

FUNCIONEN LES POLITIQUES ACTIVES D'OCUPACIÓ PER A JOVES? [1]

El context

A Catalunya, l'any 2012, el 17,2% de la població d'entre 18 i 24 anys només tenia l'ESO o ni tants sols, es trobava a l'atur i no rebia cap tipus de formació. Existeix el risc que una part substancial d'aquests joves quedi exclosa laboralment durant un llarg període de temps, sense poder gaudir de la recuperació quan aquesta arribi, la qual cosa pot tenir conseqüències molt negatives per aquestes persones i la societat en el seu conjunt, tant en termes de cohesió social com de creixement econòmic.

El redreçament d'aquesta problemàtica exigeix mesures sobre àmbits diversos i amb ritmes diferents. D'una banda, calen actuacions preventives en l'àmbit educatiu, que si s'arribessin a instrumentar donarien els seus fruits d'aquí uns anys, i també mesures en el mercat laboral per tal d'acabar amb la dualitat que el caracteritza i que, en temps de crisi, castiga especialment els joves menys formats. D'altra banda, atès que actualment ja hi ha un important col·lectiu de joves sense perspectives laborals de cap tipus, i amb un elevat risc que el seu baix nivell formatiu i la seva manca d'experiència els impedeixi connectar-se al mercat laboral, resulta imperatiu portar a terme iniciatives que aspirin a millorar la situació de l'actual cohort de joves vulnerables.

Els programes

En aquest context, el Servei d'Ocupació de Catalu-

nya (SOC) ha impulsat un conjunt de programes dirigits a joves aturats que, fruit del seu baix nivell formatiu, tenen especialment complicat accedir al mercat de treball. Aquests programes es poden classificar en dos grans grups.

Els primers són els Programes de Qualificació Professional Inicial (PQPI), adreçats a joves que no han acabat l'ESO. A més de l'objectiu de formar professionalment els joves, els PQPI tenen la intenció explícita de promoure el retorn al sistema educatiu, ja sigui per obtenir el graduat d'ESO o per accedir a la formació professional de grau mig (CFGM). Els PQPI, d'un any de durada, contempnen la realització tant d'activitats de formació com de pràctiques a empreses, amb la intenció que els alumnes adquireixin hàbits laborals i recuperin l'interès per l'adquisició de coneixements. Durant els cursos 2008-2009 i 2009-2010, el número total de participants va superar els 6.300 entre els dos anys i el pressupost conjunt els 26,4 milions d'euros.

El segon grup de programes ha estat tradicionalment més enfocat a la inserció laboral (Escoles Taller i Cases d'Oficis), tot i que en les seves versions més actuals, com ara Noves Cases per a Nous Oficis (NCNO) o el programa Suma't, també es promou l'objectiu d'aconseguir algun tipus de titulació oficial (ESO, CFGM, etc.). Així mateix, tant NCNO com Suma't, que han estat els programes laborals per a joves que han rebut un major finançament per part del SOC en els darrers anys, aspiren a millorar la inserció laboral dels seus



participants combinant activitats formatives i pràctiques professionals. La principal diferència entre tots dos rau, tanmateix, en l'àmbit on es produeix l'experiència laboral: el sector públic en el cas de NCNO, el sector privat en el de Suma't. Aquests dos programes varen executar-se entre els anys 2010 i 2012, suposant una despesa conjunta propera als 50 milions d'euros, i varen comptar amb la participació de més de 6.500 joves.

Les avaluacions

En un context com l'actual, caracteritzat per les elevades taxes d'atur juvenil esmentades anteriorment i una escassetat creixent de recursos públics per fer-hi front, l'avaluació de l'efectivitat d'aquest conjunt de programes per a joves esdevé crítica. Així doncs, en el marc d'un conveni amb el SOC i amb la col·laboració del Departament d'Ensenyament, Ivalua ha portat a terme sengles avaluacions dels programes esmentats: una relativa als Programes de Qualificació Professional Inicial, l'altra sobre els programes Suma't i Noves Cases per a Nous Oficis.

Les avaluacions s'han portat a terme mitjançant l'aplicació de dues aproximacions complementàries: una anàlisi qualitativa, basada en la realització de més de 70 entrevistes a informants clau dels diversos programes (gestors municipals, educadors, responsables del SOC, etc.), la qual pretén copsar la visió d'aquestes persones sobre diversos aspectes relacionats amb la implementació de les tres intervencions analitzades; i una anàlisi quantitativa, a partir de les bases de dades disponibles, que explora tant qüestions relacionades amb la implementació dels programes (grau de cobertura, característiques dels beneficiaris, etc.) com

relatives als seus impactes sobre les possibilitats d'inserció laboral i de retorn al sistema educatiu dels seus participants.

