

UDC

Programa de inserción laboral “Puesto a Puesto VII”. Evaluación de la eficacia



## Programa de inserción laboral “Puesto a Puesto VII”. Evaluación de la eficacia

**Autora:** Nuria Rebollo Quintela

**Director:** Dr. D. Jesús Miguel Muñoz Cantero

Nuria  
Rebollo  
Quintela

Tesis doctoral 2014

2014

# Programa de inserción laboral “Puesto a Puesto VII”. Evaluación de la eficacia

Autora: Nuria Rebollo Quintela

---

Tesis doctoral / 2014

Director: Jesús Miguel Muñoz Cantero

Departamento de Filosofía y Métodos de Investigación en Educación



**Nota**

Para la elaboración de este trabajo se han atendido las recomendaciones de la Norma APA en su 6ª Edición, aunque en algunas ocasiones se ha optado por el género gramatical masculino para referirnos a ambos sexos, con el único fin de simplificar la lectura.

Investigación financiada a través de la ayuda de apoyo a la etapa predoctoral del Plan Galego de Investigación, Innovación e Crecemento 2011-2015 Xunta de Galicia (Plan I2C).



**JESÚS MIGUEL MUÑOZ CANTERO**, PROFESOR TITULAR DA UNIVERSIDADE DA CORUÑA NO DEPARTAMENTO DE FILOSOFÍA E MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN EN EDUCACIÓN E DIRECTOR DA TESE PRESENTADA POR:

**Da. Nuria Rebollo Quintela**

**Titulada:** Programa de inserción laboral “Puesto a Puesto VII”. Evaluación de la eficacia.

FAI CONSTAR QUE:

A DEVANDITA TESE REUNE OS REQUISITOS TEÓRICOS, CIENTÍFICOS E METODOLÓXICOS QUE DEBE TER UN TRABALLO DE INVESTIGACIÓN DESTA ÍNDOLE, DANDO O SEU VISTO BÓ PARA A SÚA LECTURA E DEFENSA PARA OBTEN A MENCIÓN INTERNACIONAL.

A Coruña, 12 de xuño de 2014



# Programa de inserción laboral “Puesto a Puesto VII”. Evaluación de la eficacia

Autora: Nuria Rebollo Quintela

---

Tesis doctoral / 2014

Director: Jesús Miguel Muñoz Cantero

Departamento de Filosofía y Métodos de Investigación en Educación





**“La efectividad potencial de las políticas encaminadas a remediar las dificultades sociales es pensar en ellas no como remedios-para-todo, sino como medicinas que tienen potencial para solucionar problemas específicos”.**

(Michael, Hartmann & O'Farrell, 1989)



A todos, gracias



## Resumo

O emprego como principal elemento integrador da vida das persoas, cobrou unha dimensión internacional nas últimas décadas. As altas taxas de desemprego, debido aos cambios económicos, políticos e sociais e a incapacidade do mercado laboral para facerlle fronte supuxeron a aposta conxunta da unión Europea pola Estratexia Europea de Emprego da cal emanan a nivel nacional e local diversas políticas activas de emprego. A crise supuxo un aumento notable das medidas destinadas aos colectivos en risco de exclusión social, e é por iso, que xorde a necesidade deste estudo centrado na avaliación da eficacia do programa "Posto a Posto VII" do Centro Municipal de Emprego do Concello da Coruña. A eficacia foi medida a través de 3 indicadores: satisfacción das participantes, grao de acceso ao emprego e impacto do programa en comparación a un grupo control mediante o método matching. Os resultados obtidos permiten acreditar a eficacia do programa (satisfacción global media de 3.35 nunha escala likert de 1 a 4, e taxa de acceso ao emprego de 76%) así como o seu impacto nas variables resultado: traballo indefinido e ingresos.

## Resumen

El empleo como principal elemento integrador de la vida de las personas, ha cobrado una dimensión internacional en las últimas décadas. Las altas tasas de desempleo, debido a los cambios económicos, políticos y sociales y la incapacidad del mercado laboral para hacerle frente supusieron la apuesta conjunta de la unión Europea por la Estrategia Europea de Empleo de la cual emanan a nivel nacional y local diversas políticas activas de empleo. La crisis supuso un aumento notable de las medidas destinadas a los colectivos en riesgo de exclusión social, y es por ello, que surge la necesidad de este estudio centrado en la evaluación de la eficacia del programa “Puesto a Puesto VII” del Centro Municipal de Empleo del Ayuntamiento de A Coruña. La eficacia fue medida a través de 3 indicadores: satisfacción de las participantes, grado de acceso al empleo e impacto del programa en comparación a un grupo control mediante el método matching. Los resultados obtenidos permiten acreditar la eficacia del programa (satisfacción global media de 3.35 en una escala likert de 1 a 4, y tasa de acceso al empleo de 76%) así como su impacto en las variables resultado: trabajo indefinido e ingresos.

## Abstract

Employment as the main element inclusive of people's lives, has taken on an international dimension in recent decades. High rates of unemployment, due to economic, political and social changes and the inability of the labour market to cope assumed the joint commitment of the European Union by the European employment strategy which emanate various active employment policies at national and local levels. The crisis marked a significant increase in the measures for groups at risk of social exclusion, and that is why, the need arises for this study focused on the assessment of the effectiveness of the program "Post to Post VII" from the Municipal Center of employment in the city of A Coruña. Effectiveness was measured using 3 indicators: satisfaction of the participants, degree of access to the use and impact of the program in comparison to a control using the matching group. The results allow to certify the effectiveness of the program (global satisfaction average of 3.35 in a scale likert of 1 to 4, and rate of access to employment of 76%) as well as its impact on the variable result: indefinite work and income.



## INTRODUCCIÓN

---

Actualmente, para “conocer las características de empleo y desempleo sobre las que se quiere actuar” (Jáuregui Atondo, Moltó García, y González de Lena, 2004, p.305) es necesario detenerse en las políticas del mercado laboral, conocer su conceptualización, su tipología y las distintas modificaciones sufridas a lo largo del tiempo, producto de las transformaciones políticas, económicas y/o sociales de la sociedad actual, para así, poder profundizar en los distintos programas y actuaciones sistemáticas generadas bajo este amplio paraguas.

En los últimos años, tanto la sociedad en general, como autores de referencia, han asumido los términos empleo y trabajo como sinónimos, desde un punto de vista semántico, posición a la que nos sumamos en este estudio. Sin embargo, cabe considerar que, aunque ambos conceptos están estrechamente relacionados y no son definibles determinados elementos del uno sin el otro, en su raíz cada uno aporta sus rasgos característicos. Para Maruani (2000), desde un punto de vista operativo, el trabajo será la “actividad de producción de bienes y servicios y conjunto de las condiciones de ejercicio de dicha actividad” (p.10) y el empleo, el “conjunto de las modalidades de acceso y salida del mercado de trabajo, así como la traducción de la actividad laboral en términos de estatus sociales” (p.10). Esta distinción entre ambos es lo que permite, como afirma este analista que se dé una relación contradictoria entre trabajo y empleo, ya que una persona puede rechazar el trabajo (condiciones de ejercicio de la actividad profesional que está ejerciendo), pero tenerle apego al empleo,

sobre todo en la situación actual en la que nos encontramos con altas tasas de desempleo.

Esta “concepción actual del trabajo (empleo) tiene apenas dos siglos de existencia” (Meda, 1998, p.9), y es definida por autores como Aizpuru y Rivera (1994) como:

acción realizada por seres humanos que supone un gasto de energía, encaminado hacia algún fin material o inmaterial, consciente o inconscientemente, deseado y que tiene su origen y/o motivación en la insatisfacción, en la existencia de una privación o una necesidad por parte de quien la realiza (p.13).

La asimilación entre los términos de trabajo y empleo se origina también por la estadística del mercado de trabajo, puesto que los activos no son sólo aquellos que tienen un empleo sino los que están desempleados y tiene aspiración de tener un empleo (Maruani, 2000), como se explicará de forma pormenorizada en el siguiente epígrafe.

Debido a los cambios producidos en las dinámicas del mercado laboral, los estados miembros pusieron en marcha una serie de medidas encaminadas a reducir el desempleo. Medidas que, por el momento de recesión económica que estamos viviendo, poseen un cierto grado de asistencialismo puesto que en su mayor parte están destinadas a colectivos en riesgo de exclusión, tanto social como laboral. Esto es debido a que, en muchas ocasiones, los principios que rigen el mercado laboral (desigualdad, competitividad, selección de capacidades) son contrarios a los demandados por las políticas sociales (equidad, solidaridad, justicia social) (Tayllor-Gooby, 2004a).

Dentro de estas acciones se encuentra el Programa Puesto a Puesto VII del Centro Municipal de Empleo del Ayuntamiento de A Coruña, cuya finalidad es crear una estructura de acompañamiento en el proceso de búsqueda de empleo y explorar nuevas alternativas de inserción sociolaboral con mujeres demandantes de empleo que se encuentran con especiales dificultades de acceso a un puesto de trabajo. En este programa se integran toda una serie de intervenciones como son las entrevistas individuales, creación de un itinerario personalizado de inserción, módulos de motivación y autoestima, formación especializada y módulos transversales de formación (curso de informática, simulación de entrevistas y atención al cliente).

Consideramos que igual de importante es poner en marcha medidas, como realizar una correcta evaluación y seguimiento de las mismas, para determinar su eficacia en el logro de objetivos ya que, como afirman Alonso-Borrego, Arellano, Dolado y Jimeno (2004) “resulta inconcebible planificar, administrar y aplicar políticas activas en el mercado laboral sin un mínimo contraste científico” (p.14).

Nuestra intención es sumarnos al esfuerzo realizado por numerosos investigadores, y con este propósito nace este trabajo, - con la finalidad de realizar una evaluación de una política activa de empleo concreta-. Para ello, en un grupo experimental, nos detendremos en analizar la satisfacción de las beneficiarias y su grado de inserción laboral. Así mismo se determinarán los efectos del programa evaluado “Puesto a Puesto VII”, con el uso del método no experimental matching que nos permitirá la comparación con un grupo control. Complementariamente se analizará la percepción del mercado laboral de ambos grupos.

El interés de este estudio, reside en el escenario actual que estamos viviendo, más del 20% de la población española se encuentra en situación de desempleo, y es por ello que, siendo una realidad demasiado cercana a todos, se hace necesario profundizar en cuáles son las medidas que se están llevando a cabo para que dichas personas se inserten en el mercado de trabajo.

El informe que se presenta se estructura en dos partes. La primera, denominada **marco teórico**, está integrada por tres capítulos.

- En el primer capítulo realizaremos un breve recorrido por la evolución y situación actual del desempleo, y cómo éste repercute en determinados colectivos que presentan dificultades de inserción en el mercado de trabajo. Finaliza abordando los retos y compromisos que la orientación profesional y laboral adquiere ante los desafíos de la nueva sociedad.
- En el segundo capítulo expondremos las políticas de empleo, su conceptualización, tipología y aplicación, y se analizará cómo los estados miembros de la Unión Europea, ante la certeza de que el desempleo es un problema que nos concierne a todos, en 1997 realizaron un esfuerzo conjunto diseñando la Estrategia Europea del Empleo, para ello, nos detendremos en las distintas modificaciones y medidas específicas que cada país ha desarrollado para luchar contra el paro.
- En el tercer capítulo, trataremos la evaluación de las políticas activas de empleo; en concreto las de formación y asesoramiento. Describiremos los modelos de evaluación de políticas de empleo, haremos un repaso de evaluaciones llevadas a cabo en las últimas

décadas tanto en el panorama internacional como nacional para posteriormente centrarnos en el método no experimental matching que será el usado para determinar el efecto (impacto) de la medida que vamos a evaluar.

El **marco empírico** estará dividido a su vez en otros tres capítulos.

- En el primero de ellos (cuarto capítulo) se determinará el propósito y objetivos de la investigación, así como la metodología seguida para poder alcanzarlos.
- En el segundo de ellos (quinto capítulo) se irán dando respuesta a los objetivos empíricos. Para ello, trabajaremos en cada uno de estos objetivos con la siguiente estructura de análisis: participantes, procedimiento metodológico y técnicas de análisis apropiadas a cada objetivo planteado, y finalmente.
- En el tercero (sexto capítulo), se comentarán las principales conclusiones de la investigación, así como algunas de las dificultades con las que nos hemos encontrado en el transcurso de este trabajo, para, por último, exponer algunas recomendaciones derivadas de la puesta en marcha de esta evaluación que pueden dar lugar a buenas prácticas.



## INTRODUCTION

---

To "know about the characteristics of employment and unemployment which is to act" (Jauregui Atondo, Moltó García, and Lena González, 2004, p.305) it is necessary to dwell on the policies of the labour market, know its conceptualization, types and different modifications suffered over time. To be able to delve into the programs and performances, we need to know the political, economic and social transformations of society.

Nowadays, society and some authors of reference, have assumed the terms employment and labour as synonyms, from a semantic point of view, position which we assume in this work.

Although both concepts are closely related, each brings its differentiating features. Maruani (2000), from an operational point of view, the work will be "activity of production of goods and services and all the conditions of exercise of such activity" (p.10) and employment, the "set of modalities of access to and exit from the labour market, as well as the translation of the work in terms of social status" (p.10).

The distinction between labour and employment allows that people can refuse work (conditions of exercise of the profession that is exercising), but have you attachment to employment, especially in the current situation with high unemployment rates.

This "current conception of the work (employment) has just two centuries of existence" (Meda, 1998, p.9), and is defined by authors such as Aizpuru and Rivera, 1994 as:

action taken by humans which is an expenditure of energy, towards a purpose material or immaterial, consciously or unconsciously, desired and which has its origin or motivation in dissatisfaction, the existence of a deprivation or a need for whom it is performed (p.13)

This assimilation of labour and employment is also caused by the labour market statistics.

Changes in the dynamics of the labour market, made that Member States approved measures to reduce unemployment. Measures that, by the time of economic crisis we are experiencing, possess a degree of welfare since they are aimed at groups at risk of exclusion, social and labour. This is because, the principles governing the labour market (inequality, competitiveness and capabilities selection) are contrary to the defendants by the social policy (equity, solidarity and social justice) (Tayllor-Gooby, 2004a).

Within these actions "El Programa Puesto a Puesto VII" of the Municipal Service of employment in the city of A Coruña, whose purpose is to create a support structure in the job search process and explore new alternatives of insertion with demanding women in employment occurring with particular difficulties of access to a job. This program encompasses a range of interventions such as individual interviews, creation of a custom inclusion route, modules, motivation and self-esteem, specialized training and cross training modules (computer course, interviews and customer simulation).

We consider necessary the evaluation and monitoring of active employment policies, to determine its effectiveness in achieving goals because, as claim Alonso-Borrego, Arellano, Dolado and Jimeno (2004) "it is inconceivable to plan, manage and implement active policies in the labour market without a minimum scientific contrast" (p.14).

Our intention is to support the efforts made by numerous researchers, and for this purpose was created this study, - in order to carry out an evaluation of an active policy of employment concrete-. We apply a non experimental method, the matching, to evaluate the positive effect of the program in the beneficiaries compare with a control group. As well, we analyze the satisfaction of the beneficiaries and their level of employability.

The interest of this study, lies in the current scene that we are living, more than 20% of the Spanish population is in a situation of unemployment, and want to deepen what measures are carried out to insert into the labour market.

The report presented is structured in two parts. The first, called theoretical framework consists of three chapters.

- In the first chapter will be a brief tour of the evolution and current situation of unemployment, and how this affects certain groups with difficulties of insertion in the job market. It ends with the challenges and commitments acquired by labor and professional orientation to the challenges of the new society.
- The second chapter sets out the policies of employment, its concept and typology implementation, and discusses how the Member States of the European Union, to the certainty that unemployment is

a problem that concerns all us, in 1997 carried out a joint effort designing the European employment strategy. We will stop at the various modifications and specific measures that each country has developed to combat unemployment.

- And in the third chapter we will try the evaluation of active policies of employment, in particular the training and advice. Describing models of evaluation of employment policies, will be a review of evaluations conducted in recent decades both on the international scene as a national to focus on non-experimental method matching that will be used to determine the effect (impact) of the measure that we evaluate.

Empirical framework will be divided in turn into other three chapters.

- The first one (fourth chapter) will determine the purpose and objectives of the research, as well as the methodology to be followed to achieve them.
- In the second (fifth chapter) we deal with the objectives, presents the results, determining participants, procedures and techniques for collecting the information, and finally,
- in the third (sixth chapter), will discuss the main conclusions of the research, as well as some of the difficulties that we have found in the course of this work to finally expose some recommendations arising from the implementation of this evaluation which can lead to good practice.

## ÍNDICE

Capítulo 1 Empleo y trabajo: orientación profesional en tiempos de crisis.....	29
INTRODUCCIÓN .....	33
1.1. Empleo/ desempleo: evolución y situación actual .....	35
1.2. Colectivos específicos y mercado de trabajo .....	48
1.2.1. Los jóvenes.....	57
1.2.2. Las mujeres.....	61
1.2.3. Los mayores de 45 años .....	67
1.2.4. Las personas con discapacidad.....	69
1.2.5. Las personas inmigrantes.....	72
1.3. Desafíos de la orientación profesional en tiempo de crisis .....	74
RESUMEN .....	86
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	87
Capítulo 2 Marco institucional, social y económico de las políticas de empleo.....	101
INTRODUCCIÓN .....	105
2.1. Las políticas de empleo conceptualización y tipología.....	107
2.2. Las políticas de empleo en la Unión Europea .....	125
2.2.1. La Estrategia Europea de Empleo 1997 .....	127
2.2.2. La Estrategia de Lisboa de 2000.....	136
2.2.3. Renovada Estrategia de Lisboa 2005.....	139
2.2.4. Estrategia Europa 2020.....	141
2.3. Las Políticas de empleo en España .....	146
2.3.1. Planes Nacionales de Acción para el Empleo .....	153
2.3.2. Estrategia Española de Empleo .....	155
2.3.3. Plan Anual de Política de Empleo .....	159
2.4. Las políticas de Empleo en Galicia .....	160
2.4.1. El programa Puesto a Puesto del Centro Municipal de Empleo del Ayuntamiento de A Coruña.....	164
RESUMEN .....	176
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	177

Capítulo 3 Evaluación de las políticas activas del mercado de trabajo en materia de empleo .....	189
INTRODUCCIÓN.....	193
3.1. Conceptualización, antecedentes y estado de la cuestión .....	195
3.2. La evaluación de las políticas públicas en la Unión Europea .....	206
3.3. Evaluaciones de programas de formación y asesoramiento.....	208
3.4. Métodos de evaluación.....	216
3.4.1. MATCHING .....	218
RESUMEN .....	227
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	231
Capítulo 4 Metodología y desarrollo de la investigación .....	243
INTRODUCCIÓN.....	247
4.1. Planteamiento metodológico .....	249
4.2. Contexto de la investigación .....	250
4.3. Objetivos .....	252
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	253
Capítulo 5 Proceso de análisis e interpretación de los resultados .....	255
INTRODUCCIÓN.....	259
Objetivo 2: Analizar el grado de satisfacción de las beneficiarias del Programa Puesto a Puesto VII.....	261
Objetivo 3: Evaluar el grado de inserción laboral de las usuarias al año de haberlo realizado.....	287
Objetivo 4: Determinar el impacto del programa para la consecución de un empleo mediante matching.....	302
Objetivo 5: Describir y comparar la percepción del mercado laboral que tienen aquellas personas que accedieron a un empleo en el último año en contraposición a las que continúan en desempleo .....	319
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	332

Capítulo 6 Conclusiones, limitaciones y prospectiva.....	337
INTRODUCCIÓN.....	341
6.1. Conclusiones .....	343
6.2. Limitaciones .....	351
6.3. Prospectiva .....	353
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	356
Capítulo 6 Conclusions, limitations and prospective .....	361
INTRODUCTION.....	365
6.1. Conclusions .....	367
6.2. Limitations .....	374
6.3. Prospective .....	376
REFERENCES .....	378
Apéndice A.....	383
Apéndice B.....	387
Apéndice C.....	393
Apéndice D.....	399
Apéndice E.....	403

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Clasificación de la población en el mercado de trabajo	39
Figura 2. Evolución tasa de desempleo en países de Europa	42
Figura 3. Problemas de la ciudadanía en tiempos de crisis	45
Figura 4. Factores de riesgo de exclusión social en interacción	50
Figura 5. Proporción de empleados con contratos temporales en la Europa 27	53
Figura 6. Tasa de desempleo desagregada entre menores de 25 y de 25 a más años	58
Figura 7. Tasa de empleo desagregada entre menores de 25 años y de 25 años y más	60
Figura 8. Tasa de paro desagregada por sexo	65
Figura 9. Tasa de empleo desagregada por sexo	65
Figura 10. Triángulo formación-orientación-trabajo	78
Figura 11. Proceso de la acción orientadora	83
Figura 12. Países que realizan mayor gasto del PIB	120
Figura 13. Países que realizan menor gasto del PIB	121
Figura 14. Marco del Programa Puesto a Puesto	126
Figura 15. Objetivos sociales constantes desde 1993 hasta Europa 2020	145
Figura 16. Organigrama del Ministerio de Empleo y Seguridad Social	147
Figura 17. Organigrama de la Secretaría de Estado de Empleo	148
Figura 18. Formación ofertada en el Programa Puesto a Puesto VII	171
Figura 19. Edad de las usuarias del PaP VII	263
Figura 20. Nivel de estudios de las usuarias PaPVII	264
Figura 21. Experiencia laboral previa de las usuarias de PaP VII	265
Figura 22. Tiempo en desempleo previo al PaP VII	266
Figura 23. Perceptor de prestación previo al PaP VII	266
Figura 24. Tipo de prestación percibida por las usuarias del PaP VII	267
Figura 25. Vías para la búsqueda de empleo	268
Figura 26. Cargas familiares	268
Figura 27. Análisis de la satisfacción con la oferta formativa	285
Figura 28. Posibles trayectorias laborales tras la participación	295
Figura 29. Tasa de acceso al empleo y tasa de desempleo	296
Figura 30. Relación entre edad y empleo/desempleo de las beneficiarias del PaP VII	297
Figura 31. Relación entre nivel formación y empleo/desempleo de las beneficiarias	298

Figura 32. Distribución del propensity score previo al matching	310
Figura 33. Distribución del propensity score tras el matching	311
Figura 34. Distribución del propensity score del grupo de tratamiento y control	316
Figura 35. Probabilidad de haber encontrado empleo atribuida al programa. GT	317
Figura 36. Probabilidad de haber encontrado empleo atribuida al programa. GC	318
Figura 37. Mapa de la percepción laboral de las entrevistadas	331

## ÍNDICE DE TABLAS

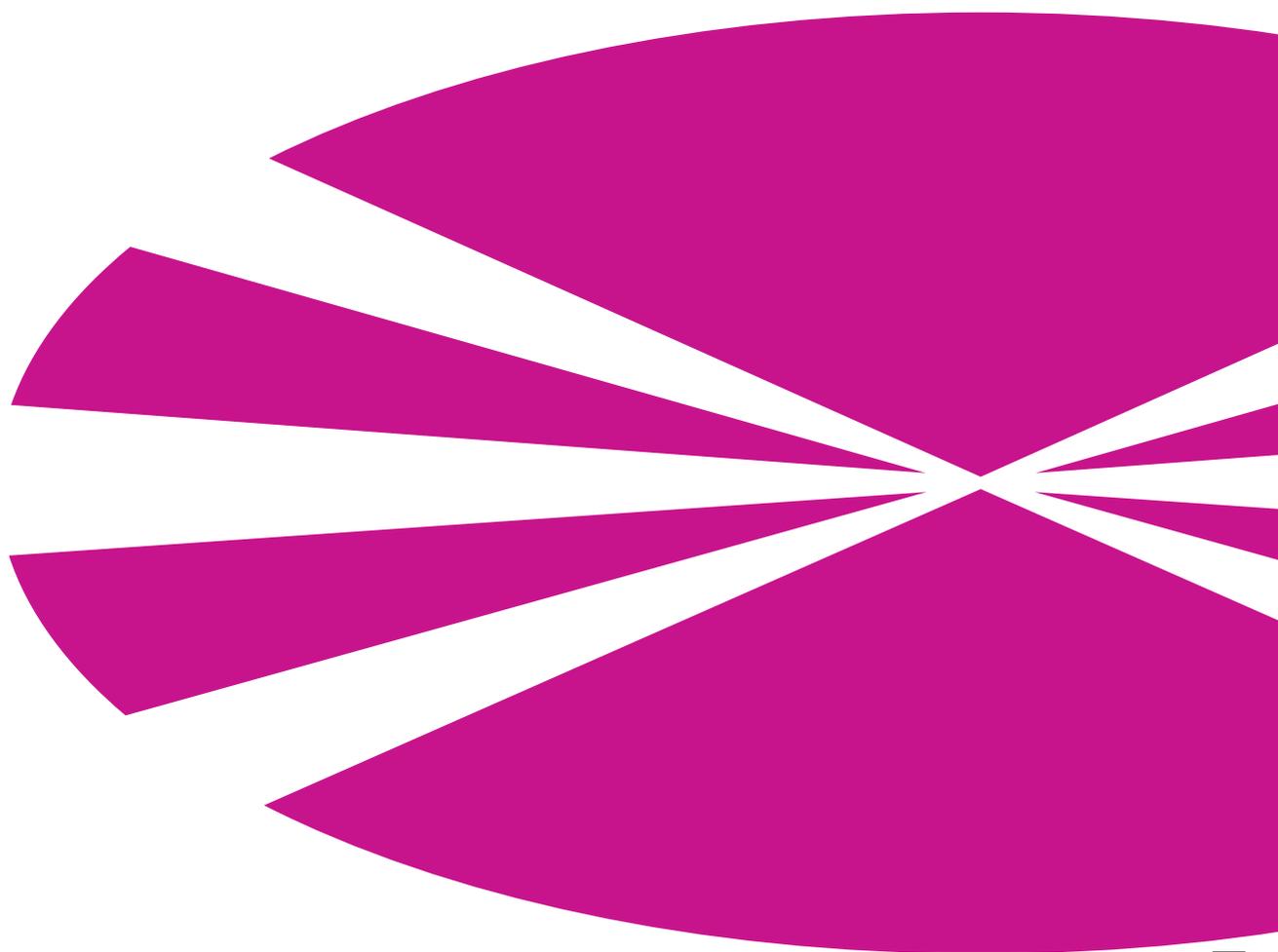
Tabla 1. Percepción sobre la situación laboral	46
Tabla 2. Evaluación de la forma en que se aborda las desigualdad y la pobreza	55
Tabla 3. Distribución de la población con discapacidad según su relación con la actividad	71
Tabla 4. Comparativa entre la orientación profesional y orientación para el empleo.	81
Tabla 5. Comparación entre políticas activas y pasivas	115
Tabla 6. Cambios discrecionales en las políticas activas de mercado de trabajo en respuesta a la crisis	123
Tabla 7. Órganos e instrumentos que articulan la Estrategia Europea de Empleo	131
Tabla 8. Directrices de la Estrategia Europea de empleo 2000	138
Tabla 9. Objetivos principales de Estrategia Europea 2020	142
Tabla 10. Grandes áreas de actuación de la Estrategia Europa 2020	143
Tabla 11. Cronograma de las fases del programa	174
Tabla 12. Caracterización de la evaluación	195
Tabla 13. Razones y finalidades de la evaluación	197
Tabla 14. Resultados de evaluaciones internacionales de políticas activas de empleo	214
Tabla 15. Resultados de evaluaciones nacionales de políticas activas de empleo	215
Tabla 16. Principales características del Programa "Puesto a Puesto VII"	251
Tabla 17. Información recogida en el cuestionario de satisfacción	270
Tabla 18. Análisis de fiabilidad del instrumento	271
Tabla 19. Estadísticos total-elemento del instrumento	272
Tabla 20. Análisis de fiabilidad dimensión desarrollo	273
Tabla 21. Estadísticos elementos dimensión desarrollo	273
Tabla 22. Análisis de fiabilidad dimensión organización	274
Tabla 23. Estadísticos elementos dimensión organización	274
Tabla 24. Análisis fiabilidad dimensión resultados	275
Tabla 25. Estadísticos elementos dimensión resultados	275
Tabla 26. Valoraciones de la dimensión desarrollo	277
Tabla 27. Descriptivos de la dimensión desarrollo	278
Tabla 28. Valoraciones de la dimensión organización	279
Tabla 29. Descriptivos de la dimensión organización	281

Tabla 30. Valoraciones de la dimensión resultados	282
Tabla 31. Descriptivos de la Dimensión Resultados	283
Tabla 32. Descriptivos de edad y nivel formativo	289
Tabla 33. Descriptivos de experiencia laboral y prestación	290
Tabla 34. Descriptivos características del empleo previo al PaP VII	291
Tabla 35. Descriptivos tiempo y motivos de desempleo	292
Tabla 37. Tasa de acceso al empleo según edad	297
Tabla 37. Tasa de acceso al empleo según nivel de formación	299
Tabla 38. Características de los empleos al año de realizar el PaP VII	300
Tabla 39. Estadísticos descriptivos de los grupos tratamiento y control	306
Tabla 40. Estimación del propensity score (modelo propit)	309
Tabla 41. Distribución del Propensity score en la región de soporte común	311
Tabla 42. Emparejamientos en la región común con el método vecino más cercano	312
Tabla 43. Efecto medio del PaP VII sobre las usuarias con el neighbor	314
Tabla 44. Emparejamientos en la región común con el método kernel	314
Tabla 45. Efecto medio del PaP VII sobre las usuarias con el método Kernel	315
Tabla 46. Categorización de la percepción del mercado laboral	321
Tabla 47. Matriz de mujeres que accedieron al mercado en el periodo evaluado	322
Tabla 48. Matriz de mujeres que no accedieron al mercado en el periodo evaluado	324
Tabla 49. Perfil de entrevistadas que accedieron al empleo	328
Tabla 50. Perfil de entrevistadas que no accedieron al empleo	330



# Capítulo 1

## Empleo y trabajo: orientación profesional en tiempos de crisis





# Capítulo 1 Empleo y trabajo: orientación profesional en tiempos de crisis

INTRODUCCIÓN .....	33
1.1. Empleo/ desempleo: evolución y situación actual .....	35
1.2. Colectivos específicos y mercado de trabajo .....	48
1.2.1. Los jóvenes .....	57
1.2.2. Las mujeres .....	61
1.2.3. Los mayores de 45 años .....	67
1.2.4. Las personas con discapacidad .....	69
1.2.5. Las personas inmigrantes .....	72
1.3. Desafíos de la orientación profesional en tiempo de crisis .....	74
RESUMEN .....	86
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	87



## INTRODUCCIÓN

---

**E**n este capítulo abordaremos el marco social y económico en el que nos encontramos inmersos y cómo este se relaciona con la dicotomía empleo-desempleo, contextualizado en la cuádruple crisis a la que la Unión Europea se está enfrentando (Barbier, 2004), entendida como la confluencia de crisis en varias esferas: a) económica, b) de mercado de trabajo y de desempleo (lo que ha supuesto una flexibilización de los mercados en aras de una mayor competitividad) c) demográfica y, d) del Estado de Bienestar.

Esta cuádruple crisis ha generado una crisis global debido a que todas ellas se encuentran interrelacionadas. Coincide con esa idea Gómez (2009), que alude a que lo que en un principio se consideró el detonante de la situación actual, la crisis financiera y económica estadounidense que estalló a raíz de la caída de Lehman Brothers en 2008 (Torres, 2013), ha contagiado a todos los sectores.

Sin embargo, no podemos obviar que a lo largo del tiempo, hemos superado distintas crisis económicas y del mercado de trabajo, sin “recetas mágicas ni soluciones fáciles e inmediatas” (Toharia y Malo, 2009, p. 159), por lo que las reformas presentes que se están llevando a cabo pueden poner en riesgo la sostenibilidad del Modelo Social Europeo, como destaca González-Blanch (2010) ya que la crisis es sí es un desafío, y frenar la destrucción del empleo o facilitar la recuperación, no se pueden realizar en aras de la precariedad laboral.

En este epígrafe, también abordaremos los desafíos a los que hace frente la orientación profesional en tiempos de cambio y las políticas de empleo desde el punto de vista subjetivo, ya que nuestro objeto de estudio se centra en los “colectivos prioritarios” que la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, califica de especiales dificultades para su inserción en el mercado de trabajo.

### 1.1. Empleo/ desempleo: evolución y situación actual

El principal problema de la sociedad europea en la actualidad, y de la mayor parte del mundo en general, no es un problema nuevo, sino que es más bien un viejo tópico conocido que ha ocupado un papel importante en las últimas décadas en el análisis de gran parte de las sociedades, nos estamos refiriendo a la destrucción del empleo y al notable aumento del paro. El desempleo no es un hecho aislado sino que va unido a graves consecuencias económicas y sociales por lo que se convierte, como señala Hernández Mollar (2000), en el problema económico, político y social más grave de la Unión Europea, debido al impacto de la crisis en todo el territorio. En la misma línea, Monclús (2000) argumenta que la globalización incide en la dinámica de cambio en estos tres ámbitos. Por su parte, Blanch (2010) enfatiza que el nuevo orden productivo posmoderno es el causante del panorama sociolaboral presente, caracterizado por:

- ❑ Predominio de la economía informal sobre la formal, desfase entre el desarrollo económico y el social, por la asimetría entre el mercado y el estado.
- ❑ Altas tasas de subempleo.
- ❑ Difusión entre las fronteras entre empleo y no empleo.
- ❑ Predominio de trabajos marginales, mal remunerados y desarrollados en un espacio ambiguo y difuso entre lo legal y lo ilegal.
- ❑ Alta tasa de empleo autónomo.
- ❑ Déficit de empleo público.

- Bajo nivel de cobertura social.
- Por representar un paraíso de desregulación de las relaciones laborales, de la flexibilización organizacional y de la individualización del trabajo (p.13).

Unido a las características que acabamos de enumerar se suman las inherentes a un periodo de crisis, aunque si bien es cierto que nos encontramos en la actualidad en una etapa de crisis sin precedentes, no podemos olvidar, que el problema del desempleo ha sido en las últimas décadas, un tema recurrente desde la primera crisis de 1973. Cabe realizar una breve síntesis de su evolución, para abordar de forma más pormenorizada el panorama actual:

- Los años comprendidos entre la salida de la II Guerra Mundial y la crisis de los años 70 coinciden, como destacan Barbier y Nadel (2000), con los de mayor evolución en un proceso de progresiva regulación y juridificación económica y social de las condiciones de inserción en los mercados de trabajo. Así podemos hablar de que en la década de 1960, en la mayoría de los países desarrollados prevalecía casi el pleno empleo y la tasa de desempleo sólo superaba el 5% en Canadá, Grecia, Irlanda y EE.UU.
- Unos años más tarde, entre 1973 y 1979 se produce la crisis del petróleo, que desencadenó en un aumento de la tasa de desempleo que alcanzó su máxima en 1980. Se origina una desregulación económica y flexibilización del mercado y de su contexto económico, que provocó una pérdida de garantías jurídicas, laborales y de derechos de ciudadanía (Alonso

Benito, 2000). Para Moreno (2004), esta crisis evidenció la creciente apertura e interdependencia de las economías y la aparición del nuevo contexto de globalización.

- En pocos años, 1985, se inicia una recuperación económica, lo que implica más puestos de trabajo y un descenso de la tasa de paro.
- Tras esta corta recuperación, en el periodo 1990-1994 se produce nuevamente una grave crisis económica que supuso la destrucción del empleo que se había generado hasta la fecha. Esta crisis tuvo su origen en una determinada actuación de las políticas fiscales y monetarias, que empeoró la competitividad de los bienes y servicios españoles, ya que supusieron un aumento de los tipos de interés y la entrada de capital extranjero (CERMI, 2009).
- Durante más de una década, hasta 2007, en España la economía creció, en términos de renta per cápita, por encima de la media europea, siendo uno de los países que más contribuyó a la creación de nuevos puestos de trabajo en el conjunto de la Unión Europea (Ayala, Jurado y Pérez, 2010).
- Por último, tras años de crecimiento económico y de expansión del empleo, la Unión Europea se encuentra inmersa nuevamente en una crisis, lo que vuelve a incidir en la pérdida de puestos de trabajo y el consecuente aumento del desempleo (Spidla, 2009).

Como más tarde explicaremos, la relación laboral existente en la actualidad en España viene caracterizada por la reducción del número de

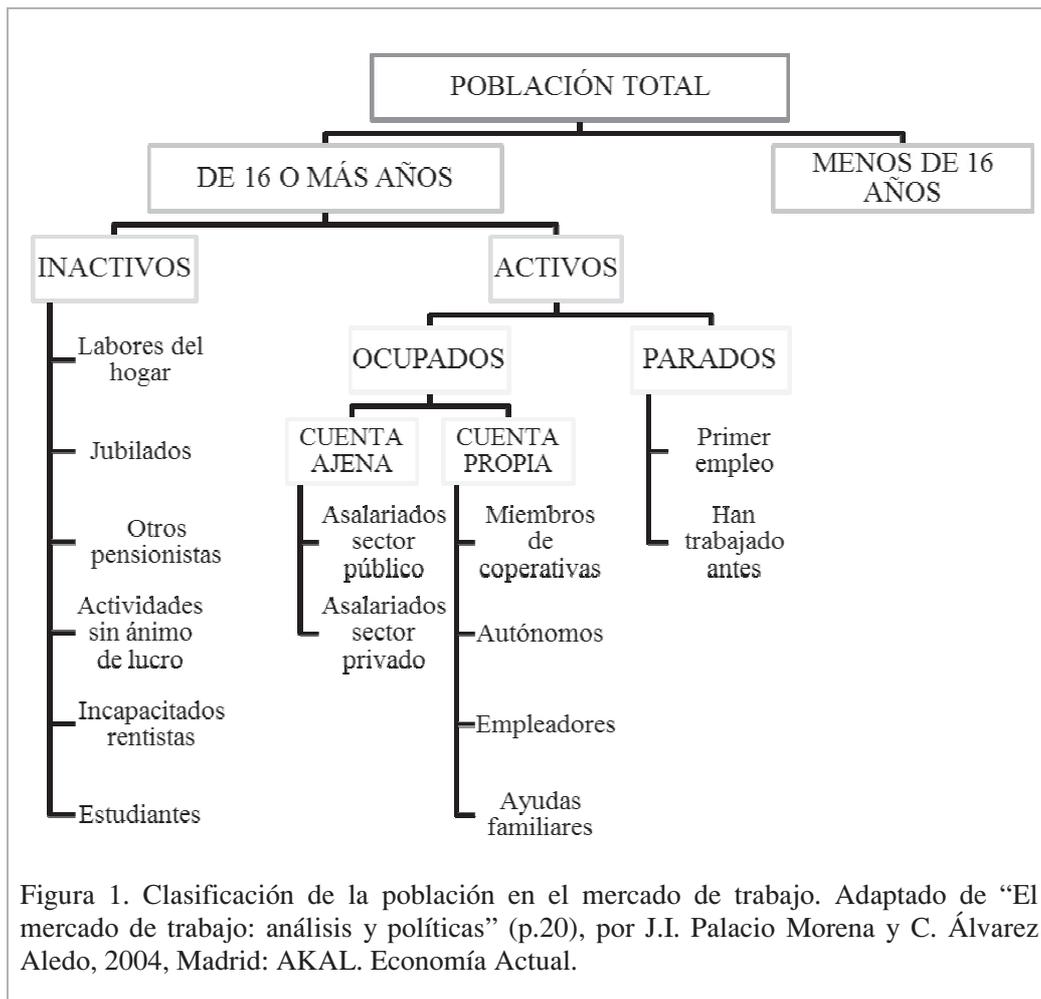
episodios de empleo, así como la reducción de su duración. Así mismo, los datos muestran que han aumentado el número de personas que se encuentran cobrando prestaciones por desempleo (Cebrián, 2012). Además, según Fresno y Tsolakis (2010) la crisis económica actual profundiza las desigualdades sociales, agrava los problemas de exclusión para algunos grupos de población y reduce el nivel de protección social. Así mismo, Naciones Unidas (2012), pone de manifiesto la urgencia de afrontar la crisis del empleo evitando el descenso continuado del crecimiento económico de los países desarrollados ya que conforme tengamos mayor número de trabajadores desempleados de larga duración sus habilidades y capacitación afectarán a las perspectivas de crecimiento unido a que las medidas de austeridad fiscal puestas en marcha tras la crisis ayudarán a reforzar ese debilitamiento.

Torres (2013) afirma que las políticas macroeconómicas desarrolladas por los gobiernos de apoyo a la economía y al empleo inmediatas al estallido de la crisis reforzaron la protección social y los resultados iniciales muestran efectos positivos evitando con ellas otra Gran Depresión, sin embargo alude a las “limitaciones de los remedios parciales” haciendo hincapié en que todas esas medidas han contribuido, a la larga, a aumentar las desigualdades sociales.

### **Caracterización del mercado de trabajo**

Palacio Morena y Álvarez Aledo (2004) afirman que la totalidad de la población tiene en mayor o menor medida relación con el trabajo, en base a ello, desarrollan una clasificación en la que parten de las características comunes a los países de la Unión Europea (Figura 1). Se estipula que la edad mínima legal para trabajar está en torno a los 16 años, y la edad de

jubilación alrededor de los 65. En esa franja de edad, la población, considerando su relación con el empleo, se podría agrupar en: a) inactivos, colectivo de población que no está en condiciones de trabajar o retirados, y b) activos, población que sí que se encuentra en condiciones para trabajar, como se muestra en la figura 1



En el límite de ambos grupos, aunque englobado dentro de los inactivos se encuentran, los activos potenciales, personas que aun no teniendo trabajo y estando capacitados para desarrollar una actividad, no

se encuentran en periodo de búsqueda del mismo debido a circunstancias personales.

Dentro del grupo de activos nos encontramos con los ocupados, aquellas personas que poseen un empleo, y los parados, que carecen de él, aunque manifiestan querer trabajar e incorporarse de forma inmediata a un trabajo.

Para presentar de forma sintética los datos relativos a la población en edad de trabajar, se han desarrollado una serie de indicadores: tasa de actividad, de ocupación y de paro. Calculada esta última como la proporción de ocupados o parados respecto al total de activos. La tasa de actividad será la proporción de la población de 16 o más años que es activa respecto al total. Además estas tasas se pueden ir desagregando en base a información más específica que queramos conocer, en el caso de la tasa de actividad podemos conocer la tasa de actividad femenina, juvenil, mayores de 45 años activos,... dentro de la de ocupación se puede distinguir entre las características del trabajo (tipo de contrato, horas, sector, remuneración,...).

En la figura 2 podemos ver reflejada la evolución en las últimas décadas de la tasa de desempleo en algunos países europeos y la media de Europa. Se aprecia como España siempre se ha situado a la cabeza, de todos los países en esta tasa. Los datos de 2006 hacían prever que el problema del paro se empezaba a solucionar, y alcanzaba unas cifras por debajo de la media europea, pero, tras la última crisis económica nos volvemos a encontrar con datos alarmantes y con un aumento de las tasas de desempleo en 2010 que apuntan a un incremento del paro en todos los países a excepción de Finlandia, Alemania y Noruega. Es por ello que, la alta tasa

de desempleo en España es un fenómeno anómalo en el mundo occidental (junto con Portugal y Grecia), como vemos claramente reflejado en el gráfico y como puso de manifiesto Caso (2000) previo a la actual crisis, y posteriormente Aragón Medina y Rocha Sánchez (2012), por lo que el mercado de trabajo español posee mayor sensibilidad al cambio de tendencia de ciclo económico.

