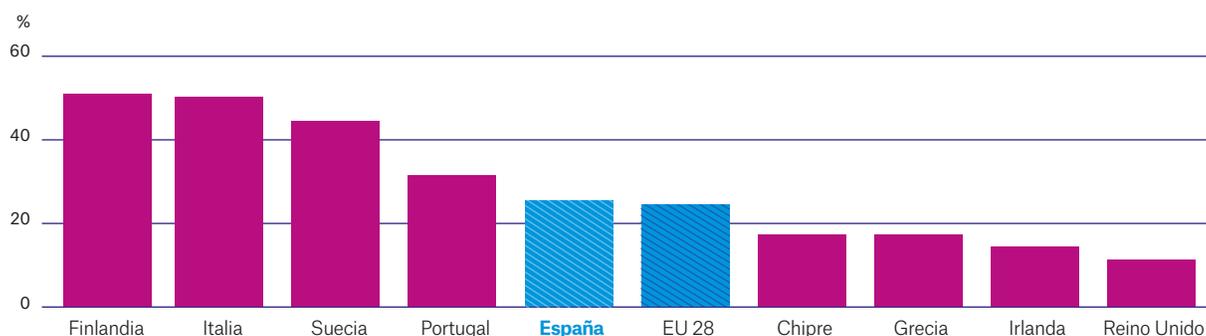
El gráfico 5 presenta tres indicadores: 1) el porcentaje de jóvenes de 16 a 29 años inscritos en la GJ con respecto al total de jóvenes demandantes de empleo registrados en las oficinas de empleo; 2) el porcentaje de inscritos respecto al total de parados jóvenes contabilizados en la EPA y 3) el porcentaje de jóvenes que ni trabajan ni estudian inscritos en la GJ respecto al total de pertenecientes a este colectivo, calculados a partir de los datos de la EPA.

En primer lugar se observa que el porcentaje de inscritos ha aumentado considerablemente desde agosto de 2015 (mes en que se amplió el rango de edad hasta los 29 años), si bien aún es limitado. En el caso de los registrados como demandantes de empleo, el porcentaje de inscritos en la GJ

era del 52,9% en el tercer trimestre de 2016. Si tomamos como referente el número de parados jóvenes de la EPA, apenas el 30% se había inscrito. Finalmente, el porcentaje desciende al 14% de los jóvenes que ni estudian ni trabajan, número calculado a partir de los datos de la EPA mediante la suma de jóvenes inactivos que no estudian y jóvenes parados en la misma situación. Estos datos parecen constatar la limitada capacidad de la GJ para llegar a los jóvenes que no trabajan ni estudian y a los desempleados.

Las causas de esta ineficiencia para atraer a los jóvenes estriban, por un lado, en la escasa visibilidad de las campañas publicitarias entre la población joven, y, por otro lado, en la limitada capacidad administrativa, presupuestaria y de personal que tienen los SPE para llegar a los jóvenes en España (Comisión Europea, 2016). Prueba de ello es que, tal y como muestra el gráfico 6, tan solo el 25% de los jóvenes españoles conocía en abril de 2016 (momento de la entrevista) la iniciativa europea de la GJ para combatir el desempleo, frente al 51% de los jóvenes finlandeses.

**Gráfico 6. Jóvenes que dicen conocer la iniciativa europea de la Garantía Juvenil para combatir el desempleo, 2015**



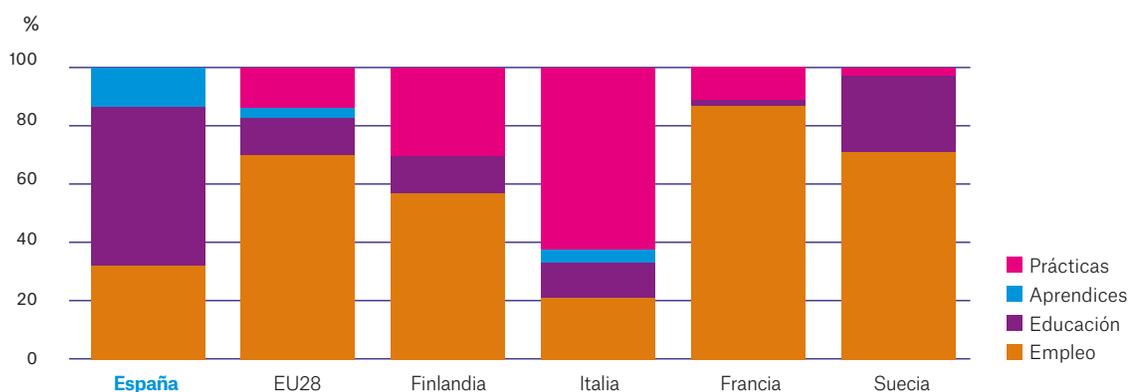
Fuente: Elaboración propia a partir del Eurobarómetro 2016 de la Comisión Europea.