Resultats principals

L'avaluació dels efectes dels PQPI ha posat de relleu dos elements fonamentals. D'una banda, aquests programes tenen impactes positius pel que fa a l'objectiu de fomentar el retorn al sistema educatiu, que es manifesten en increments de les taxes de matriculació d'ESO i de CFGM i també, tot i que en menor mesura, en augments en les taxes de graduació de la ESO però no així en les de CFGM. Aquests efectes educatius positius es concentren exclusivament en els joves d'entre 16 i 18 anys, ja que el programa no té cap tipus d'impacte per als joves de més edat (19 a 24 anys). D'altra banda, pel que fa als *outcomes* laborals, la participació en els PQPI té impactes negatius durant els primers mesos amb posterioritat a l'acabament dels cursos, que tendeix a esvaïr-se a mida que passa al temps, fins a generar fins i tot impactes positius, en alguns casos, a partir dels dos anys de la finalització del programa: en concret, aquest és el cas dels joves d'entre 16 i 18 anys, de les noies i d'aquells que completen la totalitat del programa.

Al seu torn, pel que fa als altres dos programes, els resultats de l'avaluació dels impactes laborals apunten, d'una banda, que NCNO no millora la inserció laboral dels seus participants i fins i tot l'empitjora en alguns casos i, de l'altra, que Suma't té impactes positius, tot i que modestos. Aquests resultats són consistents amb el gruix de l'evidència disponible a nivell internacional, que apunta la manca d'efectivitat dels esquemes d'experienciació laboral pública, siguin o no



per a joves, així com els resultats en general positius d'aquells programes que combinen tutories, formació professionalitzadora i experiència laboral en el sector privat, que són els ingredients bàsics de Suma't. D'altra banda, pel que fa als impactes educatius, els resultats apunten que, si més no a curt termini, cap dels dos programes incrementa el retorn a la formació reglada (ESO o CFGM) per part dels participants.

Conclusions i recomanacions

1. Millorar el "targeting" dels programes

Els tres programes avaluats, tot i contemplar intervencions força diferents, es dirigeixen a una població que es troba definida en els mateixos termes a les respectives convocatòries: joves d'una determinada edat, sense l'ESO, i a l'atur. Aquesta definició tan àmplia de la població diana, junt a l'aplicació descentralitzada per part dels diversos proveïdors (entitats locals, IES, etc.) de la selecció de participants, té com a conseqüència que, a la pràctica, s'observi una elevada heterogeneïtat dels joves que acaben participant en els programes: nivells formatius diversos, diferents trajectòries laborals, diversos graus de maduresa i motivació, o nivells dispars de vulnerabilitat socio-econòmica familiar, etc. Així mateix, el fet que les convocatòries d'un i altre programa no coincideixin en el temps, fa que en el moment en què es convoquen cadascun d'ells, malgrat l'exigüitat de places que s'hi ofereixen, esdevinguin el "recurs" amb el qual donar resposta a la problemàtica dels joves NINI a nivell municipal. Aquesta situació exacerba l'heterogeneïtat dels participants, ja que els múltiples agents amb interessos en el procés de selecció, com ara les OT, els IES o els serveis socials

municipals, intenten que el programa doni cabuda a quants més joves millor.

La nostra proposta passa, d'una banda, per portar a terme un diagnòstic de base territorial sobre les necessitats dels joves en situació de vulnerabilitat educativa i laboral i, de l'altra, intentar classificar-los en unes poques categories a les qual els programes haurien d'intentar donar resposta. Un llistat temptatiu de possibles perfils seria el següent:

- Joves que tinguin potencial per retornar al sistema educatiu reglat, per treure's la ESO, preparar les proves d'accés als CFGM o matricular-s'hi, i que disposin de la motivació i compromís necessaris per intentar-ho.
- Joves sense intenció de retornar a l'educació reglada i amb poca o nul·la experiència laboral.
- Joves amb experiència laboral que busquen un cert reciclatge professional, i
- Joves amb problemàtiques socials afegides (marginalitat, antecedents penals, etc.).