Trigo (2000) y Ghose, Majid, y Ernest (2009), tras analizar las elevadas tasas de desempleo de la población, y la persistencia de estas a lo largo del tiempo, relataron una serie de posibles causas, estrechamente relacionadas entre sí:

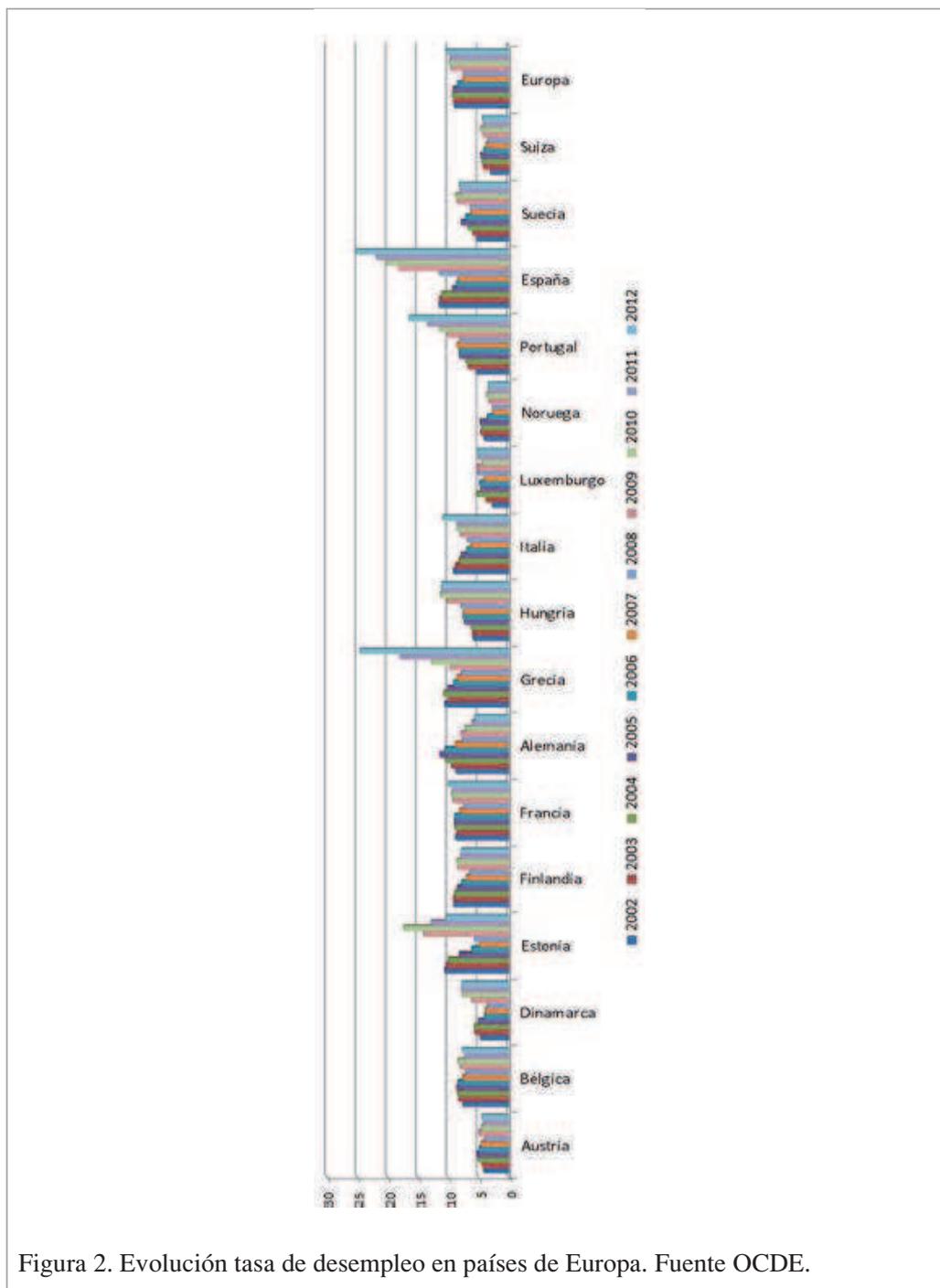
- La inadecuación de la oferta de trabajo a las características de la demanda,
- Desajustes de la normativa laboral a las exigencias de la economía,
- Evolución de los costes laborales, directos e indirectos, y
- Pautas de negociación e instituciones del mercado de trabajo, que se intentan arreglar de modo parcial (Trigo, 2000).

De una forma más sintética Ghose et al. (2009), la resume en dos:

- Elevado desempleo de larga duración.
- Alta incidencia del empleo asalariado no convencional.

Esta última característica que destacan Ghose et al. (2009) describe la inestabilidad laboral existente a nivel internacional, las precarias condiciones del mercado laboral, que enumeramos en epígrafes anteriores fruto del crecimiento del sector servicios en el que se encuentran principalmente inmersos los segmentos más débiles del mercado de trabajo;

mujeres, jóvenes, personas inmigrantes, desempeñando empleos en subsectores como la hostelería, el comercio, los servicios a las personas y empresas (García Nogueroles, 2010).



Santos Ortega, Montalbá Ocaña y Moldes Farelo (2004), señalan que la centralidad del empleo en la vida de las personas, y su relación con diversas esferas de la sociedad hace que sea un fenómeno estudiado desde diferentes disciplinas:

- Los pedagogos y los educadores señalan el gran vínculo existente entre desempleo y educación.
- Los psicólogos destacan la relación existente entre paro y salud, fundamentalmente salud mental.
- Los economistas aluden a la unión entre paro y efectos de los subsidios, relaciones de inflación, tiempo de trabajo, nuevas tecnologías.
- Los sociólogos analizan la vinculación entre paro y cambios en las familias, las transformaciones ocasionadas en el sentido del trabajo como valor, los problemas de exclusión que desencadena.
- Los juristas hacen hincapié entre el paro y los sistemas de protección social.

Las repercusiones que tiene el desempleo, afectan sobre todo a la vertiente social, ya que constituye la ruptura de uno de los principales elementos integradores en la convivencia de personas y colectivos (Aragón Medina y Cachón Rodríguez, 1999), y su pérdida puede ocasionar un shock tal que incapacite al individuo para desarrollar estrategias de adaptación a su nueva situación (Rubio Arribas, 2010). Pero, estos efectos, no sólo se evidenciarán en lo social, si no que, tal y como destacan las Naciones

Unidas (2012), la esfera de lo social y la económica están relacionadas entre sí, ya que:

- Cuanto mayor tiempo estén los trabajadores desempleados más se deterioraran sus habilidades.
- Conforme se prolongue la situación en desempleo, y las habilidades de los desempleados se vayan deteriorando, los efectos en la economía serán mayores,
- La cantidad de trabajadores desempleados es directamente proporcional al impacto negativo en la productividad de la economía tanto a largo como a corto plazo.

Es por ello que, se hace conveniente que la evolución del mercado de trabajo sea tratada como destaca Soler-Espiauba (2000), como una prioridad para los gobiernos de la unión en todos los foros de decisión política, para todas las instituciones, desde las supranacionales a las administraciones locales a la vez que constituye una de las principales preocupaciones de los ciudadanos. Como se evidencia en la figura 3: Principales problemas que existen en España (2008-2013), el paro fue la respuesta espontánea más frecuente entre las personas entrevistadas, en los barómetros del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas de España). De hecho, la preocupación por esta cuestión resistió un aumento notable durante los meses que comprenden 2008, con el estallido de la crisis, para mantenerse en alza a lo largo del periodo objeto de estudio, con valores que rondan el 80%.

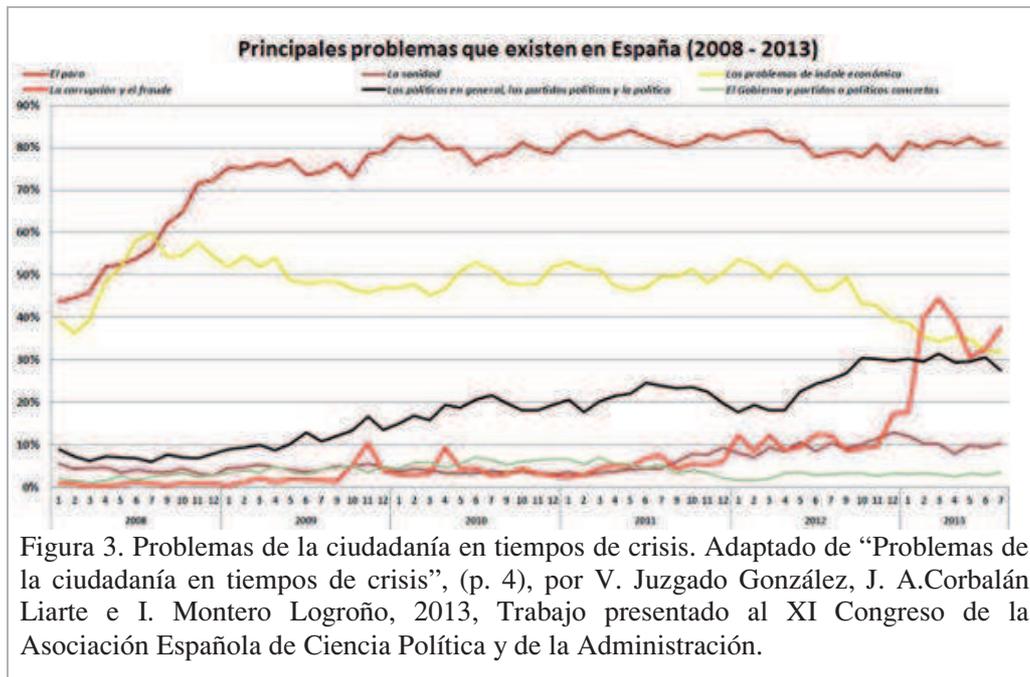


Figura 3. Problemas de la ciudadanía en tiempos de crisis. Adaptado de “Problemas de la ciudadanía en tiempos de crisis”, (p. 4), por V. Juzgado González, J. A. Corbalán Liarte e I. Montero Logroño, 2013, Trabajo presentado al XI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración.

A nivel europeo, el descontento relativo a la situación laboral, se viene recogiendo desde la crisis económica mediante el eurobarómetro. La Comisión Europea, desde 2009 viene realizando anualmente, un informe acerca de la percepción de la población sobre el clima social de cada uno de los países miembros en el que se evalúan aspectos como circunstancias personales, panorama nacional y medidas de protección e inclusión social, en un total de 15 preguntas. Las posibles opciones de respuesta eran: 10 muy bueno, 3.33 bueno, -3.33 bastante malo, -10 muy malo

Una de las preguntas, la expuesta en la tabla 1, hace referencia a la situación laboral que existe en el país. Teniendo en cuenta la realidad actual que vive su población se presentan los datos relativos a este ítem desde la primera publicación del informe, para poder establecer una comparativa.

La muestra de la Unión Europea de los 27 países miembros tiene una percepción negativa de la situación laboral (-4.2), y aunque nos encontramos con valores bastante dispares entre los países, las puntuaciones bajas predominan. En 2011, los habitantes de Austria y Luxemburgo tenían una percepción positiva, cercana a buena, pero disminuyó en estos dos últimos años. En líneas generales en todos los países la percepción empeoró con el paso de la crisis. En España este aumento fue considerable con valores de -8,3 en 2013, cercanos a la desaprobación absoluta, valores similares a los de Grecia, Eslovenia, Chipre, Rumanía y Portugal. Sólo la población alemana encuestada, considera que su situación laboral puede ser calificada próxima a buena.

Tabla 1. Percepción sobre la situación laboral

<b>Percepción sobre la situación laboral</b>					
	Special EB 315 (2009)	Special EB 349 (2010)	Special EB 370 (2011)	Special EB 391 (2012)	Special EB 408 (2013)
U.E. 27	-4.4	-4	-3.5	-4	-4.2
Alemania	-4.1	-2.3	0.6	1.4	1.2
Austria	-1.7	0	2	1.7	0.9
Luxemburgo	-0.9	0.9	1.5	0.8	0.5
Malta	-3.4	-1.4	-2.2	-0.9	0.4
Dinamarca	0.6	0.1	-0.1	-0.9	-0.5
Suecia	-2.4	-0.6	0.6	-0.3	-1.6
Bélgica	-2.8	-2.1	-0.1	-0.5	-1.6
Finlandia	-2.2	-1.6	0	-0.5	-1.7
Estonia	-5.1	-4.8	-3.4	-3.3	-2.5
Holanda	0.8	0.6	1.6	-0.1	-3.1
R. Unido	-4.6	-3.5	-3.8	-4.3	-3.3
Lituania	-5.6	-0.1	-5.3	-4.3	-3.4
Letonia	-7.2	-6.9	-6.2	-5	-4.1
Rep. Checa	-4.1	-4.4	-4	-4	-4.7
Hungría	-6.3	-6	-5.8	-6.1	-4.7
Polonia	-3.2	-3.2	-3.9	-4.9	-4.8
Francia	-5.3	-4.6	-4	-4.2	-5.9
Eslovaquia	-5.1	-4.8	-5	-5.2	-6.1
Italia	-4.8	-4.7	-4.1	-6.4	-6.1

<b>Percepción sobre la situación laboral</b>					
	Special EB 315 (2009)	Special EB 349 (2010)	Special EB 370 (2011)	Special EB 391 (2012)	Special EB 408 (2013)
Irlanda	-6.8	-7.4	-8.1	-7.5	-6.4
Bulgaria	-4.9	-6.1	-6.2	-6.4	-6.9
Portugal	-6.2	-5.8	-6.2	-6.7	-7.2
Rumania	-4.9	-7.2	-7.1	-6.9	-7.3
Chipre	-1.5	-2.5	-4.1	-6.2	-7.6
Eslovenia	-4.1	-5.1	-5.9	-6.6	-7.9
Grecia	-5.8	-6.6	-7.9	-8.2	-8.2
España	-6.4	-7	-7.7	-8.2	-8.3
Croacia	-	-	-	-	-7.6

Nota: Adaptada de “Eurobarómetro Especial 408. Clima social”, por Comisión Europea 2013, p. 38.

Es por ello que, aunque los estados miembros y la Comisión Europea han estado realizando conjuntamente reformas en materia de empleo para mejorar los resultados de los mercados europeos; apostando porque a través de estas acciones sea posible enfrentarse a los problemas que se derivan de la crisis económica; haciendo necesario a menudo procesos de orientación y asesoramiento especializados que presten colaboración a las personas demandantes de empleo y les faciliten el camino hacia su inserción laboral (Alonso Ramos, 2008), no existen recetas mágicas para solucionar el problema del desempleo.

Así mismo, para asegurarse de que los empleos sean de calidad, es evidente que se tienen que adoptar medidas que sean producto de la concertación con los agentes sociales y económicos.

## 1.2. Colectivos específicos y mercado de trabajo

La crisis económica no afecta a todos los colectivos por igual, si no que como destacan Ruíz, Lozano y Armiño (2005) y Rocha Sánchez (2010), se pueden vislumbrar diferencias en cuanto a la variable sexo (elevadas tasas de desempleo femenino), edad (afectando en mayor medida a los jóvenes), nivel de formación (incidiendo más en los de baja formación que en los de superior), nacionalidad (a inmigrantes más que a comunitarios) y tipo de contrato (incurriendo menos en los indefinidos que en los temporales). Pero la preocupación por los colectivos con especiales dificultades en el mercado de trabajo no es nueva, ya viene plasmada desde 1984 con la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. A lo largo de los años se fue concretando, en la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas en 1999; también se recoge el derecho al trabajo en la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La forma de abordar estos derechos es mediante una serie de medidas que se enmarcan dentro de las políticas activas de empleo.

Este grupo de acciones puede adoptar diversas acepciones como *affirmative action*, acción positiva, discriminación a la inversa, tratamientos preferenciales, políticas específicas, medidas selectivas, cuotas o paridad. Estas no perseguirán otro objetivo más que el de modificar las discriminaciones y dificultades existentes para determinados colectivos y que los sitúa en desventaja con respecto a otros ya sea en materia de empleo, educación y representación política (Olarte Encabo, 2008). Estas medidas selectivas van más allá, según Fernández López (2008) y Martínez

López (2011), puesto que no sólo se circunscriben a activar y asegurar el funcionamiento en el mercado de trabajo si no que propician la inclusión de sujetos excluidos a nivel económico y social en él, fomentando la mejora de sus condiciones individuales a fin de lograr una igualdad de oportunidades para su acceso. Se considera una excepción al principio de igualdad de trato, pues en apariencia se trata de medidas discriminatorias para eliminar las desigualdades existentes (Molina Hermosilla, 2005).

El mercado de trabajo actual viene caracterizado, en palabras de Alonso Benito (2007) como “un mundo cada vez más fragmentado y *desuniversalizado*, es por ello que los más desfavorecidos y en los que recae especialmente el desempleo serán aquellos que se encuentren en situación de desventaja para competir” (p.104). Como señalan Sobrado Fernández, Fernández Rey, Couce Santalla, Ceinos Sanz y García Murias (2011), la inserción sociolaboral se caracteriza más por la inestabilidad laboral, la incertidumbre ante la búsqueda del primer empleo y el fenómeno del desempleo.

### **Características comunes de los colectivos prioritarios**

Es difícil catalogar características comunes a estos colectivos, ya que existen diferentes perfiles formativos, de relación laboral, tiempo en activo, condiciones de trabajo, trayectorias laborales,..., además puede darse que sus dificultades de acceso al mercado laboral no se den de forma aislada al confluir una persona en varios grupos ya que no son categorías excluyentes (figura 4). Cuando esto sucede los obstáculos que encuentra a la hora de conseguir un empleo aumentan en mayor medida. Así mismo, en periodos de crisis en los que las tasas de paro aumentan, éstos colectivos, serán los más castigados permaneciendo durante un mayor periodo de tiempo en

desempleo, pues quedan una y otra vez marginados de la posibilidad de conseguir un trabajo, entrando en una espiral de exclusión laboral, por lo que serán los que necesiten en mayor medida la adopción de políticas activas.

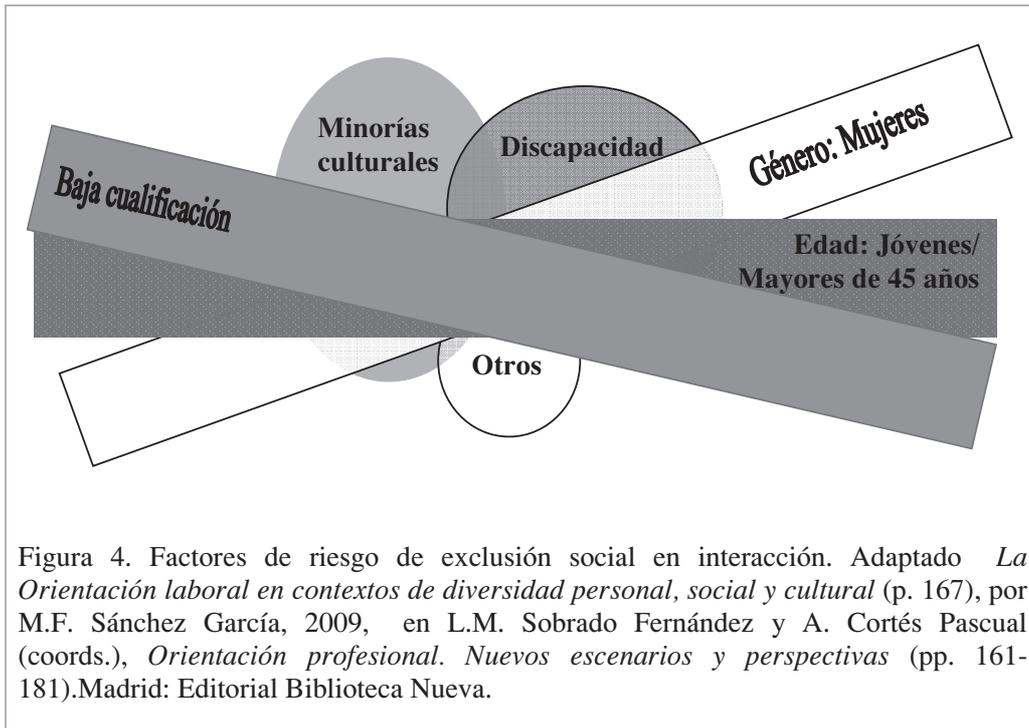


Figura 4. Factores de riesgo de exclusión social en interacción. Adaptado *La Orientación laboral en contextos de diversidad personal, social y cultural* (p. 167), por M.F. Sánchez García, 2009, en L.M. Sobrado Fernández y A. Cortés Pascual (coords.), *Orientación profesional. Nuevos escenarios y perspectivas* (pp. 161-181).Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.

De lo expuesto hasta ahora cabe resaltar que, aunque se delimiten colectivos, hay que tener muy presente que el problema no alcanza a todos por igual, bien se aborde desde la individualidad de las personas, bien desde los colectivos anteriormente referenciados. Molina Navarrete (2008), pone de manifiesto que los problemas relacionados con la pérdida de empleo, o su ausencia, y las consecuencias que de ello se derivan son sufridas de modo desigual, ya que se verán influenciados por características como las condiciones personales, las cargas familiares, el lugar de residencia, la ciudad de pertenencia,...

Aunque con diferencias entre los grupos, autores como Sánchez García (2009) dibujan una serie de características comunes:

- Suelen presentar dificultades tanto para acceder al primer empleo como para mantenerse en el mercado laboral.
- Esto va unido a que poseen falta de experiencia laboral, cualificación, formación laboral.
- No tienen una visión suficiente ni del mercado laboral, ni de su entorno social a la vez que poseen una falta de comprensión de las repercusiones de su propia problemática, ya que en la mayoría de los casos carecen de una adecuada información y orientación que les hace toparse con dificultades para acceder a los recursos existentes.

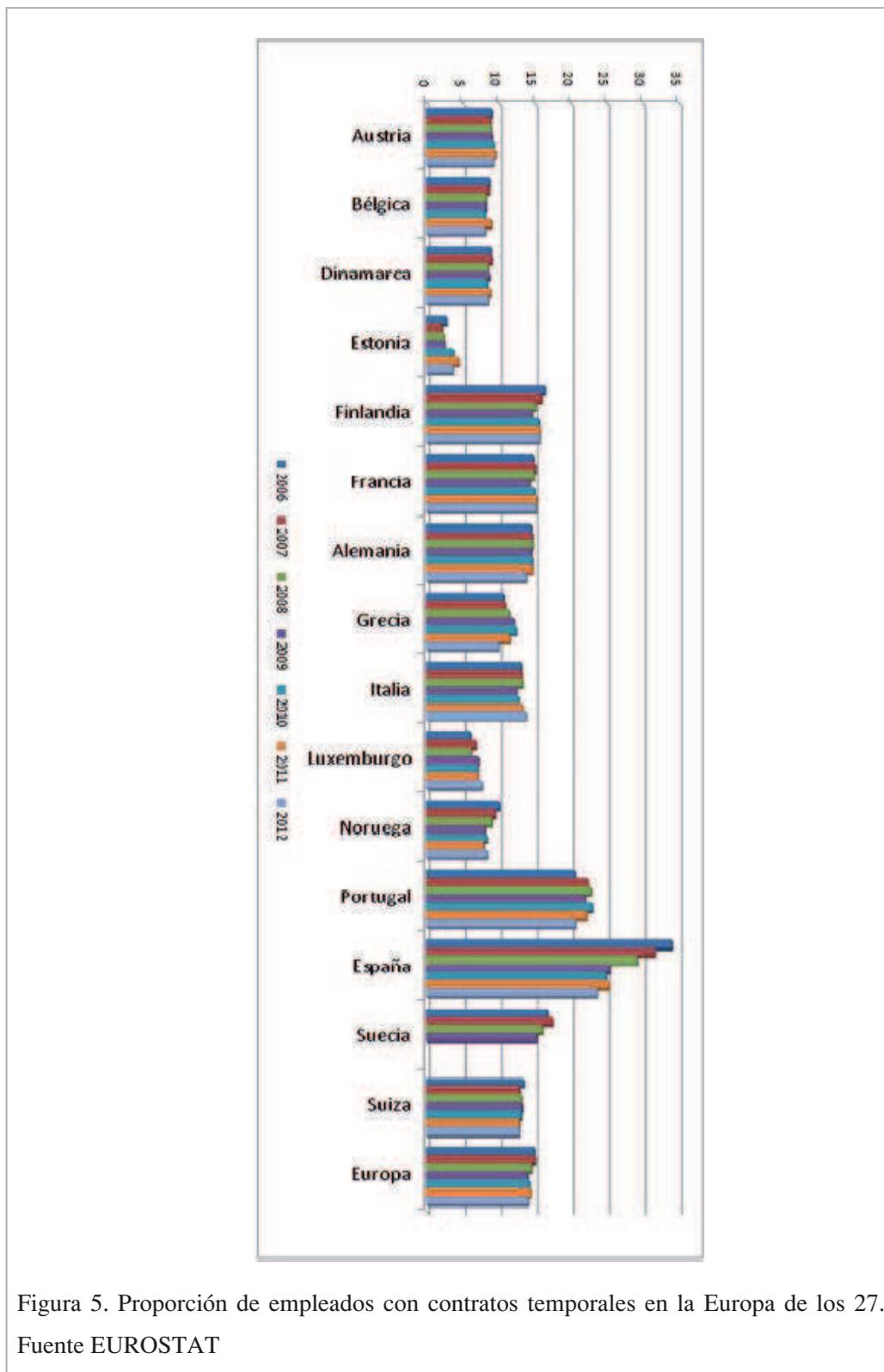
Las medidas activas, y más en concreto las de acción positiva presentan cierto grado de asistencialización, ya que a la vez que dotan a sus beneficiarios de formación, de desarrollo de estrategias para la búsqueda de empleo, de capacitación laboral,... permiten a los colectivos con grandes dificultades, que salgan de un estado de exclusión profesional (paro), y no caigan en un estado de exclusión social (pobreza), porque tal y como señalan Santos Ortega et al. (2004) y Alonso Benito (2007) ambos estados se encuentran estrechamente vinculados ya que el mundo laboral es considerado el principal factor de normalización e integración psicosocial conocido, e históricamente se ha considerado al empleo como elemento básico de integración social (Zubero, 2006).

Se debe tener presente que muchos de estos colectivos, que de por si poseen un handicap para reinsertarse en el mercado de trabajo, una vez que agotan la prestación por desempleo entran en una espiral en la que sus

ingresos económicos proceden en la mayoría de los casos de subsidios. Una vez que estos subsidios se agotan, progresivamente se empeoran sus condiciones de vida lo que lleva a que se vayan sumiendo en un estado de pobreza y avocados con ello a la exclusión social. Esto es debido a que la exclusión social como elemento multidimensional y dinámico que abarca la pobreza de ingresos, el desempleo, el acceso a la educación y a la información, el nivel de salud, así como las condiciones de vida y participación en la sociedad, puede desembocar en una pérdida de la Ciudadanía, características delimitadas en la Carta Social Europea (1989), aunque era un término usado ya en los años 70.

García Nogueroles (2010) alude a que la ciudadanía también puede verse comprometida, y entrar en exclusión social, en tanto que el ser ciudadano con el paso de los años se ha convertido también en ser consumidor, y muchas personas aun disponiendo de un trabajo remunerado, no poseen un nivel de renta suficiente para realizarse como persona en el contexto social.

Nos encontramos con diversos indicadores que miden la exclusión social; exclusión en el mercado laboral, exclusión en la educación, salud de la población, problemas relacionados con la vivienda y exclusión de las redes sociales y de la sociedad de la información (García Lizana y Cruz Morato, 2010). Algunos de los indicadores relativos al mercado de trabajo son: la tasa de desempleo de larga duración (superior a 12 meses), porcentaje de población entre 18 y 59 años que vive en familias en las cuales ninguno de los miembros estaba trabajando, el porcentaje de empleados con trabajos a tiempo parcial y tasa de empleados con contratos temporales, lo que ayuda a una mayor precarización del mercado laboral.



Los datos del Eurostat (figura 5), nos muestran que España se encontraba en 2008 a la cabeza en proporción de empleados con contratos temporales muy por encima de la media de la Europa de los 27, lo que se considera un indicador de la precarización del mercado laboral español.

Respecto a las medidas de protección e inclusión social, el eurobarómetro, realizado por la Comisión Europea, en base a los resultados de las encuestas realizadas, recoge una pregunta específica sobre la evaluación de la forma en la que cada país aborda las desigualdades y la pobreza (tabla 2). Como se puede apreciar, en líneas generales, la percepción es bastante negativa, recordemos que las opciones de respuesta eran cuatro: 10 es muy bueno, 3.33 bueno, -3.33 bastante malo, -10 muy malo.

La muestra entrevistada, califica las actuaciones llevadas a cabo para acabar con las desigualdades y la pobreza en la Europa de los 27, próxima al bastante malo, con un valor de - 2.4. La percepción de negatividad ha aumentado en la mayor parte de los países en el transcurso de los años de la crisis, a excepción de en Hungría, que aun teniendo una muy baja puntuación, esta ha mejorado positivamente a lo largo del periodo estudiado. España, se sitúa entre los países con peores resultados, otorgándole las personas entrevistadas una puntuación de -3.5 en 2013, a las medidas que se desarrollan a nivel nacional para remediar las desigualdades y pobreza en nuestro país.

Tabla 2. Evaluación de la forma en que se abordan la desigualdad y la pobreza

<b>Evaluación de la forma en que se abordan las desigualdades y la pobreza</b>					
	<b>Special EB 315 (2009)</b>	<b>Special EB 349 (2010)</b>	<b>Special EB 370 (2011)</b>	<b>Special EB 391 (2012)</b>	<b>Special EB 408 (2013)</b>
<b>U.E. 27</b>	-2	-2.2	-2.5	-2.1	-2.4
<b>Luxemburgo</b>	0.9	0.4	1.1	0.9	1.4
<b>Malta</b>	-0.1	-0.1	0	0.9	1.2
<b>Dinamarca</b>	-0.3	-0.6	-0.9	0.9	0.7
<b>Austria</b>	-0.3	0.4	0	0.5	0.1
<b>Finlandia</b>	0	-0.8	-1.4	-0.1	-0.2
<b>Holanda</b>	0.3	-0.1	-0.9	0.5	-0.5
<b>Bélgica</b>	-1	-1.5	-1.6	-0.5	-0.6
<b>Suecia</b>	0	-0.1	-1	-0.7	-0.9
<b>R. Unido</b>	-0.3	-0.4	-0.9	0	-1.1
<b>Alemania</b>	-1.6	-1.9	-1.8	-0.7	-1.1
<b>Irlanda</b>	-1.9	-2.1	-2.4	-1.4	-2.1
<b>Rep. Checa</b>	-2	-1.6	-3.2	-2.8	-2.6
<b>Italia</b>	-2.1	-2.3	-1.8	-2.8	-2.7
<b>Chipre</b>	-1.1	-1.3	-2.3	-3.3	-3
<b>Polonia</b>	-2.4	-2.1	-3	-3.7	-3.1
<b>Eslovaquia</b>	-2.7	-2.2	-3	-3	-3.2
<b>Francia</b>	-3.8	-4	-4.2	-2.9	-3.3
<b>España</b>	-1.7	-1.1	-2.2	-2.2	-3.5
<b>Hungría</b>	-5	-4.6	-4.9	-5.1	-3.7
<b>Eslovenia</b>	-2.2	-2.3	-2.6	-2.5	-3.8
<b>Portugal</b>	-3.4	-3.4	-3.2	-3.6	-3.9
<b>Estonia</b>	-3.2	-3.2	-3.9	-4	-4.1
<b>Lituania</b>	-4	-5.1	-5.5	-4.6	-4.1
<b>Bulgaria</b>	-4.6	-4	-4.5	-3.7	-4.5
<b>Rumania</b>	-3.7	-5.8	-5.7	-5.2	-5.1
<b>Letonia</b>	-5.2	-5.7	-6.1	-4.7	-5.2
<b>Grecia</b>	-4.7	-4.8	-5.7	-6.3	-6
<b>Croacia</b>	-	-	-	-	-4

Nota: Adaptada de “Eurobarómetro Especial 408. Clima social”, por Comisión Europea 2013, p. 51.

Aunque en los últimos años se ha dado un esfuerzo notable para poner en marcha estas políticas específicas, que buscan asegurar el reparto equitativo y eficiente de las oportunidades, algunos autores como Alujas Ruiz (2003) manifiestan que estos programas no serán efectivos si se

interviene cuando la empleabilidad de las personas que participan en él disminuye hasta un punto tal que puede considerarse como irreversible, por ello no hay que esperar a que se encuentren en situaciones en las que ya no sea posible asegurar una eficacia de las acciones desarrolladas. Por lo tanto, la identificación de los colectivos con más riesgo de convertirse en parados de larga duración será como detallan, de Pablos y Martínez (2008), un objetivo primordial.

Son numerosos los autores que hacen referencia explícita a estos colectivos (Hernández Mollar, 2000; Soler- Espiauba, 2000,) además de haberse puesto de relevancia en el Informe KOK publicado en noviembre de 2003 en el que se presta muy en particular atención a mujeres, trabajadores mayores y minorías e inmigrantes, abogando por diseñar medidas que eliminen las barreras existentes.

A continuación se detallan aquellos colectivos recogidos por la mayoría de las clasificaciones y amparados bajo la Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, así como las características que inciden negativamente para que se dé su correcta inserción en el mercado laboral.

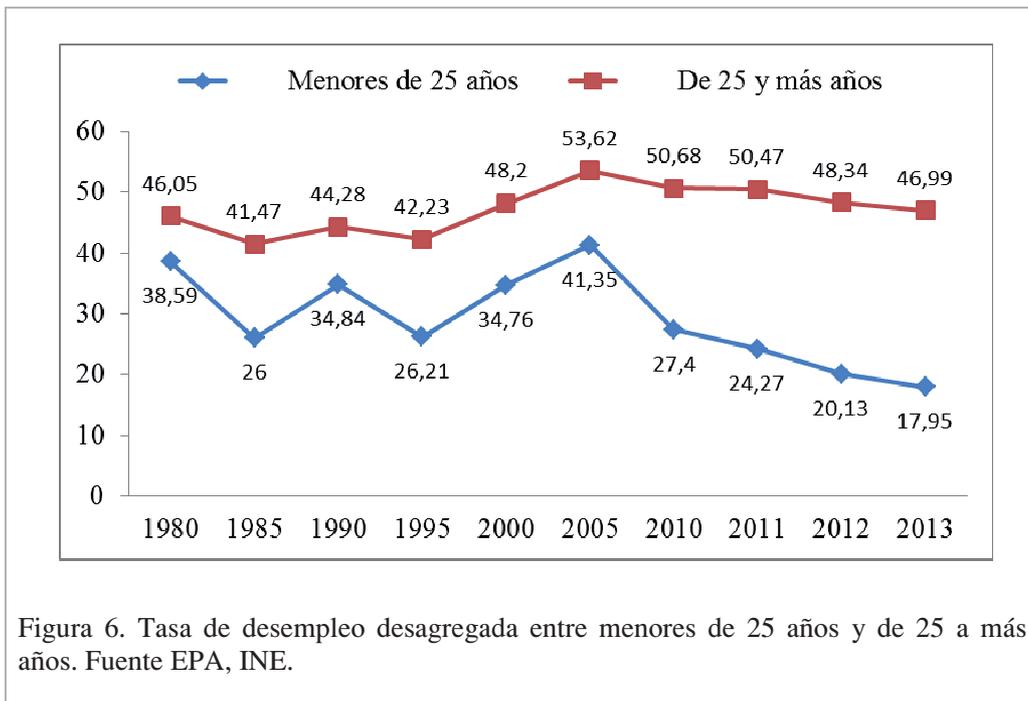
### 1.2.1. LOS JÓVENES

Se define a este colectivo como el grupo de personas con edades comprendidas entre los 16 y los 24 años de edad. Es uno de los sectores que registra mayor tasa de paro y elevados niveles de precariedad laboral, debido a la doble segmentación del mercado: por un lado nos encontramos con mayor proporción de empleo temporal y por el otro, mayor descenso del empleo de carácter indefinido, siendo como destaca Prieto (2012) el colectivo más castigado por la crisis de empleo.

Así mismo es un colectivo que viene asociado con altas tasas de abandono escolar e inexperiencia laboral. Según la OCDE (como se citó en Waisgrais y Calero, 2008) los jóvenes que no consiguen completar la Educación Secundaria o equivalente son penalizados en el mercado laboral. Estas características se agravan por la brecha existente entre sistema educativo y mercado laboral, y la transición entre ambos. Es por todo ello que la preocupación por este colectivo ha sido uno de los objetivos primordiales en la agenda política europea desde hace décadas (Aragón Medina y Rocha Sánchez, 2012), y así se estableció en el Pacto Europeo de la Juventud que formaba parte de la Renovada Estrategia de Lisboa de 2005, que la integración socio-laboral de los jóvenes era una medida imprescindible para el crecimiento sostenible e inclusivo de Europa.

Como se pueden apreciar en los datos que se ofrecen a continuación, extraídos de la Encuesta de Población Activa, las tasas tanto de paro como de empleo no se han mantenido estancadas en la última década.

La tasa de paro siempre ha sido superior en los menores de 25 años. Con la crisis las cifras de paro tanto para los menor de 25 años como para los mayores han sufrido un crecimiento vertiginoso pero casi a la par.



Una de las principales causas que provoca que el paro o la situación de desempleo se enquisten es la que está relacionada con el nivel formativo de los trabajadores y el desajuste entre las habilidades que éstos tienen y las que demanda el actual mercado de trabajo (Laparra y Pérez Eransus, 2012). Esta situación se explicaría por los jóvenes que abandonan el sistema educativo al cumplir la edad obligatoria; una circunstancia que en nuestro país es preocupante, el abandono escolar prematuro afecta a casi un 25% (concretamente el 23,5%) de los jóvenes en España, casi el doble que la media europea, que se sitúa en el 14,5%, según datos del Instituto de Estudios Económicos (IEE) extraídos del informe de Eurostat (2013).

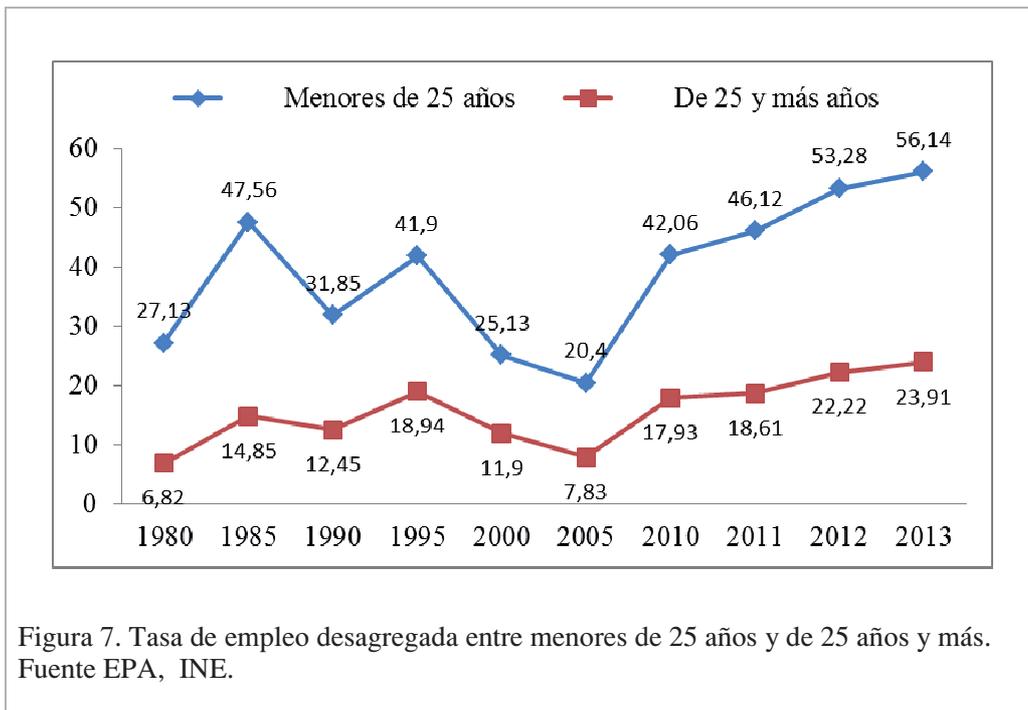
Concretamente, el porcentaje de jóvenes entre 18 y 24 años que tienen como máximo el título de la ESO y no cursan ningún tipo de formación desciende 1,4 puntos en 2013 respecto al año anterior, hasta situarse en el 23,5%, según datos elaborados por Europa Press a través de la última Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Ante estos datos, podemos afirmar que un motivo (quizá el más relevante) que explica el alto índice de desempleo de larga duración es que el propio sistema educativo no esté en sintonía con las demandas del mercado de trabajo. Cuando esto sucede, incluso los trabajadores con formación media o superior pueden salir de las aulas sin lo necesario para el mercado laboral. Este factor es más subjetivo y por tanto difícil de medir, pero en nuestro país, los responsables de empresas, principales empleadores, son los que señalan que la universidad y el mundo profesional están muy alejados.

El reciente informe elaborado por la Fundación Alternativas (2014) denominado “Los parados de larga duración en España en la crisis actual”, señala además otra causa, cuya solución también pasaría por la formación y el reciclaje, nos referimos al cambio tecnológico que provoca una demanda cada vez mayor de empleo cualificado en detrimento de trabajos sustituibles por máquinas. Los trabajadores que tradicionalmente desarrollaban estas tareas quedan fuera del mercado y tienen grandes dificultades para recolocarse, incrementándose la cifra de este colectivo de desempleados de larga duración.

En cuanto a la tasa de empleo desagregada entre menores de 25 años y de 25 y más años éstas han experimentado ciclos de crecimiento y declive

a la par, pero la brecha entre ambos se ha ampliado notablemente en la última década. Lo que muestra el hermetismo del mercado para incluir la mano de obra más joven.



En relación a los jóvenes, la Comisión Europea plantea una serie de acciones específicas como son: reducir el desempleo juvenil, crear itinerarios hacia el empleo y establecer planes de acción personalizados con asistencia en la búsqueda de empleo, orientación y formación. De igual modo se promueve la incentivación de la contratación laboral a través de contratos formativos y medidas de acción social y formación como las Escuelas Taller y las Casas de Oficio, programas públicos de fomento del empleo en servicios comunitarios o sectores emergentes ligados a la sostenibilidad e iniciativas para la certificación de habilidades y competencias para el reconocimiento de la práctica profesional.

Walther y Pohl (2007) realizaron un estudio sobre políticas activas dirigidas a jóvenes en 13 países europeos, entre los que se encontraba España e identificaron tres factores de éxito si:

- Los sistemas escolares comparten la responsabilidad por los cambios que se producen en las vidas de los jóvenes así como por las situaciones de desventaja.
- Las políticas sociales permiten a las familias ayudar a sus hijos para que consigan habilidades y destrezas relevantes
- El desarrollo económico tiene en cuenta criterios sociales con respecto a la formación y el empleo para los jóvenes afectados por situaciones de desventaja (p.166).

#### 1.2.2. LAS MUJERES

Las dificultades para la inserción laboral de este sector vienen determinadas en gran medida por los problemas de reparto de roles sociales, y a la interacción derivada del binomio trabajo reproductivo versus trabajo productivo. Es por ello que el colectivo femenino para abrirse camino en el mercado laboral va a tener que enfrentarse a una serie de barreras profesionales. Como destacan Padilla Carmona (2001) y Wirth (2004) estas barreras serán de dos tipos: **barreras externas** relacionadas con la segregación vertical (se concentran en determinados sectores y actividades) y la horizontal (barreras relacionadas con el acceso y promoción como la dificultad de acceder a los puestos de trabajo de mayor responsabilidad, su reclusión en los trabajos a tiempo parcial conocidas todas ellas bajo el calificativo de “techo de cristal”), y **barreras internas**, relativas a aspectos personales y sociales creencia de la naturaleza inferior de la mujer, falta de autoestima, conflicto entre los roles, así como a su

vinculación natural al espacio privado, al cuidado del hogar y de las personas.

Así mismo, se vislumbran factores explicativos de la desigualdad de género relativos a la oferta y la demanda de empleo. Partiendo de la premisa de que la elección individual influye en la demanda laboral, nos encontramos con que hombres y mujeres realizan diferentes elecciones relativas al campo de estudio, riesgo en el trabajo, duración de la jornada, lo que deriva en el desempeño de profesiones diferentes. En cuanto a la oferta por parte de los empleadores, nos podemos encontrar con acciones directamente discriminatorias, estereotipadas, en las que se devalúa el trabajo de la mujer de forma intencionada o inintencionada, o que se les aplica una discriminación estadística ya que, mediante promedios grupales, se constata que las mujeres son más propensas a realizar pausas en sus carreras profesionales (Gerecke, 2012).

Todo ello se refleja en el mercado laboral por una discriminación histórica, sistemática o institucional que tradicional y porcentualmente muestra que los hombres son más propensos a participar. En 1980 la tasa de actividad de los hombres era de 74.19 (9.551.000 hombres) y la tasa de actividad de mujeres de 27.71 (3.829.100 mujeres). A lo largo de los últimos 30 años se ha dado una evolución ascendente ya que en la actualidad la tasa masculina es de 66.12 (12.287.400 hombres) y tasa de actividad femenina 53.32 (10.473.900 mujeres). Lo que arroja, en palabras de Radl Philipp (2010), una visión desproporcionada desde el punto de vista de género.

Y no sólo, los hombres son más propensos a participar en el mercado laboral, si no a recibir mayor retribución por su trabajo, ocupar los cargos

de mayor importancia y status, gozar de contratos a tiempo completo, en contrapartida, son los que menos tiempo dedican a actividades no remuneradas (como el cuidado del hogar, los menores, enfermos, discapacitados o ancianos).

- En relación con el colectivo femenino el ámbito comunitario no fue hasta 1957, tras la constitución de la Comunidad Económica Europea, que se hace constancia explícita del derecho sobre la igualdad de los sexos (Gil Galván, 2005). Así mismo, hubo que esperar hasta los años 80, para que la Comisión y el Consejo de Gobierno adoptaran medidas encaminadas a la promoción de la igualdad de oportunidades entre ambos sexos. Estas medidas, han servido de base para la aprobación de los Programas Comunitarios en Igualdad de Oportunidades de las Mujeres.
- A nivel nacional, la incorporación de la igualdad de sexos y de acciones destinadas a su promoción también fue paulatina. Son los Planes Nacionales de Empleo, los encargados de introducir medidas de igualdad, que las desarrollarán a través de ayudas y bonificaciones de la seguridad social dirigidas en su mayor parte a incentivar la contratación de las mujeres así como mejorar su estabilidad laboral, incrementar la participación de las mujeres en sectores masculinizados en los que por historia se encuentra infravalorada. De igual modo, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Hombres y Mujeres, supone un cambio de perspectiva ya que va a enfrentarse a la desigualdad. Como alude Rodríguez Santos (2008) desde frentes muy diversos como son:

- La legislación: conciliación de la vida familiar y laboral; descanso para las madres con bebés lactantes, conciliación de horarios escolares y laborales, baja paternal, ayuda al cuidado de los hijos, personas con discapacidad o dependientes,....
  - Las políticas públicas: representatividad y participación del colectivo femenino en la toma de decisiones, asegurando que se respeten unas determinadas cuotas, y
  - El diálogo social: planes de igualdad para las empresas en manos de la negociación colectiva.
- Por último, no podemos olvidar la gran labor que el Instituto de la Mujer ha venido desarrollando en los últimos años en pro de políticas de igualdad.