**Gráfico 7. Jóvenes que tras seis meses inscritos en la GJ están empleados o desarrollando actividades formativas, 2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos administrativos de la Comisión Europea sobre la monitorización de la Garantía Juvenil.

Gráfico 8. **Ofertas de empleo o formación conseguidas por los jóvenes inscritos en la GJ, 2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos administrativos de la Comisión Europea sobre la monitorización de la Garantía Juvenil.

En 2015 tan solo el 32% de los jóvenes españoles habían conseguido empleo después de llevar seis meses inscritos en la Garantía Juvenil, frente al 87% de los jóvenes franceses o el 71% de los suecos

Las experiencias previas en otros países concluyen que el éxito de la Garantía Juvenil se basa en un eficaz funcionamiento de los SPE a nivel local (European Network of Public Employment Services, 2016). Según el Informe de la Comisión Europea de 2016, uno de los problemas de su aplicación en España es la ineficiencia de estos servicios públicos para hacer frente al desempleo juvenil. El informe también señala que estos servicios no disponen de medios suficientes para contactar con los jóvenes que han abandonado el sistema educativo sin un título de formación secundaria, entre otras razones porque generalmente no están registrados en ellos. Por último, se ha de destacar la carencia de indicadores y medidas para evaluar y monitorizar la eficacia de los SPE y de la GJ a pesar de contemplarse en el diseño inicial de la misma (Cabasés y Pardell, 2014; Dolado, 2015).

Así pues, teniendo en cuenta que no disponemos de datos sobre la monitorización de la GJ en España, las evaluaciones realizadas en esta primera fase en otros países destacan que los jóvenes más beneficiados por las políticas de empleo y concretamente por la GJ tienen entre 15 y 24 años y educación secundaria; las mujeres, en mayor medida que los hombres, y los jóvenes desempleados, en mayor medida que los inactivos con menor formación (European Commission, 2016, Hämäläinen

*et al.*, 2015). Precisamente los colectivos que menos se han registrado en la GJ son los más vulnerables y con mayor riesgo de acabar en situaciones de pobreza, por lo que estos resultados deberían servir de lección aprendida para no cometer en España los mismos errores.

Un indicador que da cuenta de la relativa ineficacia de las acciones de la GJ es el que se refiere al porcentaje de jóvenes que después de seis meses de haberse registrado han encontrado un empleo o una acción formativa orientada al empleo. En el gráfico 7 se observa que tan solo el 38% de los jóvenes inscritos en la GJ en España en el año 2015 (último dato disponible), seis meses después había encontrado empleo o estaba desarrollando una actividad formativa, frente al 71% de los irlandeses o el 68% de los italianos. En el caso de España, la distribución de ese 38% de los jóvenes que habían tenido éxito era la siguiente: el 30% había encontrado empleo después de seis meses inscritos en la GJ; el 55% se estaba formando; el 12% eran aprendices; y el 1% estaban en prácticas. Estos datos contrastan con los de Francia, Finlandia o Suecia, donde la GJ tiene mayor efectividad (véase el gráfico 8), y nos advierten de la necesidad de una reformulación de los criterios de aplicación de la GJ antes del año 2020, momento en el que, en principio, debería finalizar.

### **Conclusiones**

La reflexión aportada destaca, por una parte, el carácter estructural del desempleo juvenil y, por otra, la influencia de la edad y la formación en el desempleo. Las políticas activas de empleo y en particular la aplicación de la GJ no están obteniendo los resultados esperados debido, entre otras razones, al perfil heterogéneo del joven desempleado –aspecto que no tiene en cuenta la GJ– y a las dificultades de los SPE para llegar a los jóvenes que más podrían beneficiarse de ella. Los datos muestran que los jóvenes desempleados e inactivos con limitada formación tienen una reducida participación en los programas diseñados por la GJ, siendo España uno de los países de la Europa de los 28 en que el rendimiento de la GJ es más bajo (European Commission, 2016).



Esta reducida participación en el registro de la GJ y en los programas de los SPE nos informa de la necesidad de desarrollar acciones coordinadas entre las administraciones públicas y privadas, tales como potenciar los encuentros de los técnicos de juventud de los distintos municipios con asociaciones juveniles y empresas privadas, con el fin de informar y asesorar a los jóvenes desempleados sobre las posibilidades que ofrece inscribirse en la GJ. Se trata de un grupo vulnerable de jóvenes que requieren una especial atención para neutralizar los efectos negativos de la precariedad y pobreza a la que están abocados.