2. Orientar cadascun dels programes a un sol perfil i potenciar els components més efectius

Una de les claus de la millora de l'efectivitat dels actuals programes passa per dissenyar programes, o subprogrames dins d'un programa més general, orientats a un determinat col·lectiu de joves. En aquest sentit, a la vista dels resultats obtinguts pel que fa a l'efectivitat dels diversos programes, i en coherència amb els perfils apuntats prèviament, una possible proposta de millora consistiria a:



- Dirigir els PQPI als joves d'entre 16 i 18 anys que mostrin potencial per concloure la seva formació.
- Valorar el desenvolupament de programes educatius de segona oportunitat, sense component laboral, per als joves de més edat que hagin decidit tornar a estudiar. La concessió d'ajuts econòmics podria valorar-se en alguns casos.
- Per a la resta de joves sense formació, amb escassa predisposició per tornar als ensenyaments reglats, el repte consistiria a desenvolupar programes que combinin tutorització, formació professionalitzadores i practiques a empreses, a l'estil del programa Suma't. Tanmateix, per tal de millorar-ne l'efectivitat, s'hauria d'incentivar una participació més activa per part de les empreses, tant en la definició dels components formatius com pel que fa a l'oferta de places de pràctiques. D'altra banda, els mals resultats de NCNO, comuns a la resta de països, desaconsellen el retorn en el futur d'aquest tipus d'esquemes d'experienciació laboral en el sector públic.
- Explorar la creació de nous programes per als col·lectius juvenils amb problemàtiques socials més severes (drogoaddicció, marginalitat, salut mental, etc.) per tal de superar les barreres que'impedixen el seu accés al mercat laboral, la qual cosa precisa d'intervencions probablement més intenses que les que actualment s'ofereixen des de el SOC o el Departament d'Ensenyament. En aquest cas, segons l'experiència

internacional, els esquemes laborals protegits si han demostrat resultats més prometedors a l'hora d'afavorir la inserció d'aquests col·lectius.



3. Canvis organitzatius

Des d'una perspectiva organitzativa, per tal de coadjuvar als canvis anteriors, proposem deslligar les funcions de diagnòstic i derivació, que convindria que assumissin les entitats locals o altres ens amb participació del SOC, de la provisió de les activitats pròpies de cada programa.

En particular, pel que fa al primer conjunt d'activitats, el que proposem és la creació d'equips de valoració, de base municipal o supramunicipal segons convingui, que s'encarregarien d'identificar els joves vulnerables del seu territori fent servir totes les fonts d'informació disponibles (SICAS, registres de serveis socials, d'Ensenyament, etc.). Després de la identificació, i d'un primer cribratge per verificar que el jove es troba en una situació de vulnerabilitat, els equips s'ocuparien de valorar en detall la situació d'aquest jove; en particular, mitjançant instruments de valoració comuns, s'obtidria informació sobre la motivació dels joves, la situació familiar, les preferències, etc. Finalment, d'acord amb aquesta valoració, s'emetria un informe suggerint el tipus de recurs més adient en cada cas. La tasca d'aquests equips seria contínua i estaria deslligada de les convocatòries dels programes, la qual cosa permetria evitar les duplicacions dels processos de selecció que acompanyen a cada convocatòria de programa. A més a més, fruit de les seves valoracions, els equips acabarien generant informació detallada sobre el nivell de necessitats dels joves del seu territori, quelcom que podria utilitzar-se per millorar



l'assignació territorial dels recursos dels diversos programes.

D'altra banda, pel que fa a la provisió dels programes, convindria explorar la possibilitat que també hi tinguessin un paper les ETT, els centres de formació o entitats del tercer sector especialitzades. Un esquema d'aquestes característiques podria permetre provar, d'una banda, si aquests altres agents tenen més capacitat que les entitats locals d'implicar al sector empresarial en aquests programes i, de l'altra, si aporten configuracions innovadores en el contingut i implementació dels principals components (formació, tutories, pràctiques a les empreses, etc.).

[1] Aquesta nota breu sintetitza els resultats de dues avaluacions realitzades per Ivàlua a instàncies del Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC): una relativa als Programes de Qualificació Professional Inicial (PQPI), l'altra sobre els programes Suma't i Noves Cases per a Nous Oficis. Els informes complets d'ambdues avaluacions poden consultar-se tant a la web d'Ivàlua (www.ivalua.cat) com a la del SOC (www.oficinadetreball.cat).