Como podemos ver en la figura 8 las tasas de paro relativas a los últimos años desagregadas por sexo muestran que tanto en hombres como en mujeres se ha producido un aumento notable de las mismas. Las diferencias se agravaron durante el decenio de 1990-2000, pero en la última década se han ido igualando por la incidencia de la crisis en el colectivo masculino.

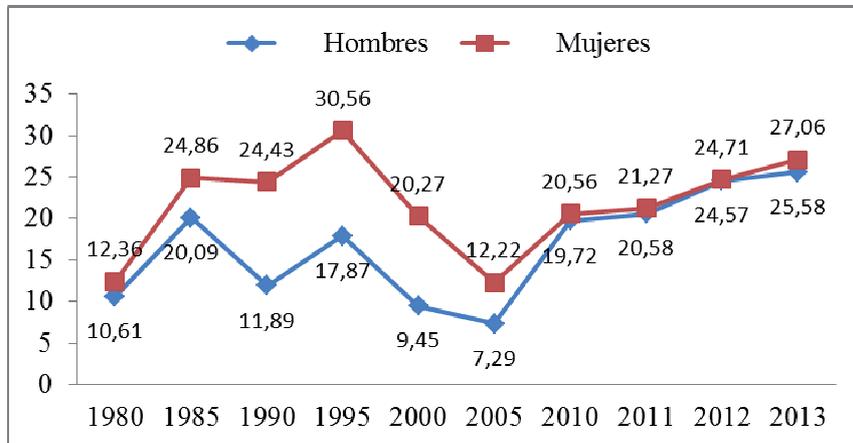


Figura 8. Tasa de paro desagregada por sexo. Fuente EPA, INE

Así mismo, se constata que las tasas de empleo femenino sufrieron un notable crecimiento entre 1980-2005 y, en los últimos años, se han mantenido casi constantes con una pequeña disminución en el segundo trimestre de 2013. En cuanto al colectivo masculino, sus tasas han realizado un movimiento contrario y, desde 1980, han ido disminuyendo.

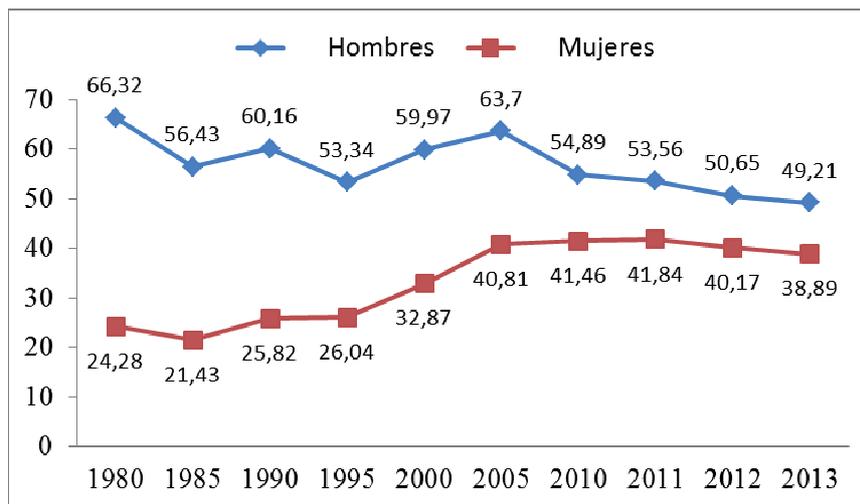


Figura 9. Tasa de empleo desagregada por sexo. Fuente EPA, INE.

A la vista de la existente desigualdad en el acceso y mantenimiento del empleo de las mujeres, han sido numerosas las investigaciones y estudios que abordan esta temática (Gil Galván, 2005; Marqués, 2010; Rocha, 2010). De ellas se deriva que aunque la crisis no ha afectado por igual a ambos sexos (siendo en este caso la mujer la menos perjudicada) se siguen encontrando en una situación de mayor inestabilidad en el mercado de trabajo (Cebrián, 2012) lo que evidencia la necesidad de proseguir con los estudios de género para determinar las características y barreras existentes a fin de fundamentar las medidas que será necesario poner en marcha para paliar esas dificultades.

La afirmación que sustenta que la crisis ha afectado en menor medida a las mujeres, viene apoyada en los datos extraídos de la muestra continua de vidas laborales, relativos a los episodios de empleo femenino que se inician en el año, ya que estos episodios son mayores en el colectivo masculino. Este hecho es debido, como ya hemos comentado, a que las mujeres tienen más peso en la temporalidad (contratos de duraciones más cortas y mayor nivel de rotación laboral). Además la crisis ha recaído mayoritariamente en el empleo tradicionalmente masculino, ya que la pérdida de empleo se ha dado en sectores como la construcción, la automoción, el naval,...

De modo analítico queríamos sintetizar este epígrafe recogiendo las palabras de Jáuregui Atondo et al. (2004)

la ecuación mujer-empleo y la conciliación entre el trabajo y la vida familiar es, en todo el mundo, una gran cuestión pendiente del Derecho Laboral y de la organización social y política, que la política, en su más amplia e integral concepción, debe abordar (p. 99)

No por el hecho de ser una “cuestión pendiente” podemos estar a la espera de que sea “abordado”, hay que poner en marcha desde todos los ámbitos (locales, autonómicos, nacionales e internacionales) medidas encaminadas a resolver esta “ecuación”.

### 1.2.3. LOS MAYORES DE 45 AÑOS

El paro de larga duración constituye hoy un importante problema, amenazando con apartar indefinidamente del mercado laboral a casi tres millones de personas. En una situación en la que la tasa de ocupación, es decir, el porcentaje de la población adulta con trabajo, ha caído de nuevo por debajo del 60%, el paso a la inactividad indefinida de grandes colectivos de ciudadanos supondría una pérdida irreparable del recurso máspreciado con el que cuenta todo país: sus trabajadores. La pérdida de habilidades laborales asociada al desempleo de larga duración está causando por lo tanto un deterioro del capital humano en España y que afecta directamente al colectivo de mayores de 45 años.

Las características definatorias son cualificaciones obsoletas, gran dificultad para adaptarse al nuevo mercado laboral donde triunfan la globalización y las nuevas tecnologías, unido a un inadecuado servicio de formación y reorientación profesional.

Teniendo en cuenta que en un corto periodo de tiempo va a ser uno de los colectivos mayoritarios en la Unión Europea, puesto que las previsiones a medio plazo hablan de un fuerte envejecimiento de la población y el conjunto de población de 16 a 65 años sería en 2030 un 5.9% inferior al correspondiente al año 2004. Esta situación lleva a la Unión Europea a formular como objetivo el aumento de la participación laboral en edades avanzadas (55 y más años) y propone (CES, 2009):

- ❑ Generar políticas del mercado de trabajo eficaces, previniendo los cambios y gestionando adecuadamente la reestructuración económica, previniendo el desempleo.
- ❑ Establecer planes de acción personalizados para atender las necesidades individuales (servicios de orientación, formación específica y sistemas de recolocación).
- ❑ Crear incentivos financieros de apoyo a la permanencia en el empleo de los trabajadores de edad avanzada.
- ❑ Adaptar las condiciones de trabajo (mejora de las condiciones de seguridad y salud, flexibilización de las condiciones relativas al tiempo de trabajo, adaptación de la carga de trabajo, revisión del peso de los elementos de veteranía en los salarios adaptándolo a la productividad y eficacia, evitar la discriminación), huir del empleo precario y mejorar las retribuciones, nueva concepción de jubilación.
- ❑ Fomentar los incentivos a la contratación de los trabajadores de edad avanzada como la contratación por tiempo indefinido de trabajadores de más de 45 años y las bonificaciones para la contratación de trabajadores de edad avanzada que se enmarcan a su vez en otros grupos desfavorecidos (mujeres, parados de larga duración,...) (Martínez Yáñez ,2008)

La situación de desempleo prolongado en los mayores de 45 años provoca, en muchos casos, la preparación para la jubilación debido fundamentalmente a los factores adversos que ocasiona no tener empleo, además de la influencia de otras variables, como uno de los aspectos relevantes que están presentes en el cambio radical en la forma de vivir que se había mantenido durante muchos años (Madrid y Garces, 2000).

#### 1.2.4. LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Pertenecen a este colectivo las personas con discapacidad de tipo físico, sensorial o psíquico. Se considera que se encuentran necesitadas de acciones de potenciación y reajuste de sus aptitudes, programas específicos de empleo y sistemas de transición desde el empleo asistido al mercado ordinario de trabajo. Según Egido Galvez, Cerrillo Martín y Camina Durantes (2009), su participación en los procesos económicos y productivos es un ámbito prioritario de la acción encaminada a la búsqueda de la igualdad de oportunidades.

conseguir el pleno acceso al empleo de las personas con discapacidad requiere de una intervención multidimensional, integral e integrada que, se concreta en el desarrollo de múltiples normativas que favorecen la plena integración de las personas con discapacidad en la sociedad, salvaguardando todos sus derechos (de la Red Vega, Fernández Sanchidrián, Marbán Prieto y de la Puente Llorente, 2008, p.118).

En relación a las personas con discapacidad se han estado promoviendo acciones a nivel internacional, europeo y nacional de las que cabe destacar (Muñoz-Cantero, Novo-Corti y Rebollo-Quintela, 2013):

- La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad adoptadas por las Naciones Unidas en 2007 que tiene como objetivo promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad.

- A nivel europeo la aprobación del Tratado de Ámsterdam (1997) posibilitó la integración laboral como una medida incluida en todas las políticas sociales. La Agenda Social 2005-2010 fijó el aumento de la tasa de actividad de las personas con discapacidad. En el Plan de acción 2005-2016 del Consejo de Europa para las personas con discapacidad se incide en aspectos como el respeto a la diversidad, la accesibilidad al entorno, la inclusión en el empleo, la promoción de la integración social y la lucha contra la marginación y el fomento y la participación.
- A nivel nacional la Ley 13/82 de Integración Social del Minusválido (LISMI) ofrecía un amparo especial y medidas de equiparación para garantizar los derechos de las personas con discapacidad a base de apoyos complementarios, ayudas técnicas y servicios especializados; la Ley 51/2003 de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de las personas con discapacidad (LIONDAU) ampliaba las actuaciones de la LISMI fomentando medidas contra la discriminación y medidas de acción positiva hacia la plena inclusión; la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad (EGAEPD), 2008 - 2012, esta estrategia engloba aquellas leyes que en materia de empleo y discapacidad, se habían venido promulgando en los últimos años como son: la Ley 8/2005, de 6 de Junio que permite compatibilizar las pensiones de invalidez no contributiva con el trabajo remunerado; el Real Decreto 469/2006, de 21 de abril, por el que se regulan las

unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los centros especiales de empleo; el Real Decreto 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo y la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.

La situación laboral de la población discapacitada española en el año 2008, muestra una realidad que viene muy relacionada con la problemática de género, ya que las mujeres poseen mayores tasas de desempleo y están dedicadas en mayor medida a las labores del hogar.

Tabla 3. Distribución de la población con discapacidad según su relación con la actividad.

Población de 16 y más años con discapacidad según su relación con la actividad por edad y sexo (miles de personas)								
	De 16 a 64 años		De 16 a 24 años		De 25 a 44 años		De 45 a 64 años	
	H	M	H	M	H	M	H	M
<b>Total</b>	703.8	778.3	46.5	28.6	248.3	206.9	409.1	542.8
<b>Trabajando</b>	235	184.3	8.8	4.8	108.7	73.2	117.5	106.3
<b>En desempleo</b>	48.7	58.2	4.7	3.4	22.4	25.9	21.6	28.8
<b>Percibiendo pensión contributiva de jubilación o incapacidad permanente</b>	268.6	182.5	2.8	0.5	47.5	28.3	218.3	153.6
<b>Percibiendo otro tipo de pensión</b>	66.4	9.8	4.1	4.5	32.1	24.8	3.2	61.5
<b>Incapacitado para trabajar</b>	4.1	47.1	5.7	2.4	22.0	14.0	12.5	3.6
<b>Estudiando</b>	2.9	13.0	16.9	11.3	3.8	1.6	0.1	0.1
<b>Dedicado a las labores del hogar</b>	1.1	182.5	0	.5	0.3	32.4	0.7	149.6
<b>Realizando trabajos sociales o actividades benéficas</b>	0.6	1.2	0	.0	0.3	0.3	0.3	0.9
<b>Otra situación</b>	22.4	18.8	3.4	1.1	11.2	6.2	7.8	11.5

Notas: H= Hombres; M= Mujeres. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE 2008.

El derecho universal a un empleo y las demandas de inserción sociolaboral de las personas con discapacidad son una característica dinamizadora de las políticas sociales y de empleo acometidas por las Administraciones Públicas y de las buenas prácticas implantadas por las Asociaciones que trabajan en el sector. El acceso a la formación y al empleo de las personas con discapacidad no es una “prestación social”. La lucha en contra de la desigualdad y la exclusión sociolaboral, y en pro de la igualdad de oportunidades y trato de no discriminación de los grupos vulnerables, es una premisa del principio de responsabilidad social de todos los agentes implicados. Hay que respetar a la persona por encima de sus limitaciones y ofrecerle los apoyos y/o soportes necesarios (Lucas-Mangas et al., 2005)

#### 1.2.5. LAS PERSONAS INMIGRANTES

Este colectivo ha sido caracterizado como uno de los grupos sociales que padecen situación extrema de exclusión en mayor medida según el Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España en 2008.

La casuística del mercado laboral con respecto a la inmigración hacen de España un país que, en un corto período de tiempo ha pasado de ser un país de emigración, a tener un saldo positivo a lo que a inmigración se refiere (Cachón Rodríguez, 2012). Además en los últimos años se ha dado un nuevo tipo de inmigración relativa a sus zonas de origen y desarrollo, culturas, religiones, motivaciones económicas,...

En un principio, España para su reestructuración en los años 80 ejerció un “efecto llamada” hacia puestos en algunas ramas de actividad y ámbitos geográficos que no eran cubiertos por los españoles. De hecho las características concretas bajo las que se pueden englobar los puestos de

trabajo de los inmigrantes responden a las 3P (los más penosos, los más peligrosos y los más precarios), del inglés 3D (dirty, dangerous and demanding).

Del mismo modo que ocurría con la discriminación institucional y estructural sufrida por el colectivo femenino en el mercado laboral, las personas inmigrantes poseen jornadas laborales más largas, peores condiciones laborales y menor sueldo que un español en la misma profesión, categoría y empresa, unido a su vez, con los estereotipos laborales a los que están sometidos. Estereotipos representados mediante dos enfoques contrapuestos: a) un enfoque xenófobo con afirmaciones como nos van a sacar nuestro trabajo y nos hacen bajar nuestro salario y por el otro lado, b) un enfoque utilitarista con alusiones a que hacen los trabajos que nosotros no queremos y son los que van a pagar nuestras pensiones (Rubio Arribas, 2010).

Estos motivos son los que pesan a la hora de definir al colectivo inmigrante dentro de “colectivos frágiles” y no sus características personales de formación, competencias y experiencia.

Debido a que la forma en la que el colectivo inmigrante se enfrenta al mercado laboral no es inherente al mercado español, sino que es una realidad a nivel comunitario, desde de la Comisión Europea surge la necesidad de realizar un esfuerzo especial de evaluación y mejora de sus cualificaciones así como de fomentar las medidas para la eliminación de los obstáculos para la obtención y el mantenimiento de un empleo, eliminar la discriminación en el lugar de trabajo así como los comportamientos racistas (Fernández López, 2008). Esta serie de medidas han sido reformuladas en el documento del Consejo de Europa de 2011 “Living together” en el que

se aboga por caminar hacia un multiculturalismo integrador (Cachón Rodríguez, 2011).

En el ámbito nacional las medidas que se desarrollan centradas en las casuísticas propias de estos colectivos están diseñadas bajo el amparo de la Estrategia Española de Empleo, vigente la aprobada para el período 2012-2014 y bajo los programas de cada Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta, como explicaremos más adelante, los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

### 1.3. Desafíos de la orientación profesional en tiempo de crisis

Nos encontramos en una sociedad en profundo cambio que hace que la orientación profesional haya avanzado desde la perspectiva tradicional hacia modelos evolutivos y procesuales, en los que se pretende potenciar una empleabilidad dinámica. La orientación profesional, tal y como la concebimos en la actualidad, se nutre de varias disciplinas: psicología, pedagogía, sociología, economía del mercado laboral (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2004), lo que ha hecho posible su adaptación a los desafíos actuales.

Estos cambios han sido expuestos por numerosos autores a lo largo de las distintas décadas (Álvarez y Rodríguez Espinar, 2000; Arnold y Jackson, 1997; Blanch, 2010; Equipo Instituto de Formación y Estudios Sociales, 2008; Taylor, 1994; Wijers y Meijers, 1996) y sintetizados por Corominas y Rovira (2006) en base a ocho categorías:

- ❑ Demográficos y sociológicos: descenso de la natalidad en países occidentales, movimientos migratorios, aumento de la esperanza de vida, incorporación al mercado laboral, reducción de la vida laboral activa.
- ❑ Políticos: democratización e igualdad de derechos.
- ❑ Económicos: competitividad y globalización.
- ❑ Tecnológicos: informatización, robotización en las empresas, desarrollo de TICs aplicadas al mercado laboral, desarrollo de las comunicaciones, transportes,...
- ❑ Mercado de trabajo: deslocalización, nuevas ocupaciones, aumento del paro, flexibilización, nuevas formas de trabajo,...
- ❑ De organización empresarial: subcontratación, reducción de plantillas, énfasis en el trabajo en grupo, interdisciplinariedad
- ❑ Culturales: sociedad del conocimiento, de la información, del aprendizaje, expansión de la comunicación y la información, lifelong learning, lifewide learning.
- ❑ De valores: nivel de vida versus calidad de vida, se cambia el valor del trabajo.

Esta reconfiguración de relaciones laborales, sociales y productivas, ha propiciado que la Comisión Europea reconozca “que las personas constituyen el principal activo para la economía y para la organización de la sociedad de la información” (Equipo Instituto de Formación y Estudios Sociales, 2008, p. 17) por lo que ha vertebrado en torno a ellas las políticas de la Unión, a fin de alcanzar el objetivo de que Europa sea la economía más competitiva del mundo basada en el conocimiento, a través de una inversión en capital humano y el fomento de un estado de bienestar activo y

dinámico. Pero este objetivo no podrá alcanzarse a costa de incrementar el desempleo, la exclusión y la pobreza.

Debido a realidad social existente, los ciudadanos demandamos de las instituciones medidas que apoyen la mejora de la empleabilidad (Martínez López, 2011). En base a lo cual se asienta la concepción de la orientación profesional como bien social que reporta una serie de beneficios (Sanz López, 2010, p. 646):

- Beneficios educativos: ligados a la mejora de la eficiencia del sistema de formación y la gestión de su relación con el mercado laboral.
- Beneficios laborales: ligados a la mejora de la adecuación entre la oferta y la demanda, y los ajustes de gestión para el cambio
- Beneficios de equidad: ligados al apoyo a la igualdad de oportunidades y la inclusión social.

Sin embargo, se considera al individuo como responsable último de su situación sociolaboral sin tener en cuenta muchos de los condicionantes sociales. Condicionantes como la flexibilización, caracterizada por una política de incertidumbre e inseguridad (Beck, 2002)

Por lo tanto, las personas para hacer frente a los cambios sociolaborales necesitarán “afrentar cognitivamente y emocionalmente la experiencia de inestabilidad. En el plano cognitivo, la asunción de la incertidumbre conlleva la de impredecibilidad. En el emocional, la de inseguridad comporta la de incontrolabilidad” (Blanch, 2010, p.15). Ya que todo proyecto que emprenda se encontrará inmerso en lo efímero y

temporal (Sennet, 1998) siendo necesario orientarse y moverse en un entorno cambiante.

Consciente de los desafíos actuales, Echeverría (como se citó en Martínez Clares, 2010) considera vital “extender el acceso a la orientación para hacerla asequible a todas las personas para toda la vida y adecuarla en forma, lugar de prestación y periodicidad, a la creciente diversidad de necesidad de los usuarios” así como “asumir que el objetivo fundamental de la intervención orientadora es el desarrollo de competencias de gestión autónoma de la trayectoria profesional, lo que va más allá de la toma de decisiones en momentos precisos de la vida de cada persona” (p.5).

Al igual que Montilla Pérez (2010) consideramos la orientación como una pieza más de cara a conseguir la inserción laboral de los desempleados, pero no como factor único. Esta inserción se conseguirá mediante la transversalidad de acciones puestas en marcha y el trabajo en red.

El término inserción sociolaboral, con su origen en el informe Schwartz en 1985, aunque en un principio estaba ligado a la transición de los jóvenes a la vida adulta (Salvà, 2009a), se viene utilizando en las últimas décadas para referirse a colectivos de jóvenes y adultos en situación de exclusión o de vulnerabilidad social. La dualidad de uso, tanto para referirse a la inserción como proceso y como resultado hacen que sea un vocablo muy usado en el mercado de trabajo. Cuando hablamos de inserción laboral como proceso estamos haciendo alusión a los itinerarios (programas, cursos de búsqueda activa de empleo, actividades formativas,...) que realizan las personas con el fin último de conseguir una inserción. En términos de resultados, estaríamos haciendo referencia al

número de personas que han conseguido un empleo, aunque esta última concepción desafía la visión de inserción sociolaboral como proceso.

Como señala Echeverría Samanes (1995), el proceso de inserción socio-profesional de toda persona depende cada vez más de una buena educación de base acompañada de formación, orientación y trabajo. Así, la orientación profesional se encuentra inmersa en el triángulo formación-orientación-trabajo



### **Evolución de la orientación**

La perspectiva de la orientación profesional ha mudado desde sus inicios a principios de 1900 con Fran Parsons y su enfoque más tradicional y estático en el que basaba la orientación de jóvenes en la transición desde la escuela al mercado laboral en tres partes(Corominas Rovira, 2006):

- Análisis de la personalidad del escolar.

- Análisis de los posibles trabajos que puede desempeñar así como los requisitos de acceso y éxito.
- Y por último, se busca un acoplamiento entre ambas dimensiones.

Como destaca Blanch (2010), esta modalidad de orientación, desarrollada en ocasiones puntuales, reforzaba una empleabilidad estática de las personas, cuyas carreras estaban caracterizadas por la estabilidad dentro de un mismo empleo. Por lo tanto, en un principio, la orientación surgió como orientación vocacional (Bisquerra, 2005).

A partir de los años 30 la orientación profesional se consideró un proceso psicológico con el inicio del counseling, ya que el centro del proceso orientador pasó de la profesión al individuo.

A mediados de siglo, la aportación de Super con su nueva visión de orientación profesional como “proceso de ayuda para que una persona pueda desarrollar e integrar un adecuado concepto de sí misma y de su papel en el mundo del trabajo, a fin de contrastarlo con la realidad para satisfacción de sí misma y su sociedad” (como se citó en Rodríguez Moreno, 1992, p. 110) sentó las bases para que se diera un cambio en la concepción de la orientación profesional, y así el término "vocational" fue sustituido por "career", fruto de las aportaciones de la psicología evolutiva. Entendida "carrera" como la totalidad de trabajo (pagado o no pagado) que la persona realiza a lo largo de su trayectoria vital, es decir, todos los roles que la persona adoptará a lo largo de su vida (National Career Development Association como se citó en Iriarte Redín, 2004)

De esta breve síntesis de la evolución de la orientación, destaca como característica esencial el paso de la orientación profesional como hecho

puntual y estático a una visión de la orientación entendida como proceso de desarrollo de conductas profesionales a lo largo de toda la vida de la persona (Isus Barado, 2008).

Entendemos la orientación profesional como

un proceso de mediación continuo, sistemático, e intencional, tendente a desarrollar la capacidad de autodeterminación de las personas para que sean capaces de identificar, elegir y/o reconducir las alternativas de trabajo ofrecidas por su entorno o creadas para él, hasta asumir las más acordes a su potencial y trayectoria vital (Martínez Clares, 2008, p. 255).

Al igual que Bisquerra (2005), consideramos que existe una sola Orientación, que fruto de la mencionada evolución ha ido desarrollando diferentes enfoques y tomando términos como orientación vocacional y profesional, orientación educativa y escolar, educación para la carrera, educación psicológica,...

### **Orientación para el empleo**

Uno de estos enfoques, la orientación para el empleo, se encargará de actuaciones referidas a la inclusión/exclusión respecto al empleo. Fundamentalmente irá dirigido a: situaciones de desempleo por pérdida o carencia de empleo en edad laboral activa, de preempleo jóvenes que no han accedido a su primer empleo y de postempleo de las personas en situación de jubilación o de prejubilación (Blanch, 2010). Sarasola Ituarte (2008) añade las dificultades de los trabajadores en activo para mantener el empleo y las dificultades para cambiar o progresar en el empleo.

Las intervenciones que se realizan desde los servicios públicos de empleo, estarán en la línea de la orientación para el empleo, debido al carácter puntual de este. La tabla 4, modo de comparativa, refleja las características diferenciadas de las intervenciones atendiendo a si se circunscriben bajo el paraguas de la orientación profesional u orientación para el empleo.

Tabla 4. Comparativa entre la orientación profesional y orientación para el empleo.

ORIENTACION PROFESIONAL	ORIENTACION PARA EL EMPLEO
<b>Características diferenciadas de las intervenciones</b>	
<b>Carácter procesual</b> (continua, sistemática)	<b>Carácter puntual</b> Suponiendo un momento –o diferentes momentos- de la secuencia de ajustes y decisiones
<b>Intervención proactiva</b> (antes de que se produzca el problema)	<b>Intervención reactiva</b> Realizada una vez producido el problema y con intención de paliarlo o resolverlo
<b>Características comunes de las intervenciones</b>	
<b>Atención grupal/ individualizada</b> Asociada a la problemática personalizada de los diferentes procesos de transición.	
<b>Intervención por programas/servicios</b> Dependiendo del tipo de institución, de objetivos y recursos	

Nota: Adaptado de Formación y Orientación profesional para el empleo, (p.362) por L. Sarasola Ituarte, 2008, En B. Echeverría Samanes (coord.), S. Isus Barado, M. P. Martínez Clares y L. Sarasola Ituarte, *Orientación profesional* (pp. 301-377). Barcelona: UOC.

Podemos señalar dos modelos generales en la concepción de la orientación para el empleo y el desarrollo de conductas de búsqueda de empleo. Intervención “micro” de la orientación y concepción integral.

El modelo de “**intervención micro**” se centrará en las cuatro estrategias de búsqueda de empleo que enumeró en INEM en 2000 (Montilla Pérez, 2010, p.96) centrándolo en las competencias psicosociales del orientado:

- ❑ **Planificación:** dirigida a trabajar con la programación de actividades de inserción y a favorecer la construcción de objetivos profesionales alcanzables.
- ❑ **Información:** con ella se ayuda al usuario de la orientación a conseguir los datos y conocimientos necesarios para afrontar la búsqueda de empleo.
- ❑ **Habilidades:** son aquellas actuaciones que suponen el conocimiento de los procesos de búsqueda y el entrenamiento en las técnicas más adecuadas para la inserción laboral del empleado.
- ❑ **Motivación:** orientada a incrementar el nivel de disposición interna hacia la acción de búsqueda de empleo, así como a fomentar expectativas de control percibido”.

El modelo integral (Aramburu-Zabala, 1998), implantado con fuerza desde la puesta en marcha de la Estrategia Europea de Empleo, aboga por una multicausalidad de factores para que se dé un proceso de búsqueda de empleo e inserción laboral. Factores relacionados con el medio externo (ofertas de trabajo, formación reglada, incentivos a la contratación programas mixtos de empleo-formación,...) y factores que tienen que ver con el medio interno (competencias psicosociales). Según Álvaro (1992) respondería a los modelos de orientación laboral en los que se trabaja el triángulo orientación, formación y empleo.

El proceso global de la acción orientadora vendrá representado de forma sintética mediante dos triángulos. El triángulo central representa a la persona, cuyo proyecto de vida se situará entre la base de sus necesidades y el vértice de la autorrealización. El triángulo inferior simboliza la acción orientadora compuesta por los determinantes personales y sociales y la toma de decisiones sin la que no cabría la acción orientadora. Los determinantes, tanto personales como sociales, aunque pueden actuar como condicionantes del desarrollo del proyecto personal, servirán como base hacia la autorrealización (Isus Barado, 2008, p.144). Cuanto mayor sea el equilibrio entre los vértices del triángulo mayor posibilidad de autorrealización.

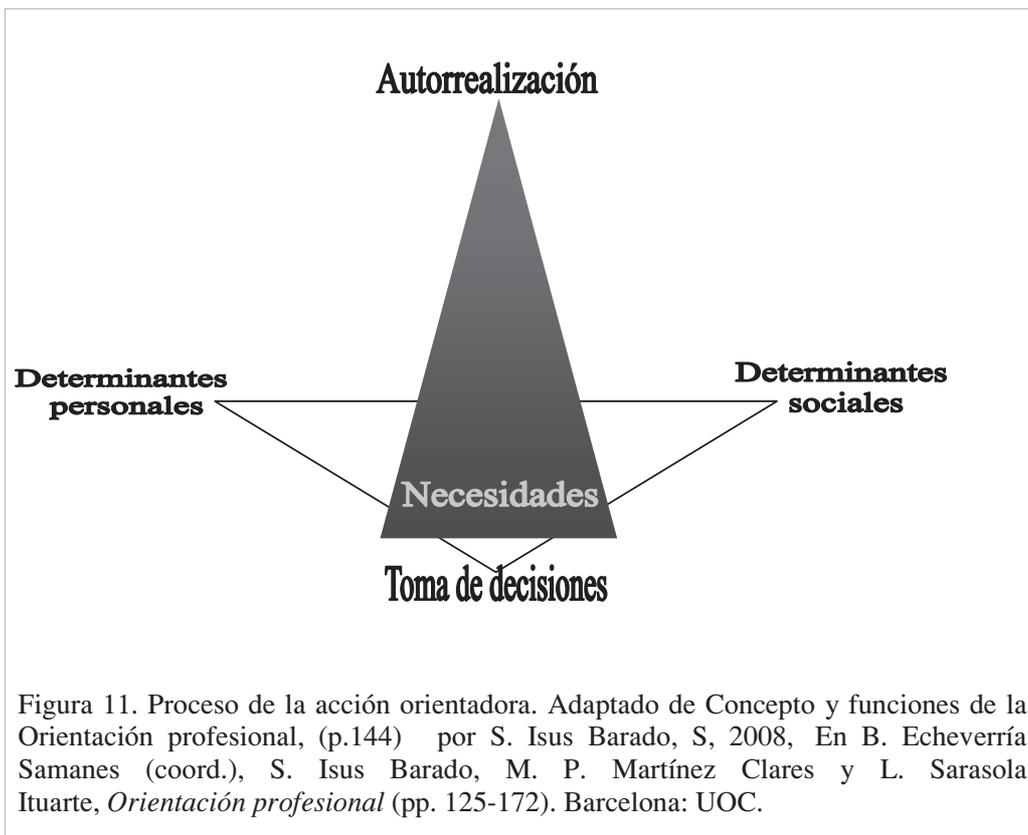


Figura 11. Proceso de la acción orientadora. Adaptado de Concepto y funciones de la Orientación profesional, (p.144) por S. Isus Barado, S, 2008, En B. Echeverría Samanes (coord.), S. Isus Barado, M. P. Martínez Clares y L. Sarasola Ituarte, *Orientación profesional* (pp. 125-172). Barcelona: UOC.

Entendiendo por toma de decisiones al proceso continuo, de carácter cognitivo, emocional y social de resolución de problemas y de actividad de procesamiento de la información necesaria, que permite llegar a una elección satisfactoria (Álvarez González y Rodríguez Moreno, 2006). Para poder llevarla a cabo, será necesario además de la revisión de la información, una completa implicación (saber interiorizar el problema y querer afrontarlo).

Autores como Watt y Woods y Frugoli (como se citó en OCDE, 2004) han puesto de manifiesto las ventajas que tiene la orientación para el buen funcionamiento del mercado laboral, ya que contribuye a mejorar su eficacia y eficiencia:

- ☐ Ayudan al individuo a tomar conciencia de sus intereses, aptitudes y capacidades, de modo que buscan el tipo de trabajo que pueden encontrar (...)
- ☐ Ayuda a las personas a conocer lo que implica una profesión, de modo que tienen más posibilidades de saber la que les gustaría desempeñar con eficacia;
- ☐ Da a conocer los puestos de trabajo disponibles y la forma de presentar una candidatura;
- ☐ Muestra cómo valorar las consecuencias a corto y largo plazo de la elección de determinadas profesiones;
- ☐ Hace más asequible la información sobre el mercado laboral y la formación, organizándola, sistematizándola y difundiendo en el momento en que resulta útil;
- ☐ Enseña cómo buscar, comprender y valorar la información sobre las profesiones

Por último, coincidimos con Sobrado (2002) al considerar la orientación profesional como “uno de los componentes significativos de las políticas activas de empleo” (p.54)

## RESUMEN

---

En este capítulo se ha abordado el marco social y económico del mercado laboral, para ello, hemos analizado la evolución de los diferentes indicadores relacionados con el empleo. Hemos podido advertir cómo el desempleo no afecta a todos por igual, si no que hay determinados colectivos que tienen elevadas tasas de paro, por lo que nos hemos centrado en definir y clasificar a esos colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo, y que se encuentran en riesgo de exclusión social apoyándonos en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, siendo estos: los jóvenes, las mujeres, los mayores de 45 años, las personas con discapacidad y las personas inmigrantes.

Por último, abordamos lo retos y los compromisos que la orientación profesional adquiere ante los desafíos de la nueva sociedad.

Así mismo, se evidencia la importancia del empleo como eje vertebrador en la vida de las personas y las consecuencias que su pérdida puede ocasionar, por ello se hacen necesarios, procesos de orientación y asesoramiento en un mercado laboral en continuo cambio.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Aizpuru, M. y Rivera, A. (1994). *Manual de historia social del trabajo*. Madrid: Ed.Siglo XXI
- Alonso-Borrego, C., Arellano, A., Dolado, J.J. y Jimeno, J.F. (2004). *Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Alonso Benito, L.E. (2000). *Trabajo y Posmodernidad: El empleo débil*. Madrid: Fundamentos.
- Alonso Benito, L.E. (2007). *La crisis de la ciudadanía laboral*. Barcelona: Anthropos.
- Alonso Ramos, E. (2008). Modelo organizativo y evaluación de programas de empleo. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 71, 149-168.
- Alujas Ruiz, J.A. (2003). *Políticas activas de mercado de trabajo en España. Situación en el contexto europeo*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Álvarez, M. y Rodríguez Espinar, S. (2000). *Cambios socioeducativos y orientación en el siglo XXI. Nuevas estructuras, roles y funciones*. En Sociedad Española de Pedagogía. *Hacia el tercer Milenio: cambio educativo y educación para el cambio*. XII Congreso Nacional y I Iberoamericano de Pedagogía (Tomo I, pp. 637-686). Madrid: Sociedad Española de Pedagogía.

Álvarez González, M. y Rodríguez Moreno, M.L. (2006). El proceso de toma de decisiones en la Educación Secundaria. Un enfoque comprensivo. *Revista de orientación educacional*, 38,13-38.

Álvaro, J.L. (1992). *Desempleo y bienestar psicológico*. Madrid: Siglo XXI.

Aragón Medina, J. y Cachón Rodríguez, L. (1999). Mercado de trabajo, empleo y políticas de empleo: Consideraciones desde una perspectiva europea. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 15. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid.

Aragón Medina, J. y Rocha Sánchez, F. (2012). Las políticas de empleo para jóvenes ante la crisis en España. Una aproximación territorial. *Cuadernos del mercado de trabajo*, 8,60-69.

Aramburu-Zabala, L. (1998). Determinantes psicosociales de la búsqueda de empleo. *Revista psicológica del trabajo y de las organizaciones*, 14(3), 315-331.

Arnold, J. y Jackson, C. (1997). The new career: Issues and challenges. *British Journal of Guidance and Counseling*, 25 (4), 427-433.

Ayala, L., Jurado, A. y Pérez, J. (2010) La lenta convergencia de España con la UE en pobreza y desigualdad. *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada: Nueva Estrategia Europea: ¿Hacia qué modelo social?*157, 95-116.

- Barbier, J.C. (2004). *La estrategia europea para l'emploi, génesis, coordinación comunitaria y diversidad nacional*. París: Rapport de Recherche pour la DARE, Ministère de Travail.
- Barbier, J.C. y Nadel, H. (2000). *La flexibilité du travail et de l'emploi*. Paris: Flammarion.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- Bisquerra, R. (2005). Marco conceptual de la orientación psicopedagógica. *Revista mexicana de orientación educativa*, 6 (3), 2-7. Recuperada de <http://www.remo.ws/REVISTAS/remo-6.pdf>
- Blanch, J.M. (2010). Competencias psicosociales en la orientación para el empleo. En T. Izquierdo Rus (Coord.), *Los nuevos retos del mercado laboral: Una perspectiva desde la orientación profesional* (pp.5-28). Úbeda: Editorial Amarantos.
- Cachón Rodríguez, L. (2011). Aprender para una mejor convivencia: Las experiencias europeas de conflictos ligados a la inmigración vista desde la realidad española. En L. Cachón Rodríguez (dir.), *Inmigración y conflictos en Europa: aprender para una mejor convivencia* (pp.431-497). Barcelona: Hacer.
- Cachón Rodríguez, L. (2012). Inmigrantes y mercado de trabajo en España en la fase madurez del ciclo migratorio. *Cuadernos del mercado de trabajo*, 8,42-51.
- Caso, J.R. (2000). Sociología del empleo en España. En J. Soler- Espiauba (coord.), *Como crear empleo en España: globalización, Unión*

*Monetaria Europea y Regionalización* (pp. 237-282). Madrid: Fundación para el análisis y los estudios sociales.

Cebrián, J. (2012). La situación de las mujeres en el mercado de trabajo antes y durante la crisis según la muestra continua de vidas laborales. *Cuadernos del Mercado de Trabajo*, 8,52-59.

Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) (2009). *El impacto de la crisis económica en las personas con discapacidad y en sus familias*. Madrid: CINCA

Comisión Europea (octubre, 2013). *Eurobarómetro Especial 408. Clima social*. (Wave EB79.4). Autor. Recuperado de [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_408\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_408_en.pdf)

Consejo Económico y Social España. (CES) (2009). *Acciones prioritarias a desarrollar en las políticas de empleo*. Madrid: Colección Documentos.

Corominas Rovira, E. (2006). Nuevas perspectivas de la orientación profesional para responder a los cambios y necesidades de la sociedad de hoy. *Estudios sobre educación*, 11, 91-110

de Pablos, J.C. y Martínez, A. (2008). La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 77,105-133

de la Red Vega, N., Fernández Sanchidrián, J.C., Marbán Prieto, J.M. y de la Puente Llorente, R. (2008). Personas con discapacidad: de los centros ocupacionales a actitudes laborales emprendedoras. *Portularia*, 8, 117-139.

Echeverría Samanes, B. (1995). *La orientación y los procesos de transición*. En S. Aurberti (Comp.). *La orientación profesional* (pp.49-95). Barcelona: Institut Municipal d'Educació de Barcelona.

Egido Gálvez, I., Cerrillo Martín, R. y Camina Durantes, A. (2009). La inclusión social y laboral de las personas con discapacidad intelectual mediante los programas de empleo con apoyo. Un reto para la orientación. *Reop*, 20(2), 2<sup>o</sup> Cuatrimestre, 135-146.

Equipo Instituto de Formación y Estudios Sociales (2008). *Puentes entre la educación no formal e informal y el empleo*. Alternativas. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Fernández López, M.S. (2008) Las políticas selectivas de empleo. En VV.AA. (Eds.), *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo*. XVIII Congreso Nacional de Derecho al Trabajo y de la Seguridad Social (pp.525-588). Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Fresno, J.M. y Tsolakis, A. (abril-junio, 2010). Cohesión social e inclusión social en la Estrategia Unión Europea 2020. *Documentación social*. *Revista de estudios sociales y sociología aplicada*, 157, 31-46.

Fundación Alternativas (2014). *Qué Europa queremos*. Recuperado de [file:///C:/Users/Nuria/Downloads/Libro\\_Que\\_Europa\\_queremos.pdf](file:///C:/Users/Nuria/Downloads/Libro_Que_Europa_queremos.pdf)

García Lizana, A. y Cruz Morato, M.A. (abril-junio, 2010). Tendencias en pobreza y exclusión en Europa. *Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 157, 75-94.

- García Nogueroles, J.M. (2010). Transformaciones en el empleo, transformaciones en el tejido social. *Papers*, 95(1), 73-93. Recuperado de <http://papers.uab.cat/article/view/v95-n1-garcia/pdf-es>.
- Gerecke, M. (enero, 2012). Desigualdades de género: tendencias y maneras de proceder. *Cuadernos del mercado de trabajo*, 8,34-41. Recuperado de [http://www.sepe.es/contenido/observatorio/mercado\\_trabajo/1877-2.pdf](http://www.sepe.es/contenido/observatorio/mercado_trabajo/1877-2.pdf).
- Ghose, A. K., Majid, N. y Ernest, C. (2009). *El desafío mundial del empleo*. Madrid: Ministerio de trabajo e inmigración.
- Gil Galván, M.R. (2005). *La dialéctica mujer-empleo: análisis de una realidad social, política, laboral y educativa*. Málaga:Ediciones Algibe.
- Gómez, V. (2009). La reforma laboral en España: propuestas para el debate. En V. Gómez (Ed.), *La reforma laboral en España* (pp.11-32). Madrid: Biblioteca Nueva
- González-Blanch, F. (2010). Consecuencias de la crisis financiera y social sobre la gobernanza del Modelo Social Europeo y el papel de la evaluación. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 4,79-100.
- Hernández Mollar, J. (2000). Las políticas de empleo en el marco de la UE: trabajar juntos para dar trabajo a muchos. En J. Soler- Espiauba (coord.), *Como crear empleo en España: globalización, Unión*

*Monetaria Europea y Regionalización* (pp.157-208). Madrid: Fundación para el análisis y los estudios sociales.

Iriarte Redín, C. (2004). Orientar para la vida a través de la orientación para la carrera. *Estudios sobre educación*, 7,21-32.

Isus Barado, S. (2008). Concepto y funciones de la Orientación profesional. En B. Echeverría Samanes (coord.), S. Isus Barado, M. P. Martínez Clares y L. Sarasola Ituarte, *Orientación profesional* (pp. 125-172). Barcelona: UOC.

Jáuregui Atondo, R., Moltó García, J.I. y González de Lena, F. (2004). *Un futuro para el trabajo en la nueva sociedad laboral*. Valencia: Tirant lo blanc.

Juzgado González, V., Corbalán Liarte, J. A. y Montero Logroño, I. (septiembre, 2013). *Problemas de la ciudadanía en tiempos de crisis*. Trabajo presentado al X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración.

Laparra, M. y Pérez Eransus, B. (coord.)(2012). Crisis y factura social en Europa. Causas y efectos en España. *Colección Estudios Sociales*, 35

Madrid, G., A.J. y Garcés de los Fayos R.E.J. (2000). La preparación para la jubilación: revisión de los factores psicológicos y sociales que inciden en un mejor ajuste emocional al final del desempeño laboral. *Anales de Psicología*, 16(1), 87-99.

Marqués, A.P. (2010). Desigualdades de género no mercado de trabalho: Retratos contemporâneos de persistência de dominação masculina. En R.M. Radl Philipp (ed.), *Investigaciones actuales de las mujeres y*

*del género* (pp. 109-218). Santiago de Compostela: Servicio de Publicaciones e Intercambio científico Campus Universitario Sur.

Martínez Clares, P. (2008). Orientación profesional para la transición. En B. Echeverría Samanes (coord.), S. Isus Barado, M. P. Martínez Clares y L. Sarasola Ituarte, *Orientación profesional* (pp. 223-300). Barcelona: UOC.

Martínez Clares, P. (octubre, 2010). *La orientación en tiempos de cambio*. Ponencia presentada en el I Congreso Internacional Virtual de Formación del Profesorado. La Formación del profesorado en el S.XXI: propuestas ante los cambios económicos, sociales y culturales, Murcia.

Martínez López, A. (2011). El discurso de la Unión Europea en materia de políticas públicas de empleo y exclusión social. Análisis sociológico de la Estrategia Europea de Empleo. *Papers*, 96(1), 35-54.

Martínez Yáñez, N.M (2008). Medidas de fomento del empleo para trabajadores de edad avanzada En VV.AA. (Eds.), *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo. XVIII Congreso Nacional de Derecho al Trabajo y de la Seguridad Social* (pp.793-812). Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Maruani, M. (2000). De la sociología del trabajo a la sociología del empleo. *Política y Sociedad*, 34,9-17. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/viewFile/POSO0000230009A/24529>.