Los diferentes informes europeos destacan la limitada funcionalidad tanto de los SPE, como de las organizaciones intermediarias para conseguir en España los objetivos propuestos en el diseño inicial de la GJ. Destacan también el lento proceso de modernización de estos servicios, así como la carencia de recursos humanos y económicos para lograr con éxito la implementación de las acciones.

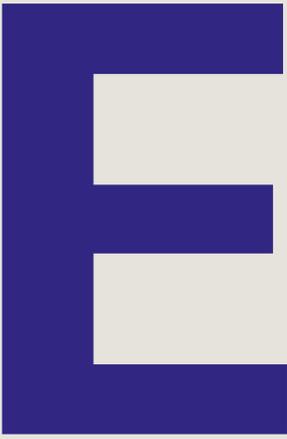
Por tanto, se requiere una inminente modernización a partir de una mayor profesionalización de sus empleados, una mayor dotación de recursos económicos y una evaluación permanente de los resultados obtenidos. El retraso en la introducción de sistemas de evaluación y monitorización de las políticas de empleo joven y de la GJ alerta de la necesidad de desarrollar mecanismos coordinados entre las administraciones territoriales y las entidades privadas (empresas y organizaciones no gubernamentales) para corregir posibles deficiencias y optimizar en la medida de lo posible los resultados de las políticas de empleo joven.

---

## Referencias

---

- CABASÉS, M.A., y A. PARDELL (2014): *Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España*, Madrid: Bomarzo.
- CALIENDO, M., y 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, Luxemburgo: 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 y J. TUOMALA (2015): «The labour market impacts of a youth guarantee: lessons for Europe?», VATT Working Papers 60, Helsinki: 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): «El ascensor social. ¿Hasta qué punto una mejor educación garantiza una mejor posición social?», Observatorio Social de "la Caixa".
-



## Michael Marmot

Director del Instituto de Equidad y Salud del University College London (UCL)



«A mayor justicia social, mejor salud.»

**Teniendo en cuenta sus investigaciones, ¿qué mecanismos cree usted que vinculan las desigualdades sociales con la situación sanitaria? ¿Qué peso puede tener el desarrollo infantil temprano en la reducción de las desigualdades sanitarias relacionadas con la clase social?**

En el Informe sobre los Condicionantes Sociales de la Salud que realizamos para la OMS señalamos que las desigualdades sanitarias emanan de las condiciones en que uno nace, crece, vive, trabaja y envejece. Las disparidades de poder, dinero y recursos dan lugar a esas desigualdades cotidianas. Lo que intentamos fue observar esas condiciones cotidianas durante todo el ciclo vital. Pero también nos fijamos en qué promueve esas disparidades. Así que yo no me ocuparía del desarrollo infantil temprano sin observar también las políticas sociales y económicas relacionadas con ese desarrollo. Es decir, qué consecuencias tienen esas desigualdades sobre la educación, el tipo de empleo, la renta y el lugar de residencia.

**Parece que en toda Europa los países más generosos en prestaciones y gasto social tienen una mejor situación sanitaria, menos desigualdades y mejores condiciones laborales. ¿Cómo influirán estos factores en las investigaciones futuras sobre desigualdades sanitarias?**

Yo parto de la base de que las desigualdades sanitarias entre grupos sociales que se consideran razonablemente evitables, pero no se evitan, son injustas y, por tanto, no equitativas. ¿Qué pueden hacer las sociedades? Mucho, según nuestra información. En el ámbito social pueden ser generosas en gasto social, por ejemplo. Lo que vemos en toda Europa es que cuanto mayor es el gasto social, mejor es la salud y menores las desigualdades sanitarias. Es difícil establecer una relación causal, porque puede haber muchos otros factores en juego. Mucha gente piensa que si las prestaciones sociales son demasiado generosas la gente no querrá trabajar, pero no es esto lo que indican los datos. En realidad, los países que más gastan en prestaciones por desempleo tienen un menor índice de paro.

**Una de las políticas sociales que usted recomienda es la aprobación de un salario mínimo vital para sacar a la gente de la pobreza, algo que considera esencial para mejorar la situación sanitaria. ¿Contribuiría realmente ese salario a erradicar o a reducir las desigualdades?**

Los datos a este respecto son indirectos, pero bastante convincentes. Hace ya tiempo que le doy vueltas a la relación entre desigualdades absolutas y relativas. En Europa Occidental, en la Unión Europea, a nadie le falta realmente vivienda ni calorías suficientes para comer; así que, en este sentido, la privación absoluta se ha superado. Sin embargo, las rentas bajas tienen que acudir a bancos de alimentos para dar de comer a sus hijos, con lo que su dignidad se ve amenazada.