Meda, D. (1998). *El trabajo. Un valor en peligro de extinción*. Barcelona: Ed.Gedisa.

- Molina Hermosilla, O. (2005). *La dimensión jurídica de la política de empleo. El Derecho del Empleo como nueva categoría sistemática*. España: MERGABLUM, Edición y Comunicación, S.L.
- Molina Navarrete, C. (2008). Presentación. En S. Olarte Encabo, *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades: la subjetivación de las políticas activas de empleo* (pp. 15-17). Pamplona: Editorial Aranzadi.
- Monclús, A. (coord.) (2000). *Formación y empleo: enseñanza y competencias*. Granada: Editorial Comarés.
- Montilla Pérez, S. (2010). Utilización de diferentes modelos de intervención en orientación profesional. ¿Complementariedad o contradicción?. En T. Izquierdo Rus (Coord.), *Los nuevos retos del mercado laboral: Una perspectiva desde la orientación profesional* (pp.95-124). Úbeda: Editorial Amarantos.
- Moreno, L. (2004). Spain's transition to new welfare: a farewell to superwomen. En P. Taylor- Gooby, (ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare* (pp. 137-160). Oxford: Oxford University Press.
- Muñoz-Cantero, J.M., Novo-Corti, M.I. y Rebollo-Quintela, N. (2013). Análisis de las actitudes, de los jóvenes trabajadores del sector textil hacia la discapacidad: diferencias por razón de género. *Revista de Investigación Educativa*, 31 (1), 93-115
- Naciones Unidas (2012). Situación y perspectivas de la economía mundial. Sumario ejecutivo. Recuperado de [www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/index.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/index.shtml).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2004). *Orientación profesional y políticas públicas. Cómo acortar distancias*. España: Ministerio de Educación y Ciencia.

Olarte Encabo, S. (2008). *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades: la subjetivación de las políticas activas de empleo*. Pamplona: Editorial Aranzadi.

Padilla Carmona, M.T. (2001). Barreras y limitaciones en el desarrollo profesional de la mujer. *Portularia*, 1,223-232.

Palacio Morena, J. I. y Álvarez Aledo, C. (2004). *El mercado de trabajo: análisis y políticas*. Madrid: AKAL. Economía Actual.

Prieto, A. (2012). La segmentación del mercado de trabajo en España: un análisis de su evolución en la crisis. *Cuadernos del mercado de trabajo*, 8,20-25.

Radl Philipp, R.M. (2010). Diferencias de género, empleo de las mujeres y el nuevo rol de género femenino. En R.M. Radl Philipp (ed.). *Investigaciones actuales de las mujeres y del género* (pp. 91-107). Santiago de Compostela: Servizo de Publicacións e Intercambio científico Campus Universitario sur.

Rocha, L.D. (2010). Género, participación laboral, educacional y procesos formativos. En R.M. Radl Philipp (ed.). *Investigaciones actuales de las mujeres y del género* (pp. 81-90). Santiago de Compostela: Servizo de Publicacións e Intercambio científico Campus Universitario Sur.

- Rocha Sánchez, F. (diciembre, 2010). Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España. *Estudios de la Fundación*, 42, 1-49.
- Rodríguez Moreno, M.L. (1992). *El mundo del trabajo y las funciones del orientador*. Fundamentos y propuestas formativas. Barcelona: Barcanova.
- Rodríguez Santos, E. (2008). Las políticas de empleo para la consecución de la igualdad efectiva de las mujeres: la lucha contra la segregación vertical de género .En VV.AA. (Eds.), *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo. XVIII Congreso Nacional de Derecho al Trabajo y de la Seguridad Social* (pp. 699-718). Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Rubio Arribas, F.J. (2010). Aspecto colateral del desempleo. La xenofobia laboral. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 28 (4). Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/view/NOMA1010440005A>.
- Ruíz, E., Lozano, M.A. y Armiño, E. (2005). La iniciativa comunitaria EQUAL, estrategia de equidad social y desarrollo. *Boletín de la A.G.E.*, 39, 307-333.
- Salvá, F. (2009a). Formación, trabajo, globalización y ciudadanía. En F. Salvá Mut (Dir.), e I. Nicolau Colom, *Trabajo, formación y ciudadanía. Conceptos básicos, políticas, programas y recursos* (pp.21-47). Madrid: Ediciones Pirámide.

- Sánchez García, M.F. (2009). La Orientación laboral en contextos de diversidad personal, social y cultural. En L.M. Sobrado Fernández y A. Cortés Pascual (coords.), *Orientación profesional. Nuevos escenarios y perspectivas* (pp. 161-181). Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- Santos Ortega, A., Montalbá Ocaña, C. y Moldes Farelo, R. (2004). *Paro, exclusión y políticas de empleo. Aspectos sociolaborales*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Sanz López, C. (2010). La orientación profesional en los sistemas de formación profesional. *Reop*, 21,. (1) 643-652 Recuperado de <http://www.uned.es/reop/pdfs/2010/21-3%20-%20Sanz.pdf>
- Sarasola Ituarte, L. (2008). Formación y Orientación profesional para el empleo. En B. Echeverría Samanes (coord.), S. Isus Barado, M. P. Martínez Clares y L. Sarasola Ituarte, *Orientación profesional* (pp. 301-377). Barcelona: UOC.
- Sennet, R. (1998). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona. Anagrama.
- Sobrado, L. (2002). La formación en orientación profesional de los jóvenes europeos. *Reop*, 13(1), 51-67. Recuperado de <file:///C:/Users/Nuria/Downloads/11586-17028-1-SM.PDF>
- Sobrado Fernández, L.M., Fernández Rey, E., Couce Santalla, E. Ceinos Sanz, A.C. y García Murias, R. (enero- julio,2011). Ámbitos y procesos de la orientación en formación profesional. *Revista educação skepsis*, 2(2), 675-741. Recuperado de

<http://www.academiaskepsis.org/app/revista/5/737710sobradocouceceinosmurias675741.pdf>

Soler-Espiauba, J. (coord.) (2000). *Como crear empleo en España: globalización, Unión Monetaria Europea y Regionalización*. Madrid: Fundación para el análisis y los estudios sociales.

Spidla, V. (2009). En busca de un rumbo estable en medio de aguas turbulentas. En Comisión Europea (ed.), *El empleo en Europa 2008* (16). Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Taylor, K. (1994). Whatever happened to vocational guidance. *British Journal of Guidance and Counseling*, 22 (3), 447-455.

Tayllor-Gooby, P. (2004a), (Ed.). *Making a European Welfare State? Convergences and conflicts over European Social Policy*. Oxford: Blackwell.

Toharia, L. y Malo, M.A. (2009). ¿Qué se puede esperar de las reformas del mercado de trabajo?. En V. Gómez (Ed.), *La reforma laboral en España* (pp. 125-160). Madrid: Biblioteca Nueva.

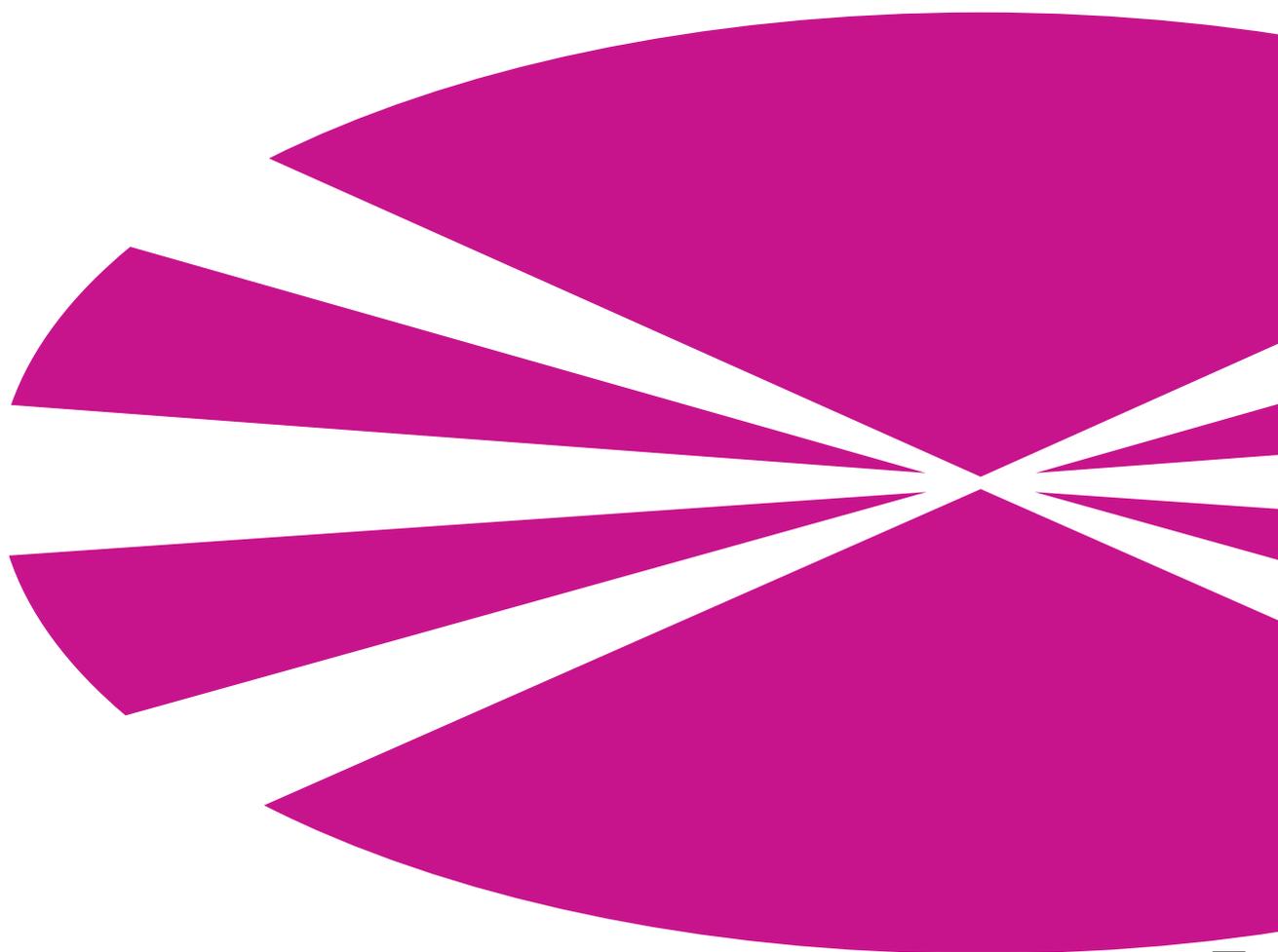
Torres, R. (2013). Respuestas a la crisis mundial: logros y cuestiones pendientes. En R. Torres (Coord.), *La crisis mundial: causas, respuestas y desafíos* (pp.33-44). Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Trigo, J. (2000). El entorno macroeconómico: las condiciones necesarias. En J. Soler-Espiauba (Coord.), *Como crear empleo en España: globalización, Unión Monetaria Europea y Regionalización* (pp. 15-68). Madrid: Fundación para el análisis y los estudios sociales.

- Waisgrais, S. y Calero, J. (2008). ¿Qué determinan los procesos de transición al mercado de trabajo? Un análisis aplicado al caso español. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 71, 35-51. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2579653>.
- Walther, A. y Pohl, A. (2007). Jóvenes desfavorecidos en Europa: Constelaciones y respuestas políticas *Revista de Estudios de Juventud*, 77, 155-171. Recuperado de <http://www.injuve.es/sites/default/files/2012/44/publicaciones/revista-77-capitulo-9.pdf>
- Wijers, G. A. y Meijers, F. (1996). Careers guidance in the knowledge society. *British Journal of Guidance and Counseling*, 24(2), 185-198.
- Wirth, L. (2004). *Romper el techo de cristal*. Madrid: MTAS, Colecciones Informes OIT.
- Zubero, I. (2006). Las nuevas relaciones entre empleo e inclusión: flexibilización del trabajo y precarización vital. En I. Zubero (Coord.), *Empleo e Inclusión*. Monográfico Documentación Social, *Revista de Estudios Sociales y de Sociología aplicada* (pp.11-30). Madrid: Cáritas.

## Capítulo 2

# Marco institucional, social y económico de las políticas de empleo





## Capítulo 2 Marco institucional, social y económico de las políticas de empleo

INTRODUCCIÓN .....	105
2.1. Las políticas de empleo conceptualización y tipología.....	107
2.2. Las políticas de empleo en la Unión Europea .....	125
2.2.1. La Estrategia Europea de Empleo 1997 .....	127
2.2.2. La Estrategia de Lisboa de 2000.....	136
2.2.3. Renovada Estrategia de Lisboa 2005.....	139
2.2.4. Estrategia Europa 2020.....	141
2.3. Las Políticas de empleo en España .....	146
2.3.1. Planes Nacionales de Acción para el Empleo .....	153
2.3.2. Estrategia Española de Empleo .....	155
2.3.3. Plan Anual de Política de Empleo .....	159
2.4. Las políticas de Empleo en Galicia .....	160
2.4.1. El programa Puesto a Puesto del Centro Municipal de Empleo del Ayuntamiento de A Coruña.....	164
RESUMEN .....	176
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	177



## *INTRODUCCIÓN*

---

**E**n el panorama mundial para poder hacer frente a los problemas surgidos en el mercado de trabajo debido a los ciclos constantes de crecimiento y declive del empleo, y para poder conseguir el objetivo de un empleo para todos, se hace necesario desarrollar actuaciones a largo y medio plazo como señaló el Consejo Económico y Social de España (en adelante CES) en 2009. Dentro del primer grupo nos encontramos con actuaciones centradas en el diseño de políticas económicas y reformas estructurales capaces de generar un incremento económico sostenible que favorezca la creación del empleo suficiente para absorber los incrementos de población. Al segundo grupo corresponden políticas de empleo dirigidas a garantizar el derecho al empleo de calidad y actuaciones específicas para los colectivos más vulnerables al desempleo. De entre ellas, las que han suscitado mayor relevancia en los últimos años han sido las políticas de empleo, aunque bien es cierto que se vienen dando desde comienzos de los 60.



## 2.1. Las políticas de empleo conceptualización y tipología

Son numerosos los autores que han conceptualizado las políticas de empleo en las últimas décadas (Bravo, 2000; Canales, 2004; Fina Sanglas, 2001a; Ruiz Viñals, 2004); pero hacemos alusión a las de Olarte Encabo (2008) y Sarasola Ituarte (2008), ya que sus propuestas sintetizan las anteriores.

Así, siguiendo a Olarte Encabo (2008), podemos definir las como “conjunto de intervenciones públicas- con o sin participación social- sobre el mercado de trabajo dirigidas a corregir o limitar sus desequilibrios subjetivos, objetivos y territoriales” (p.28).

Sarasola Ituarte (2008) en una línea muy similar las caracteriza como “el conjunto de medidas que los poderes públicos impulsan, para procurar trabajo a la población activa y para proteger económicamente a quienes no pueden acceder al mismo” (p.314).

De ambas definiciones se puede extraer que son instrumentos necesarios (o conjunto de decisiones necesarias) para hacer posible la concesión y la efectividad del derecho al trabajo ya que se encuentran entre las políticas sociales y las políticas laborales, por lo que pueden ser consideradas como un conjunto de medidas vinculadas tanto al desarrollo social como económico de las personas (Osuna Llana, 2002). Sin embargo, las políticas de empleo, por sí mismas, no pueden generar un aumento de la ocupación con carácter duradero, ya que el empleo viene determinado por diversos procesos como la formación, los procesos de regulación del mercado de trabajo, los sistemas de competencia de los mercados, la distribución de la renta, los niveles de protección social,... así tal y como señalan Aragón Medina y Cachón Rodríguez (1999), la política

de empleo sólo cobrará sentido pleno cuando se encuadre dentro de un conjunto de políticas tanto económicas como sociales que nutran de sentido las intervenciones que se llevan a cabo.

### **Clasificación de las políticas de empleo**

La primera clasificación de las políticas en el terreno laboral fue la realizada en 1989 en el Informe “El empleo en Europa” que atendía a: a) programas activos, b) medidas pasivas, c) marco regulador sobre contrataciones y condiciones de trabajo. A lo largo de la literatura nos encontramos con múltiples definiciones, pero el criterio escogido para delimitarlas será el usado por autores como Sáez (1997) y la OCDE (1993), que se basan en un criterio presupuestario, ya que tradicionalmente es la forma más común de delimitarlas. Exponemos la siguiente clasificación:

- **Pasivas:** se recogen bajo esta denominación aquellas políticas cuyo gasto está dedicado al mantenimiento de rentas y del poder adquisitivo de la población activa que se ha quedado en situación de desempleo.
- **Activas:** se considerarán así a aquellas que van dirigidas explícitamente a favorecer la inserción de ciertos grupos de trabajadores, que se encuentran desempleados.

Otros autores como Bravo (2000) hacen referencia a medidas de tipo complementario que aúnan características de ambas, tanto activas como pasivas. Estas medidas buscarán la protección específica de aquellos colectivos que presenten especiales dificultades.

## Las políticas pasivas de empleo

Mediante las políticas pasivas del mercado de trabajo no se pretende modificar la situación de los desempleados para que se dé una búsqueda activa de empleo si no responder a las situaciones de carencia de los desempleados asegurándoles un cierto nivel de ingresos por un tiempo mientras que se reinserta en el mercado de laboral (FEMP, 2005; Sarasola Ituarte, 2008). Martínez López (2008) sugiere que su objetivo será el de la “protección, compensación o indemnización” (p.106.)

Se incluyen dentro de este tipo:

- Las prestaciones por desempleo tanto si son contributivas como asistenciales
  - Prestación por desempleo o contributiva: para aquellas personas que se encuentran en situación de desempleo, que estén afiliados a la seguridad social y en situación de alta, y tengan cotizados 360 días en los últimos 6 años desde que se produjo el cese, o desde que se le reconoció la última prestación y que se encuentren en una situación de búsqueda activa de empleo.
  - Subsidio de desempleo o bien prestación por desempleo para mayores de 45 años: destinado a aquellas personas que habiendo agotado la prestación contributiva por desempleo y no tienen responsabilidades familiares, figuran inscritos como demandantes de empleo y se encuentran en proceso de búsqueda activa de empleo. La duración es de 6 meses.

- Subsidio de desempleo o bien prestación por desempleo para mayores de 52 años: destinado a aquellas personas que estando desempleadas e inscritas como demandantes de empleo no tengan derecho a percibir prestaciones por desempleo de nivel contributivo.
- Programa temporal de protección por desempleo e inserción (PRODI): para aquellas personas que hayan agotado la prestación por desempleo nivel a contributivo y no tengan derecho a subsidio o hayan agotado los subsidios por desempleo. Estas personas se comprometerán a realizar acciones que determine el Servicio Público de Empleo de su Comunidad Autónoma como asumir el compromiso de participar en un itinerario activo de inserción laboral.
- Programa de recualificación profesional de las personas desempleadas (PREPARA): Este programa ha sustituido al PRODI. Como se establece en el Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, esta medida se basa en acciones de políticas activas de empleo que permitan la recualificación de personas que agoten su prestación por desempleo y pretendan incorporarse a nuevos puestos de trabajo, especialmente en sectores emergentes y con potencial de crecimiento, vinculado a la percepción de una ayuda económica por la participación en acciones de búsqueda de empleo propuestas por los Servicios Públicos de Empleo. Tal y como establece el Real Decreto Ley 1/2013 estas ayudas

serán automáticamente prorrogadas cuando la tasa de desempleo de la Encuesta de Población Activa (EPA) sea superior al 20 por ciento.

- Renta activa de inserción (RAI): es una renta de apoyo destinada a colectivos con especiales dificultades para incorporarse al mundo laboral (desempleados de larga duración, personas con discapacidades, emigrantes retornados y víctimas de violencia de género) y que se encuentran en una situación de necesidad económica.

- La jubilación anticipada por motivos relacionados con el mercado de trabajo.

Tal y como señala Bravo (2000), estas medidas son imprescindibles y aunque es necesario mantenerlas, garantizarlas e incluso mejorarlas, hay que apostar más por las políticas activas.

### **Las políticas activas de empleo**

Las políticas activas del mercado de trabajo surgieron en base al modelo escandinavo de Estado de Bienestar (Janoski, 1992), y en Estados Unidos en la década de los 60, y su concepción se explicita en la Recomendación de 1964 del Consejo de la OCDE. Se crean a fin de reducir el gasto en protección social (prestaciones de personas que dependían de ayudas sociales y por desempleo) favoreciendo la vuelta al empleo de las personas beneficiarias de las ayudas (Sarfati, 2013). Su relevancia ha aumentado desde la década de los 90 ya que se ha constatado que el fomento del empleo es el método más efectivo a la hora de reducir el desempleo (Tobes Portillo, 2002). Así mismo, como destaca Cervantes (2011) en el Informe

de la Organización Internacional del Trabajo sobre Políticas Activas de Empleo de 2005, se explicita que estas medidas dan seguridad a los trabajadores, fomentan la equidad y pueden reducir los niveles de pobreza. El objetivo declarado de estas políticas según Martínez López (2008) será el de “conseguir la participación o la activación de la población potencialmente activa” (p.107).

Nos encontramos con que no existe una única clasificación, sino que los autores las han agrupado en base a diferentes supuestos:

- Atendiendo a su carácter más estricto o extenso (Alujas Ruíz, 2003; Sáez, 1997):
  - Las que van dirigidas a conseguir una mejora entre los procesos de ajuste a corto y medio plazo, en la oferta y la demanda de trabajo, a través de una mejor información y unas oficinas de empleo eficaces.
  - Las actuaciones encaminadas a la mejora de la empleabilidad del desempleado, como son los mecanismos de educación y formación. Mediante estas acciones se pretende facilitar una base de partida que les permita desempeñar una profesión y avanzar en la cualificación profesional.
  - Las destinadas a actuaciones directas que inciden sobre el mercado de trabajo fomentando la creación de puestos de trabajo o reduciendo el paro.
- En base a si son políticas de oferta o de demanda (Ditch y Roberts, 2002; Tobes Portillo (2002):

- Las políticas de oferta serán aquellas medidas encaminadas a adecuar las cualificaciones a las necesidades empresariales a través de asesoramiento o mejora de la empleabilidad.
  - Se engloban dentro de políticas de demanda las medidas de discriminación positiva mediante las cuales se otorgan incentivos a la contratación a determinados grupos con dificultades de acceso al mercado laboral.
- Teniendo en cuenta el gasto realizado, la Comisión Europea en 2005 cataloga las políticas activas de empleo en (García Serrano, 2007):
- Los servicios prestados por los servicios públicos de empleo, de orientación e intermediación laboral que engloban:
    - Proporcionar información a oferentes de empleo (empleadores) sobre población activa disponible
    - Acciones de colocación, asesoramiento y orientación profesional;
    - Cursos de búsqueda de empleo,
    - Establecer una clasificación profesional de los parados inscritos, y
    - Otros tipos de asesoramiento intensivo para aquellas personas que presenten cualquier tipo de dificultad a la hora de buscar un empleo, la ayuda a la movilidad geográfica y a la financiación de

los gastos originados en subsanar la condición de desempleado.

- La formación profesional, dentro de estas se contemplaría medidas de formación, a excepción de los programas especiales destinados a los jóvenes y a los discapacitados, ya que estos colectivos se benefician de programas especiales para ellos.
  - Formación de adultos parados (formación ocupacional)
  - Formación de adultos ocupados (formación continua).
  - Formación para colectivos con especiales dificultades.
- Programas especiales destinados a los jóvenes para facilitarles la transición de la escuela a la vida activa. Estos programas serán para jóvenes ya sean parados y desfavorecidos (educación, formación o prácticas laborales, sobre todo para aquellos que están parados y cuyo nivel de estudios es el de secundaria obligatoria o inferior) como jóvenes en general.
- Subvenciones a la creación de empleo, a través de estas medidas lo que se pretende es que se dé un fomento de la contratación de personas paradas y otros grupos específicos (excepto los jóvenes y los discapacitados) según las prioridades del mercado de trabajo. Dentro de estas medidas se contemplarán tanto subvenciones al

empleo permanente en el sector privado como ayudas a aquellos parados que pretendan crear una nueva empresa.

- Medidas destinadas a personas discapacitadas, serán tanto empleos destinados para ellos como cursos de formación específicos, programas de rehabilitación, evaluación de aptitudes, medidas de adaptación al trabajo y empleo subvencionado.
- Creación de empleo en el sector público

A modo de resumen comparativo acompañamos la tabla 5, en la que se muestran las características básicas de las políticas del mercado de trabajo o también denominadas de segundo orden, atendiendo a sus objetivos y a las medidas que desarrollan.

Tabla 5. Comparación entre políticas activas y pasivas

	Objetivo	Medidas que desarrollan
<b>Políticas Activas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flexibilizar la entrada y salida en el mercado de trabajo</li> <li>- Atender a los colectivo con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo</li> <li>- Mejorar la empleabilidad de los parados</li> <li>- Reajuste de la mano de obra ante las diferencias intersectoriales, interregionales y ante variaciones en la estructura de la demanda</li> <li>- Ajuste simultáneo entre oferta y demanda a través de la mejora en la información y en los Servicios Públicos de Empleo</li> <li>- Fomentar iniciativas dirigidas a la creación de empleo</li> </ul>	<p>Clasificadas según tres ejes:</p> <p>A) Servicios de Empleo: intermediación, información y orientación para la búsqueda o creación de empleo</p> <p>B) Formación Profesional (ocupacional, continua y reglada) así como el desarrollo de Programas de Formación-Empleo</p> <p>C) Fomento de Empleo: ayudas al empleo regular en el sector privado, ayudas al autoempleo, creación de puestos de trabajo en el sector público y empleo destinado a determinados colectivos</p>

<b>Políticas Pasivas</b>	- Proporcionar una garantía de ingresos a los parados de Prestaciones contributivas y asistenciales
--------------------------	---

Nota: Adaptado de *Paro, exclusión y políticas de empleo. Aspectos sociolaborales*, (p. 167), por A. Santos Ortega et al., 2004, Valencia: Tirant Lo Blanch

### Modelos de bienestar social

Los modelos de Estado del bienestar vienen definidos en base a sus características principales, aunque no todos los autores que abordan este tópico delimitan el mismo número de modelos. Liberal o anglosajón, social demócrata o escandinavo y continental o centroeuropeo, aparecen reflejados en la mayoría de las clasificaciones (Esping- Andersen, 1990; Ferrera, 1998; González- Blanch, 2010; Moreno Márquez, 2008; Palacio Morena y Álvarez Aledo, 2004):

- El modelo escandinavo** (Suecia y Finlandia) se caracteriza por un elevado nivel de protección social, empleo público, seguro de desempleo y alto gasto en políticas activas del mercado de trabajo.
  
- En el modelo continental** (Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo y Austria), las medidas del Estado de Bienestar estarían dirigidas a equilibrar los beneficios sociales entre los empleos temporales y permanentes o a promover un modelo sostenible de protección social.
  
- El modelo anglosajón** (Reino Unido e Irlanda) se identifica con niveles medios de protección social, ya que presenta

deficiencias en la atención sanitarias hacia el colectivo de trabajadores inactivos y a tiempo parcial.

- El **modelo de la Europa del Sur** (Italia, España, Portugal y Grecia), no viene recogido en todas las clasificaciones ya que se considera por algunos autores como una suma de las características del modelo continental y del anglosajón, y como destacan Palacio Morena y Álvarez Aledo (2004) presenta diferencias entre los países que lo conforman en cuanto al logro de su Estado del Bienestar.

Estos modelos guardan una estrecha relación con las políticas activas del mercado de trabajo. Alujas Ruiz (2006) tipifica tres enfoques vinculados a los distintos tipos de Estados de Bienestar, estableciendo a su vez una relación con el nivel de importancia concedido a estas políticas:

- En el Enfoque liberal se da un gran dominio de las medidas relacionadas con los servicios de empleo, se asocia con un bajo nivel de importancia centrandó su actuación en medidas directas y de bajo coste.
- En el Enfoque tradicional existe preeminencia de las medidas de formación o medidas destinadas a los jóvenes o ayudas al empleo, no establece relación con el nivel de importancia y centra sus actuaciones en grandes programas de elevados costes.
- En el Enfoque social se otorga un gran peso a las medidas destinadas a los minusválidos asociándose a un alto nivel de importancia.

Otros autores como Berkel van y Hornemann Møller (2002) defienden que las políticas activas sirven como herramientas para modificar o redimensionar los Estados del Bienestar, ya que se apela a una inserción social del individuo por lo económico como vía preferente de inserción, que lo conllevaría, como destaca Martínez López (2008) a una serie de cambios entre la relación Estado y Sociedad.

Esta transformación se ha producido mayoritariamente entre los años 80 y 90 por la influencia de las políticas sociales del *workfare* estadounidense (Martínez López, 2008), caracterizadas en líneas generales como aquellas medidas destinadas a colectivos en riesgo de exclusión social a través de las cuales recibían prestación económica por la realización de trabajo dentro de un programa estatal de asistencia social, estando condicionados a que la pérdida del trabajo suponía una sanción.

Para proseguir debemos aclarar que las políticas activas en el caso español vienen caracterizadas por un alto grado de descentralización, ya que las competencias en materia de empleo se encuentran distribuidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desde que en 1998 el Estado transfiriera las competencias en materia de empleo a las comunidades, y a su vez pueden desarrollarse medidas complementarias desde las administraciones locales, aspecto que trataremos en profundidad en el siguiente capítulo.

### **Gasto en políticas activas y tasa de desempleo: ¿Existe relación?**

Es difícil comparar el gasto efectuado en cada país en materia de políticas de empleo puesto que cada territorio invierte en consonancia con sus circunstancias peculiares que teniendo en cuenta sus estructuras sociales, infraestructurales, políticas, económicas y culturales (FEMP, 2005). Así mismo, estudios como los de Alujas Ruiz (2006) y Rocha Sánchez (2010) encuentran que no existe correlación entre los gastos en políticas activas y las tasas de desempleo, aunque apuntan que la eficacia a corto plazo de estas medidas se verá influenciada por la financiación. Si realizamos una comparativa entre las figuras 12 y 13, y la figura 2 expuesta en el capítulo primero, vemos como Dinamarca es uno de los países con bajas tasas de desempleo y, sin embargo, es el que mayor inversión realiza del Producto Interior Bruto (PIB) en políticas de empleo, en consonancia con lo que ocurre en Suecia.

Antagónicamente, España es el país con mayor tasa de desempleo y su gasto en PIB dista de ser el mayor. Tal y como podemos observar en la figura 12 la dotación de Producto Interior Bruto destinado a políticas de empleo en los países europeos, ya sean activas como pasivas son una inversión bastante reducida. Si bien es cierto que se ha ido realizando un incremento a favor de las políticas activas como se constata en la investigación realizada por Ruesga, Pérez Ortiz y Silva da Bichara (2003).

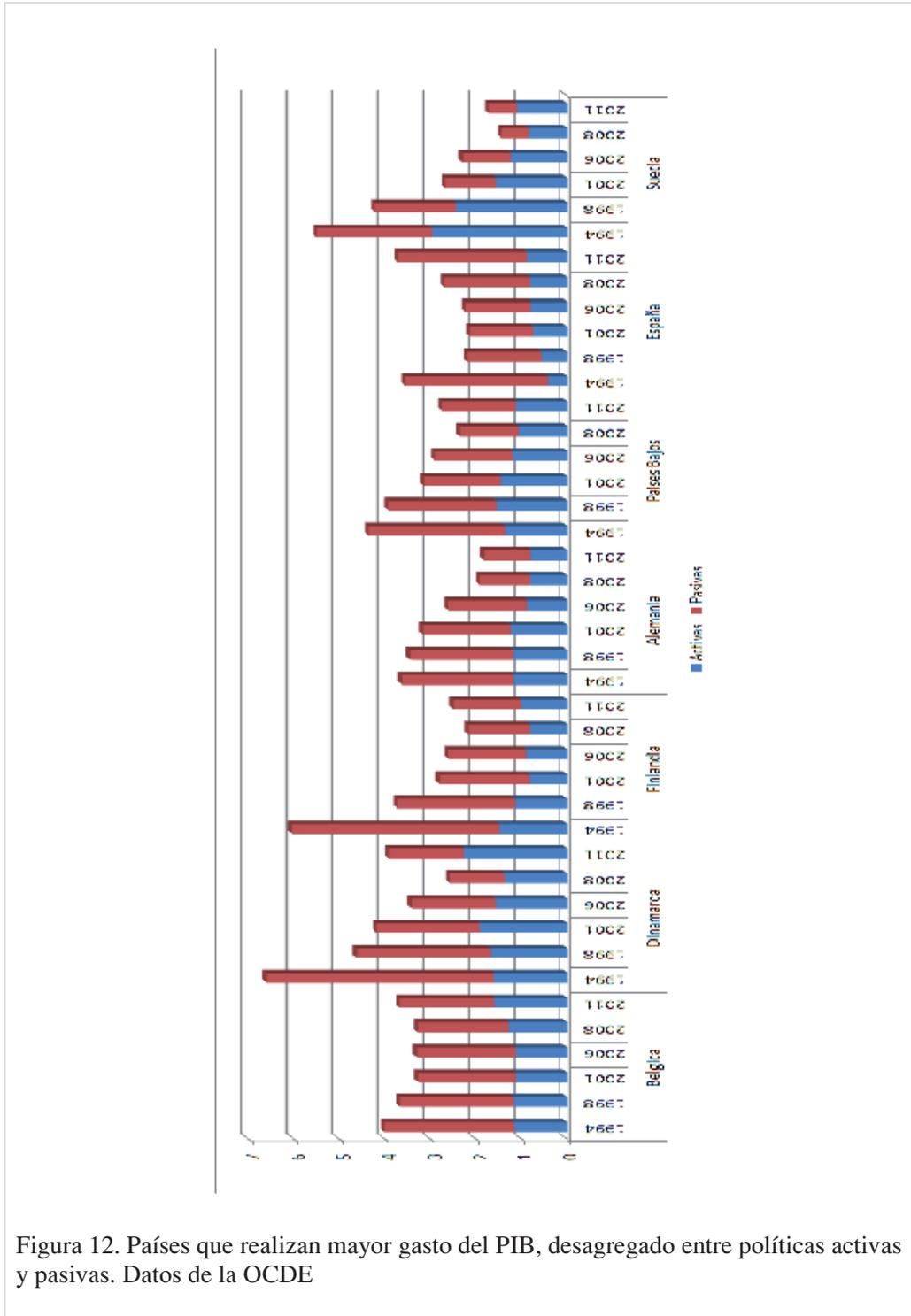


Figura 12. Países que realizan mayor gasto del PIB, desgregado entre políticas activas y pasivas. Datos de la OCDE

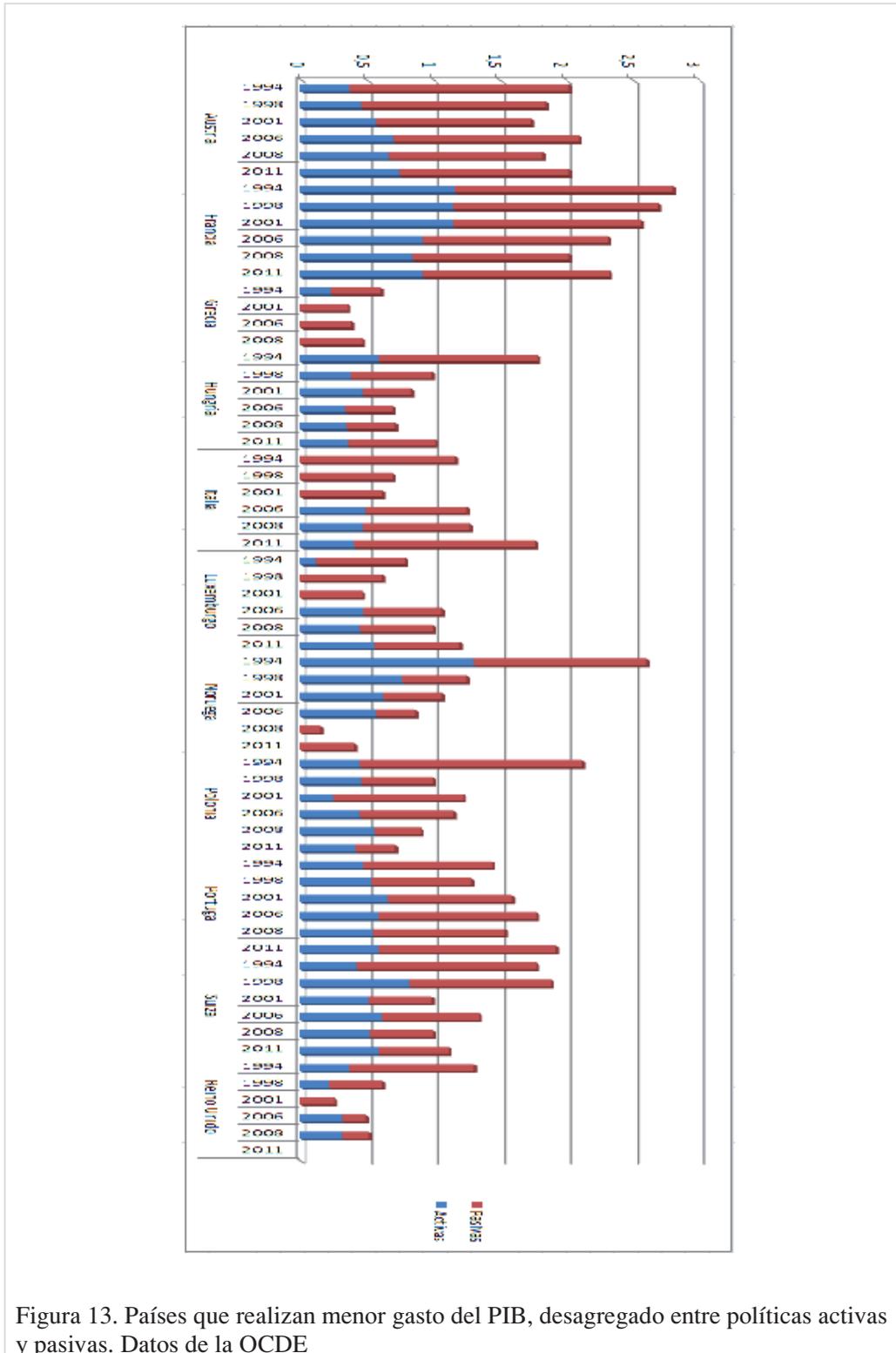


Figura 13. Países que realizan menor gasto del PIB, desgregado entre políticas activas y pasivas. Datos de la OCDE

De hecho apoyándonos en la figura 13 y aludiendo a Muñoz de Bustillo Llorente (2010) podemos decir que desde finales de la década de los 70 hasta aproximadamente mediados de la siguiente década, el gasto social en España aumentó a un ritmo que de haberse mantenido hasta la actualidad habría llevado a la convergencia en materia de esfuerzo social en España con la UE (15). Sin embargo, desde finales de la década de los 80, el cambio de prioridades políticas condujo a una fuerte ralentización del proceso de construcción del Estado de Bienestar.

Las respuestas que han dado los países para enfrentarse a la crisis en cuanto a medidas globales sobre políticas activas del mercado de trabajo no es la misma. En la tabla 6, se muestran los tipos de políticas activas del mercado de trabajo específicas que adoptaron los países de la OCDE. Podemos observar cómo la medida más frecuente son los programas de formación, seguido de la asistencia y orientación para la búsqueda de empleo y las ayudas al empleo e incentivos a la contratación. En el informe de la Oficina Internacional del Trabajo (2009), se destaca como casi todos los países aumentaron el número de plazas en los programas de formación para desempleados y trabajadores con reducción de jornada. Así mismo se dio un aumento en la asistencia y orientación personalizada como fue el caso de España.

Tabla 6. Cambios discretos en las políticas activas de mercado de trabajo en respuesta a la crisis

	Ayudas al empleo incentivos contratación	Recortes en costos laborales no salariales para contratación desempleado	Asistencia orientación para búsqueda de empleo	Incentivo para búsqueda empleo y creación empresas	Programas prácticas profesional	Programa de formación
Alemania	X		X			X
Australia			X			X
Austria			X			
Bélgica	X		X		X	X
Canadá						X
Corea, Rep.						X
Dinamarca			X	X		X
Eslovaquia	X	X	X		X	X
España			X			X
Estados Unidos	X		X			X
Finlandia	X					X
Francia			X		X	X
Grecia			X			X
Hungría	X		X	X	X	X
Irlanda	X		X	X	X	X
Italia	X	X	X	X		X
Japón			X			X
México			X		X	X
Noruega			X		X	X
Nueva Zelanda	X	X	X			X
Países Bajos	X	X		X	X	X
Polonia	X	X		X		
Portugal	X	X	X	X		X
Reino Unido	X		X		X	X
República Checa						X
Suecia		X				X
Suiza	X		X	X	X	X
Turquía	X		X		X	X

Nota: Sólo abarca las iniciativas gubernamentales federales o nacionales orientadas a los desempleados, así como a los trabajadores inactivos o vulnerables. No se ha incluido a Dinamarca y Suiza porque el gasto en políticas activas de mercado de trabajo en esos dos países aumenta (o se prevé que aumente) automáticamente al aumentar la tasa de desempleo. Adaptado de *Informe de la OIT a la Cumbre de los líderes del G-20, Pittsburgh: Proteger a las personas y promover el empleo*, (p.24), por Oficina Internacional del Trabajo, 2009, Suiza: OIT.

Consideramos que, aunque en los últimos años los Estados Miembros apoyados en las recomendaciones que se dan desde organismos internacionales como la OCDE, instituciones europeas y numerosos economistas, han tratado de sustituir de forma progresiva las medidas pasivas de empleo por políticas activas preventivas (Peydró, 2000) hay que ser conscientes de los riesgos principales de ligar la inserción social del individuo a través del mercado laboral ya que puede desencadenar, como afirma Olarte Encabo (2011):

- Una concepción culpabilizadora en la que son los individuos los que dificultan su inserción y, no como cabía pensar, ser causa del sistema económico y social.
- Riesgo de que se produzca una asimilación de estas políticas con el asistencialismo social y que estas políticas diferenciadas contribuyan a una cronificación de situaciones creando nichos de mercado, bien protegido, bien precario.

Por último, a pesar de la importancia que se concede a las políticas activas del mercado de trabajo y de las declaraciones de intenciones de los distintos gobiernos, los progresos en la dedicación de mayores recursos son todavía lentos, debido en parte a que son medidas complementarias con las políticas pasivas y funcionarán sólo cuando los problemas de mercado de trabajo tengan un alcance limitado, ya que por sí solas son insuficientes para resolver problemas graves de antedicho mercado

## 2.2. Las políticas de empleo en la Unión Europea

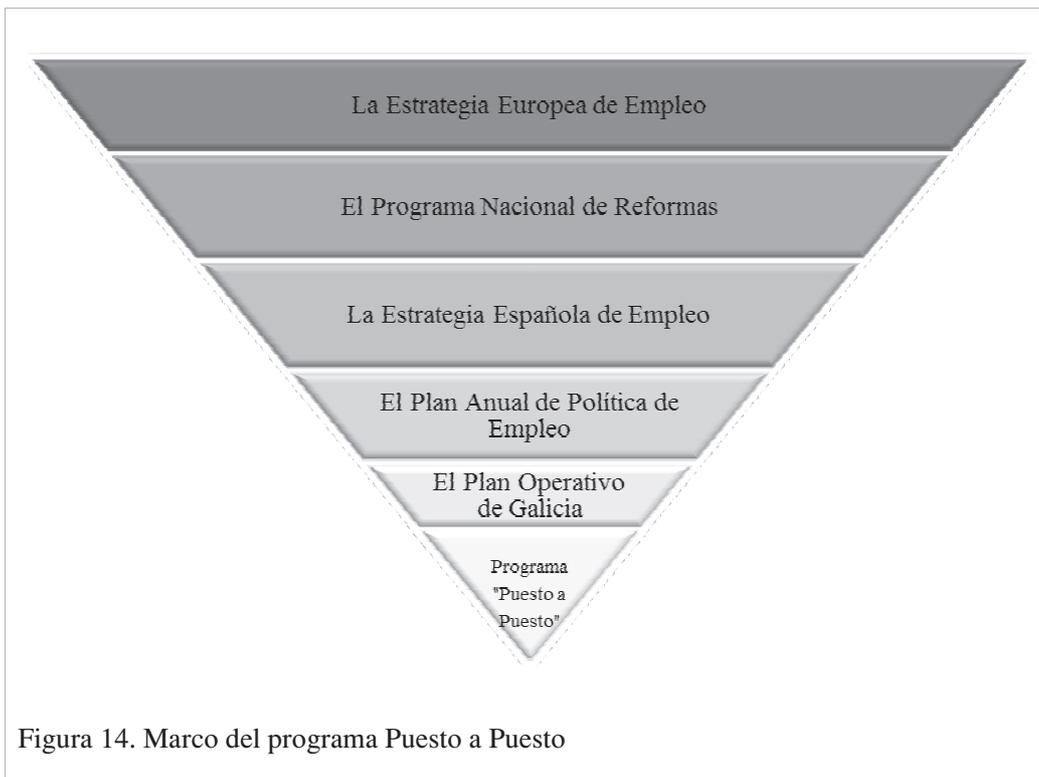
El empleo, o la falta de él, se ha convertido en las últimas décadas en un eje inquietante alrededor del que se han empezado a vertebrar numerosas acciones, ya sea en el ámbito comunitario como en el ámbito de los estados miembros de la Comunidad Europea. Pero nunca hasta 1997, se había desarrollado una estrategia compartida para hacer frente al desempleo, ni se habían establecido, como ponen de manifiesto Salvá y Nicolau (2000), sistemas comunitarios de compromiso y medidas políticas; si bien es cierto que se habían puesto en marcha algunas intervenciones.