En el Reino Unido, por ejemplo, la mayoría de las ayudas a la vivienda van a parar a empleados que, como no ganan lo suficiente para pagar un alquiler, necesitan esa ayuda. Es una situación intermedia entre la privación absoluta y la relativa. Es absoluta porque no tienes suficiente para vivir, pero relativa porque no estamos ante la miseria de un país de renta baja. Es una privación que va en contra de la dignidad y la autoestima. De lo que puedes darles a tus hijos, de tus relaciones familiares, de cosas que son absolutamente vitales. En los próximos cinco años el tipo de familia cuya renta estará más por debajo del umbral de la renta mínima, la que se necesita para llevar una vida sana, será la de una madre sola con hijos, seguida de una pareja con dos hijos. Las personas solas sin hijos se acercarán también a ese umbral; pero serán las familias con niños, sobre todo las madres solas, las que más por debajo estarán. Hay datos indirectos que permiten aventurar que esto perjudicará a la salud de los individuos desde que se inicia su desarrollo infantil, y que después perjudicará a su alimentación, sus relaciones sociales y todo lo demás.

**Usted también recomienda políticas que relacionen la mortalidad**

**evitable con el nivel de riqueza. En el llamado Informe Marmot de 2010, se llegaba a la conclusión de que, por término medio, en el Reino Unido los habitantes de los barrios pobres morirán siete años antes que los de los ricos. ¿Podría explicarnos esa conclusión y evaluar los problemas que han tenido los Gobiernos europeos en los últimos años?**

Una de las conclusiones principales es que las desigualdades sanitarias no se limitan a «mala salud para los pobres y buena para los demás», sino que muestran un gradiente o variación. Nuestros datos clasifican los barrios de Reino Unido en función del nivel de privación. Cuanto más ricos son, mayor es su esperanza de vida. La brecha entre el percentil 5 y el percentil 95, los dos extremos, es de siete años.

Las desigualdades sanitarias no solo tienen que ver con la duración de la vida, sino con su calidad, y aquí la desigualdad es todavía mayor. En toda Europa, sin ninguna duda, apreciamos esa variación —cuanto más arriba estás, mejor es tu salud; cuanto más abajo, peor—, pero hay diferencias de magnitud.

Si nos fijamos en la educación, la diferencia entre los licenciados universitarios y quienes solo tienen estudios primarios es bastante escasa en, por ejemplo, Suecia, Noruega, Italia o Malta. Pero en el Este, en Estonia, Hungría, Rumanía o Bulgaria, donde la media de vida es menor, la diferencia entre los de arriba y los de abajo es enorme. Siempre habrá desigualdades sociales y las sanitarias irán unidas a las sociales, pero la magnitud puede cambiar con el tiempo y variar de unos países a otros. Y eso es alentador, porque indica que podemos hacer cosas para cambiar la situación.

**En Europa se han producido avances sanitarios notables después de la paulatina mejora de las condiciones en las que se nace, crece, vive y trabaja. España es un ejemplo de ello. Pero, curiosamente, persisten**

**las desigualdades. ¿Qué factores cree usted que determinan esa persistencia? Y ¿qué recomendaría para paliarlas?**

Tanto en mi informe del Reino Unido como en el europeo había seis conjuntos de recomendaciones sobre el desarrollo infantil temprano, la educación y el aprendizaje permanente, y el empleo y las relaciones laborales. Como ya se ha dicho, en el cuarto se recomienda que todo el mundo tenga la renta mínima necesaria para llevar una vida sana. El quinto habla de lugares sanos y sostenibles para vivir y trabajar. Y el sexto de prevenir, teniendo en cuenta los condicionantes sociales. Así que, en lugar de decir «No fume», «No coma tanto» o «No engorde», hay que considerar que el tabaquismo o la obesidad están relacionados con las desigualdades sociales. Teniendo en cuenta la situación internacional, también añadiría las disparidades de poder, dinero y recursos que dan lugar a las inequidades relativas a esos seis aspectos cotidianos. Así que yo creo que podemos hacer muchas cosas.

**En su investigación usted distingue entre acciones globales, nacionales y locales destinadas a reducir las desigualdades sanitarias. ¿Podría darnos ejemplos concretos de esas políticas en diferentes niveles administrativos?**

Uno de ellos es el de la ciudad británica de Coventry. Sus autoridades la proclamaron «Ciudad Marmot» y dijeron que iban a aplicar mis seis recomendaciones. Lo hizo el Ayuntamiento, no las autoridades sanitarias, lo cual es positivo. Pero también hacen falta medidas nacionales. Le pondré un ejemplo de la primera infancia. Los datos dejan claro que los progenitores determinan enormemente la calidad del desarrollo en esa fase inicial. La aportación parental: abrazar, hablar, cantar, jugar, todo esto es importante. Los niños que reciben más atenciones de este tipo tienen un mejor desarrollo cognitivo, lingüístico, social,

emocional y conductual. En su situación social también influyen las políticas locales: si el Ayuntamiento tiene políticas de vivienda. ¿Ofrece buenas viviendas, sobre todo a familias con niños pequeños? Pero también les afectan las políticas nacionales. Hemos comparado la pobreza infantil en diversos países, donde ese indicador se mide en términos relativos; es decir, en función de si se percibe menos del 60% de la renta mediana, sin contar las transferencias. Las diferencias son enormes. Suecia, por ejemplo, tiene un índice de pobreza infantil, sin contar impuestos y transferencias, del 32%, no muy diferente al de Letonia. Después de los impuestos y las transferencias, el índice de pobreza infantil en Suecia cae del 32 al 12%, pero el de Letonia solo cae hasta el 25%.

---

**Para reducir las desigualdades sanitarias habría que centrarse en seis tipos de políticas:**

- 1** Proporcionar a todos los niños las mejores condiciones de partida.
- 2** Permitir a todos los niños, jóvenes y adultos maximizar sus capacidades y controlar su propia vida.
- 3** Crear un marco laboral justo y ofrecer a toda la población empleo de calidad.
- 4** Garantizar un nivel de vida sano para todos.
- 5** Crear y desarrollar entornos y comunidades sanos y sostenibles.
- 6** Promover la prevención sanitaria y consolidar sus logros.

Dicho de otro modo, Suecia dice que rechaza la pobreza infantil, que es negativa y que utilizará los impuestos y las prestaciones sociales para reducirla.

### **¿Qué definiría una buena práctica parental que influyera positivamente en la salud de los hijos?**

Por supuesto, lo primero es alimentar y ofrecer estabilidad. Pero hay otros dos elementos: la presencia de lo bueno y la ausencia de lo malo. Que no son lo mismo. ¿Qué quiero decir con esto? Como ya he señalado, la buena práctica parental tiene que ver con leer a los niños, hablarles, abrazarlos, cantarles, jugar con ellos... Es decir, aportarles cosas, cariño y todo lo que este comporta. Por desgracia, vemos que todo eso suele estar condicionado por el entorno social. Cuanto menor es la renta, menos probabilidad hay de que los padres ofrezcan a sus hijos esas cosas positivas, y yo diría que, al menos en parte, ello se debe a las presiones ambientales. El otro factor que influye en la buena práctica parental es la ausencia de lo malo. Tenemos mucha información sobre las experiencias infantiles negativas. Son de varios tipos, entre ellas, maltratos físicos y psicológicos, abusos sexuales y perturbaciones del ámbito familiar.

### **¿Qué consecuencias sanitarias cree usted que tendrá la crisis económica? ¿Podemos impedir las? ¿Cómo afectan a los diferentes grupos sociales?**

A corto plazo, los efectos que observamos tienen que ver con la salud mental y el suicidio. En toda Europa hay indicios de que, si no se gasta en protección social, un aumento del paro del 3% se relaciona con un aumento del 3% en la tasa nacional de suicidios. Sin embargo, cuanto más destina un país a protección social, menos se incrementa el número de suicidios al aumentar el paro. Así que, en Europa Occidental, cuyos países gastan bastante en protección social, un 3% de aumento del paro representa menos del 1% en el de suicidios; mientras que en

países de Europa Central y Oriental se acerca más al 2-3% de incremento en estos episodios. Cuando la economía se contrae, el paro no surge de manera aleatoria: cuantos más años has estudiado, menos probabilidades tienes de quedarte sin trabajo, y viceversa. Cuando veo a los indignados en las calles de Madrid, con más de un 50% de paro juvenil, me parece que tienen razones para indignarse, para estar furiosos, porque la promesa tácita de que, si te esfuerzas, si estudias, tendrás un trabajo y buenas condiciones vitales, no se cumple.

### **¿Cómo deben complementarse la agenda económica y la social en Europa?**

La magnitud de las desigualdades sanitarias nos dice mucho sobre nuestro funcionamiento como sociedad. Fíjese en España. Con altos y bajos, dejó de ser un país fascista bastante primitivo para convertirse en una democracia liberal. Redujo la pobreza y mejoró las condiciones de vida, y con ellas la salud. Esas mejoras sanitarias nos dicen mucho sobre lo que ocurría en la sociedad. En el otro extremo de Europa, tras la caída del comunismo ha habido de todo. En países como la República Checa y Polonia la sanidad ha mejorado de manera espectacular, pero también han aumentado las desigualdades. A la antigua Unión Soviética no le ha ido tan bien. Su trayectoria sanitaria ha sido muy accidentada, en parte debido al colapso social. En lugar de sustituir el comunismo por algo que funcionara bien, lo sustituyeron por algo bastante disfuncional. Así que podemos decir que las mejoras sociales y sanitarias van de la mano. No solo hace falta inversión en el sector sanitario, también en educación, protección social o desarrollo infantil temprano. Todo eso es esencial.