Podemos destacar como actuaciones previas: el Programa de Acción Social de 1974, los libros blancos de la Comisión Europea, Crecimiento, competitividad y empleo de Delors en 1993, donde se aludía a la necesidad de establecer una estrategia a medio plazo con la que se estimulara el crecimiento, la competitividad y el empleo; Enseñar y Aprender: hacia la sociedad cognitiva de 1995 (Cresson y Flynn, como se citó en Sánchez García, 2009), la Estrategia de Essen de 1994, el Pacto de Confianza para el Empleo de 1996, pero ¿previas a qué? ¿qué sucedió en 1997 que fue tan importante para el desarrollo del empleo? Tal y como destaca Cabeza Pereiro (2008), tras la aprobación del Tratado de Ámsterdam de 1997 se dio un notable incremento del empleo, acompañado a su vez por un descenso del desempleo y un aumento de la población activa que propició que meses más tardes en la Cumbre de Luxemburgo tuviera lugar la aprobación de la Estrategia Europea del Empleo.

A lo largo de los siguientes epígrafes se irán abordando, de arriba abajo, los diferentes marcos de actuación que orientan las políticas de

empleo. Lo que se pretende es de una forma clara y ordenada en el tiempo explicar cómo se ha llegado a operativizar el programa integrado de acción para el empleo “Puesto a Puesto VII”, programa evaluado en esta tesis. Esta política de empleo diseñada e implantada en el ámbito local, está dirigida a incrementar la empleabilidad de personas desempleadas, en concreto de mujeres, como colectivo en riesgo de exclusión social.

Conviene ir desarrollando cada uno de los escalones de nuestra pirámide invertida para poder entender, bajo qué actuaciones se lleva a cabo el programa evaluado.



### 2.2.1. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO 1997

¿Qué es la Estrategia Europea de empleo y que ha supuesto a nivel comunitario a los Estados Miembros y a nivel nacional a España?

La definición de Estrategia Europea de Empleo ha sido abordada desde dos puntos de vista complementarios: la enunciada por Monclús y Sabán (2000) y Martín Puebla (2008) que hablan de una Estrategia coordinada europea en relación al empleo, desarrollada para que se dé un incremento de la eficacia de las políticas de empleo en los estados miembros; o bien vista como un mecanismo de control pero a la vez de coordinación para la aplicación de una política de promoción de empleo que posibilitará tanto una actuación conjunta como el respeto de las diferencias entre las distintas realidades de cada país (Hernández Mollar, 2000).

No podemos pasar por alto que, fue gracias a la publicación del Libro Blanco de Delors sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo, tras el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1993, que los estados miembros se conciencian de que el crecimiento económico fruto de las transformaciones que se habían producido en la década anterior en materia de empleo, no supone, necesariamente, un incremento del empleo; lo que lleva a que se desarrolle un planteamiento común que impulse el crecimiento del empleo y que haga frente al problema del desempleo, ya que es una cuestión que atingía a todos los países (Santos Ortega et al., 2004).

En el Consejo Europeo de Luxemburgo, 1993, los estados miembros de la Comisión Europea ponen de manifiesto las principales causas por las que no se genera empleo (Fernández Cornejo y Argarra Paredes, 2000; Soler- Espiauba, 2000):

- ❑ Legislaciones laborales excesivamente rígidas que han dificultado el funcionamiento del mercado de trabajo.
- ❑ Incentivación a la creación de empleos con elevados niveles de productividad en detrimento de los de productividad más reducidos.
- ❑ Ausencia de políticas económicas coordinadas para el crecimiento y la estabilidad del empleo que agravan la dificultad de hacer frente a las crisis macroeconómicas. Esta situación será solventada más adelante con la creación de la Unión Económica Monetaria.
- ❑ Incapacidad de hacer frente a la transformación del mercado de trabajo, desarrollando sólo medidas pasivas de protección frente al desempleo, pero sin llevar a cabo acciones que supongan la creación de nuevos puestos de trabajo o nuevos nichos de mercado.
- ❑ En sectores como el sector servicios, que sí que se produce la emergencia de nuevos puesto de trabajo, hay un gran grupo de desempleados no cualificados, con imposibilidad casi total de acceder a estos puestos.
- ❑ Lenta adaptación a las nuevas tecnologías ya sea por parte de la organización del trabajo como de los trabajadores (empleados o en situación de desempleo) para perfeccionarse o renovarse a lo largo de su vida laboral. Ya que, como destaca Castells (como se citó en Jáuregui Atondo et al. 2004) las nuevas tecnologías han destruido un tipo de empleo para dar

paso a la creación de puestos de trabajo de alta cualificación, lo que ha dualizado entre trabajo del conocimiento y trabajo genérico.

Una vez desplegadas las causas que subyacen a la incapacidad de crear puestos de trabajo a nivel europeo, en el Consejo Europeo de Ámsterdam de junio de 1997, se hacen conscientes de que el desempleo es un asunto de interés común y por ello los estados miembros coordinarán sus actuaciones. Esta importancia que se le otorga al empleo se plasma en los artículos segundo y tercero de la Estrategia Europea de Empleo, además introduce el capítulo octavo dedicado por completo a esta temática, contenido, posteriormente, en el Tratado de la Unión Europea.

Posteriormente, para solventar las causas que incapacitan a los países de la Unión Europea ante la creación de puestos de trabajo se formulan en la citada Estrategia Europea de Empleo las primeras directrices a nivel comunitario para el empleo que tendrá como objetivo la reducción del desempleo a lo largo de los cinco años siguientes.

En la Cumbre extraordinaria de Empleo de Luxemburgo de noviembre de 1997, se establecieron los cuatro pilares fundamentales o principios básicos de actuación de la nueva política de empleo europea (Cairós Barreto, 2008):

### **1) La empleabilidad o capacidad de inserción profesional**

Se pretende abordar de manera más efectiva tanto el desempleo de los jóvenes como el de larga duración, la modernización de los sistemas de formación y educación, el seguimiento activo de los desempleados, a través de alternativas como pueden ser las políticas activas, la formación,... Para desarrollar este pilar se dará una mejora de la formación y se facilitará el acceso a los puestos de trabajo.

### **2) El espíritu empresarial**

Mediante este pilar se trata de dar un mayor fomento del empleo autónomo a través del desarrollo de normas claras, estables y fiables para la creación y gestión de empresas, reduciendo la burocracia.

### **3) La adaptabilidad**

Definida como capacidad de adaptación de los mercados de trabajo y de sus actores y como instrumento clave a través del cual se podrá mejorar la competitividad de las empresas. Esta adaptación desencadenará en un aumento de los puestos de trabajo y una mejora del mercado laboral, conseguida mediante ayudas públicas, flexibilidad del trabajo y un incremento en la formación.

### **4) Potenciación de la igualdad de oportunidades**

A través de medidas facilitadoras que fomenten el empleo a la vez que ayudan a contrarrestar las diferencias que existen con los colectivos que se encuentran en riesgo dentro del mercado de trabajo (mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, jóvenes, minorías étnicas, personas con discapacidad).

La Estrategia Europea de Empleo se articula en los niveles comunitario, nacional y local, y para poder llevar a cabo los fines que se proponen se crean o ponen a su servicio 3 órganos y 4 instrumentos:

Tabla 7. Órganos e instrumentos que articulan la Estrategia Europea de Empleo

<b>Órganos e instrumentos que articulan la Estrategia Europea de Empleo</b>	
<b>Órganos</b>	<b>Instrumentos</b>
<b>Método Abierto de Coordinación</b>	Directrices Comunitarias De Empleo
<b>Comité de Empleo</b>	Planes Nacionales De Acción para el
<b>Fondo Social Europeo</b>	Informe Conjuntos sobre el Empleo
	Recomendaciones Específicas para cada

La introducción de un método de coordinación intergubernamental que lleva el nombre de “**método abierto de coordinación (MAC)**” (Büchs, 2007) supone el desarrollo de un plan de actuación conjunto entre el Fondo Social Económico y los Estados Miembros que, según González Blanch (2010), estimula la cooperación y participación de los diferentes agentes sociales posibilitando un intercambio de experiencias de los países de la comunidad europea, tratando de promover objetivos e indicadores de resultados comunes para todos los Estados miembros, por medio de consenso. El MAC aglutinará varias técnicas de actuación:

- Guidelines: la formulación de directrices.
- Benchmarking: la búsqueda de mejores prácticas o de los mejores ejemplos que contribuyan a una mayor efectividad de las políticas internas.

- ❑ Peer review: el análisis o la revisión conjunta entre Estados dirigidos al aprendizaje mutuo.
- ❑ Management by objectives: la gestión por objetivos.

Toulemonde (2010), caracteriza el MAC como instrumento de coordinación eficaz para dar forma a la agenda de reformas y para fomentar el aprendizaje mutuo. Sin embargo, aunque con la puesta en marcha en 1997 de la Estrategia Europea de Empleo, se le dio gran peso y capacidad de actuación, con el paso de los años y la reformulación de las Estrategias su quehacer se convirtió, como destaca Barbier (2012), en cada vez más rutinario.

Otro de los órganos que se constituye es un **Comité de Empleo**, cuyo carácter será meramente consultivo y tendrá como funciones (Cabeza Pereiro, 2008):

- ❑ Supervisar la situación de empleo y las políticas en materia de empleo de los Estados Miembros y de la Comunidad.
- ❑ Elaborar dictámenes a petición del Consejo, de la Comisión o por propia iniciativa y contribuir a la elaboración de las medidas que le competen al Consejo.

Por último se pone a disposición de la Estrategia Europea de Empleo el **Fondo Social Europeo** (FSE), que es uno de los Fondos Estructurales de la Unión Europea junto con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión. Este no fue puesto en marcha ex profeso ya que fue creado por el artículo 123 del Tratado de Roma en 1957. En un principio, no estaba diseñado para prestarle ayuda a las políticas activas de

empleo ya que se creía que los problemas del desempleo se iban a solucionar por sí solos gracias al establecimiento de un mercado sin fronteras y al crecimiento económico. Como señala Osuna Llana (2002), el Fondo Social Europeo nació para fomentar las oportunidades de empleo a través de la formación y la reconversión profesional y a lo largo de los años, se ha ido transformando para convertirse en un instrumento orientado a las políticas de empleo.

Entre las prioridades de acción de este Fondo Social nos encontramos, tal y como destacan Monclús y Sabán (2000):

- ❑ Combatir el desempleo de larga duración y la exclusión del mercado laboral.
- ❑ Desarrollar tanto la capacitación como la cualificación profesional de los demandantes de empleo.
- ❑ Ayudar a entrar en el mercado de trabajo a los desempleados jóvenes.
- ❑ Promover en el mercado laboral la igualdad de oportunidades entre ambos sexos.
- ❑ Impulsar la creación de puestos de trabajo, aplicando formas de trabajar más innovadoras y productivas.
- ❑ Anticiparse al desempleo adaptando a los trabajadores al cambio laboral, fomentando medidas activas y preventivas.
- ❑ Mejorar los sistemas de educación y de formación.

Además de estos 3 órganos, se promulgó el establecimiento de un programa anual para la planificación, seguimiento y ajuste de las políticas de empleo de cada uno de los estados miembros en base a 4 instrumentos (Fernández Cornejo y Algarra Paredes, 2000; de Pablos y Martínez, 2008; Perán Quesada, 2008):

Mediante las **Directrices comunitarias de empleo**, la Comisión establece las prioridades comunes para las políticas de empleo de cada uno de los Estados miembros. Las primeras medidas puestas en marcha fueron definidas en base a los cuatro pilares de actuación, si bien es cierto, su énfasis se centró mayoritariamente en las destinadas a la mejora de la empleabilidad. Entre ellas destacan acciones orientadas a la prevención y activación de desempleados a través de formación, orientación asistencia a la búsqueda de empleo, medidas para los parados de larga duración, para las personas con discapacidad, medidas para reforzar la formación de los jóvenes así como el abandono escolar prematuro todo ello unido a una reforma de los regímenes fiscales que abogue por la transferencia de recursos hacia políticas activas de empleo.

Los **Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE)** son la aplicación nacional de las orientaciones comunes. Estos planes, por su aplicación nacional serán detallados en profundidad en epígrafes posteriores.

El **informe conjunto sobre el empleo**, es elaborado por la Comisión y el Consejo tras la evaluación anual de los distintos Planes de Acción Nacional de los Estados Miembros, que servirán de base para la elaboración de las directrices del año siguiente, y es presentado al Consejo Europeo.

Tras la elaboración de este informe, la Comisión, presenta una serie de **recomendaciones específicas** para cada país de cara a revisar las directrices del año siguiente.

Salvá y Nicolau (2000) señalan que, las directrices para el empleo tendrán como objetivo la reducción del desempleo de forma duradera, serán establecidas a nivel de los estados miembros en base a un análisis común de la situación y delimitando los ejes en base a los cuales van a actuar.

Para Hernández Mollar (2000) estas directrices a su vez informarán de las actuaciones que se deben desarrollar a través de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE), que cada país tiene que elaborar a partir de ellas, por lo tanto su aplicación será flexible y permitirá que se consideren las características diferenciadoras de cada país ya sean las necesidades políticas o prácticas.

De todo lo dicho se extrae que la Comisión Europea tendrá un papel de coordinación y valoración de las políticas de los estados miembros, así como el fomento de la cooperación entre las políticas nacionales y será la encargada de realizar alguna actividad complementaria de las acciones que los diversos países emprendan (D'Antona, como se citó en Baylos, 2009). Por lo tanto, autores como Morón Prieto (1999) y Rodríguez-Piñero Royo, (1998) afirman que no existe en sí una política de empleo comunitaria si no que serán los estados miembros en función de las peculiaridades nacionales los que elaborarán sus propias políticas de empleo, en base a unos objetivos comunes.

### 2.2.2. LA ESTRATEGIA DE LISBOA DE 2000

Como hemos comentado la cumbre de Luxemburgo fijó las bases de la Estrategia Europea de Empleo, que se fue concretando en las posteriores reuniones de los Estados miembros. Una de las más importantes fue la celebrada en marzo de 2000 conocida bajo el nombre de Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa (2000), ya que en ella se evidenciaban nuevamente los problemas a los que se enfrentaba la política social europea: alto índice de desempleo, bajos niveles de participación en el mercado de trabajo, servicios públicos ineficientes, problemas en cuanto a las cualificaciones profesionales,....

Tras la detección de los puntos débiles que poseía la política social europea, se estableció como objetivo estratégico para el año, 2010, que la Unión Europea se convirtiese en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.

Para poder alcanzar el objetivo marcado los campos de actuación en los que se quería intervenir fueron (Marco Estratégico Nacional de Referencia, 2006):

- Preparar el paso a una economía y a una sociedad basadas en el conocimiento.
- Modernizar el modelo social europeo para adaptarlo a los desafíos del cambio y del envejecimiento de la población.

- Mantener el índice medio de crecimiento económico en torno al 3% anual mediante la aplicación de un conjunto de políticas macroeconómicas.

Además, dentro del objetivo estratégico, comentado con anterioridad, en este Consejo Europeo de Lisboa de 2000 se establecieron una serie de objetivos concretos cuantificables en materia de empleo a alcanzar en 2010 a largo plazo y en 2005 a medio plazo, para la población entre 15/16 y 64 años para los Estados Miembros de la Unión Europea (Martín Puebla, 2008):

- Una tasa de empleo global del 70% (y del 67% en 2005)
- Una tasa de empleo femenino del 60% en 2010 (y de 57% en 2005).
- Una tasa de empleo para la población mayor de 55 años con indiferencia del sexo del 50% en 2010.

Al igual que en el desarrollo de la Estrategia Europea de Empleo de 1997, se establecieron una serie de Directrices en base a los cuatro pilares básicos (tabla 8).

Tabla 8. Directrices de la Estrategia Europea de empleo 2000

<b>Pilar I: mejora de la capacidad de inserción profesional (empleabilidad)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Directrices 1 y 2: combatir el desempleo juvenil y prevenir el desempleo de larga duración:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enfoque preventivo: oferta de acciones de inserción (empleo, formación, orientación para:                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Jóvenes menores de 25 años que lleven menos de 6 meses en paro</li> <li>b) Adultos mayores de 25 años que lleven menos de 12 meses en paro</li> <li>c) Medidas de reinserción para parados de larga duración</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>■ Directrices 3 y 4: sustituir medidas pasivas por medidas activas                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Objeto de cobertura de medidas activas: mínimo 20% de colectivos anteriores y aproximación progresiva a media 3 países mejores</li> <li>- Revisión de los sistemas de prestaciones por desempleo y fiscalidad</li> <li>- Desarrollo de políticas tendentes a la prolongación de la vida activa</li> </ul> </li> <li>■ Directrices 5 y 6: fomentar planteamientos de cooperación entre agentes sociales para desarrollar las acciones de inserción</li> <li>■ Directrices 7 y 8: facilitar la transición de la escuela a la vida laboral (sistemas de aprendizaje para jóvenes de insuficiente cualificación)</li> <li>■ Directriz 9: promover un mercado de trabajo abierto a todos (inserción de grupos amenazados de exclusión social: discapacitados, minorías étnicas y otros grupos desfavorecidos)</li> </ul>
<b>Pilar II: desarrollo del espíritu de empresa</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Directrices 10 y 11: facilitar la creación y gestión de empresas</li> <li>■ Directrices 12 y 13: aprovechar las oportunidades de creación de puestos de trabajo (empleo en servicios, iniciativas locales)</li> <li>■ Directrices 14 y 15: adaptar el régimen fiscal para hacerlo más favorable al empleo</li> </ul>
<b>Pilar III: fomento de la capacidad de adaptación de trabajadores y empresas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Directrices 16 y 17: modernizar la organización del trabajo</li> <li>■ Directriz 18: apoyar la adaptabilidad de las empresas</li> </ul>
<b>Pilar IV: reforzar la política de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo entre hombres y mujeres</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Directriz 19: introducción de enfoque de igualdad hombres-mujeres en todas las directrices</li> <li>■ Directriz 20: combatir la discriminación hombres-mujeres (acceso al empleo y desigualdades de remuneración)</li> <li>■ Directriz 21: conciliar la vida laboral con la vida familiar</li> <li>■ Directriz 22: facilitar la reincorporación al mercado de trabajo</li> </ul>

Nota. Adaptado de *El mercado de trabajo: análisis y políticas*, (p. 197), por J. I. Palacio Morena y C. Álvarez Aledo, 2004, Madrid: AKAL. Economía Actual.

### 2.2.3. RENOVADA ESTRATEGIA DE LISBOA 2005

En el Consejo Europeo de primavera de 2005 tuvo lugar la revisión de la Estrategia de Lisboa con el firme propósito de reactivar la Estrategia de Lisboa de 2000 ya que los objetivos marcados a medio plazo no se estaban alcanzando (Marco Estratégico Nacional de Referencia, 2006), para lo cual se pretenden impulsar acciones a favor del crecimiento económico y de la creación de puestos de trabajo tanto a nivel nacional como en el ámbito de la Unión Europea. En esta cita se apuesta por la adopción de una serie de orientaciones de carácter general en materia económica y de empleo, de tal manera que la política de empleo debe ser coherente con las Orientaciones Generales de Política Económica, que se llevarán a cabo a través de 24 directrices integradas con una vigencia para el periodo (2005-2008), que se subdividen bajo tres epígrafes, directrices macroeconómicas, directrices microeconómicas y directrices en materia de empleo, dentro de este último apartado nos encontramos con ocho disposiciones (de la directriz 17 a la 24), siendo estas las que se detallan a continuación:

**17.** Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.

**18.** Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida.

**19.** Asegurar unos mercados de trabajo inclusivos, aumentar el atractivo del trabajo y hacer que el trabajo sea remunerador para los solicitantes de empleo, entre ellos las personas desfavorecidas, y las personas inactivas.

**20.** Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.

- 21.** Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo, prestando la debida atención al papel de los interlocutores sociales.
- 22.** Asegurar que la evolución de los costes laborales y los mecanismos de fijación de salarios favorezcan el empleo.
- 23.** Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.
- 24.** Adaptar los sistemas de educación y formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias.

La renovada estrategia de Lisboa no va a repercutir sólo en la modificación de las directrices, sino que también, va a repercutir en el ámbito interno de los estados, ya que es en este punto cuando se dejan de aprobar los Planes Nacionales de Acción y empieza a entrar en vigor el Plan Nacional de Reformas formulado por cada uno los estados miembros, en base a tres puntos: macroeconómico, microeconómico y empleo. Estos planes se constituirán como un instrumento específico para cada uno de los países, para hacer frente a los desafíos comunes: la globalización, el envejecimiento de la población, etc. Para su elaboración se ha realizado una consulta a los parlamentos nacionales, a las regiones, a los interlocutores sociales y a la sociedad civil y se ha producido el nombramiento de un “coordinador nacional de Lisboa”.

#### 2.2.4. ESTRATEGIA EUROPA 2020

Esta nueva estrategia que sustituye a la Estrategia de Lisboa, parte de un primer borrador que la Comisión Europea presentó en Noviembre de 2009, en este se establecía como objetivo primordial:

Una nueva economía mundial social de mercado sostenible, inteligente y respetuoso con el medio ambiente, cuyo desarrollo debe basarse en la innovación y el uso efectivo de recursos. Una economía que disfrute de altos niveles de empleo, productividad y de cohesión social.

Siguiendo esta línea en marzo de 2010 quedó definido el nuevo plan de actuación para la próxima década. La sustitución de la estrategia de Lisboa por la nueva Estrategia 2020 ha coincidido con una crisis económica global especialmente intensa en términos de caída del PIB y en alarmantes datos ya que, en 2009 había 114 millones de europeos en riesgo de pobreza o de exclusión social, es decir un 23% de la población (Comisión Europea, 2012; Muñoz de Bustillo Llorente, 2010). Este hecho hizo imposible el alcance de los objetivos previstos en la renovada Estrategia de Lisboa de 2005, por ello, los objetivos planteados en esta nueva estrategia, que se recogen en la tabla 9, se establecieron con una mayor humildad.

Tabla 9. Objetivos principales de Estrategia Europea 2020

<b>Objetivos principales de Estrategia Europea 2020</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Tasa de empleo de la población de entre 20 y 64 años debería pasar del actual 69% a como mínimo el 75%.</li><li>- Alcanzar el objetivo de invertir el 3% del PIB en I+D, en particular mejorando las condiciones para la inversión en I+D por parte del sector privado y desarrollando un nuevo indicador que haga un seguimiento de la innovación.</li><li>- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% en comparación con los niveles de 1990, incrementar el porcentaje de las energías renovables en nuestro consumo final de energía al 20% y aumentar un 20% la eficacia en el uso de la energía.</li><li>- Reducir el porcentaje de abandono escolar al 10% desde el actual 15% e incrementar el porcentaje de personas de entre 30 y 34 años con estudios superiores completos del 31% a, como mínimo, un 40%.</li><li>- Reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral nacional de pobreza en un 25%, liberando de la pobreza a 20 millones de personas.</li></ul>

Nota: Adaptado de “Modelo social europeo, políticas y directrices” por R. Muñoz de Bustillo Llorente, 2010, p. 26, Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, 157.

Estos cinco objetivos serán organizados en base a tres grandes áreas (crecimiento inteligente, crecimiento sostenible y crecimiento integrados) y se pretenden alcanzar en base a siete iniciativas (tabla 10).

Tabla 10. Grandes áreas de actuación de la Estrategia Europa 2020

Grandes áreas de actuación de la Estrategia Europa 2020		
CRECIMIENTO INTELIGENTE	CRECIMIENTO SOSTENIBLE	CRECIMIENTO INTEGRADOR
<p><b>INNOVACIÓN</b>  <b>Unión por la innovación.</b>                      Mejorar las condiciones generales y de acceso a la financiación destinada a investigación e innovación con el fin de reforzar la cadena de innovación e impulsar los niveles de inversión en toda la Unión.</p>	<p><b>CLIMA, ENERGÍA Y MOVILIDAD</b>  <b>Una Europa que aproveche eficazmente los recursos.</b>                      Ayudar a desligar crecimiento económico y uso de recursos, reduciendo las emisiones de carbono de nuestra economía, incrementando el uso de energías renovables, modernizando nuestro sector del transporte y promoviendo un uso eficaz de la energía.</p>	<p><b>EMPLEO Y CUALIFICACIONES</b>  <b>Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos.</b>                      Modernizar los mercados laborales facilitando la movilidad de los trabajadores y el desarrollo de cualificaciones a lo largo de la vida, con el fin de incrementar la participación en el empleo y de adecuar</p>
<p><b>EDUCACIÓN</b>  <b>Juventud en movimiento.</b>                      Reforzar los resultados de los sistemas educativos y consolidar el atractivo internacional de la educación superior europea.</p>	<p><b>COMPETITIVIDAD</b>  <b>Una política industrial para la era de la mundialización.</b>                      Mejorar el entorno empresarial, especialmente para las PYME, y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible que pueda competir mundialmente.</p>	<p><b>LUCHAR CONTRA LA POBREZA</b>  <b>Plataforma europea contra la pobreza.</b>                      Garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo lleguen a todos y de que las personas afectadas por la pobreza y la exclusión social puedan vivir con dignidad y participar activamente en la sociedad.</p>
<p><b>SOCIEDAD DIGITAL</b>  <b>Una agenda digital para Europa.</b>                      Acelerar la implantación de internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para familias y empresas.</p>		

Nota: Adaptado de “Modelo social europeo, políticas y directrices” por R. Muñoz de Bustillo Llorente, 2010, p. 28, Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, 157.

Esta estrategia aboga también por desarrollar todas aquellas políticas y medidas necesarias para el mercado de trabajo sea inclusivo con las personas más vulnerables (adaptabilidad, economía social, medidas de orientación y acompañamiento, empleo protegido, emprendimiento social) (Fresno y Tsolakis, 2010).

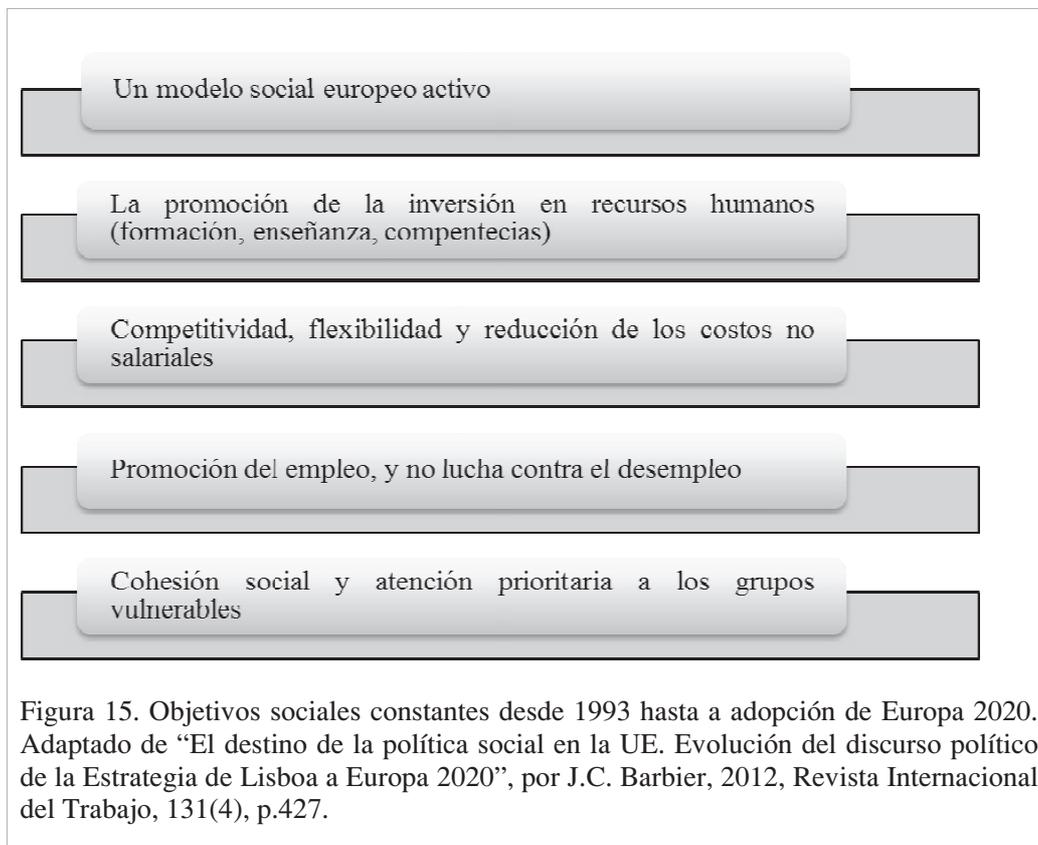
Se llevará acabo apoyándose en el Método Abierto de Coordinación que, aunque se ha demostrado que posee muchas debilidades, también aspectos positivos. Así ha de servir para reforzar los compromisos entre los estados miembros.

Al igual que en Estrategias anteriores se han definido una serie de directrices integradas, esta vez, en consonancia con la humildad del proyecto, sólo se han enumerado 10 que se detallan a continuación:

1. Garantizar la calidad y la viabilidad de las finanzas públicas.
2. Abordar los desequilibrios macroeconómicos.
3. Reducir los desequilibrios dentro de la zona del euro.
4. Optimizar el apoyo a la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i), reforzar el «triángulo del conocimiento» y liberar el potencial de la economía digital.
5. Mejorar la utilización eficiente de los recursos y reducir los gases de efecto invernadero.
6. Mejorar el entorno empresarial y de los consumidores y modernizar y desarrollar la base industrial.
7. Aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural.

8. Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral promoviendo la calidad del trabajo y el aprendizaje permanente.
9. Mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior.
10. Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.

Los compromisos en materia social y empleo en las políticas de empleo europeas, desde el Consejo Europeo de Essen de 1994 hasta la Estrategia Europa 2020, se han ido ampliando aunque hay una serie de ellos que se han trabajado de forma transversal en estas dos décadas (figura 15).



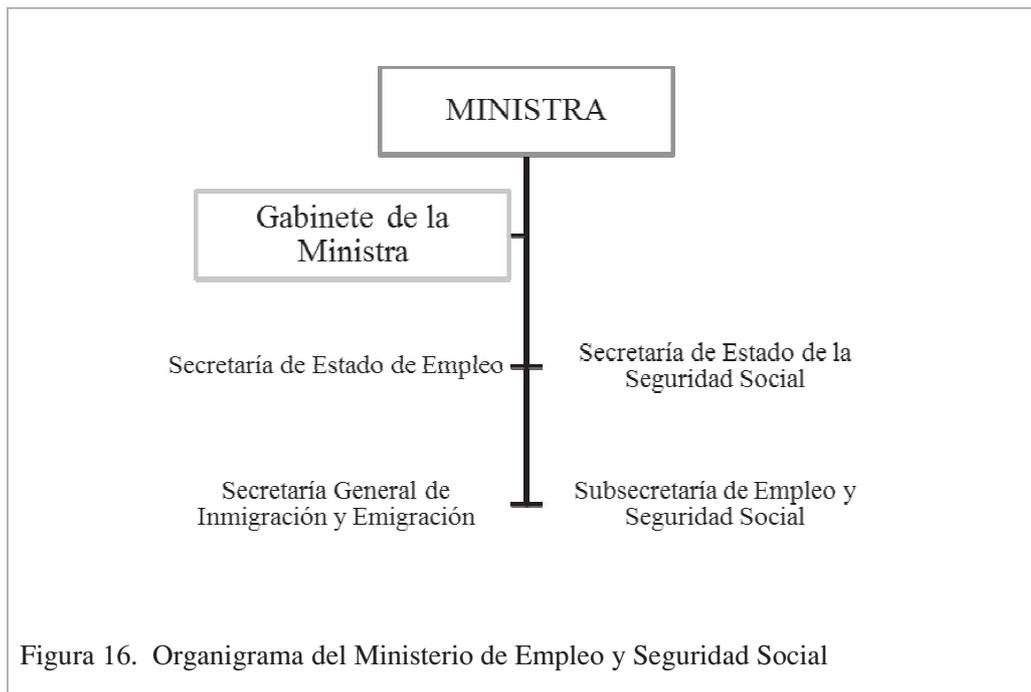
Por un lado, se han mantenido constantes, ya que se han seguido trabajando en ellos en el transcurso de los años, pero también porque como se demuestran en estudios como el de Rodríguez Santos y Fernández-Ardavín Martínez (2011), la mayoría de los objetivos generales establecidos en las diferentes estrategias no se han podido alcanzar por: la falta de mecanismos sancionadores a la hora de no aplicar las políticas acordadas, por la falta de indicadores para realizar un seguimiento a nivel nacional de las medidas y, por la crisis global que supuso un cambio de escenario económico y social.

### 2.3. Las Políticas de empleo en España

Previo a las actuaciones comunitarias en política de empleo, en España se venían desarrollando acciones a nivel nacional. Punto de partida fue la creación en 1920 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en base al Real Decreto de 8 de Marzo, englobando bajo esta denominación a los extintos Institutos de Reformas Sociales, al Instituto Nacional de Previsión y a la Inspección de Trabajo. Desde su creación este Ministerio ha sufrido cambios y ha acogido a la seguridad social, la economía social, los servicios de empleo y las relaciones con la Unión Europea en materia de empleo, la ordenación normativa y las relaciones laborales, la emigración, los sistemas de garantía social,... (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales [MTAS], 2003). A su vez, se ha ido desconcentrando la gestión de algunos programas y actividades asumidos por las Comunidades Autónomas, como ocurre en materia de empleo que profundizaremos de forma pormenorizada en epígrafes próximos.

El anteriormente conocido como Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se ha suprimido en base al Real Decreto 432/2008 de 12 de Abril y Real Decreto 438/2008 de 14 de Abril, lo que supuso la creación del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Tras el cambio de gobierno, y la aprobación del Real Decreto 343/2012, de 10 de febrero, éste cambió su denominación a Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Este Ministerio, acoge, en la actualidad, la Secretaría General de Empleo a la que compete, entre otras: la dirección y coordinación de las funciones y responsabilidades en materia de empleo, la orientación profesional, la formación ocupacional y continua, las relaciones laborales y la Administración del Fondo Social Europeo y la Secretaría de Estado de la Seguridad Social (figura 16).



A su vez, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y más en concreto la Secretaría de Estado de Empleo engloba al Servicio Público de Empleo (SPE).

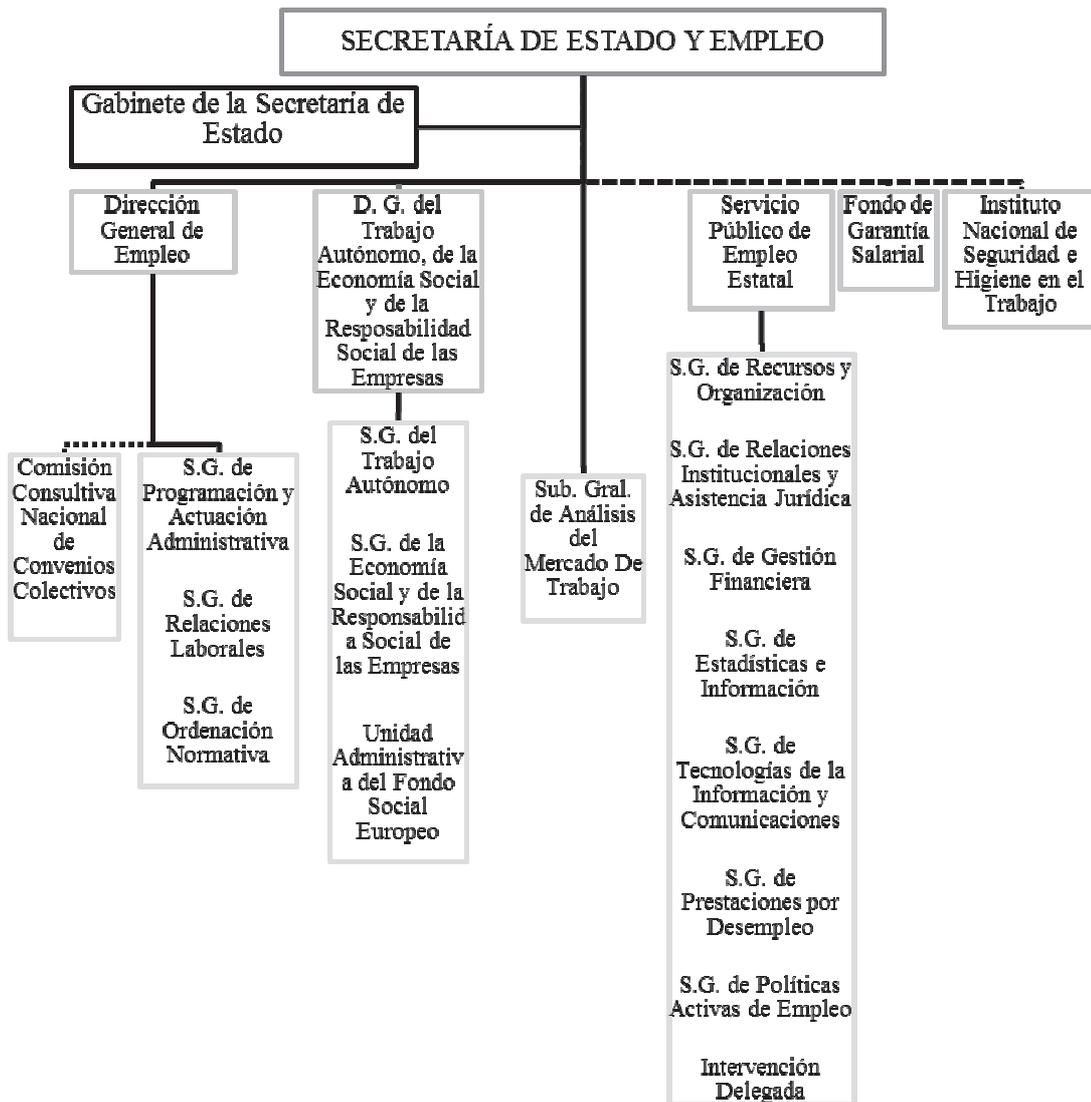


Figura 17. Organigrama de la Secretaría de Estado de Empleo

### **Sistema Nacional de Empleo**

Los Servicios Públicos de Empleo fueron creados, como detalla Cavas Martínez (2008) por los Estados a principios del siglo pasado para contrarrestar la actuación de los intermediarios privados. Se fueron consolidando tras la II Guerra Mundial (sobre todo para integrar a los soldados después de la guerra, en el mercado laboral) como operarios públicos encargados principalmente de facilitar y acelerar la armonización entre la oferta y la demanda de empleo, también conocidos como "Gestores del pleno empleo" tras la Conferencia de la OIT en 1944. El Servicio Público de Empleo gestionaba en un mismo organismo las políticas de empleo tanto activas como pasivas. Así tenían como funciones la orientación y promoción ocupacional, la formación y reconversión profesionales, la creación de observatorios de empleo, la búsqueda de nuevos yacimientos de empleo, la preparación ejecución y evaluación de programas especiales de gestión del empleo, el asesoramiento a las empresas en la gestión y planificación del personal y la atención personalizada ante las situaciones de desempleo (Serrano Falcón, 2008).

Desde 1978 el Instituto Nacional de Empleo (INEM) era el único con poderes para realizar la actividad de intermediación en el mercado de trabajo, promoción del empleo y protección por desempleo. A partir de 1994 tras la Ley 10/1994, de 19 de Mayo, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación se rompe con este monopolio permitiendo la participación y la colaboración tanto de instituciones públicas como privadas.

En 1997, se produce la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas lo que conlleva una mayor pluralidad de sujetos

actuando en el mercado de trabajo. Pero, a pesar de la transferencia de competencias, se da una integración de los servicios públicos de empleo en una estructura supranacional para satisfacer el flujo de información sobre ofertas y demandas de empleo, para lo cual se creó la red EURES.

Tras la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, el INEM se transforma y pasa a denominarse Sistema Público de Empleo Estatal, que junto con los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas conforman el Sistema Nacional de Empleo (SNE).

#### ■ Servicio Público de Empleo Estatal

Se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de empleo (Ley 56/2003, art.10). Se encargará también, entre otros, de la gestión de las prestaciones por desempleo ya que éstas no han sido transferidas a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas (Cavas Martínez, 2008) por lo que se produjo una disociación de la política de empleo entre activa y pasiva, recayendo esta última a nivel nacional. Así mismo, el Servicio Público de Empleo Estatal es el encargado de elaborar el Proyecto de la Estrategia Española de Empleo y el Plan Anual de Política de Empleo en colaboración con las Comunidades Autónomas (art. 13 Real Decreto Ley 3/2011).

#### ■ Servicio Público de Empleo de las Comunidades Autónomas

Los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas (SPEs/CA) y los órganos o entidades de las Comunidades Autónomas a las que las Administraciones encomiendan [...] el ejercicio de las funciones

necesarias para la gestión de la intermediación laboral y de las políticas activas de empleo (Art. 17 Ley 56/2003), se les encomiendan las tareas de:

- Intermediación en el mercado de trabajo.
- Gestión y control de las políticas de empleo.
- Centros Nacionales de Formación Profesional Ocupacional.
- Comisiones Ejecutivas Provinciales y de seguimiento de la contratación laboral.
- Potestad sancionadora.

Más allá de todo esto, los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas y las entidades colaboradoras, están llamados a organizar acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional de mejora de la ocupabilidad; por lo que, dependerá de cada Comunidad Autónoma la creación de una eficaz red de estructuras para el desarrollo de una adecuada política de empleo a nivel local. Así mismo, las Comunidades Autónomas podrán elaborar sus propios Planes de Política de Empleo, de acuerdo con los objetivos del Plan Anual de política de Empleo y en coherencia con las orientaciones y objetivos de la Estrategia Española de Empleo (art. 17.4 Real Decreto Ley 3/2011).

Se hace necesaria la estrecha colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y de las Comunidades Autónomas para un adecuado ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo así como una mayor eficacia de las políticas activas.

Hay que dejar claro que la creación de los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas no se produjo a partir de la Ley de Empleo 56/2003 si no que, como destaca Serrano Falcón (2008), esta se ha encargado de plasmar en una ley los cambios que se venían efectuando desde la década de los 90.

### **Marco legislativo de las políticas de empleo nacional**

La Ley Básica de Empleo de 1980, en la que se establecían las prestaciones por desempleo, fijó las bases en relación a políticas de empleo a nivel nacional. Posteriormente, en 1984, UGT, CEOE, CEPYME y Gobierno firmaron el Acuerdo Económico y Social mediante el cual se concretaba el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, Plan FIP (Salvá, 2009b).

Actualmente, las políticas de empleo en al ámbito nacional vienen reguladas de forma legislativa con la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, que teniendo en cuenta el artículo 40 y 41 de la Constitución Española las define como:

el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo (art. 1).

Esta definición de políticas de empleo es tenida en cuenta para vertebrar a nivel nacional todas las actuaciones, desde los Programas Nacionales de Reforma (anteriormente denominados Planes Nacionales de Acción para el Empleo), la Estrategia Española de Empleo, el Plan Anual de Política de Empleo y las medidas que se dan a nivel comunitario, que se abordarán de forma detallada a continuación.

### 2.3.1. PLANES NACIONALES DE ACCIÓN PARA EL EMPLEO/ PROGRAMAS NACIONAL DE REFORMA

En España los Planes Nacionales de Acción para el Empleo se empiezan a implantar a partir de 1998, y son aprobados por el Consejo de Ministros. Cairós Barreto (2008), destaca que, con estos planes se pretendía mantener y profundizar el diálogo social, incrementar las políticas activas de empleo, impulsar una cultura empresarial, desarrollar un nuevo programa nacional de formación profesional, potenciar la estabilidad en el empleo y mejorar la incorporación efectiva de la mujer al mercado laboral. Cada año, hasta 2005, en ellos recogían tanto la evaluación, los resultados de la aplicación del año anterior, los progresos realizados, como las medidas que era necesario poner en marcha para el nuevo plan que se iba a implantar (Monclús y Sabán, 2000).

Pero no podemos pasar por alto, tal y como destaca Santos Ortega et al. (2004), que estos planes no eran el único marco de referencia para el desarrollo de las políticas de empleo, ya que a su vez cada Comunidad Autónoma tomaba parte, constituyendo un modelo mixto de descentralización donde coexisten las políticas nacionales integrada con una política complementaria de cada gobierno autonómico.

Tras la renovada Estrategia de Lisboa de 2005, los estados Miembros de la Estrategia Europea de Empleo sustituyen los Planes Anuales de Acción para el Empleo por los Programas Nacionales de Reforma.

En España el primer Programa Nacional de Reformas pretende la consecución de los objetivos propuestos en dicha estrategia, recogiendo como objetivos específicos:

- Lograr la plena convergencia con la Unión Europea (UE-25) en 2010.
- Alcanzar una tasa de empleo del 66% en el año 2010.

Además de un dodecálogo de medidas para que, como destaca Cabeza Pereiro (2008) se tienda a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo:

1. Medidas para incrementar el empleo de los jóvenes.
2. Medidas para aumentar la tasa de ocupación femenina y eliminar su discriminación laboral.
3. Medidas dirigidas a favorecer la conciliación de la vida laboral y personal.
4. Puesta en marcha de la ley de dependencia.
5. Medidas dirigidas a apoyar la prolongación de la vida activa y de la modernización de los sistemas de protección social.
6. Medidas para favorecer la integración laboral de las personas con discapacidad y otras personas o colectivos en situación de riesgo de exclusión social.

7. Medidas para mejorar el funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo.
8. Gestión adecuada de los flujos migratorios.
9. Medidas destinadas a reducir la temporalidad.
10. Medidas para promover el empleo autónomo y la economía social.
11. Medidas para mejorar el sistema de salud y seguridad en el trabajo.
12. Apoyo al mantenimiento y consolidación del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva (ANC).

En la actualidad los Programas Nacionales de Reformas se diseñan anualmente teniendo en cuenta el contexto de crisis macroeconómica en la que nos encontramos inmersos y con el objetivo de alcanzar los fines de la Estrategia Europa 2020. Recordemos que la Estrategia Europa 2020 pretende empleo para el 74% de las personas entre 20 y 64 años.

### 2.3.2. ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE EMPLEO

La Estrategia Española de Empleo se encuentra regulada en el artículo 4 bis de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, estableciéndose en el artículo 7 bis a), como un instrumento de coordinación del Sistema Nacional de Empleo.

El marco normativo de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 se asienta en el Real Decreto ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo que junto con la Ley 56/2003 de 16 de diciembre de empleo regulan medidas referidas a la consecución de un empleo. Estas medidas persiguen siete objetivos básicos:

- ❑ Garantizar la igualdad efectiva de oportunidades y la no discriminación en el acceso al empleo y en las acciones orientadas a perseguirlo.
- ❑ Mantener un sistema eficaz de protección por desempleo: este sistema eficaz se alcanzará mediante la coordinación y colaboración entre los niveles que se detallan a continuación:
  - Entre las políticas activas y las pasivas.
  - Entre entes implicados en la ejecución y la gestión de la política de empleo.
  - Entre diversas acciones de intermediación.
- ❑ Adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo mediante acciones integradas de políticas activas que mejoren la ocupabilidad a través de acciones formativas para el mantenimiento del empleo mejorando las competencias adquiriendo una cualificación que se adapte a los requerimientos del mercado de trabajo.
- ❑ Asegurar la atención particular a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo: jóvenes, mujeres, discapacitados, parados de larga duración, mayores de 45 años e inmigrantes.
- ❑ Mantener la unidad del mercado de trabajo en todo el territorio estatal promoviendo la corrección de los desequilibrios territoriales y sociales.

- ☐ Asegurar la libre circulación de trabajadores y facilitar su movilidad geográfica.
- ☐ Coordinación de la política de empleo con los fenómenos migratorios internos y externos.
- ☐ Proporcionar servicios individualizados a la población activa dirigidos a facilitar su incorporación, permanencia y progreso en el mercado laboral, así como a las empresas para contribuir a la mejora de su competitividad.
- ☐ Fomentar la cultura emprendedora y el espíritu empresarial, así como mejorar la atención y acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial.

El Real Decreto ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, no sólo define lo que se entiende por políticas de empleo en el ámbito nacional, sino que caracteriza también las políticas activas como

conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta propia o ajena, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social (art. 23).

De esta definición, como detalla Fernández López (2008) podemos extraer dos elementos básicos:

- Finalidad: crear empleo por cuenta ajena o propia y mejorar la empleabilidad de los trabajadores desempleados.
- Instrumentos: programas y medidas de orientación, empleo y formación.

Es por ello que la Estrategia Española de Empleo pretende un marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo en el conjunto del Estado, que ha de contribuir a fomentar el empleo de la población activa, a aumentar la participación de hombres y mujeres en un mercado de trabajo sostenible, en el que se mejore la productividad y la calidad del empleo, y que se base en la igualdad de oportunidades, la cohesión social y territorial, y así lo plasma en el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014.

Lo que la estrategia de empleo pretende es la creación de un marco normativo plurianual y de ámbito estatal para que sean los Servicios Públicos de Empleo, tanto el Estatal como los de las Comunidades Autónomas, capaces de gestionar sus propias políticas activas de empleo, teniendo siempre en cuenta los objetivos fijados a nivel nacional desde el Programa Nacional de Reformas.

### 2.3.3. PLAN ANUAL DE POLÍTICA DE EMPLEO

En el plan anual de política de empleo se concretan anualmente las acciones y medidas de políticas activas de empleo, fijados dentro de la Estrategia Española de Empleo. Este plan englobará tanto las medidas llevadas a cabo por el Servicio Público de empleo Estatal así como los de las Comunidades Autónomas, bien se desarrollen con fondos estatales o con recursos económicos propios.

En este plan no sólo se fijarán los objetivos sino que también se concretarán los indicadores que se utilizarán para alcanzar el grado de cumplimiento de los mismos, tal y como se estableció en la ley de Empleo 56/2003.

En el último Plan Anual de Política de Empleo aprobado para 2013 se establecen 4 objetivos prioritarios en relación al empleo:

- Medidas para mejorar la empleabilidad de los jóvenes y apoyo al emprendimiento.
- Medidas para mejorar la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo.
- Medidas para mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo.
- Medidas para mejorar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo.

## 2.4. Las políticas de Empleo en Galicia

Como comentamos en epígrafes anteriores son los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas y las entidades colaboradoras las encargadas de gestionar la intermediación laboral y las políticas activas de empleo.

En el caso concreto de Galicia esta comunidad asumió las funciones y servicios transferidos por la Administración del Estado relativos a la gestión, realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, mediante el Decreto 289/1997 de 9 de octubre. Y este papel se vio reforzado tras la entrada en vigor de la Ley 56/2003 de 16 de diciembre que establecía:

las políticas de empleo en su diseño y modelo de gestión deberán tener en cuenta su dimensión local para ajustarlas a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen iniciativas de generación de empleo en el ámbito local (artículo 4).

Tras años de modificaciones en cuanto a competencias y a estructuraciones gubernamentales autonómicas a través del Decreto 235/2012, de 5 de diciembre, se fija la estructura orgánica de la Vicepresidencia y de las Consellerías de la Xunta de Galicia, y por el Decreto 42/2013, de 21 de febrero, se establece su estructura orgánica, y la Consellería de Trabajo e Benestar asume el ejercicio de las competencias y funciones, entre otras materias, en lo relativo a las políticas activas de empleo.

Corresponde pues, a esta Consellería en la actualidad la gestión de las subvenciones y ayudas públicas de las políticas activas de empleo, entre las que están las medidas dirigidas a incrementar la empleabilidad de las personas desempleadas, mejorando las condiciones del mercado de trabajo.

No nos podemos olvidar que en una primera fase del proceso relativa a enunciar objetivos generales y principios de actuación así como de diseñar el marco común que ha de orientar la política comunitaria, debe prevalecer un sistema de “arriba a abajo” donde las buenas prácticas se diseñen desde los ámbitos comunitarios para ser asumidos por los niveles territoriales y funcionales inferiores (Cabeza Pereiro, 2008). Por lo tanto, las medidas que se gestionen y ejecuten desde Galicia partirán desde el marco de la Estrategia Europea para el Empleo, el Programa Nacional de Reformas, la Estrategia Española de Empleo (2012-2014), el Plan Anual de Política de Empleo (Resolución de 28 de agosto de 2013), y además tendrán en cuenta la colaboración institucional y el Diálogo Social entre el gobierno gallego y los agentes económicos y sociales de Galicia.

Con el fin de lograr una aplicación uniforme y homogénea en todo el territorio estatal, aunque sin dejar de lado la adaptación a las peculiaridades de las Comunidades Autónomas, así como de mantener la unidad del mercado de trabajo, se hizo conveniente el establecimiento de un Programa Operativo Plurirregional. La puesta en marcha de estos programas operativos garantiza el mejor equilibrio territorial, la cohesión social y el diálogo social y las experiencias de distintas Comunidades Autónomas, contribuyendo a la buena gobernanza y cooperación y proporcionando mayor capacidad de transferencia de resultados a las políticas generales y mayor visibilidad de sus actuaciones (Programas

Operativos de Adaptabilidad y Empleo para la Comunidad Autónoma de Galicia, 2006).

Dentro de los programas operativos podemos hacer una distinción en la temática sobre la que se desarrollan, así nos encontramos con:

- Programa operativo de adaptabilidad y empleo.
- Programa operativo de luchas contra la discriminación.
- Programa operativo de asistencia técnica.

Estos Programas Operativos, al abarcar el conjunto del Estado español, van a permitir una articulación efectiva con los objetivos del Plan Nacional de Reformas de España (2005), promoviendo afianzar la estabilidad en el empleo, mejorar la adaptabilidad de todos los trabajadores y fomentar la iniciativa empresarial integrando la perspectiva de género. Pretende así mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, facilitándoles el acceso, la integración y la permanencia en el mercado de trabajo teniendo en cuenta las necesidades de las mujeres y de los hombres y eliminando las desigualdades existentes. Irá orientado a mejorar el sistema de formación, así como el fomento de la I+D+I.

Este Programa actuará en los ejes siguientes:

**Eje 1:** Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de trabajadores, empresas y empresarios.

**Eje 2:** Fomento de la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres.

**Eje 3:** Aumento y mejora del capital humano.

**Eje 4:** Promover la cooperación transnacional e interregional

**Eje 5:** Asistencia técnica.

La estrategia diseñada para el Programa Operativo contribuirá al cumplimiento de los objetivos de la renovada Estrategia de Lisboa.

Los programas operativos de Galicia fueron elaborados por la Consellería de Economía e Facenda de la Xunta de Galicia, con el objetivo de disponer para toda la sociedad gallega, de un instrumento de planificación comunitaria a medio y largo plazo en el que se definan objetivos, estrategias y actuaciones para el logro de un mayor desarrollo económico y social, lo que conducirá en definitiva a lograr la convergencia con la media nacional y de la UE.

Por lo tanto los Programas Operativos para la Comunidad Autónoma de Galicia (2006), plantean como objetivo global “Converger en términos de crecimiento y empleo, gracias al fomento de una economía basada en el conocimiento”.

#### 2.4.1. EL PROGRAMA PUESTO A PUESTO DEL SERVICIO MUNICIPAL DE EMPLEO DEL AYUNTAMIENTO DE A CORUÑA

El nombre bajo el que el Servicio Municipal de Empleo denomina a estos programas desde su puesta en marcha hace ocho años es Programa “Posto a Posto. Programa titorizado de inserción laboral”. Este año nos encontramos en la edición VII. Estos programas se encuentran dentro del grupo de programas experimentales de empleo convocados anualmente que la Consellería de Trabajo articula dirigidos a explorar nuevas alternativas de inserción laboral con los demandantes que se encuentran con especiales dificultades de acceso al empleo, y al igual que los que se han venido desarrollando en España desde la década de los 90 se articula en base a los conceptos de ocupabilidad y empleabilidad (Nieto y Maya Jariego, 2010), lo que junto con la intensidad y carácter integral de la intervención, la atención individualizada a las necesidades y la mediación entre la oferta y la demanda, contribuirá notablemente a la efectividad del programa.

Para que pudiera ponerse en marcha el programa “Puesto a Puesto VII”, tras la redacción del proyecto, se presentó a la convocatoria pública de la Orden del 12 de Mayo de 2011 por la que se establecen las bases reguladoras y la convocatoria pública para la concesión de subvenciones para la puesta en práctica en Galicia durante los años 2011 y 2012 de Programas Integrados para el Empleo (DOG nº 99 de 14 de Mayo de 2011).

### ■ Objetivos

El objetivo general de este programa es crear una estructura de acompañamiento en el proceso de búsqueda de empleo y explorar nuevas alternativas de inserción-sociolaboral con demandantes de empleo que se encuentran con especiales dificultades de acceso a un puesto de trabajo.

Como objetivos específicos a alcanzar con el programa serán los que se detallan a continuación:

- Realizar una prospección del mercado de trabajo en la ciudad y su ámbito que permita conocer las necesidades de las empresas y trabajar en el Programa para ajustar el perfil de los usuarios a las demandas detectadas.
- Poner a disposición de los usuarios del programa un servicio que cuente con recursos humanos, técnicos y organizativos que faciliten la búsqueda planificada del empleo por cuenta propia o ajena.
- Aumentar las posibilidades de inserción o reinserción laboral de las personas en situación de desempleo a través de un sistema de formación técnica y práctica a la carta, que facilite la mejora de la cualificación y competencia profesional.
- Mejorar la ocupabilidad de las personas en situación de desempleo mediante la definición de su objetivo profesional y diseño compartido de itinerarios formativos-profesionales ajustados a sus perfiles.

### ■ Número de participantes y Colectivos de pertenencia

El programa está compuesto por un total de 120 personas, las cuales tendrán que pertenecer a un colectivo con riesgo de exclusión social Mujeres desempleadas.

- Todas deberán figurar inscritas como demandantes de empleo.
- Por lo menos un 60% tienen que ser perceptoras de prestación o subsidios por desempleo.

Se considerarán beneficiarias del programa las 120 candidatas que inicialmente sean reconocidas por la Consellería de Traballo al hacer entrega de las fichas de control correspondientes al inicio de las acciones.

### ■ Acciones que se desarrollan en el programa

Como fase previa a la selección de los candidatos el personal técnico del que dispone el Servicio Municipal de Empleo de A Coruña realizará una prospección de mercados destacando entre sus funciones las siguientes:

- Estudio permanente de las necesidades del mercado laboral más cercano.
- Darle continuidad a la colaboración con las empresas participantes en programas anteriores.
- Abrir nuevas vías de colocación a través del ensayo de sectores y/o de empresas nuevas.
- Buscar diferentes formas de colaboración con empresas a través de: formación con compromiso de contratación,

prácticas en empresas, seguimiento en el puesto de trabajo...

Tras esta prospección del mercado se realizará una selección conjunta con el Servicio Público de Empleo de las candidatas a través de entrevista diagnóstica en la que se valorará la idoneidad de las candidaturas para participar en el proyecto así como la presentación del programa a las personas seleccionadas.

Posteriormente se realizará una valoración inicial que consistirá en una acción individual dirigida a todas las participantes del programa, con el objetivo de identificar el grado de ocupabilidad de la demandante, situarlo en relación con el mercado laboral y diseñar una primera estrategia de itinerario a seguir.

Esta valoración inicial se realizará a través de una entrevista, en ella cada miembro del personal técnico recogerá de forma individual, para después analizar conjuntamente, la información necesaria para fundamentar la toma de decisiones oportuna.

En la entrevista se trabajan por lo menos tres tipos de contenidos:

- Currículum: el demandante de empleo irá explicando al técnico su trayectoria formativa y laboral hasta el momento.
- Motivación: técnico y demandante de empleo analizarán conjuntamente actitudes, intereses y necesidades de cara a la búsqueda de empleo.

- Cualificación profesional: técnico y demandante conjuntamente analizarán los conocimientos, destrezas y competencias clave que posee de cara a una posible ocupación.

Al finalizar la etapa de entrevistas, el personal técnico efectuará las reuniones oportunas para estudiar, caso por caso, qué estrategia es la mejor para diseñar un itinerario individualizado que más se ajuste al demandante.

Tras esto se llevará a cabo el desarrollo del itinerario que consistirá en un conjunto de acciones dirigidas a todos los participantes en el Programa. Los objetivos del mismo son:

- Asignación de tutor.
- Concreción del itinerario a seguir y de su compromiso a llevarlo a cabo.
- Diseño conjunto de las acciones que facilitarán su incorporación laboral.
- Planificar las entrevistas de tutorización que consideren oportunas.

El itinerario estará integrado por distintas acciones como:

- Módulos de apoyo: conjunto de acciones que se desenvolverán durante el transcurso del itinerario individualizado de cada demandante y serán asignadas en función del perfil y necesidades de cada persona. Estos módulos pueden impartirse tanto a nivel individual como grupal y pueden ser llevados a cabo a

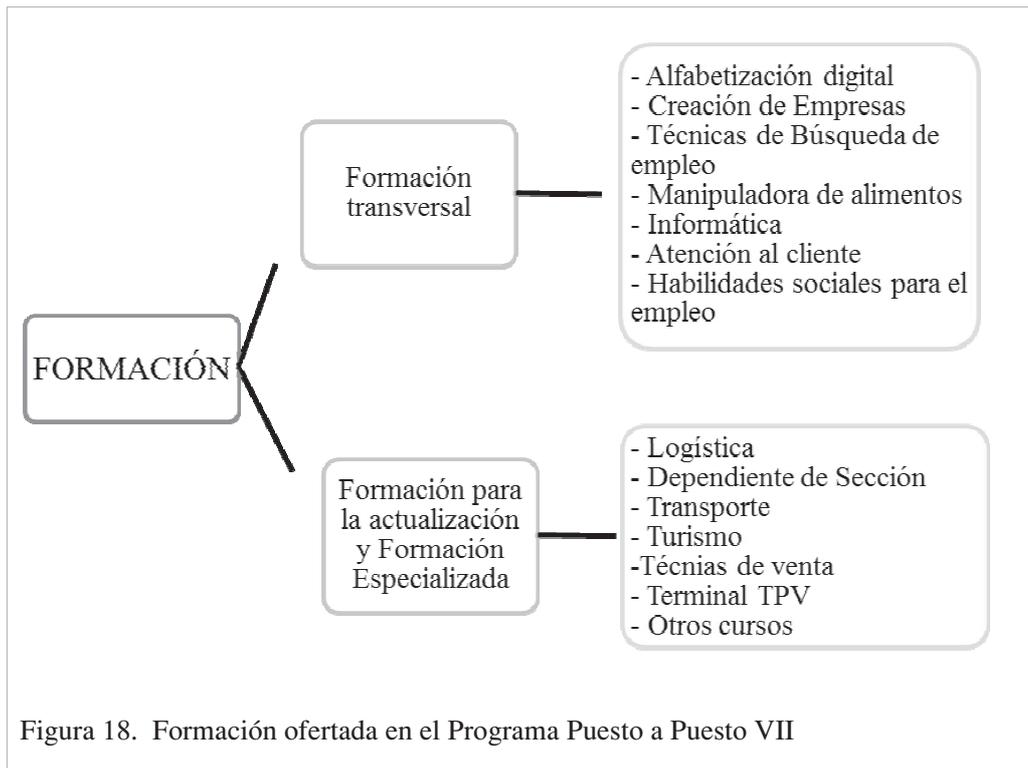
través del Centro Municipal de Empleo mediante colaboraciones con otras entidades o servicios especializados. Los módulos se diseñarán basándose en las necesidades de los candidatos, partiendo de una propuesta inicial que se detalla a continuación:

- Motivación y autoestima.
  - Toma de decisiones.
  - Mercado laboral.
  - Tecnologías de la Información y la Comunicación (manejo de portales de empleo).
- Formación Puesto a Puesto: acciones dirigidas a todas las beneficiarias del programa en función de su perfil profesional. Podrán acceder a:
    - Formación especializada: periodo formativo que pretende que las beneficiarias del programa puedan obtener una cualificación en un sector productivo o adquirir la formación necesaria para planificar su idea empresarial. Para eso se utilizarán diferentes vías: a) se tendrá en cuenta la oferta formativa propia del ayuntamiento y de otras entidades locales, b) para el desarrollo de esta fase es fundamental la información recogida a través del contacto directo con las empresas, se organizarán cursos según sus necesidades o bien se prestará el apoyo necesario para que las mismas empresas formen a los usuarias, por lo

que se continuará en la misma línea, abriendo nuevos campos como turismo, transportes y logística, técnicas de venta y atención al cliente, c) formación para la actualización: acciones formativas destinadas a reciclar aquellos perfiles profesionales que quedaron obsoletos hacia otros más afines a las necesidades actuales del mercado laboral. Es un proceso de actualización de conocimientos y destrezas que mejoren las actitudes y aptitudes de las personas que permanecieron durante un largo periodo de tiempo en situación de desempleo, perdiendo capacidades profesionales.

- Módulos transversales de formación: acciones dirigidas a todos los demandantes en función de sus necesidades al margen de su perfil profesional. Son monográficos sobre contenido de interés. Se realizarán cursos de:
  - Rama informática: alfabetización digital e internet.
  - Manipulador de alimentos.
  - Igualdad de oportunidades.
  - Creación de empresas.
  - Técnicas de búsqueda de empleo.
  - Habilidades sociales para el empleo.
  - Atención al cliente.
  - Prevención de riesgos laborales.

- Atención al cliente.



### ■ Metodología

Durante todo el desarrollo del programa el personal técnico trabajará para facilitar el acceso al empleo de los demandantes ofreciéndoles las herramientas y el acompañamiento necesario para que puedan alcanzar su objetivo. Para eso es fundamental el análisis del mercado de trabajo y el contacto directo previo con las empresas para una mejor detección de necesidades. Una vez realizada la prospección del mercado se diseñarán

itinerarios individualizados que comprenderán acciones individuales y grupales según las necesidades y el perfil de cada individuo, con el asesoramiento y supervisión en todo momento del tutor que se le asigne. Además el Centro Municipal de Empleo ofrecerá a las usuarias del programa una infraestructura física que cuenta con recursos humanos, técnicos y materiales que facilitan la búsqueda organizada de empleo y el acceso a recursos informativos.

El seguimiento y evaluación se realizarán utilizando las siguientes herramientas:

- *Evaluación inicial*: identificación del grado de ocupabilidad de la demandante, situándolo en relación con el mercado laboral y como consecuencia, diseñando una primera estrategia de itinerario a seguir.
- *Evaluación continua*: a lo largo del desarrollo del itinerario se realizarán las entrevistas de seguimiento (tutorías) que seguirán para ir adecuándolo a las necesidades de la usuaria.
- *Evaluación final*: en el momento de finalización del programa se realizará una encuesta final de satisfacción global de todo el programa para medir el grado de satisfacción de las usuarias con respecto a las expectativas ofrecidas por el programa.
- *Evaluación de los módulos transversales y las formaciones especializadas*: se realizará una encuesta final de satisfacción en cada una de estas acciones.

### ■ Duración total del programa por fases

El programa está diseñado y planificado para que su duración sea de doce meses, organizado en fases con cierta flexibilidad para ir adecuando la planificación a las necesidades que vayan surgiendo en cada momento por lo que será susceptible de mejora continua:

- Preparación y aprobación del proyecto (la duración de esta fase estará condicionada por los plazos que establezca la Consellería de Trabajo para la resolución de la convocatoria).
- Prospección permanente del mercado laboral:
  - Contacto directo con empresas de la ciudad y sus alrededores.
  - Análisis de la experiencia y toma de contacto con las empresas participantes en los programas anteriores.
  - Encuesta de las necesidades formativas y de contratación a asociaciones, empresas,...
  - Estudio de la evolución de los colectivos con necesidades de inserción y sus características.
- Acogida:
  - Selección conjunta con el Servicio Público de Empleo y entrevista diagnóstico de la idoneidad de las candidaturas para participar en el proyecto así como presentación del programa a las personas seleccionadas.

- Información general sobre el programa.
- Compromiso de participación por parte de la persona.
- Diseño y desarrollo de itinerarios
  - Asignación de tutor.
  - Diagnóstico de culpabilidad de la beneficiaria.
  - Diseño del itinerario: toma de decisiones.
  - Reajuste de itinerarios.
- Inserción laboral
  - Por cuenta propia.
  - Por cuenta ajena.

A continuación se puede ver un cronograma por meses de las distintas fases del programa.

Tabla 11. Cronograma de las fases del programa

FASES	2011					2012						
	O	N	D	E	F	M	A	M	J	X	A	S
Prospección del mercado laboral	[Barra amarilla]											
Sondeos Selección y acogida	[Barra azul claro]											
Valoración Inicial		[Barra verde]										
Desarrollo de Itinerarios de Inserción		[Barra rosa]										
Inserción laboral	[Barra naranja]											
Evaluación	[Barra azul oscuro]	[Barra morada]				[Barra azul oscuro]	[Barra morada]				[Barra azul oscuro]	

### ■ Lugar donde se desarrollan las acciones

El centro administrativo donde se llevarán a cabo las acciones es el Centro Municipal de Empleo de Los Rosales (A Coruña), en el que se ponen a disposición del programa despachos, salas de reuniones y aulas de formación.

Además los beneficiarios de este programa podrán realizar formación o prácticas en otros centros o instituciones dependiendo de la fase de valoración Inicial de candidatos donde se detecten sus necesidades.

## RESUMEN

---

En este capítulo se ha abordado la conceptualización y tipología de las políticas de empleo, y de forma más detallada las políticas activas de empleo como medida principal en los procesos de inserción laboral de los colectivos en riesgo de exclusión social.

Así mismo, hemos analizado las diferentes actuaciones que se vienen concretando desde el nivel macro comunitario hasta el ámbito local, tomando como referente la aprobación de la Estrategia Europea de Empleo de 1997 y sus 4 pilares de actuación: empleabilidad, espíritu empresarial, adaptabilidad y potenciación de igualdad de oportunidades.

Por último, se ha caracterizado el programa “Puesto a Puesto VII”, programa integrado de acción para el empleo que se evalúa en esta investigación.

Somos conscientes de que no se han llegado a conseguir los objetivos planteados en las diferentes estrategias y en los diferentes planes nacionales y programas locales, en parte por la ambición de los mismos, y en parte debido a la reciente crisis del mercado laboral, pero como afirman Toharia y Malo no existen “recetas mágicas ni soluciones fáciles e inmediatas” (2009, p.159), por lo que hay que seguir desarrollando acciones a favor del empleo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Alujas Ruiz, J.A. (2003). *Políticas activas de mercado de trabajo en España. Situación en el contexto europeo*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Alujas Ruiz, J.A. (2006). Las políticas activas del mercado de trabajo en España en el contexto de la UE. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 61, 77-92.
- Aragón Medina, J. y Cachón Rodríguez, L.(1999). Mercado de trabajo, empleo y políticas de empleo: Consideraciones desde una perspectiva europea. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 15. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid.
- Barbier, J.C. (2012). El destino de la política social en la UE. Evolución del discurso político de la Estrategia de Lisboa a Europa 2020. *Revista Internacional del Trabajo*,131(4), 415-441.
- Baylos, A. (2009) *Empleo y política de empleo en la Europa del siglo XXI*. Recuperado de [http://www.uclm.es/organos/vic\\_investigacion/centros/celds/LEGISLACION%20Y%20JURISPRUDENCIA/EMPLEO%20Y%20POLITICA%20DE%20EMPLEO.html](http://www.uclm.es/organos/vic_investigacion/centros/celds/LEGISLACION%20Y%20JURISPRUDENCIA/EMPLEO%20Y%20POLITICA%20DE%20EMPLEO.html)
- Berkel van,R. y Hornemann Møller, I. (2002). *Active Social Policies in the EU: Inclusion Through Participation?*. Bristol: Policy Press.

- Bravo, M. (2000). Nuevos empleos, nuevas oportunidades. En J. Soler-Espiauba (coord.), *Como crear empleo en España: globalización, Unión Monetaria Europea y Regionalización* (pp.135-156). Madrid: Fundación para el análisis y los estudios sociales.
- Büchs, M. (2007). *New governance in European social policy: The open method of coordination*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Cabeza Pereiro, J. (2008). Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo En VV.AA. (Eds.), *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo. XVIII Congreso Nacional de Derecho al Trabajo y de la Seguridad Social* (pp.25-74). Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Cairós Barreto, D.M. (2008). Los planes de acción para el empleo del Reino de España: casi diez años de historia En VV.AA. (Eds.), *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo. XVIII Congreso Nacional de Derecho al Trabajo y de la Seguridad Social* (pp.147-164). Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Canales, P. (2004). *La Unión Europea, el Empleo y la Política Social*. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Cavas Martínez, F. (2008). El entramado institucional del empleo en las vertientes pública y privada .En VV.AA.(Eds.), *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo. XVIII Congreso Nacional de Derecho al Trabajo y de la Seguridad Social* (pp.183-308). Medio: Ministerio de Trabajo e Inmigración

- Cervantes, D. (2011). Las políticas activas de empleo en México: El caso de los programas de formación. *Revista de Estudios Empresariales*, 1, 21-45.
- Comisión Europea (2012). *Evolución del empleo y de la situación social en Europa 2011*. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Consejo Económico y Social España (CES) (2009). *Acciones prioritarias a desarrollar en las políticas de empleo*. Madrid: Colección Documentos.
- de Pablos, J.C. y Martínez, A. (2008). La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 77,105-133
- Ditch, J. y Roberts, E. (2002). *Enfoques integrados de las políticas activas de bienestar y empleo*. Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds welfare capitalism*. Cambridge: Policy Press.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (2005). *Aspectos de la intervención de las administraciones públicas locales en las políticas activas de empleo en España*. Madrid: MTAS
- Fernández Cornejo, J. A. y Algarra Paredes, A. (2000). *El mercado de trabajo en la Unión Europea. Fundamentos teóricos y políticas de empleo*. Madrid: Ediciones Pirámide.

- Fernández López, M.S. (2008) Las políticas selectivas de empleo. En VV.AA. (Eds.), *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo. XVIII Congreso Nacional de Derecho al Trabajo y de la Seguridad Social*(pp.525-588). Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Ferrera, M. (1998). The four social Europes: Between universalism and selectivity. En M Rodees y Y. Mèny (Eds.), *The future of European Welfare. A new social contract?* (pp. 79-96). London: MacMillan Press.
- Fina Sanglas, L. (2001a). *Mercado de trabajo y políticas de empleo*. Madrid: Consejo económico y social.
- Fresno, J.M. y Tsolakis, A. (abril-junio, 2010). Cohesión social e inclusión social en la Estrategia Unión Europea 2020. *Documentación social. Revista de estudios sociales y sociología aplicada*, 157, 31-46.
- García Serrano, C. (2007). Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral. *Política y Sociedad*, 44(2), 135-151.
- González-Blanch, F. (2010). Consecuencias de la crisis financiera y social sobre la gobernanza del Modelo Social Europeo y el papel de la evaluación. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 4, 79-100.
- Hernández Mollar, J. (2000). Las políticas de empleo en el marco de la UE: trabajar juntos para dar trabajo a muchos. En J. Soler- Espiauba (coord.), *Como crear empleo en España: globalización, Unión Monetaria Europea y Regionalización* (pp.157-208). Madrid: Fundación para el análisis y los estudios sociales.

Janoski, T. (1992). *La economía política del desempleo, la política de empleo activa en Alemania Occidental y en EEUU*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Jáuregui Atondo, R., Moltó García, J.I. y González de Lena, F. (2004). *Un futuro para el trabajo en la nueva sociedad laboral*. Valencia: Tirant Lo Blanc.

Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013 (abril, 2006). España. Una manera de hacer Europa. Recuperado de [http://pagina.jccm.es/fondosestructurales/fileadmin/user\\_upload/\\_temp\\_/01-POLITICA\\_REGIONAL\\_2007-2013\\_EN\\_LA\\_UE/03-LA\\_POLITICA\\_ESTRUCTURAL\\_EN\\_ESPANA/3.1-MARCO ESTRATEGICO\\_NACIONAL\\_DE\\_REFERENCIA/MENR\\_27-03-07.pdf](http://pagina.jccm.es/fondosestructurales/fileadmin/user_upload/_temp_/01-POLITICA_REGIONAL_2007-2013_EN_LA_UE/03-LA_POLITICA_ESTRUCTURAL_EN_ESPANA/3.1-MARCO ESTRATEGICO_NACIONAL_DE_REFERENCIA/MENR_27-03-07.pdf)

Martín Puebla, E. (2008). El empleo en la renovada estrategia de Lisboa y las medidas laborales del Programa Nacional de Reformas de España. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 72, 41-69.

Martínez López, A. (2008). La influencia de las políticas activa de empleo en las transformaciones de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de bienestar social. *Portularia*, 8(2), 103-115.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) (2003). *La política de empleo en España: informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo*. Madrid: MTAS

- Monclús, A. y Sabán, C. (2000). Formación y empleo: ¿Qué formación?. En A. Monclús (coord.). *Formación y empleo: enseñanza y competencias* (pp. 307-322). Granada: Editorial Comarés.
- Moreno Márquez, G. (2008). La reformulación del estado del bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas. *Zerbitzuan*, 43, 143-154. Recuperado de <http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/Reformulaicon%20del%20Estado%20del%20bienestar.pdf>
- Morón Prieto, R. (1999). Conclusiones sobre empleo de la presidencia del consejo Europeo de Viena y directrices para el empleo 1999. La consolidación del proceso de Luxemburgo, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales*, 17.
- Muñoz de Bustillo Llorente, R. (abril-junio, 2010). Modelo social europeo, políticas y directrices. *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 157, 15-28.
- Nieto, S. y Maya Jariego, I. (2010). Programa de intermediación laboral para desempleados: El PAE del Ayuntamiento de Sevilla. En T. Izquierdo Rus (Coord.), *Los nuevos retos del mercado laboral: Una perspectiva desde la orientación profesional* (pp.125-139). Úbeda: Editorial Amarantos.
- Oficina Internacional del Trabajo (2009). *Informe de la OIT a la Cumbre de los líderes del G-20, Pittsburgh: Proteger a las personas y promover el empleo*. Suiza: OIT.

- Olarte Encabo, S. (2008). *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades: la subjetivación de las políticas activas de empleo*. Pamplona: Editorial Aranzadi.
- Olarte Encabo, S. (2011). El problema de la inserción ocupacional de colectivos con especiales dificultades: balance, perspectivas y propuestas en el contexto de la reforma de las políticas activas de empleo. En S. de la Casa y M.R. Vallecillo (Coords.), *Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en las políticas de empleo* (pp.151-180). Albacete: Bomarzo.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1993). *Perspectivas para el empleo 1993*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Osuna Llana, J.L. (octubre, 2002). La evaluación de las políticas de empleo: hacer de la necesidad virtud. Trabajo presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Palacio Morena, J. I. y Álvarez Aledo, C. (2004) *El mercado de trabajo: análisis y políticas*. Madrid: AKAL. Economía Actual.
- Perán Quesada, S. (2008). Valoración crítica de las políticas de empleo adoptadas en las diferentes cumbres europeas de empleo. En VV.AA. (Eds.), *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo. XVIII Congreso Nacional de Derecho al Trabajo y de la Seguridad Social* (pp.137-144). Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Peydró, R. (2000). La protección de los desempleados: las políticas activas. En J. Soler- Espiauba (coord.), *Como crear empleo en España: globalización, Unión Monetaria Europea y Regionalización* (pp. 117-134). Madrid: Fundación para el análisis y los estudios sociales.

Plan Nacional de Reformas España (octubre, 2005). Convergencia y Empleo. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado [http://www.empleo.gob.es/es/sec\\_trabajo/debes\\_saber/pnr/PNR2005.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/debes_saber/pnr/PNR2005.pdf)

Programas operativos de adaptabilidad y empleo para la Comunidad Autónoma de Galicia 2007-2013 (2006). Programa operativo plurirreional. Adaptabilidad y empleo. [http://www.empleo.gob.es/uafse\\_2000-2006/es/2007-2013/prog-operativos/Adaptabilidad-y-Empleo.pdf](http://www.empleo.gob.es/uafse_2000-2006/es/2007-2013/prog-operativos/Adaptabilidad-y-Empleo.pdf)

Real Decreto ley 3/2011, de 18 de Febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.

Real Decreto ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas.

Resolución de 28 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2013, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2013.

- Rocha Sánchez, F. (diciembre, 2010). Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España. *Estudios de la Fundación*, 42, 1-49.
- Rodríguez-Piñero Royo, M. (1998). Los aspectos sociales del Tratado de Ámsterdam. En J. Aragón Medina (Coord.), *Euro y empleo* (pp. 5-26). Madrid: CES.
- Rodríguez Santos, M.A. y Fernández- Ardavín Martínez, A. (2011). La estrategia UE 2020 como respuesta a los nuevos desafíos de la Unión Europea. *Boletín Económico de ICE*, 3010, 13-22.
- Ruesga, S.M., Pérez Ortiz, L. y Silva da Bichara, J. (julio-diciembre, 2003). Política laboral y funcionamiento del mercado de trabajo en la Unión Europea. *Revista de ABET*, 3(2), 133-162.
- Ruiz Viñals, C. (coord.) (2004). *Políticas sociolaborales. Un enfoque multidisciplinar*. Barcelona: UOC.
- Sáez, F. (1997). Políticas del mercado de trabajo en España y en Europa. *Papeles de Economía Española*, 72, 309-325.
- Salvá, F. (2009b). Políticas españolas. En F. Salvá Mut (Dir.), e I. Nicolau Colom, *Trabajo, formación y ciudadanía. Conceptos básicos, políticas, programas y recursos* (pp.77-98). Madrid: Ediciones Pirámide.
- Salvá, F. y Nicolau, I. (2000). *Formación e inserción laboral. Conceptos básicos, políticas, programas y recursos para la intervención*. Madrid: Pirámide.

- Sánchez García, M.F. (2009). La Orientación laboral en contextos de diversidad personal, social y cultural. En L.M. Sobrado Fernández y A. Cortés Pascual (coords.), *Orientación profesional. Nuevos escenarios y perspectivas* (pp. 161-181). Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- Santos Ortega, A., Montalbá Ocaña, C. y Moldes Farelo, R. (2004). *Paro, exclusión y políticas de empleo. Aspectos sociolaborales*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Sarasola Ituarte, L. (2008). Formación y orientación para el empleo. En B. Echeverría Samanes (coord.), S. Isus Barado, M.P. Martínez Clares y L. Sarasola Ituarte, *Orientación Profesional* (pp. 301-378). Barcelona: Editorial UOC.
- Sarfati, H. (2013). Reflexiones sobre el tratamiento de la crisis del empleo en Europa. *Revista Internacional del Trabajo*, 132(1), 163-177.
- Serrano Falcón, C. (2008) El Sistema nacional de empleo. El proceso de creación y la gestión de las políticas de empleo. En VV.AA. (Eds.), *Estrategia Europea, Estado Autonómico y Política de Empleo. XVIII Congreso Nacional de Derecho al Trabajo y de la Seguridad Social* (pp.427-444). Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Soler-Espiauba, J. (coord.) (2000). *Como crear empleo en España: globalización, Unión Monetaria Europea y Regionalización*. Madrid: Fundación para el análisis y los estudios sociales.
- Tobes Portillo, P. (2002). El desarrollo de las políticas activas en España: Un análisis de los planes de acción para el empleo. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 36, 15-43.

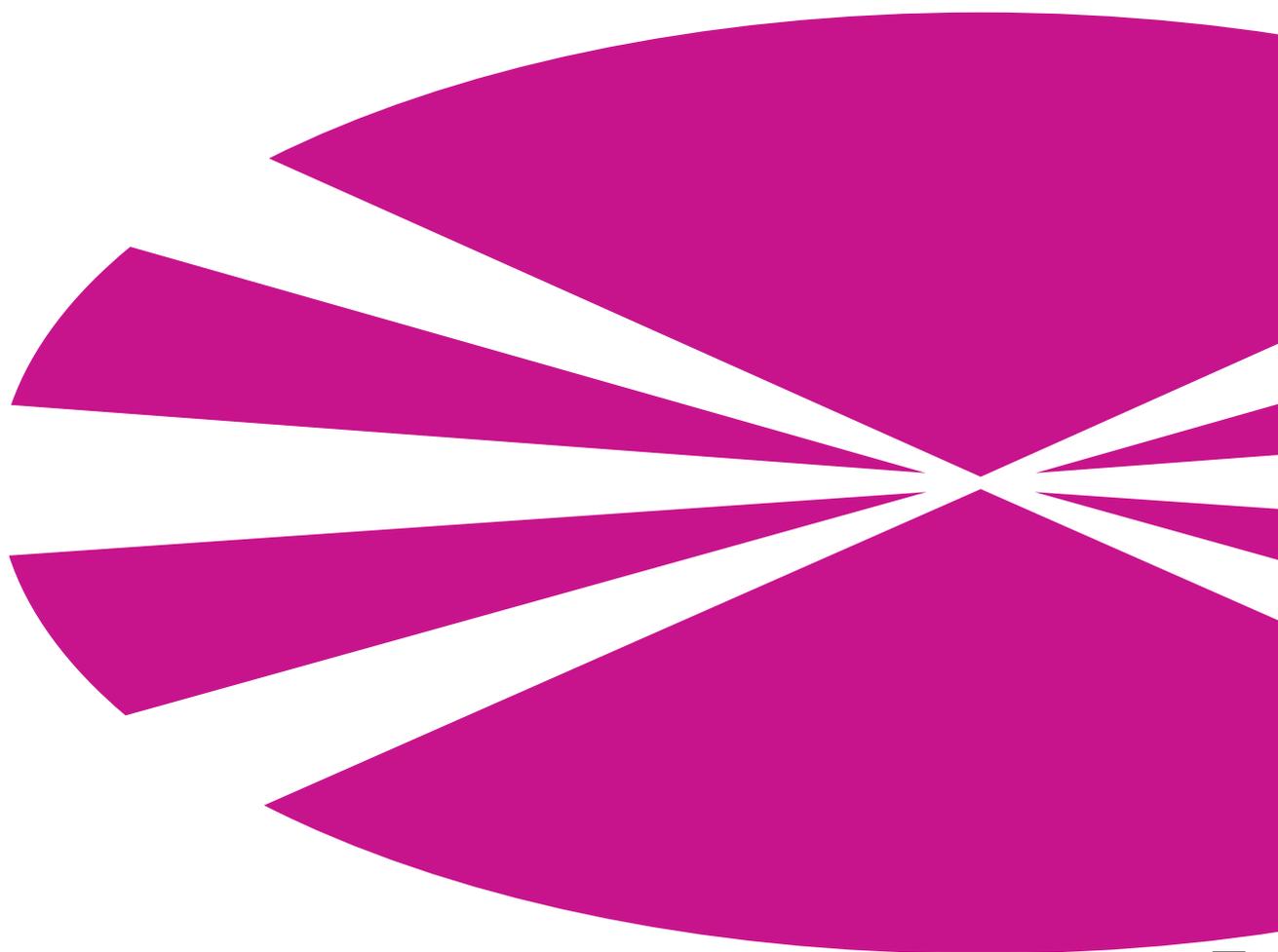
Toharia, L. y Malo, M.A. (2009). ¿Qué se puede esperar de las reformas del mercado de trabajo?. En V. Gómez (Ed.), *La reforma laboral en España* (pp. 125-160). Madrid: Biblioteca Nueva.

Toulemonde, J. (julio, 2010). Una evaluación del método abierto de coordinación de las políticas de los estados miembros de la Unión Europea. *Revista gestión y análisis de Políticas Públicas. Nueva Época*, 4. Recuperado de <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=438&path%5B%5D=479>



## Capítulo 3

# Evaluación de las políticas activas del mercado de trabajo en materia de empleo





## Capítulo 3 Evaluación de las políticas activas del mercado de trabajo en materia de empleo

INTRODUCCIÓN.....	193
3.1. Conceptualización, antecedentes y estado de la cuestión .....	195
3.2. La evaluación de las políticas públicas en la Unión Europea .....	206
3.3. Evaluaciones de programas de formación y asesoramiento.....	208
3.4. Métodos de evaluación.....	216
3.4.1. MATCHING .....	218
RESUMEN .....	227
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	231



## **INTRODUCCIÓN**

---

**T**ras las pertinentes conceptualizaciones y caracterizaciones tanto de las políticas de empleo como de su marco de referencia es necesario abordar ahora, un tema que a lo largo de los años va suscitando mayor interés, el de la evaluación de las políticas activas de empleo.

La evaluación de las iniciativas de los Estados Miembros en materia de políticas de empleo es de gran importancia para determinar en qué contexto y con qué mecanismos deben ser aplicadas y cuáles son los factores de eficiencia que se deben utilizar en base a los tipos de estrategia, tipos de estructuras y sistemas en que se apoyan, tipos de beneficiarios de medidas, acuerdos de cofinanciación, redes y colaboraciones, concentración de las ayudas (Alonso-Borrego et al., 2004).

Una vez articuladas las evaluaciones, a través de ella y de su redes de actores, se podrá determinar cuáles se van a poder desarrollar a nivel europeo y a nivel nacional para tener una visión general de las reformas del mercado de trabajo necesarias y ayudará a determinar sus puntos críticos de acuerdo con los diferentes modelos de bienestar social existente en la Europa Comunitaria y comentados en el capítulo anterior (González-Blanch, 2010).

Al igual que Rivero Recuenco (2003), consideramos que no es necesario realizar una evaluación minuciosa de las políticas pasivas ya que sus efectos son directos y evidentes debido a que el gasto está dedicado al mantenimiento de rentas y poder adquisitivo de los beneficiarios. Sin

embargo, no ocurre lo mismo con las políticas activas ya que estas persiguen transformaciones en los destinatarios.

En esta misma línea Monclús y Sabán (2000), aluden a que la puesta en marcha de programas de formación enmarcados dentro de las políticas activas de empleo, ha supuesto la asunción por parte del Consejo Europeo de mecanismos de evaluación, estableciendo una serie de indicadores comunes para todos los países a fin de poder realizar una evaluación de las medidas tanto a nivel nacional como europeo. Este hecho subraya la importancia de un seguimiento más efectivo de las estrategias de empleo, a fin de alcanzar mayor eficacia en la intervención y el intercambio de experiencias en el marco comunitario.