Entrevista de **Joan Costa-i-Font**, profesor de economía política en la London School of Economics (LSE).

# R

## Reseñas

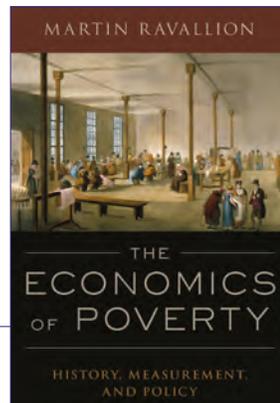
### Nuevas miradas a la pobreza

**Roger Senserrich**, Director de Comunicaciones en Connecticut Voices for Children

Un análisis de la distribución de la renta y riqueza dentro de una sociedad puede mostrar cómo se reparten las ganancias del crecimiento en ella, pero no tiene por qué dar una explicación coherente sobre la experiencia de vivir bajo escasez extrema o qué políticas públicas ayudan a los que menos tienen.

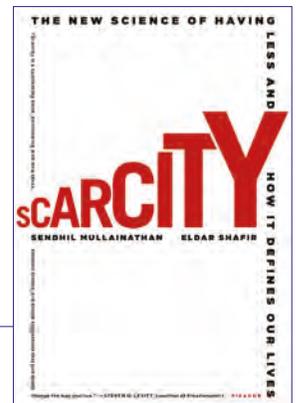
Los libros que aquí nos ocupan intentan responder a estas dos preguntas mediante un análisis económico estrictamente centrado en la realidad y la experiencia de la pobreza, pero desde perspectivas completamente distintas. El enfoque de Ravallion en *The Economics of Poverty* es una mirada global a la pobreza; se trata de un completo manual que ofrece un recorrido por el conocimiento teórico y empírico de la pobreza. Mientras que en *Scarcity*, Sendhil Mullainathan y Eldar Shafir se acercan al problema de la pobreza desde el lado opuesto, estudiando cómo afecta a quienes la sufren.

Ravallion abre su libro con un amplio repaso al papel que ha tenido el análisis de la pobreza en la teoría económica. Los economistas clásicos de principios del siglo XIX a menudo



Martin RAVALLION: *The Economics of Poverty. History, Measurement, and Policy*

Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 2016.



Sendhil MULLAINATHAN y Eldar SHAFIR: *Scarcity: The New Science of Having Less and How It Defines Our Lives*

Nueva York: Times Books, Henry Holt and Company, 2013.

solo plantearon soluciones o estrategias para mejorar la situación de los más necesitados como una herramienta para promover la estabilidad social, no como un fin en sí mismo. No fue hasta finales de siglo, con el utilitarismo primero y, sobre todo, la emergencia del movimiento obrero, cuando la pobreza y la desigualdad pasaron a ocupar un papel central en el debate público en los países industrializados.

Ravallion utiliza este resumen histórico de los debates teóricos como introducción a las complejidades que entraña analizar, medir y combatir la pobreza. El libro combina la divulgación con explicaciones formales de la teoría económica en cada uno de sus apartados.

*The Economics of Poverty* es exhaustivo. Tras la panorámica teórica, la segunda parte del libro detalla el problema de la definición de la pobreza, ya que esta varía según como medimos el acceso a los recursos, oportunidades, servicios o seguridad económica de los afectados.

Las discusiones sobre los indicadores demuestran su relevancia en la parte empírica del libro. Ravallion examina la extensa literatura sobre la evolución global de la desigualdad y de los niveles de pobreza, tanto en conjunto como dentro de cada país, modelos teóricos sobre desigualdad y desarrollo, y cómo se ajustan a la realidad de los datos. Ravallion cierra el libro con un amplio repaso a decenas de estrategias para combatir la pobreza, desde las transferencias directas hasta la liberalización comercial, pasando por los servicios universales o la reforma de la administración, y muestra la evidencia empírica de sus efectos.

La principal virtud de *The Economics of Poverty* es su enorme escala: ofrece una mirada a un problema extraordinariamente complejo desde una amplia variedad de perspectivas. Ravallion es plenamente consciente de las considerables diferencias teóricas y prácticas que supone hablar de pobreza en países en desarrollo y en países ricos. El autor se centra sobre todo en los problemas de los primeros, ciertamente más apremiantes, y a menudo deja de lado los problemas y debates públicos de los países ricos.

A pesar de estas limitaciones, *The Economics of Poverty* es una auténtica enciclopedia de políticas públicas, indicadores y estrategias utilizadas a lo largo y ancho del mundo. Se trata de una obra de referencia inmensamente útil tanto para entender la pobreza como para pensar y evaluar posibles soluciones.

Al analizar la pobreza desde una perspectiva agregada es fácil perder los matices sobre qué está sucediendo detrás de las estadísticas, la historia detrás de los datos. Si Ravallion ofrece una mirada a la pobreza a gran escala, Sendhil Mullainathan y Eldar Shafir toman el

camino contrario: *Scarcity: The New Science of Having Less and How It Defines Our Lives* versa precisamente sobre la experiencia de la pobreza. *Scarcity* no busca hablar de las causas de la pobreza, sino de sus consecuencias. Es un libro casi minimalista, centrado en cómo afecta la pobreza a quienes la sufren directamente.

El punto de partida de Mullainathan y Shafir se encuentra en la economía del comportamiento, y, en concreto, en cómo la escasez afecta a la capacidad de aquellos que la sufren para tomar decisiones racionales. Los autores parten de una idea aparentemente simple pero muy potente: la dificultad que todos tenemos para tomar decisiones en situaciones de estrés. Su argumento es que la pobreza trae consigo situaciones de privación, por lo que quienes la sufren viven en un estado de tensión continua que les impide actuar de forma efectiva.

---

Quienes sufren situaciones de privación viven en un estado de tensión continua que les impide actuar de forma efectiva

---

Mullainathan y Shafir combinan un nutrido volumen de evidencia empírica tanto de experimentos naturales como en laboratorio para desarrollar esta idea. La escasez y la privación generan una respuesta cognitiva que hace que nos centremos en el corto plazo, en intentar solucionar problemas inmediatos. Los autores describen la toma de decisiones como un problema de ancho de banda: en ausencia de estrés podemos evaluar opciones y priorizar pensando en el largo plazo, pero en situación de escasez nuestro cerebro responde a la defensiva, intentando arreglar solo lo que se tiene justo delante. Esta atención a lo inmediato explica, por ejemplo, la dificultad que tienen las personas con pocos ingresos para ahorrar dinero, evitar endeudarse o

acudir a cursos de formación de varios meses sin verse distraídas por otro problema. Nuestra mente está diseñada para responder a emergencias: toda nuestra atención se dirige a lo que tenemos justo delante; esta característica puede ser útil en situaciones de peligro, pero es poco operativa al intentar pagar el alquiler o encontrar empleo.

La implicación directa de esta hipótesis es que las decisiones aparentemente irracionales de las personas que se encuentran en situación precaria son de hecho una consecuencia, no una causa de la pobreza. El estrés, la tensión constante por no saber si se va a llegar a final de mes, es extraordinariamente duro; es una experiencia casi inimaginable para alguien de clase media. La tensión es tal que puede provocar estrés postraumático; no es de extrañar que nuble el proceso de toma de decisiones.

---

## La complejidad de la pobreza: de los datos y las grandes tendencias a la dificultad de traducir políticas públicas en intervenciones efectivas

---

El resultado es que a menudo las familias que se enfrentan a la pobreza actúan de manera impulsiva, atendiendo a necesidades inmediatas en vez de planificar a medio plazo. *Scarcity* explica por qué una familia pobre gasta dinero en actividades escapistas, buscando maneras de relajarse ante la abrumadora avalancha de emergencias y problemas, y como la tensión familiar puede hacer que los niños rindan menos en el colegio o que el propio rendimiento laboral de los padres se resienta.

Si queremos reducir la pobreza, por tanto, la prioridad debe ser crear políticas públicas que cambien este cálculo, sea simplificando el proceso de toma de decisiones, sea mediante programas pensados para reducir el nivel de estrés inmediato de las familias.

Según los autores, un sistema de guarderías públicas puede que sea más efectivo si se asignan de forma automática las plazas, así los padres no tienen que perder el tiempo decidiendo a qué guardería van a enviar a sus hijos. Un programa de formación profesional empezará con clases de formación general básica, solo dará opciones para escoger y especializarse una vez que los alumnos estén cómodos en el sistema.

Una intervención efectiva sería la de dar transferencias monetarias directamente a quienes las necesitan, ya sea mediante ayudas dirigidas a servicios (vivienda pública, por ejemplo), o transferencias monetarias directas. Cualquier programa que reduzca la percepción de escasez de manera inmediata hará que sus receptores puedan afrontar con más calma otros problemas a largo plazo (ahorro, salud, educación).