La evaluación de las políticas activas de empleo, y concretamente de los programas de formación tiene un largo recorrido en Estados Unidos y Europa. En el panorama Nacional, en las dos últimas décadas, ha experimentado un aumento de la cultura evaluadora de programas (Alujas Ruíz y López Tamayo, 2006; Ayala y Rodríguez, 2006, 2007, 2011; García Pérez y Rebollo Sanz, 2009a, 2009b; Suárez Cano, Mayor Fernández y Cueto Iglesias, 2011), aunque queda un largo camino por recorrer.

### 3.1. Conceptualización, antecedentes y estado de la cuestión

Previo a ahondar en la evaluación de las políticas activas del mercado de trabajo, conviene detenerse y determinar qué se entiende por evaluación.

Así, cuando hablamos de evaluación estamos tratando un vocablo complejo, con distintas orientaciones (Escudero Escorza y Correa Piñeiro, 2006), que a lo largo de los años ha tenido enfoques y planteamientos metodológicos distintos (de Miguel y Apodaca, 2009) y que sigue teniendo un proceso constante de evolución en cuanto a concepción y, así nos lo hace ver Escudero Escorza (2003), cuando a través de una breve síntesis destaca la evaluación como:

Tabla 12. Caracterización de la evaluación

Caracterización de la evaluación
Un término con diferentes conceptos, por ejemplo los ingleses utilizan diferentes palabras para designar la evaluación, accountability, assessment, appraosal, self-evaluation, self-assessment, research,... (Santos Guerra, 2001).
Que se puede abordar desde diferentes criterios
Que posee pluralidad de procesos a través de los cuales se produce la evaluación
Con pluralidad de objetivos
Abierto
Con numerosas funciones
Con diferencias en el papel jugado por el evaluador
Con multitud de audiencias
Con pluralidad metodológica

Siguiendo lo expuesto por Castillo Arredondo y Cabrerizo Diago (2008) podemos afirmar que el concepto de evaluación no es un concepto uniforme sino, más bien, una suma de factores diferentes y diversos entre sí que pretenden configurar un elemento o concepto común.

Múltiples autores defienden la evaluación de las políticas activas de empleo ya que mediante ella se determina la efectividad y la eficacia. La efectividad en la consecución de los objetivos propuestos en los programas, cursos, talleres, tutorías, cualquiera que sea la medida que se emprenda bajo el paraguas de las políticas activas de empleo. La eficacia en términos de la relación entre el logro de objetivos y recursos invertidos en su consecución. Además sólo a través de un análisis detallado de los programas se determinará sobre qué poblaciones tendrán una mayor incidencia y cuáles van a ser los mejores procesos a llevar a cabo para su correcta puesta en marcha y ejecución. De hecho en la Conferencia sobre Políticas activas de empleo para la Europa de 2020 se delimitó dentro de las 10 “maneras de avanzar” 2 propuestas que destacan la importancia de realizar una evaluación sistemática a fin de determinar la eficacia de las políticas activas - 1) Los Estados miembros deberían hacer más para evaluar la eficacia de sus políticas activas, -2) Con el fin de tener un mayor impacto, la nueva Estrategia Europea de Empleo necesita una fuerte dimensión de "evaluación" -. Jorret et al (2001), aluden a que la evaluación de la formación para el empleo es un instrumento fundamental para la mejora de la calidad de los programas.

A modo de síntesis Moreno y Ziglio (como se citó en Herrador Buendía, 2008) exponen nueve razones y finalidades del uso evaluativo en las políticas públicas activas del mercado de trabajo.

Tabla 13. Razones y finalidades de la evaluación

<b>¿Por qué la evaluación?</b>
Para demostrar a los demás que la política o el programa es/ ha sido acertado
Para determinar si un programa va por el buen camino
Para determinar la efectividad del programa a fin de satisfacer las necesidades por las cuales se creó
Para justificar gastos presupuestarios o proyectados
Para determinar los costes de un programa relativos a los recursos humanos o financieros
Para apoyar la expansión de un programa
Para comparar diversos tipos de programas en términos de eficacia/eficiencia
Para satisfacer las demandas de los funcionarios responsables de los servicios sociales, los cuales exigen pruebas de los efectos de los programas
Para retrasar la decisión de poner en marcha una nueva política o programa mediante la petición de evaluaciones y pruebas que justifiquen la efectividad de dicha política o programa

Nota: Adaptado de *Política social de Mercado de trabajo en España. El origen del proceso de europeización de la política de fomento del empleo*,(p.58) por F. Herrador Buendía, 2008,Valencia:Tirant lo Blanch

### **Modelos de evaluación**

Existen diferentes enfoques y modelos que abordan la evaluación de las políticas activas de empleo a nivel nacional e internacional, y más en concreto, las políticas de formación, entre ellos los que han cobrado mayor relevancia en los últimos años han sido los que se detallan a continuación:

El modelo enunciado por el equipo de investigación nacional de Jornet et al. (2001), en el que se realiza: a) una evaluación de los programas de formación atendiendo a la unidad de análisis (persona, empresa, sociedad e institución formativa) y b) el objetivo perseguido en dicha evaluación (satisfacción, capacitación, utilidad en el trabajo, cambios en la organización derivados de la puesta en marcha de la medida, incremento de la eficacia, impacto económico y calidad de la gestión de la institución formativa).

También en el ámbito nacional, se desarrolla el enfoque global de evaluación de Miguel, San Fabián, Belver y Argüelles (2011). Este modelo combina 3 enfoques de análisis: (a) análisis de contexto, (b) análisis de la calidad del servicio a través de encuestas de satisfacción a los usuarios de las acciones formativas, y (c) estudio de la calidad del programa, mediante un análisis del impacto de las medidas en las que se determina la eficacia en términos de inserción laboral de los participantes.

Por último, el modelo más extendido es la evaluación de la eficacia desde el punto de vista de los efectos que se pueden desencadenar con la puesta en marcha de estas medidas, pudiendo ser estos, como afirma García Serrano (2007) a nivel macroeconómico o a nivel microeconómico:

**Los efectos a nivel macroeconómico** se refieren a aquellos que afectan a la economía en su conjunto, si la realización de estas acciones influyen, (de manera positiva como negativa), sobre indicadores agregados del mercado de trabajo como la tasa de empleo, de participación y de paro,... relacionando estas variables con indicadores del grado de intensidad de los programas de empleo (número de trabajadores cubiertos, gasto por trabajador afectado por los programas,...).

Como se ha comentado, los análisis de tipo macroeconómico resultan adecuados para establecer el impacto agregado de una política activa sobre el conjunto de la economía. Se encargarán de determinar cuál va a ser el efecto a largo plazo de los programas sobre tasas como de empleo o desempleo de un país, teniendo en cuenta el gasto público destinado (Alujas Ruiz y López Tamayo, 2006).

El análisis realizado por Malo, García, Davia y Hernanz (1999) detalla las particularidades o limitaciones que tiene la aplicación de una evaluación de tipo macroeconómico. La primera de ellas es que para poder llevarla a cabo se necesita poseer datos de series temporales de quince o más años. La segunda es que existe gran dificultad de limitar en cada periodo de tiempo analizado qué efectos se derivan de la interacción entre evolución del empleo y grado de esfuerzo en gasto en políticas activas. Y por último, aluden a que su utilización de forma aislada sólo permite conocer la mayor o menor significación de cada programa en la evolución de las variables estudiadas pero, sin embargo, ofrece una escasa o nula información sobre la eficacia concreta de los programas aplicados sobre determinados colectivos en desempleo.

**Los efectos a nivel microeconómico** afectarán directamente a los agentes económicos individuales, ya sean aquellos que ayuden a los beneficiarios de los programas a mejorar sus expectativas laborales, a insertarse en el mercado de trabajo a través de un empleo,... Se centra en la medición del efecto de los programas sobre la probabilidad de salida del paro (obtención de un trabajo) o sobre la calidad del empleo y salarios futuros de los trabajadores beneficiarios de los programas.

La evaluación de las políticas activas bajo el punto de vista de la perspectiva microeconómica consistirá en realizar una evaluación de cada uno de los programas concretos desarrollados, por lo que, los análisis se basarán en datos individuales que tal y como señala García Serrano (2007) tendrán como fin último determinar el efecto de estas acciones sobre cada uno de los participantes. Es de destacar que tanto en Europa como en España no se tiene una larga tradición de las evaluaciones, aunque en los últimos años estos estudios se han estado extendiendo. Sin embargo, países como Estados Unidos y Canadá poseen una larga tradición de cultura evaluadora, que no concuerda mucho con el escaso gasto que destinan a las políticas activas del mercado de trabajo.

En la investigación realizada por Malo et al. (1999), aparte de determinar las limitaciones de la evaluación macroeconómica, caracterizan algunas de las ventajas que posee la evaluación microeconómica. La primera a la que aluden es que permite examinar los resultados en un periodo de tiempo limitado. Además permite determinar el efecto del programa comparando simultáneamente los resultados de un grupo tratamiento (beneficiarios) y otro control (aquellos que no disfrutaron del programa aunque cumplieran con los requisitos para hacerlo), ya que se pueden aislar ciertas variables exógenas como el contexto de expansión o recesión en el

que se da el programa. Y por último destacan como virtud de este tipo de evaluación, que esta se pueda realizar adaptada al colectivo específico al que va dirigida la acción, lo que ayuda a determinar mejor la eficacia de las medidas que se diseñan para cada colectivo.

Sin embargo, la literatura existente también nos muestra las particularidades o limitaciones de la evaluación microeconómica. Cebrián, Moreno y Toharia (2011) enumeran tres como las principales:

- Las técnicas microeconómicas utilizadas no siempre tienen en cuenta todos los efectos que se producen por la participación en el programa, ya que en algunos casos no se determinan los efectos indirectos.
- Se requiere, para una correcta evaluación del efecto neto del programa sobre los beneficiarios, una comparación con un grupo control que no siempre es posible conformar.
- Se necesitan datos accesibles y de calidad, los que no siempre se dispone, ya que la mayor parte de las evaluaciones abarcan un periodo de tiempo muy corto, lo que puede impedir una valoración adecuada de la viabilidad y efectividad de la política activa, unido a la escasez de investigaciones que pretenden determinar la existencia de relación entre la política activa y la duración del empleo, ya que sólo se centran en la consecución de un empleo con independencia duración y calidad del mismo.

Algunos ejemplos de investigaciones desde un punto de vista de evaluación microeconómica son las de Alba (1999), Arellano (2003a,

2003b), Dolado y Felgueroso (1997) y Mato Díaz (1999). Estos concluyen que los programas a gran escala no consiguen aumentos estadísticamente significativos en la probabilidad de encontrar un empleo por parte de los trabajadores beneficiados. En programas a pequeña escala (centrados en grupos específicos con necesidades claramente identificadas) suelen producirse efectos positivos más significativos como destaca Alonso-Borrego et al.(2004).

### **Principales efectos positivos y negativos de las activas de empleo**

Tras años de implementación de las políticas activas del mercado de trabajo algunos autores empezaron a clasificar los resultados de las evaluaciones de las acciones formativas dirigidas a desempleados en base a sus principales efectos positivos y negativos (Alonso-Borrego et al, 2004; Gazier, 2000; Ramos, 2004). Estas evaluaciones se centran principalmente en determinar los efectos de la participación sobre las transiciones entre el desempleo y el empleo (Cueto Iglesias, 2005):

#### **■ Efectos positivos de las políticas activas de empleo**

- *Efecto empleo*: mediante estas medidas se logra la consecución de un empleo, por lo que llevan a una reducción del desempleo y un aumento de su duración.
- *Efecto distributivo*: como a través de ellas se da una distribución del trabajo entre aquellos colectivos que no lo tienen y los dotan de recursos, se favorece así la equidad social.

- *Efecto productividad:* se da una mejora de la productividad de las economías debido a la mejora de las cualificaciones y competencias y la utilización de todos los recursos.

■ **Efectos negativos** de las políticas activas de empleo

- *Efecto peso muerto:* ya que las empresas perciben una subvención por algo que se hubiera hecho de todas formas como puede ser la contratación.
- *Efecto desplazamiento:* al darse una subvención, ya sea a un puesto de trabajo o a un colectivo, se da una ventaja competitiva respecto al resto.
- *Efecto sustitución:* si las medidas no se plantean en base a la discriminación positiva se puede dar que favorecer a unos colectivos determinados va a incidir negativamente en otros.
- *Efecto dominó:* se conseguirá si al generalizar una medida específica esto hace que pierda su capacidad ya que todas las personas tendrán derecho a ella.
- *Efecto selección:* que genera el seleccionador a las personas más capacitadas y más proclives a encontrar un trabajo por sí mismos, desviando en parte los resultados globales queridos por el programa.

- *Efecto crema:* cuando se diseñan políticas de empleo que abogan sólo por aquellos colectivos que les van a permitir obtener mejores resultados.
- *Efecto estigmatizador:* al contrario que el efecto anterior este se dará cuando se trabaje sólo con colectivos desfavorecidos que luego solo puedan alcanzar un empleo a través de estas medidas sin que tengan la posibilidad de recurrir a otra vía.
- *Efecto rotación:* se producirá cuando las empresas, aprovechándose de las subvenciones que se les otorga por tener en plantilla a determinados colectivos, no creen puestos fijos y estos se cubran siempre por colectivos susceptibles de subvención.

Expuestos algunos de sus efectos negativos no podemos considerar las políticas activas como la panacea universal. Es cierto que su efectividad es indudable a la hora de facilitar un ajuste entre la oferta laboral y demanda pero, por sí mismas, no crean empleo y son insuficientes cuando la demanda supera con creces a la oferta.

A modo anecdótico haremos eco de lo narrado por Tan (2003) en referencia a la evaluación de las políticas formativas en Estados Unidos. Este autor refleja en su artículo cómo el premio Nobel James Heckman investigador de la inferencia causal en econometría y políticas públicas tuvo una experiencia no del todo satisfactoria con una evaluación realizada. Heckman participó en la evaluación del programa federal Job Training Partnership Act (JTPA) que englobaba programas de formación y empleo dirigidos a personas con especiales dificultades de inserción en el mercado

laboral. Esta política activa, al ser de tipo federal contaba con una gran inversión económica, lo que favoreció su evaluación experimental (con un grupo tratamiento y un grupo control construido de forma aleatoria). El objetivo era determinar en qué medida la formación recibida era efectiva. Al cabo de dieciocho meses se calculaban los efectos del tratamiento. La evaluación evidenció efectos positivos en los jóvenes, pero para los adultos, había producido un efecto negativo respecto al grupo control. Como consecuencia de ello el Congreso de los EEUU decidió realizar un recorte superior al 80% en la financiación de los JTPA para adultos, y un incremento del 11% para jóvenes.

Pretendemos, no sólo ilustrar una anécdota, sino poner de manifiesto la necesidad de realizar una correcta evaluación de las políticas de formación puestas en marcha, ya que su efectividad vendrá determinada en gran medida por los colectivos a los que vayan dirigidos las medidas, y esto permitirá diseñar nuevos programas cada vez más eficaces en el logro de objetivos.

### 3.2. La evaluación de las políticas públicas en la Unión Europea

La finalidad de la evaluación de las políticas públicas en la Unión Europea ha mudado en las últimas décadas para responder al contexto socioeconómico y político donde se desarrollan. Zapico-Goñi (2010) alude a que nace bajo una concepción centrada en la gestión por resultados para ir derivando en lo que Berman (1980) denomina aproximación adaptativa participativa.

Wollman (2003) intentó explicar la propagación de la cultura evaluativa en Europa, y tras un análisis en 16 países, concluyó que los principales cambios en la concepción de la evaluación en Europa fueron a raíz de: a) la creciente apuesta por las políticas activas de empleo entre 1960 y 1970, b) la crisis del petróleo de mitad de los 70 que produce una necesidad de realizar una reducción del coste presupuestario y, c) las nuevas formas de gobernanza de finales de los años 80 y la evaluación del sector público.

Nos encontramos actualmente, con un discurso que gira en torno a la necesidad de desarrollar procesos de evaluación para mejorar la calidad y la eficacia de las políticas públicas. Esta mejora de la calidad se pretende alcanzar en base a las siguientes propuestas enunciadas por la Comisión Europea en 2011 (Zapico-Goñi, 2010, p.6):

- Reforzar la cooperación institucional (Parlamento Europeo- Consejo de Ministros- Comisión -Europea) para la evaluación y desarrollar una colaboración más estrecha con los Estados Miembros y la sociedad.

- ❑ Aumentar la capacidad de evaluación de la Comisión y los Estados Miembros.
- ❑ Desarrollar instrumentos y procedimientos participativos para evaluar la acción legislativa y presupuestaria de la Unión Europea.
- ❑ Mejorar los sistemas de seguimiento y disponibilidad de datos empíricos en los Estados Miembros.
- ❑ Integrar la evaluación en las funciones de planificación y presupuestos; aumentar la transparencia y difusión proactiva de los resultados de la evaluación.
- ❑ Construir una cultura de resultados que conlleve una toma de decisiones basada en el análisis más que en concesiones ad hoc.

Somos conscientes de que los resultados, tanto positivos como negativos, de una política activa de empleo concreta no van a cambiar el modelo que rige en la Unión Europea, pero si estos resultados se dan en varios programas, sobre todo detectando sus debilidades, acabarán “haciendo mella en los responsables políticos y administrativos” (Ballart Hernández, 2005, p. 224).

### 3.3. Evaluaciones de programas de formación y asesoramiento

En este epígrafe se pretende dar una visión global de algunas de las evaluaciones de programas de formación y asesoramiento que se han realizado en las últimas décadas tanto en el ámbito internacional como nacional.

Delajara, Freije y Soloaga (2006), realizan una evaluación de los programas denominados Becas de Capacitación para trabajadores desempleados en México. Los beneficiarios de los programas de formación de 3 meses, recibían una ayuda económica equivalente al salario mínimo. El objetivo de los programas era capacitarlos para su inserción laboral. Los efectos fueron medidos a través de métodos paramétricos y no paramétricos. En ambos casos, los efectos del tratamiento fueron significativamente positivos en términos de salario percibido, sin embargo, variaban en relación al método usado en relación al impacto en el tipo de empleo (asalariado o autónomo) o años evaluados.

Santiago Consultores Asociados (como se citó en García-Huidobro, 2002) realizó una evaluación de programas para desempleados en Chile en 1998. Los efectos fueron medidos a través de métodos cuasi-experimentales, y evidencian impactos positivos en la inserción de los usuarios en empleos formales, aunque no en los salarios.

Igualmente el estudio de Meyer (2000) -Lessons from U.S. employment insurance experiment- evaluó el impacto de un programa de asesoramiento para la búsqueda de empleo con desempleados en Estados Unidos. Los resultados muestran efectos positivos de los beneficiarios

frente a los no beneficiarios, ya que en estos el tiempo de desempleo previo al acceso al empleo era menor, oscilando entre una y cuatro semanas.

En la misma línea, nos encontramos con la investigación realizada por el Departamento de Trabajo de Nueva Zelanda (como se citó en Alonso Ramos, 2008) el cuál encontró efectos positivos del programa integrado de empleo evaluado que constaba de entrevistas, talleres de trabajo de una semana, seguimientos y certificación. Los resultados muestran que el grupo tratamiento tenía un 40% más de posibilidades de encontrar empleo que el grupo de comparación.

Coincidentes con los resultados del estudio de Friedlander, Greenberg y Robins (1997), realizado en Australia al evaluar el impacto de un taller de búsqueda de empleo a los 6 meses de su realización mediante la aplicación de una encuesta. Los investigadores encuentran efectos positivos del programa al compararlo con un grupo de no participantes con similares características observables. Dichos efectos son más visibles en los usuarios con menores niveles de formación.

Asimismo, Meager y Evans (2002) evaluaron el impacto de un programa de asesoramiento al empleo en el Reino Unido. Para la recogida de la información, al igual que el estudio de Friedlander et al (1997), se aplicó una encuesta a los 6 meses de la realización de la acción. Se evidencian efectos positivos en los beneficiarios en comparación a un grupo control, ya que estos acceden al empleo una media de cincuenta y cinco días antes.

Sin embargo, el estudio realizado por Fay (2001) en Holanda sobre el impacto de un programa de ayuda a la búsqueda de empleo, integrado por módulos de orientación profesional y asistencia a la búsqueda de empleo,

para jóvenes, evidencia escasas diferencias entre el grupo participante y el grupo control en términos de acceso al empleo.

En Suecia nos encontramos con los estudios de Richardson y Berg (2001) y Regnèr (2002) sobre la evaluación de programas de formación a desempleados. El primero de los trabajos, en el que se realiza una evaluación del efecto de la transición del desempleo al empleo usando información de 2 bases de datos administrativas combinadas desde el periodo de Enero de 1993 a Junio de 2000, encontró efectos positivos a corto plazo. Dichos efectos positivos en la transición del desempleo al empleo disminuían con el paso del tiempo, lo que suponía para los autores un estudio en profundidad de las causas de la pérdida de la efectividad del programa.

Regnèr (2002) investigó los efectos de un programa de formación a desempleados, cuya mera participación daba derecho a percibir prestación. La información para el tratamiento de los datos se obtuvo a través de una base de datos institucional, y el análisis fue realizado a través de diferentes métodos no experimentales. El trabajo señaló que los cursos de formación no tuvieron efectos sobre los beneficiarios, e incluso tuvieron un efecto negativo sobre sus ingresos debido a que algunas personas pudieron haberse apuntado al curso por el hecho de recibir la prestación y no por mejorar sus posibilidades de acceso al empleo.

En el panorama nacional, aunque como hemos comentado con anterioridad la cultura evaluadora es reciente, nos encontramos con investigaciones que abordan diferentes metodologías, como se detallará a continuación:

El estudio de Herrarte Sánchez y Sáez Fernández (2004) -Formación empleo: una evaluación- sobre los programas de formación del Plan Nacional de Empleo del Reino de España (PNAE), determina si se ha dado un incremento en la consecución de un empleo originado por la participación, en comparación a un grupo control, a partir de las diferencias entre las tasas de empleo de ambos grupos mediante un modelo logit. La obtención de la información se realizó a través de datos del INEM y de la Seguridad Social. Los resultados son coincidentes con los de Richardson y Berg (2001), ya que la formación incrementa la inserción laboral de los participantes a corto plazo (6 meses), pero este efecto disminuye con el paso del tiempo (18 meses). Además determinan que las mujeres participantes tienen mayores tasas de inserción que las no participantes.

Alonso Ramos (2005 y 2008) en sendos estudios, evalúa programas integrados de acciones informativas, evidenciando un efecto positivo de los usuarios ya que aumenta significativamente su ocupación y desciende el paro.

En el caso de los estudios realizado por Arellano (2003a y 2005), los resultados son más dispares. El primero de ellos – Do training programmes get unemployemet back to work?- A look at the Spanish experience- evalúa la efectividad de los cursos de formación para desempleados en comparación con un grupo control mediante el método matching, medida en número de días en desempleo entre la finalización del curso y el primer día de trabajo. Los resultados no demuestran efectos positivos entre los beneficiarios en comparación a los no beneficiarios. Sin embargo, el estudio realizado en 2005 en el que se evaluaban los cursos del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional del año 2000, evidencia efectos positivos en las mujeres en la probabilidad de lograr un empleo.

Han obtenido resultados en la misma línea, Herrarte, Moral-Carcedo y Sánchez-Romero (2006), analizando la eficacia de los programas de orientación profesional para el empleo y asesoramiento al autoempleo (OPE-AA), a través de registros del INEM y la Seguridad Social. El impacto sobre la inserción de los participantes en comparación al grupo control ha sido inferior, en términos generales, pero si se desagrega por colectivos específicos, y según sexo, edad y tiempo en desempleo aumenta la efectividad de la medida.

Por último, el estudio reciente publicado por de Miguel, San Fabián, Belver y Argüelles (2012) sobre la evaluación de la inserción laboral de los participantes en la formación profesional para el empleo en Asturias, en base al modelo global de evaluación, ya comentado, a través de un análisis de la inserción laboral de los usuarios a los 6 y 12 meses mediante entrevistas telefónicas y consulta directa de la vida laboral, determinaron que los resultados en términos de inserción eran “notablemente positivos y justifican la apuesta continuada [...] por este tipo de formación como pilar de las políticas activas de empleo” (p. 613).

En resumen, los resultados hallados en las evaluaciones de las políticas activas son dispares. Los estudios que se han detallado son unas pinceladas de lo que se ha estado trabajando en la evaluación de la formación tanto a nivel internacional como del estado español, pero en líneas generales son coincidentes en las conclusiones extraídas en la medida en que la participación en los programas de formación tiene un efecto positivo y significativo sobre la salida del desempleo (Anxo, Carcillo, y Erhel, 2001; Boeri y Burda, 1996; Koning y Arents, 2001), siendo este mayor a corto plazo, pero no influyen en la salida del paro hacia la ocupación (García Serrano et al., 2001) (Tabla 14 y 15).

Rocha Sánchez (2010) en una recopilación de evaluación de medidas de fomento del empleo, puestas en marcha tras la crisis de 2008, alude a un impacto positivo de estas acciones para la reducción del paro, así como para el aumento de la ocupación, si bien reconoce que su alcance es limitado y que dependerá en gran medida de su puesta en marcha junto con otras políticas que contribuyan a la dinamización económica y, por ende, productiva.

Tabla 14. Resultados de evaluaciones internacionales de políticas activas de empleo

<b>Autor</b>	<b>País</b>	<b>Medida</b>	<b>Resultados de participación</b>
Richardson y Berg (2001)	Suecia	Programa de formación	+ en acceso al empleo en comparación a grupo control, pero disminuye con el paso del tiempo.
Regnèr (2002)	Suecia	Programa de formación	0 en acceso al empleo. - en ingresos.
Meager y Evans (2002)	Reino Unido	Programa de Asesoramiento al empleo	+ en acceso al empleo en comparación a grupo control (de media 55 días antes).
Friedlander et al. (1997)	Australia	Taller de búsqueda de empleo	+ en acceso al empleo, y estos aumentan en los usuarios con menor nivel de formación.
Fay (2001)	Holanda	Programa para jóvenes a la búsqueda de empleo	0 en acceso al empleo en comparación al grupo control.
Departamento de Trabajo de Nueva Zelanda (como se citó en Alonso Ramos, 2008)	Australia	Programa de formación integrado	+ en acceso al empleo en comparación al grupo control.
Meyer (2000)	EE.UU	Programas de asesoramiento a la búsqueda de empleo	+ en acceso al empleo en comparación al grupo control en tiempo.
Santiago Consultores Asociados (García-Huidobro, 2002)	Chile	Programas de capacitación para desempleados	+ en inserción de usuarios en empleos formales. 0 en los salarios
Delajara et al. (2006)	México	Becas de capacitación para desempleados	+ en ingresos. 0 – en tipo de empleador y años analizados.

Nota: +: efecto positivo, - efecto negativo, 0: sin efecto

Tabla 15. Resultados de evaluaciones nacionales de políticas activas de empleo

<b>Autor</b>	<b>Medida</b>	<b>Resultados de participación</b>
Mato Díaz (2002)	Programa de formación	+ en acceso al empleo y tiempo trabajado del grupo tratamiento en comparación con el control. 0 en tasa de ocupación e ingresos.
Arellano (2003a)	Curso de formación	0 acceso al empleo en comparación al grupo control
Alonso Ramos (2005, 2008)	Programas Integrados de Acciones Informativas	+ en acceso al empleo de los beneficiarios
Herrarte et al. (2006)	Programa de Orientación Profesional para el empleo y Asesoramiento al Autoempleo	0 en acceso al empleo en comparación al grupo control. + en acceso al empleo para el colectivo de mujeres.
Herrarte Sánchez y Sáez Fernández (2004)	Programa de empleo-formación	+ generales en acceso al empleo a los 6 meses, pero que disminuyen con el paso del tiempo (12 meses).
de Miguel et al. (2012)	Cursos de formación profesional	+ en acceso al empleo a los 12 meses.

Nota: +: efecto positivo, - efecto negativo, 0: sin efecto

### 3.4. Métodos de evaluación

Los estudios referenciados, usaban diferentes métodos para calcular el impacto de las medidas de formación y asesoramiento, métodos experimentales, cuasi experimentales, observacionales, o realizaban un tratamiento de los datos descriptivos.

A la hora de realizar una evaluación de las políticas de fomento del empleo desde la inferencia causal el objetivo que se pretende será el de determinar su efectividad, a fin de que sirvan para diseñar políticas socialmente más eficaces y rentables (Alonso-Borrego y Carrasco, 2009).

En el siguiente epígrafe haremos un acercamiento al análisis matching como método no experimental de evaluación de las políticas activas del mercado de trabajo, para estimar el efecto de la formación, método que será utilizado en el apartado empírico para determinar la causalidad, es decir, si haber accedido a un empleo viene determinado por la participación en el programa.

#### **Método Experimental**

La característica principal del método experimental es que la creación del grupo control (aquellos que no van a participar en la medida) se realiza de forma aleatoria, por lo que se demuestra independencia de su efecto. Con ello prueba que de haber diferencias entre ambos grupos (tratamiento y control), estas se deben al tratamiento, ya que han sido constituidos estadísticamente equivalentes en todos los aspectos salvo en la participación.

Es el método utilizado mayoritariamente en Estados Unidos para la evaluación de la eficacia de las políticas activas de empleo, pero como destaca Rivero Recuenco (2003) existe gran dificultad en la conformación de un grupo control con idénticas características al grupo tratamiento, a la vez que nos encontramos con inconvenientes éticos al perjudicar a un grupo de no participantes mientras que se le da ventaja a otros.

### **Método no Experimental**

En Europa son más frecuentes las evaluaciones de corte no experimental, frente a las experimentales. Al no haber un grupo control propiamente dicho, se conforma un grupo con los no participantes en las acciones, con similares características a los participantes, partiendo de unos supuestos que nos permitan eliminar los sesgos de selección.

Dentro del enfoque no experimental, tres son los más usados en la evaluación de políticas activas de empleo en términos de formación: el matching o emparejamiento, diferencias en diferencias y el método de variables instrumentales. Cada uno de los métodos trata de eliminar el sesgo de selección. El sesgo de selección se refiere a las diferencias entre el grupo tratamiento y el grupo control (Cueto Iglesias, 2005).

En el caso del método matching las diferencias se producen en características observables (formación, años trabajados, ingresos,...) por lo que si el emparejamiento se realiza con otra persona con similares características del grupo control, las diferencias en las variables estudiadas se deberán exclusivamente al tratamiento (Arellano, 2006).

En el método de diferencias en diferencias, el grupo participante y el control difieren en características inobservables (aspiraciones, deseos,...)

Cuando se usan variables instrumentales, el efecto del tratamiento está relacionado con una variable instrumento afectando a la probabilidad de participar, pero no en el resultado (Cueto Iglesias, 2005).

Este tipo de análisis no pueden considerarse experimentales ya que la asignación del grupo control y del tratamiento no se ha realizado de forma aleatoria.

#### 3.4.1. MATCHING

Aunque existen diferentes modelos para estimar el efecto causal de una política de empleo, el método matching ha cobrado una gran relevancia en los estudios observacionales en las últimas décadas en diferentes campos desde que fueron introducidos por Rosenbaun y Rubin en 1983 (Affuso, 2010).

Desde este punto de vista respondemos a la pregunta ¿cuál es el efecto del tratamiento? o lo que es lo mismo, ¿cuál es el efecto causal de una determinada política, sobre la variable que queremos medir? Lo que se pretende es que los resultados obtenidos describan la situación laboral de los beneficiarios de un determinado programa, grupo de tratamiento, transcurrido un período de tiempo relativamente corto (de entre 6 a 18 meses). Sin embargo, nos encontramos con el problema que detallan Cueto Iglesias y Mato Díaz (2004) que no es otro que el desconocimiento de, hasta qué punto el cambio en la situación laboral del participante viene determinado por la participación en el programa, si no probamos el efecto causal. Efecto causal entendido en términos de variación en la variable objeto de estudio que se debe exclusivamente al tratamiento y no a otros factores.

Por lo tanto, para un participante el impacto se mide como la diferencia entre el valor de su variable resultado en su situación actual ( $Y_1$ ), en la que participa en el programa, y el valor de su resultado contrafactual en la situación hipotética de que no hubiera participado en el programa ( $Y_0$ ). Por lo tanto se determinaría qué habría ocurrido de no haber participado.

De poder observarse ambos supuestos, el efecto del tratamiento en el individuo se calcularía como la diferencia entre los dos resultados, siendo 1 la participación en un programa (tratamiento) y 0 la no participación, expresados como  $\Delta = (Y_1 - Y_0)$ . Siendo  $\Delta$  el impacto del programa.

Como no es posible conocer  $Y_1$  e  $Y_0$  para el mismo sujeto, surge la necesidad de la estimación del contrafactual, es decir, un grupo de comparación o control adecuado, a partir del cual estimar el resultado sin participación. Para lo cual se redefine el problema y se pasa del nivel del individuo al de la población estimando el valor medio de  $\Delta$  (Heckman, LaLonde y Smith, 1999; Mato Díaz y Cueto Iglesias, 2008).

Mediante el matching se pueden calcular tanto el efecto medio del tratamiento (average treatment effect ATE) como el efecto del tratamiento sobre los tratados (average treatment effect on the treated ATT).

El **efecto medio del tratamiento** será el efecto derivado de seleccionar aleatoriamente una persona con unas características determinadas y cambiarle del estado no recibir tratamiento 0 al estado 1 recibirlo, sería  $E(Y_1 - Y_0 | X) = E(\Delta | X)$

El **efecto del tratamiento sobre los tratados**, es el que cobra mayor relevancia en los estudios debido al interés de conocer el impacto de una medida determinada sobre el grupo específico de sujetos al que se le ha aplicado un programa determinado (Palma Martos, Borra Marcos, González Camacho y Aguado Quintero, 2009), donde D es una variable dummy que indica la participación (1) o no participación (0) en el programa sería:

$$\Delta_{ATT} = E(Y_1 - Y_0 | X, D=1) = E(\Delta | X, D=1)$$

Para lo que necesitaríamos conocer el efecto de los beneficiarios de no haber participado,  $E(Y_0 | X, D=1)$ . Esto se soluciona con la construcción del contrafactual.

Existen diferentes métodos y modelos que proporcionan opciones para construir el contrafactual, de entre ellas la principal clasificación se divide en experimentales y no experimentales todos ellos pretenden la eliminación o disminución en su mayoría del sesgo de selección. Existen dos maneras de selección del grupo control para minimizar este sesgo (Durán, 2004):

- Encontrando individuos idénticos a los participantes con respecto a todas las características relevantes excepto la participación en el programa de formación.
- O se controla todas las diferencias relevantes que existen entre los participantes y los no participantes.

La comparación entre el grupo tratamiento y el grupo control permite determinar el efecto medio del tratamiento más un sesgo de selección (donde el error de selección aparece entre corchetes) que como ya hemos

comentado, los distintos métodos tratan de eliminar o minimizar (Caliendo, 2006), ya que si no los efectos del tratamiento se podrían deber a las diferencias en las características previas entre unos y otros.

$$E [Y | D=1] - E [Y | D=0] = E [Y_1 | D=1] - E [Y_0 | D=1] = \\ E [Y_1 - Y_0 | D=1] + \{E [Y_0 | D=1] - E [Y_0 | D=0]\}$$

La solución consistiría en aceptar la condición de que el sesgo es nulo,  $E (Y_0 | D=1) = E (Y_0 | D=0)$ , esto sería posible si ser tratado o no fuese independiente de los valores del resultado  $Y_0$ ,  $Y_1 \perp D$  (Arellano, 2006), supuesto que se alcanzaría con la asignación aleatoria a los grupos, propio de los modelos experimentales.

A través del matching o emparejamiento se restablecerán las condiciones de un experimento mediante la construcción de un grupo de comparación similar al grupo tratamiento, con ello se elimina el sesgo de selección al condicionarlo a las variables observables (Palma Martos et al., 2009).

Las maneras de reducir el sesgo de selección serán (Mato Díaz y Cueto Iglesias, 2009):

- La comparación de individuos comparables entre aquellos que se encuentren en la región común (common support).
- La ponderación de cada individuo para que ambos grupos, control y tratamiento, tengan la misma distribución de variables observables.
- Obtención de datos lo más completos posibles, a fin de reducir el sesgo basado en variables inobservables.

Por lo que el método matching consistirá, de forma sintética, en la realización de emparejamientos entre unidades del grupo tratamiento y el grupo control que tengan las mismas características en las variables observables. Con lo que el efecto medio del tratamiento sobre los tratados resultará de la media de las diferencias entre los resultados de ambos grupos tras los emparejamientos (matches).

El problema de eliminar el sesgo de selección condicionándolo a las características observables surge cuando tenemos muchas variables (sexos, edad, nivel de estudios, estado civil, experiencia laboral, tiempo en desempleo,...), y para solucionar esta dimensionalidad Rosenbaum y Rubin (1983) propusieron condicionar en el propensity score o puntuación de asignación (Cueto Iglesias y Mato Díaz, 2004).

El matching asume el supuesto de independencia condicionada donde la adopción del tratamiento es independiente de los valores potenciales de la variable objeto de estudio  $Y$ , dadas las características observables  $X$  (Arellano, 2006).

$$(Y_0, Y_1) \perp D \mid X$$

Siendo la probabilidad de participar en el programa (propensity score) (Durán, 2004):

$$P(X) = \text{pr}(D=1 \mid X)$$

Teniendo en cuenta los supuestos enunciados “el resultado de la participación en un programa es el mismo para participantes y no participantes, una vez controlado por las variables  $X$  o por la probabilidad de asignación  $P(x)$ ” (Mato Díaz y Cueto Iglesias, 2008, p.65), en base a lo demostrado por Rosenbaum y Rubin, si:

$(Y_0, Y_1) \perp\!\!\!\perp D \mid X$  y  $0 < P(x) < 1$ , donde  $P(x) = \text{pr}(D=1 \mid X)$  entonces

$(Y_0, Y_1) \perp\!\!\!\perp D \mid P(x)$

Una vez calculado el propensity score ya podemos estimar el efecto medio del tratamiento sobre los tratados (ATT):

$$ATT = \sum_{i \in \{D_i \cap S_{10}\}} \{y_i - \hat{y}_i\} \omega_i$$

$y_i$  es el resultado para un individuo  $i$  del grupo de tratamiento, mientras que  $\hat{y}_i$  es el resultado del individuo del grupo de comparación con el que se realiza el emparejamiento calculado como:

$$\hat{y}_i = \sum_{j \in C^0(p_i)} w_{ij} y_j$$

$C^0(p_i)$  grupo de observaciones vecinas del individuo  $i$  del grupo de tratamiento en el grupo control,  $w_{ij}$  ponderación de la observación  $j$  del grupo control para formar una unidad comparable a la observación  $i$  del grupo tratamiento (Blundell, Dearden, Sianesi, 2004).

$S_{10}$  región común

$\omega_i$  ponderación igual a  $[1/\text{número de tratados en } S_{10}]$

De lo que se deriva que “el efecto medio del tratamiento para los tratados se calcula como la diferencia entre el resultado para los individuos del grupo tratamiento y del grupo control, teniendo en cuenta el número de individuos en el rango común” (Cueto Iglesias y Mato Diaz, 2005, p.18).

Existen diferentes métodos matching, algunos especialmente útiles cuando se usan variables continuas debido a la dificultad de encontrar dos

observaciones con el mismo valor, ya que estos métodos nos permitirán realizar emparejamientos con una media ponderada de observaciones del grupo de comparación con reemplazamiento o no. Si se permite el reemplazamiento, una unidad del grupo control puede ser pareja de varias del grupo tratamiento, lo que reducirá el sesgo ya que aumenta el número de pares posibles (Abadie e Imbens, 2006).

Los métodos matching más usados son (Becker e Ichino, 2002):

- Nearest neighbour matching (vecino más cercano): con ese tipo de matching se empareja una observación del grupo con otra del grupo tratamiento que tenga el propensity score más cercano.
- El kernel matching: se emparejan las observaciones de los tratados con una media ponderada de todas las observaciones de los no tratados, siendo las ponderaciones inversamente proporcionales a las distancias entre los propensity score del grupo tratamiento y del control.
- Matching con estratificación: consistirá en primer lugar en dividir el rango de puntuaciones del propensity score en intervalos, de tal manera que cada intervalo de tratados y de control contengan, de término medio, el mismo propensity score. Posteriormente se realizarán los emparejamientos entre el grupo tratamiento y control dentro de cada uno de los estratos.

Métrica de Mahalanobis: a diferencia de en los métodos anteriores la distancia entre las observaciones es multivariante (siendo en el vecino más

cercano y en el kernel euclídea), lo que ayuda a reducir los sesgos de selección.

Rosenbaum y Rubin (1983), aunque conscientes de la existencia de alternativas al matching, enumeraron cuatro razones por las que este método es más “atractivo”, ya que:

- Una vez realizados los emparejamientos entre el grupo control y el tratamiento, el matching permite a los investigadores relativamente poco “sofisticados” apreciar inmediatamente la equivalencia de los grupos tratamiento y control y ajustar las variables que intervienen.
- Aunque el modelo subyacente a un ajuste estadístico sea correcto, la varianza de la estimación del efecto medio del tratamiento será menor en muestras emparejadas que en muestras al azar ya que las distribuciones de  $X$  en tratados y grupos de control son más similares en muestras emparejadas que en muestras aleatorias.
- El ajuste del modelo basado en muestras emparejadas es generalmente más robusto a las desviaciones de la forma del modelo subyacente que el basado en el modelo en muestras aleatorias, principalmente debido a la menor dependencia de las extrapolaciones de modelos.
- En estudios con recursos limitados, pero con un gran grupo control y muchas variables confusoras, las variables de confusión a menudo pueden ser controladas por un matching

multivariante, pero si se tienen tamaños de muestras pequeños en los grupos finales, no se puede controlar las variables confusoras, aspecto subyacente a los estudios experimentales.

Autores como Dehejia y Wahba (2002) aluden a los beneficios del propensity score matching para reproducir los resultados del análisis experimental, sin embargo Smith y Todd (2005) muestran sus limitaciones ya que los resultados son muy sensibles tanto a la selección de la muestra como a la de las variables usadas para el cálculo del propensity score.

## RESUMEN

---

La escasez de evaluaciones de políticas del mercado de trabajo en materia de empleo viene en parte supeditada a la falta de estadísticas rigurosas sobre la incidencia de la formación, cuya medición resultaba casi imposible debido a la dificultad de encontrar una muestra suficiente de participantes en los cursos ya que en su mayoría pertenecen a la educación no reglada, son de corta duración, existe heterogeneidad a la hora de determinar los mecanismos de evaluación por parte de las Comunidades Autónomas, existe escasa claridad de la información referida hacia la ejecución de las medidas adoptadas en el ámbito territorial, insuficiente desarrollo de estudios de evaluación desde el ámbito académico, unido todo ello a la escasa tradición evaluadora que posee España.

Si hacemos una revisión de lo que ha sucedido en los últimos años en materia de evaluación de las políticas activas de empleo, podemos decir en cuanto a aspectos a tener en cuenta para su mejora que:

- Muchas de las evaluaciones que se han venido realizando sólo se centran en los resultados de los individuos participantes en los programas en un corto periodo de tiempo (siendo este periodo de seis meses a un año), esto puede incidir en la valoración que se está haciendo acerca de la tasa de rendimiento de las acciones desarrolladas.
- Las variables que se marcan para su análisis suelen ser muy reducidas. Pocos estudios se centran en la relación entre las políticas activas del mercado de trabajo y la duración de los empleos.
- De trabajos empíricos como el de Fina Sanglas (2001a; 2001b) y Alujas Ruíz (2003) se puede extraer que un mismo programa que se desarrolle dentro de las políticas activas de empleo puede conseguir resultados muy diferentes si este se enmarca en un escenario de trabajo generador de empleo en sí mismo o si por el contrario el mercado de trabajo en el que se da está sustancialmente limitado para la creación de empleos.
- Así mismo, aunque se planifiquen acciones similares en los diferentes países para los colectivos con riesgos de exclusión en el mercado de trabajo, estas acciones siempre tendrán que estar contextualizadas, teniendo muy en cuenta en el lugar en el que se encuadran y no evaluarlas de una forma aislada sólo atendiendo a su grado de inserción como es habitual, ya que hay que tener en cuenta tanto el contexto macroeconómico general como el marco de las condiciones del mercado de trabajo.

- ❑ Por lo que se ha constatado que los programas más eficaces son los que se dirigen a grupos específicos de población como son los colectivos con riesgo de exclusión (mujeres, jóvenes, parados de larga duración, mayores de 45 y discapacitados).
- ❑ Se debe desarrollar una metodología de evaluación que permita que se realice un ajuste entre las características del programa, los fines que se persiguen con la evaluación y los requisitos que han sido establecidos por la Comisión Europea.
- ❑ Los programas deberán poseer, por lo tanto, mayor flexibilidad en su aplicación para que así favorezca la descentralización no sólo de los procesos de evaluación si no también los procesos de planificación y gestión.