El problema del argumento detrás de *Scarcity*, sin embargo, es que responde a una pregunta muy limitada, la experiencia de la pobreza, pero sin hablar de sus causas. Aunque es una respuesta útil y necesaria a cierta retórica que tiende a culpar a las víctimas de la pobreza de su propia situación y para entender por qué escapar de ella es tan complicado, su análisis solo es válido para explicar su persistencia bajo ciertos contextos, no las causas. El análisis es muy útil para evaluar el diseño de políticas públicas para romper trampas de pobreza y promover la movilidad social, pero no estrategias de desarrollo económico.

Es aquí, de nuevo, cuando el monumental tomo de Ravallion, con su ambición, complejidad y detalle, resulta imprescindible. Los dos libros, en conjunto, son un potente recordatorio de la complejidad de la pobreza. Ravallion nos ofrece los datos y las grandes tendencias; Mullainathan y Shafir, la dificultad de traducir políticas públicas en intervenciones efectivas.

# P

## Buenas prácticas

### Programa Incorpora

Incorpora es un programa de integración sociolaboral que promueve la inserción laboral de personas en situación o en riesgo de exclusión social.

**Rosa Suñol**, directora del Instituto Universitario Avedis Donabedian – UAB

# 1

#### Problemática

**La destrucción de empleo es considerable en Europa, pero en España ha sido especialmente intensa y ha afectado en mayor medida a los jóvenes .**

Entre las debilidades estructurales que influyen en este fenómeno destacan la elevada tasa de abandono escolar, la polarización del mercado de trabajo, el escaso peso relativo de la formación profesional de grado medio y el difícil acceso al mercado laboral de los grupos en riesgo de exclusión social. A dichos factores de riesgo deben añadirse los de tipo socioeconómico: vivir en un entorno desfavorable, no tener ingresos, ser víctima de posibles situaciones de abuso, etcétera. Concretamente, de los jóvenes atendidos por el Programa Incorpora en 2016, observamos que un 9,4% padecen alguna discapacidad intelectual; un 5,6%, discapacidad física; un 4,3% sufren un trastorno mental; un 5% son jóvenes tutelados o extutelados; un 5,1% han sido privados de libertad, y el 24% está constituido por población joven inmigrada.

# 2

#### Planteamiento

**El trabajo conjunto entre las entidades de un mismo territorio favorece la integración sociolaboral de los jóvenes en riesgo de exclusión social.**

Se lleva a cabo a través de una red de 380 entidades que trabajan conjuntamente para facilitar oportunidades de empleo. El Programa despliega una amplia cartera de servicios para jóvenes, que incluye: 1. SERVICIOS A LOS JÓVENES: valoración integral, orientación y diseño del itinerario individualizado, con el oportuno acompañamiento. Además incluye 150 puntos formativos de Incorpora y 42 puntos de apoyo para el autoempleo. 2. SERVICIOS A EMPRESAS: se presta apoyo en el ejercicio de la responsabilidad social empresarial, procesos de preselección, seguimiento de la incorporación, asesoramiento, formación y prácticas según las necesidades de las empresas. Próximamente, mediante un programa cofinanciado por el Fondo Social Europeo, se facilitarán ayudas directas a las empresas para la contratación de jóvenes.

# 3

#### Resultados

**Los resultados indican que un buen programa de acompañamiento del joven incide en la efectividad del proceso de inserción laboral.**

Durante el año 2016 el Programa Incorpora atendió a **22.473** jóvenes, de los cuales **7.003** consiguieron una inserción laboral (31,2%). Se consiguieron **8.359** inserciones y **174** iniciativas de autoempleo. Un 47% de los contratos fueron para mujeres, y la duración media de los contratos fue de entre uno y tres meses. Entre las principales áreas de actividad hay que destacar la de servicios de restauración y comercio (41,5%), la de jóvenes trabajadores no cualificados en servicios (17,2%) y la de peones (13,1%). Un 16% de estos jóvenes presentaba una discapacidad. Después de diez años de funcionamiento del Programa Incorpora, son muchos los retos que se han afrontado para dar respuesta a una realidad dinámica y cambiante en materia de ocupación de los jóvenes.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Plataforma online del Programa Incorpora de la Obra Social "la Caixa" (con datos del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016), y del Modelo Incorpora de integración sociolaboral de la Obra Social "la Caixa", publicado en 2016.



**Obra Social "la Caixa"**

En los últimos 10 años, desde el programa Incorpora de la Fundación Bancaria "la Caixa", hemos creado 130.000 empleos para personas en situación de vulnerabilidad.

Gracias a nuestros técnicos en inserción laboral, las entidades sociales y las empresas colaboradoras, podemos decir que tenemos el trabajo más bonito del mundo: lograr que otros consigan trabajo.

**Conozca el programa y conviértase en un empresario que da vida, en [www.incorpora.org](http://www.incorpora.org)**

**10 años incorpora**  
trabajos que dan vida

*Imprescindibles*