Por último y a modo de conclusión de este epígrafe cabe destacar que la evaluación se presentará, en la línea de Díaz y Rosales (2003, p. 46), “como un tipo de investigación que tiene como finalidad el análisis de la estructura, el funcionamiento y los resultados de las políticas, los programas y los proyectos sociales”. Por lo tanto podemos considerar a la evaluación como una herramienta de ayuda para el diseño, ejecución y mejora de los efectos e impactos de las políticas de empleo, y a través de ella se podrán ir detectando tanto sus puntos débiles como sus áreas de mejora a fin de conseguir los objetivos propuestos o pudiéndose dar, si fuera necesario, un cambio en los objetivos si se ven que estos han cambiado en base a las necesidades de los usuarios del programa (Osuna Llana, 2002).



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Abadie, A. e Imbens, G. W. (enero, 2006). Large sample properties of matching estimators for average treatment effects. *Econométrica*, 74 (1), 235-267. Recuperado de <http://www.hks.harvard.edu/fs/aabadie/smep.pdf>
- Affuso, A. (septiembre, 2010). Do public subsidies reduce credit rationing? A matching approach. *Munich Personal Repec Archive*, 24874.
- Alba, A. (1999). *Un estudio microeconómico sobre los determinantes y efectos de la formación en España*. Documento Interno. Madrid: Fundación Argentaria.
- Alonso-Borrego, C., Arellano, A., Dolado, J.J. y Jimeno, J.F. (2004). *Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Alonso-Borrego, C. y Carrasco, R. (2009). Inferencia causal y evaluación de políticas públicas: metodología y aplicaciones. En J.I. García Pérez (Coord.), *Metodología y diseño de estudios para la evaluación de políticas públicas* (pp. 25-52). España: Antoni Bosch.
- Alonso Ramos, E. (2005). Descripción e impacto de dos programas de empleo. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 56,165-175.

- Alonso Ramos, E. (2008). Modelo organizativo y evaluación de programas de empleo. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 71, 149-168.
- Alujas Ruíz, J.A. (2003). *Políticas activas de mercado de trabajo en España. Situación en el contexto europeo*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Alujas Ruíz, J.A. y López Tamayo, J. (2006). Efecto de las políticas activas sobre el proceso de emparejamiento en el mercado de trabajo español. *Revista asturiana de economía*, 36, 77-95.
- Anxo, D., Carcillo, S. y Erhel, C. (2001). Agregate impact analysis of active labour market policy in France and Sweden: a regional approach. En J. de Koning y H. Mosley (cords.), *Labour market policy and unemployment* (pp.49-76). Londres:Edward Elgar.
- Arellano, A. (2003a). *Do training programmes get the unemployed back to work? A look at the Spanish Experience*. Universidad Carlos III: Mimeo
- Arellano, A. (2003b). *How labour market reforms “at the margin” affect employment stability: a look at the Spanish Case*. Universidad Carlos III: Mimeo.
- Arellano, A. (febrero, 2005). Evaluating the effects of labour market reforms “at the margin” on unemployment and employment stability: the Spanish case. *Working Paper, Economic Series*, 5. Universidad Carlos III. Recuperado de <https://sites.google.com/site/alfonsoarellano/pagina-de-inicio/investigacion>

- Arellano, A. (2006). Una revisión sobre los métodos de estudio y evaluación en las políticas activas de empleo. *Working papers*, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, S.A. Recuperado de <http://econpapers.repec.org/paper/iviwpasec/2006-06.htm>.
- Ayala, L. y Rodríguez, M. (2006). The Latin Model of Welfare: Do Insertion Contracts reduce long-term dependence? *Labour economics*,13, 799-822.
- Ayala, L. y Rodríguez, M. (2007). Barriers to employment and welfare duration. *Journal of Policy Modeling*,29,237-257.
- Ayala, L. y Rodríguez, M. (febrero, 2011). *Health-related effects of welfare-to-work policies: evidence from Spain*. Trabajo presentado en el XVIII Encuentro de Economía de Economía Pública, Málaga.
- Ballart Hernández, X. (2005). Política europea de empleo para mujeres inactivas: ¿cómo sabremos si estamos acertando? *Ekonomiaz*, 60 (1), 210-231.
- Becker, S. O. e Ichino, A. (2002). Estimation of average treatment effects based on propensity scores. *The Stata Journal*, 2 (4), 358-377. Recuperado de <http://www.stata-journal.com/sjpdf.html?articlenum=st0026>
- Berman, P. (1980). Thinking about programmed and adaptive implementation. En H. Ingrand y D. Mann, *Why policies succeed or - fail?*(pp.37-56)Londres:Sage.

- Blundell, R., Dearden, L. y Sianesi, B. (2004). *Evaluating the impact of education on earning in the UK: models, methods and results from the NCDS*. London: Centre for the Economics of Education. Recuperado de [http://eprints.lse.ac.uk/19451/1/Evaluating\\_the\\_Impact\\_of\\_Education\\_on\\_Earnings\\_in\\_the\\_UK\\_Models\\_Methods\\_and\\_Results\\_from\\_the\\_NCDS.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/19451/1/Evaluating_the_Impact_of_Education_on_Earnings_in_the_UK_Models_Methods_and_Results_from_the_NCDS.pdf)
- Boeri, T. y Burda, M.C. (1996). Active labour market policies, Jobs matching and the Czech miracle. *European Economic Review*, 40 (3-5), 805-817.
- Caliendo, M. (2006). *Microeconomic Evaluation of Labour Market Policies*. Berlin: Springer-Verlag.
- Castillo Arredondo, S. y Cabrerizo Diago, J. (2008). *Evaluación de programas de intervención socioeducativa: agentes y ámbitos*. Madrid: Pearson Educación.
- Cebrián, J., Moreno, G. y Toharia, L. (2011). *Evaluación microeconómica de los programas de fomento del empleo indefinido a partir de datos de los servicios públicos de empleo y de la muestra continua de vidas laborales*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Cueto Iglesias, B. (2005). *Políticas activas de mercado de trabajo. Tres análisis empíricos en un marco regional* (Tesis inédita de doctorado). Universidad de Oviedo, Oviedo.
- Cueto Iglesias, B. (2006). El gasto en políticas activas del mercado de trabajo en la Unión Europea: evolución y distribución según sus medidas. *Boletín Económico del ICE*, 2875 ,55-68.

- Cueto Iglesias, B. y Mato Díaz, F.J. (junio, 2004). *El matching como técnica de evaluación de políticas: una aplicación a las políticas de fomento del empleo*. Trabajo presentado al VII Encuentro de Economía Aplicada, Vigo. Recuperado de <http://www.alde.es/encuentros/anteriores/viieea/trabajos1.html>
- Cueto Iglesias, B. y Mato Díaz, F. J. (diciembre, 2005). *Evaluación mediante matching de la formación ocupacional: un estudio de caso para España*. Trabajo presentado al XXX Simposio de Análisis Económico, Murcia. Recuperado de <http://www.webmeets.com/files/papers/SAE/2005/183/SAE%202005%20Cueto%20&%20Mato.pdf>
- de Koning, J. y Arent, M. (2001). The impact of active labour market policy on job hirings and unemployment in the Netherlands. En J. de Koning y H. Mosley (cords.), *Labour market policy and unemployment* (pp.115-136). Londres: Edward Elgar.
- de Miguel, M. y Apodaca, P. (2009). Criterios para evaluar el impacto de los planes de evaluación de la calidad de la Educación Superior. *Revista de Educación*, 349, 295-310.
- de Miguel, M., San Fabián, J.L., Belver, J.L. y Argüelles, M.C. (2011). Evaluación de la satisfacción de los participantes en la formación profesional para el empleo. *Relieve*, 17(1). Recuperado de [www.uv.es/RELIEVE/v17n1/RELIEVEv17n1\\_3.htm](http://www.uv.es/RELIEVE/v17n1/RELIEVEv17n1_3.htm)
- de Miguel, M., San Fabián, J.L., Belver, J.L. y Argüelles, M.C. (mayo-agosto, 2012). Evaluación de la inserción laboral de los participantes

en la formación profesional para el empleo de Asturias. *Revista de Educación*, 358, 599-616.

Dehejia, R.H. y Wahba, S. (2002). Propensity score matching methods for nonexperimental causal studies. *The Review of economics and statistics*, 84 (1), 151-161. Recuperado de <http://users.nber.org/~rdehejia/papers/matching>

Delajara, M., Freire, S. y Soloaga, I. (2006). An evaluation of training for the unemployed in México. *Working Paper*, 9. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?docnum=907641&Cache=True>

Díaz, L.F. y Rosales, R. (2003). *Metaevaluación: evaluación de la evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Costa Rica: Ágora

Dolado, J. y Felgueroso, F. (1997). Los efectos del salario mínimo: evidencia empírica para el caso español. *Moneda y crédito*, 204, 213-261.

Durán, C. (2004). Evaluación microeconómica de las políticas públicas de empleo: aspectos metodológicos. *Revista de Economía Aplicada*, 170, 107-133.

Escudero Escorza, T. (2003). Desde los test hasta la investigación evaluativa actual. Un siglo, el XX de intenso desarrollo de la evaluación en educación. *Relieve*, 9(1), 11-43. Recuperado de [www.uv.es/RELIEVE/v9n1/RELIEVEv9n1\\_1.htm](http://www.uv.es/RELIEVE/v9n1/RELIEVEv9n1_1.htm)

- Escudero Escorza, T. y Correa Piñeiro, A.D. (Coords.) (2006). *Investigación en innovación educativa: algunos ámbitos relevantes*. Madrid: Muralla.
- Fay, R. (2001). *Enhancing the effectiveness of active labor market policies: evidence from program evaluations in OCDE countries*. OCDE: Labor market and social policy occasional paper.
- Fina Sanglas, L. (2001a). *Mercado de trabajo y políticas de empleo*. Madrid: Consejo económico y social.
- Fina Sanglas, L. (2001b). *El reto del empleo*. Madrid: McGraw-Hill.
- Friedlander, D., Greenber, D. y Robins, P. (1997). Evaluating government training programs for economically disadvantaged. *Journal of economic literature*, 35(4), 1809-1855.
- García-Huidobro, G. (diciembre, 2002). *Las políticas de Mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile*. Chile: Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/11631/lc11833e.pdf>
- García Pérez, J.I. y Rebollo Sanz, Y.F. (2009a). The use of permanent contracts across Spanish regions: Do regional wage subsidies work? *Investigaciones económicas*, 33 (1), 97-130.
- García Pérez, J.I. y Rebollo Sanz, Y.F. (2009b). Do wage subsidies affect the subsequent employment stability of permanent workers?: the case of Spain. *Moneda y Crédito*, 228, 65-103.
- García Serrano, C. (2007). Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral. *Política y Sociedad*, 44(2), 135-151.

- García Serrano, C., Malo, M.A., Herranz, V. Davia, M.A. y Toharia, L. (2001). Do active labour market policies matter in Spain? En J. Koning de y H. Mosley (cords.), *Labour market policy and unemployment* (pp.137-160). Londres:Edward Elgar.
- Gazier, B. (2000). Evaluación de las políticas activas de empleo: experiencias europeas. En VV.AA, *La evaluación de las políticas de ocupación* (pp. 47-74). Madrid: MTAS.
- González-Blanch, F. (2010). Consecuencias de la crisis financiera y social sobre la gobernanza del Modelo Social Europeo y el papel de la evaluación. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*,4,79-100.
- Heckman, J.J., LaLonde, R.J. y Smith, J.A. (1999). The economics and econometrics of active labour market programs. En O. Ashenfelter y D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics* (Volume III, pp. 1865-2097).Elsevier Science B.V.
- Herrador Buendía, F. (2008). *Política social de Mercado de trabajo en España. El origen del proceso de europeización de la política de fomento del empleo*. Valencia:Tirant lo Blanch
- Herrarte, A., Moral-Carcedo, J. Sánchez- Romero, M. (2006). Desempleo, búsqueda y políticas activas. *Economic analysis, Working paper series*, 4, 1-31.
- Herrarte Sánchez, A. y Sáez Fernández, F. (2004). Formación-empleo: una evaluación. *Cuadernos de Economía*, 27,147-174.

- Jornet, J.M., Perales, M.J., Suárez, J.M., Pérez Carbonell, M.A., Chiva, I., Ramos, G...., Sánchez Delgado, P. (2001). La evaluación de programas de formación: tipos de planes y algunas cuestiones metodológicas. *Revista de Investigación Educativa*, 19 (2), 589-597.
- Malo, M.A., García, C. Davia, M.A. y Hernanz, V. (1999). *Políticas activas de mercado de trabajo y desempleo*. Madrid: Fundación Argenteria-Visor.
- Mato Díaz, F. J. (1999). *La estimación de los efectos sobre el empleo de los programas de formación de desempleados: Un ejercicio experimental*. Universidad de Oviedo: Mimeo.
- Mato Díaz, F.J. (2002). *La formación para el empleo. Una evaluación cuasi-experimental*. Madrid: Civitas
- Mato Díaz, F. J. y Cueto Iglesias, B. (2008). Efecto de las políticas de formación a desempleados. *Revista de Economía aplicada*, 46(16), 61-83.
- Mato Díaz, F. J. y Cueto Iglesias, B. (junio, 2009). A nonexperimental evaluation of training programs evidence for Spain. *Annals of Regional Science*, 43,415-433.
- Meager, N. y Evans, C. (2002). *The evaluation of active labor market measures for the long term unemployed*. Geneva: Employment and training paper.
- Meyer, B.D. (2000). Lessons from U.S. unemployment insurance experiment. *Journal of economic literature*, 33,152-165.

- Monclús, A. y Sabán, C. (2000). Formación y empleo: ¿Qué formación? En A. Monclús (coord.). *Formación y empleo: enseñanza y competencias* (pp. 307-322). Granada: Editorial Comarés.
- Osuna Llaneza, J.L. (octubre, 2002). *La evaluación de las políticas de empleo: hacer de la necesidad virtud*. Trabajo presentado al VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Palma Martos, L., Borra Marcos, C., González Camacho, C. y Aguado Quintero, L. (febrero, 2009). *Una evaluación de los programas de inserción laboral: el caso del programa Redes del Ayuntamiento de Sevilla*. Trabajo presentado al XVI Encuentro de Economía Pública, Granada. Recuperado de file:///C:/Users/Nuria/Downloads/Dialnet-UnaEvaluacionDeLosProgramasDeInsercionLaboral-2942182%20(2).pdf
- Ramos, F. (2004). Políticas de empleo. En C. Viñals (coord.), *Políticas sociolaborales. Un enfoque multidisciplinar*. Barcelona: Ed. UOC.
- Regnèr, A. (2002). A non experimental evaluation of training programs for the unemployed in Sweden. *Labour Economics*, 9, 187-206.
- Richardson, K. y Berg, G. J. (2001). The effect of vocational employment training on the individual transition ate from unemployment to work. *Swedish Economic Policy Review*, 8, 175-213.
- Rivero Recuenco, A. (2003). *Evaluación de políticas activas de empleo: El caso de las formas de intervención cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en España*. Madrid: MTAS.

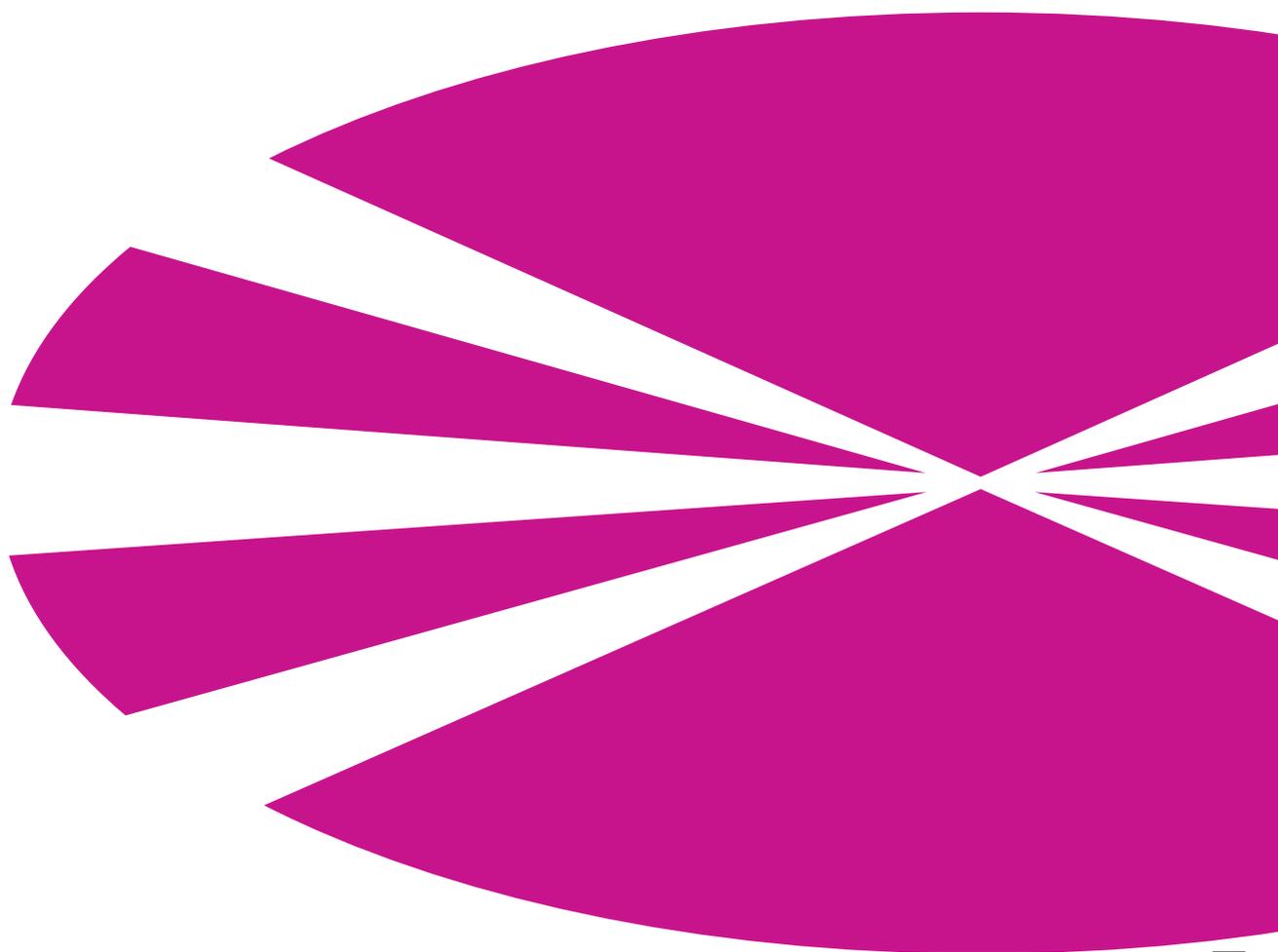
- Rocha Sánchez, F. (diciembre, 2010). Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España. *Estudios de la Fundación*, 42, 1-49.
- Rosenbaum, P. R. y Rubin, D. B. (1983). The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika* 70(1), 41–55. Recuperado de <http://biomet.oxfordjournals.org/content/70/1/41.full.pdf+html>
- Santos Guerra, M.A. (2001). Sentido y finalidad de la evaluación de la universidad. *Revista perspectiva educacional, Instituto de Educación UCV*, 37-38, 9-33.
- Smith, J. A y Todd, P.E (2005). Does matching overcome LaLonde's critique of nonexperimental estimators? *Journal of Econometrics*, 125, 305-353. Recuperado de [http://www.soc.aau.dk/fileadmin/user\\_upload/kbm/VoF/Kurser/2011/kvantitative-metoder/literature/Anders\\_Holm/Smith-and-Todd-Does-matching-overcome-LaLondes-critique.pdf](http://www.soc.aau.dk/fileadmin/user_upload/kbm/VoF/Kurser/2011/kvantitative-metoder/literature/Anders_Holm/Smith-and-Todd-Does-matching-overcome-LaLondes-critique.pdf)
- Suárez Cano, P., Mayor Fernández, M. y Cueto Iglesias, B. (2011). How important is access to employment offices in Spain? An urban and non-urban perspective. *Investigaciones regionales*, 21, 119-140.
- Tan, H. (2003). Evaluating training programs: A primer and global examples. *World Bank Institute, Human Development Division*. Recuperado de [http://info.worldbank.org/etools/docs/library/152354/\(11\)%20Tan%20Training%20Evaluation%20Note.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/152354/(11)%20Tan%20Training%20Evaluation%20Note.pdf)

Wollman, H. (2003). *Evaluating in public sector reform: concepts and practice in international perspective*. Northampton:Elgar.

Zapico-Goñi, E.(2010). El uso de la evaluación como instrumento de gestión y gobernanza en la Unión Europea. *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva Época*, 4. Recuperado de file:///C:/Users/Nuria/Downloads/440-615-1-PB.pdf

## Capítulo 4

# Metodología y desarrollo de la investigación





## Capítulo 4 Metodología y desarrollo de la investigación

INTRODUCCIÓN.....	247
4.1. Planteamiento metodológico.....	249
4.2. Contexto de la investigación.....	250
4.3. Objetivos.....	252
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	253



## INTRODUCCIÓN

---

**E**n los capítulos anteriores hemos abordado de una forma teórica los supuestos que sirven de base para comprender nuestra investigación. En ellos se constata que los recientes cambios producidos a nivel sociológico, políticos, económicos, tecnológicos, de organización empresarial, cultural,... han propiciado modificaciones en el mercado de trabajo (deslocalizaciones, nuevas ocupaciones, aumento del paro, flexibilización, nuevas formas de trabajo), y en las relaciones de los trabajadores con este mercado.

Fruto de estos cambios, y para adaptarse a ellos, la orientación profesional que se concebía en un principio, adecuación de la personalidad del usuario a las exigencias de un puesto laboral ha evolucionado hacia una concepción más dinámica, en constante cambio derivado de los modelos evolutivos y procesuales en los que se enmarca.

Por esa razón, la profunda crisis (o la cuádruple crisis si retomamos el modelo de Barbier, 2004) a la que nos hemos enfrentado en los últimos años, ha puesto de manifiesto la necesidad de una mayor sinergia entre los procesos de orientación y el mercado laboral. La necesidad de que el Servicio Público de Empleo sirva de pilar, no sólo para la cobertura de prestaciones, si no en los procesos de transición entre el desempleo y el empleo, cuando una persona se encuentre en periodos de búsqueda activa de empleo.

Además, los servicios de empleo, junto con las entidades locales velarán por que se cumplan los objetivos comunes en materia de empleo, social, económica, de educación,... mediante la puesta en marcha de acciones específicas, bajo el marco de las políticas activas del mercado de trabajo.

La necesidad de realizar una evaluación de estas acciones es clara, ya que sólo a través de ella podremos determinar su eficacia en el logro de objetivos, qué contexto es el mejor para llevarla a cabo, mediante qué mecanismos deben ser aplicadas, tipos de estructuras y sistemas en que se apoyan, tipos de beneficiarios preferentes,...

#### 4.1. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

En cuanto al planteamiento metodológico de la investigación, abogamos por la complementación metodológica (Bericat, 1998) ya que como señala Buendía Eisman, Expósito López y Sánchez Martín (2012, p. 165):

conjugando el uso de un enfoque cuantitativo, más adecuado para medir efectos finales y cuantificables; con el enfoque cualitativo, más apropiado para la interpretación de los significados y la obtención de las visiones generales más profundas, con el objeto de mejorar el desarrollo e implementación de los programas de formación.

Aunque el planteamiento de la evaluación es eminentemente cuantitativo, reflejado en los instrumentos para la recogida de la información (cuestionarios de satisfacción con la acción formativa, entrevista semiestructurada telefónica) y el posterior tratamiento de los datos (estadísticos descriptivos, evaluación del grado de acceso al empleo, determinación del impacto), para determinados objetivos, se realizó un análisis de la información con un enfoque cualitativo (puntos fuertes y débiles del programa “Puesto a Puesto VII”, percepción del mercado laboral). Autores como Abalde Paz y Muñoz Cantero (1992) señalan las ventajas de usar ambos métodos ya que los investigadores nos podemos beneficiar de sus potencialidades, entre las que destaca que abre nuestra forma de pensar sobre temas complejos (Sabariego Puig, 2004).

## 4.2. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

Es importante definir el escenario en donde se sitúa la investigación que se ha llevado a cabo, sobre la evaluación de la eficacia del programa “Puesto a Puesto: Programa tutorizado de inserción laboral” de A Coruña.

El programa fue puesto en marcha tras su presentación a convocatoria pública a través de la Orden del 12 de mayo de 2011 por la que se establecen las bases reguladoras y la convocatoria pública para la concesión de subvenciones para la puesta en práctica en Galicia durante los años 2011 y 2012 de Programas Integrados para el empleo, dentro de los programas experimentales de empleo dirigidos a explorar nuevas alternativas de inserción laboral con demandantes que se encuentran con especiales dificultades de acceso al empleo. Estos programas vienen desarrollados por el Fondo Social Europeo a través del Programa Operativo de Adaptabilidad y Empleo 2007ESO5UPO00I - Período Programación 2007-2013.

El Centro Municipal de Empleo de los Rosales de A Coruña, será el centro administrativo en donde se llevan a cabo las acciones del programa, aunque las beneficiarias podrán realizar la formación o las prácticas en otros centros o instituciones dependiendo de la fase del programa en la que se encuentren.

Conviene retomar las características principales del “Puesto a Puesto VII”, detalladas de forma pormenorizada en el capítulo tres (tabla 16).

Tabla 16. Principales características del programa "Puesto a Puesto VII"

<b>Denominación</b>	<b>PUESTO A PUESTO VII. Programa tutorizado de inserción laboral (PaP)</b>
<b>Órgano que diseña el programa</b>	Centro Municipal de Empleo de A Coruña
<b>Objetivo</b>	Crear una estructura de acompañamiento en el proceso de búsqueda de empleo y explorar nuevas alternativas de inserción socio-laboral con demandantes que se encuentran con especiales dificultades de acceso a un puesto de trabajo
<b>Colectivo destinatario</b>	Mujeres desempleadas (120 usuarias)
<b>Duración del programa</b>	12 meses
<b>Persona de acompañamiento</b>	1 Tutora /orientadora y 1 Administrativa
<b>Contenido formativo del Programa</b>	Curso de Motivación hacia la búsqueda de empleo Curso de Entrevista Laboral Curso de Informática Curso de Informática Avanzada Curso de Inglés para turistas Curso de Gestión de stocks compras y almacén Curso de Técnicas de ventas Curso de merchandising y escaparatismo
<b>Objetivo de inserción laboral previsto</b>	50%

### 4.3. OBJETIVOS

El objetivo general de la presente investigación es analizar las políticas de fomento del empleo y su eficacia en el ámbito local. Para poder alcanzarlo, hemos desarrollado los siguientes objetivos específicos:

- ❑ Dar una panorámica de la evolución y situación actual del mercado laboral y las políticas de empleo.
- ❑ Analizar el grado de satisfacción de las beneficiarias del Puesto a Puesto VII.
- ❑ Evaluar el grado de inserción laboral de las usuarias al año de haber realizado el programa.
- ❑ Determinar el impacto del Puesto a puesto VII para la consecución de un empleo mediante matching.
- ❑ Describir y comparar la percepción del mercado laboral que tienen aquellas personas que accedieron a un empleo en el último año y aquellas que no.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Abalde Paz, E. y Muñoz Cantero, J.M. (1992). Metodoloxía da investigación educativa. En E. Abalde Paz y J.M. Muñoz Cantero (Coord), *Metodología cuantitativa vs. cualitativa* (pp.89-98). A Coruña: Universidade da Coruña. Servicio de Publicacións.
- Barbier, J.C. (2004). *La strategie europeénne pour l'emploi, génese, coordination communautaire et diversité nacional*. París: Raport de Recherche pour la DARE, Ministère de Travail.
- Bericat, E. (1998). *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social*. Barcelona: Ariel
- Buendía Eisman, L., Expósito López, J. y Sánchez Martínez, M. (2012). Investigación evaluativa de programas de formación profesional para el empleo en el ámbito local. *Revista de Investigación Educativa*,30(1), 161-179.
- Sabariego Puig, M. (2004). La investigación educativa: Génesis, evolución y características. En R. Bisquerra Alzina (Coord.), *Metodología de la investigación educativa* (pp.51-88). Madrid: La Muralla.



# Capítulo 5

## Proceso de análisis e interpretación de los resultados





## Capítulo 5 Proceso de análisis e interpretación de los resultados

INTRODUCCIÓN.....	259
Objetivo 2: Analizar el grado de satisfacción de las beneficiarias del Programa Puesto a Puesto VII.....	261
Objetivo 3: Evaluar el grado de inserción laboral de las usuarias al año de haberlo realizado.....	287
Objetivo 4: Determinar el impacto del programa para la consecución de un empleo mediante matching.....	302
Objetivo 5: Describir y comparar la percepción del mercado laboral que tienen aquellas personas que accedieron a un empleo en el último año en contraposición a las que continúan en desempleo.....	319
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	332



## INTRODUCCIÓN

---

A lo largo de este epígrafe se darán respuesta a los objetivos específicos planteados en la investigación y enunciados en el capítulo 4.

Los objetivos abordados serán el 2, 3, 4 y 5 ya que consideramos haber cumplido con el propósito del **primer objetivo** al *Dar una panorámica de la evolución y situación actual del mercado laboral y las políticas de empleo* con la construcción de la fundamentación teórica.

Con el **segundo objetivo** pretendemos *analizar el grado de satisfacción de las beneficiarias del Programa Puesto a Puesto VII*. Esta satisfacción de las usuarias medida una vez finalizada el programa, recogerá aspectos relacionados con 3 dimensiones: desarrollo, organización y resultados.

En el **tercer objetivo** planteado, *evaluar el grado de inserción laboral de las usuarias al año de haberlo realizado* el programa “Puesto a Puesto VII” se analizan las trayectorias laborales de las usuarias en términos de tasas de acceso al empleo y desempleo.

Mediante el **cuarto objetivo** pretendemos *determinar el impacto del programa para la consecución de un empleo mediante matching*, complementando la información extraída en el objetivo 3 ya que establecemos los efectos que el programa ha producido en las beneficiarias en comparación a un grupo control, probando el principio de causalidad.

En el **quinto objetivo** planteado, *describir y comparar la percepción del mercado laboral que tienen aquellas personas que accedieron a un empleo en el último año y aquellas que no*, establecemos un mapa de contenido elaborado a través de los testimonios dados por las entrevistadas.

Se ha establecido una estructura común para todos los objetivos abordados, de cara a lograr una mayor claridad en la información, siendo esta la que se detalla a continuación:

- **Muestra** (conformación y caracterización)
- **Instrumentos** elaborados para la recogida de la información
- **Análisis de los datos**

Aunque en los dos primeros objetivos *Analizar el grado de satisfacción de las beneficiarias del programa Puesto a Puesto VII* y *Evaluar el grado de inserción laboral de las usuarias al año de haberlo realizado*, se trabaja sobre la misma muestra de referencia, en cada uno de los apartados se hará una breve caracterización de la misma ya que existen variaciones en cuanto a su *n*, por causas que se explicarán durante el desarrollo de cada uno de ellos.

## Objetivo 2: Analizar el grado de satisfacción de las beneficiarias del Programa Puesto a Puesto VII

---

La evaluación de las políticas de fomento del empleo centrada en la satisfacción de los usuarios ha tomado relevancia en los últimos años, debido a que estas medidas son eje principal del Estado del Bienestar, tan debilitado por la crisis (del Pino y Ramos, 2009). Las evaluaciones realizadas en España sobre la satisfacción de los usuarios de los programas de fomento del empleo (cursos de formación profesional, programas de autoempleo, acciones de asesoramiento,...) la han categorizado bajo dos puntos de vista:

- Como un indicador de la calidad de las políticas desde el punto de vista de los colectivos a los que va dirigidos (Chiva, 2006; de Miguel et al., 2011).
- Como un indicador del impacto (Buendía Eisman y Berrocal de Luna, 2008; Buendía Eisman, Expósito López y Sánchez Martínez, 2012)

En estos estudios, la satisfacción de los beneficiarios de los programas tiende a ser elevada, siendo superior en el colectivo femenino que en el masculino. Buendía Eisman y Berrocal de Luna (2008), evidencian un impacto positivo en la satisfacción de las mujeres, consiguiendo un 100% ya que la mayoría de los beneficiarios de la acción formativa han mostrado un alto agrado con la acción recibida afirmando que “el acuerdo con las opiniones positivas en cada dimensión es mayor que el desacuerdo” (p. 179).

Para conocer la satisfacción de las beneficiarias del programa “Puesto a Puesto VII” se ha elaborado un cuestionario estructurado, como instrumento de recogida estandarizado de datos para la obtención de la información *Cuestionario de satisfacción final con el programa Puesto a Puesto VII* (Apéndice A). En este apartado, se ha procedido a la caracterización de la muestra a la que se le aplicó el instrumento, la descripción del instrumento y el análisis de los datos resultantes.

## MUESTRA

Es preciso destacar que no se llevó a cabo una selección muestral, si no que la totalidad de la población, 120 mujeres, fue invitada a cubrir el *Cuestionario de satisfacción final con el programa Puesto a Puesto VII*. Este instrumento fue entregado a las usuarias para su cumplimentación, el día que venían al centro a firmar la baja del programa, es decir, un año después del comienzo del mismo.

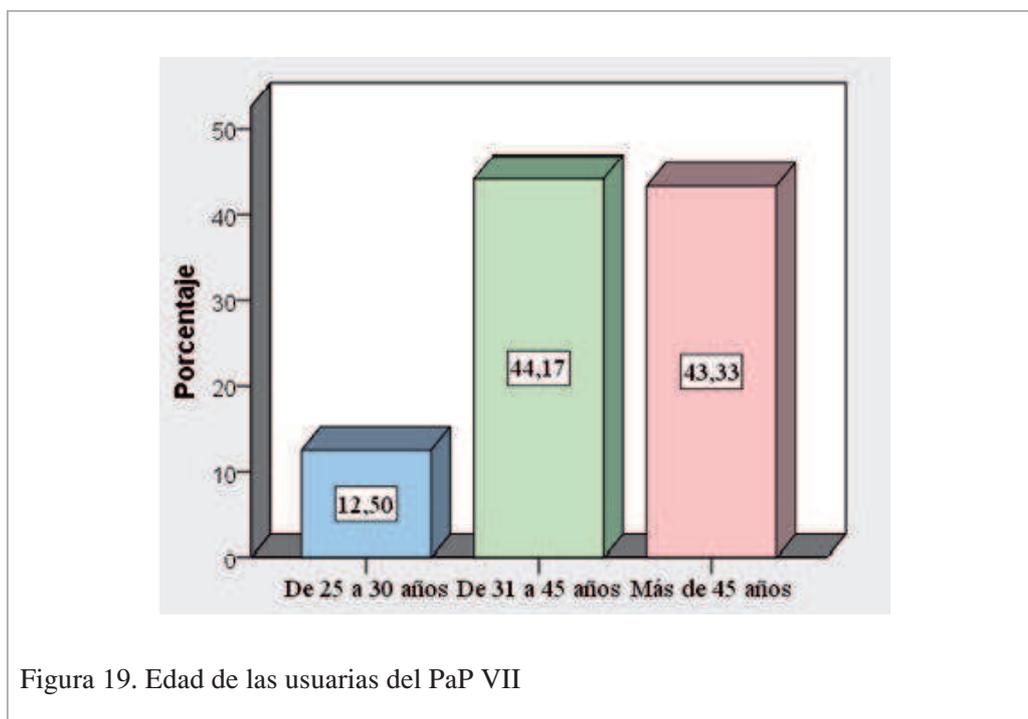
De las 120 invitadas, 94 usuarias conforman la muestra aceptante. Esta pérdida inicial de usuarias se debe a que, como comentaba, no acudieron al centro a firmar la baja del programa, aunque se le fue solicitado en varias ocasiones.

De las 94 que conformaban la muestra aceptante, 81 mujeres integran, finalmente, la muestra productora de datos garantizando las condiciones de representatividad y tamaño (Manzano y Braña, 2005; Sabariego, 2004), aunque se ha tenido una mortalidad experimental bastante alta (n=13, los casos excluidos corresponde a aquellos que no contestaron alguno de los ítems del cuestionario) (McMillan y Schumacher, 2005).

## Características de las beneficiarias del Programa Puesto a Puesto VII

A continuación se ha procedido a realizar un análisis descriptivo de las características de la muestra en base a las variables estudiadas: edad, formación académica, experiencia laboral previa a la entrada en el programa, si se encuentran en la actualidad cobrando algún tipo de prestación, tipo de prestación que cobran, vías que utilizan para realizar una búsqueda activa de empleo y si poseen cargas familiares.

La distribución de las usuarias en cuanto a la variable **edad** es bastante heterogénea, ya que el valor mínimo es de 25 años y el máximo de 60 años. Pero si categorizamos la variable edad nos encontramos con que el 12.5% de las usuarias tienen edades comprendidas entre los 25 y los 30 años, el 41.16% entre 31 y 45 años y el 43.33% más de 45 años.



En cuanto a la variable **nivel de formación** las usuarias también poseen perfiles diversos. Las categorías con menor representación son las dos más extremas, el 6,87 % no posee ningún tipo de formación académica reglada finalizado y el 8,57 % posee estudios universitarios. Sin embargo los niveles de estudios más frecuentes son los estudios medios, Graduado Escolar, EGB, ESO y ESA (35,89%) y Formación Profesional (32,47%).

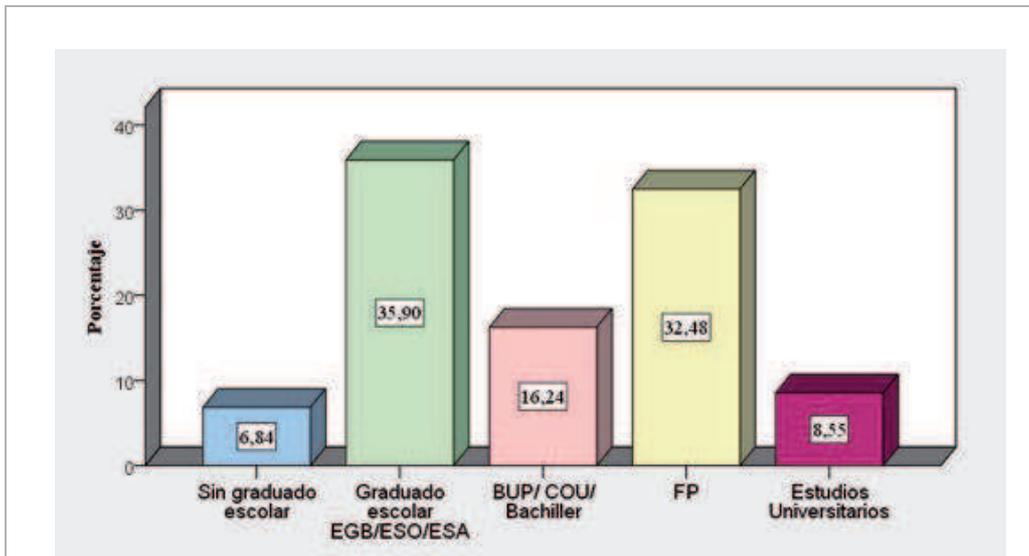


Figura 20. Nivel de estudios de las usuarias PaPVII

Otra de las variables que se identificó en las usuarias del Puesto a Puesto, era si tenían **experiencia laboral previa** a la entrada al programa. Esta característica definitoria casi se podría interpretar como una constante ya que el 99,16% de la muestra había tenido trabajo, con independencia del tiempo que este durase.

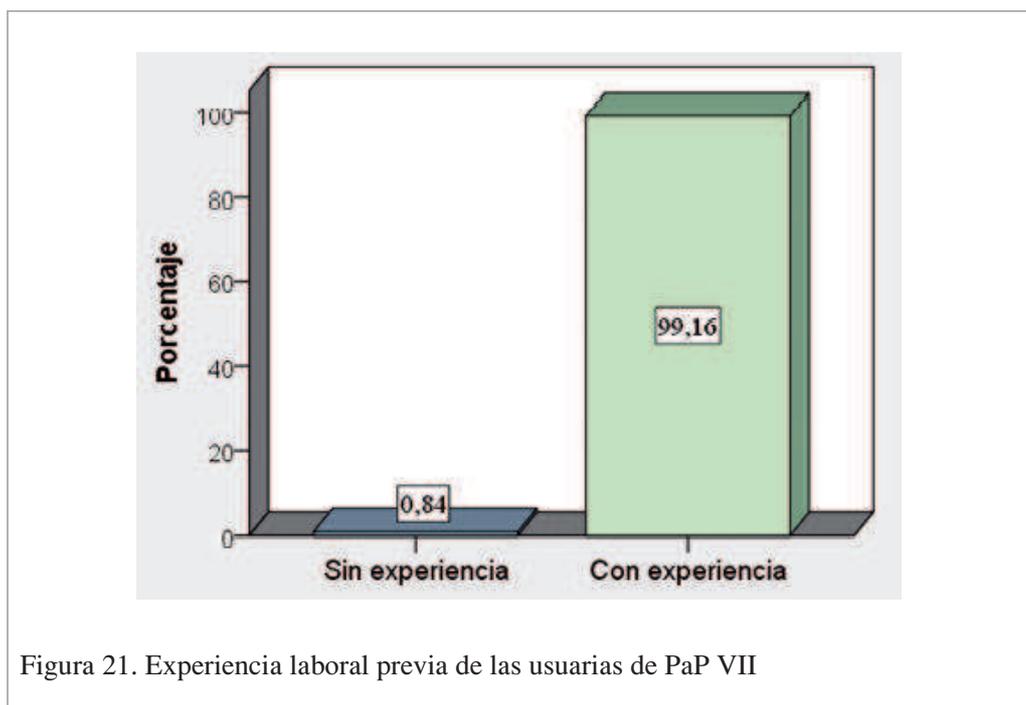


Figura 21. Experiencia laboral previa de las usuarias de PaP VII

Lo que sí que actuaba como constante a todas ellas era que en ese momento se encontraban en situación de desempleo y de búsqueda activa del mismo. Pero existía diferencia en cuanto al **tiempo en desempleo** que habían estado previo a la entrada al programa las usuarias, aspecto que se consideró como variable. Nos encontramos con que el 63.55% han estado menos de 1 año en periodo de desempleo. Factor importante ya que la ocupabilidad tiende a disminuir a mayor tiempo en desempleo (Toharia, Prudencio y Pérez Infante, 2006). Sólo el 16.10% de la muestra llevaba más de 24 meses en paro.

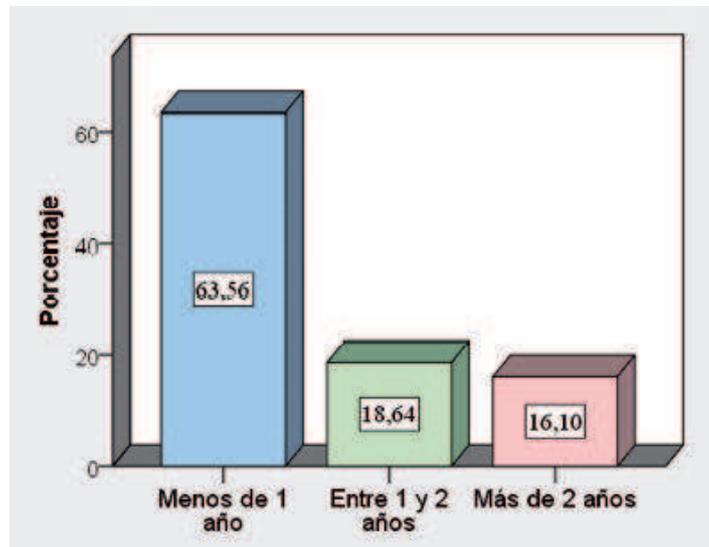


Figura 22. Tiempo en desempleo previo al PaP VII

Otra variable a tener en cuenta era si se encontraban **percibiendo prestación** en ese momento. El 80.83% de las usuarias eran perceptoras, frente al 19.16 que carecían de algún tipo de ayuda.

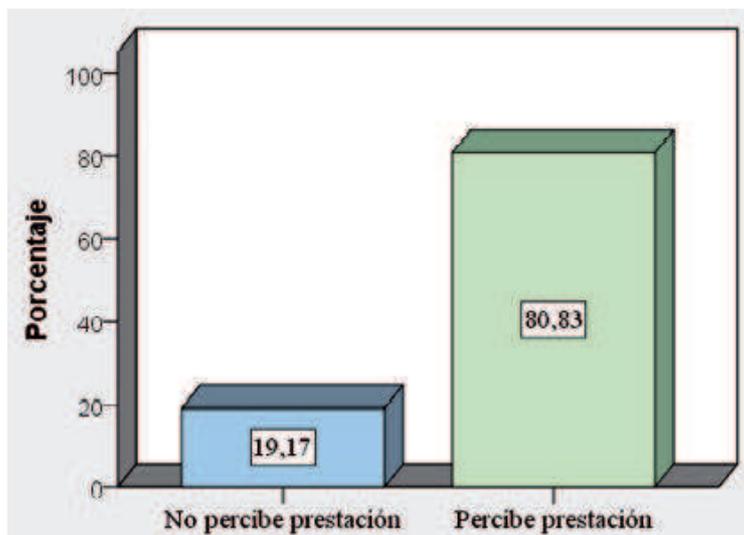


Figura 23. Perceptor de prestación previo al PaP VII

En cuanto al **tipo de ayuda percibida** por las usuarias del programa, el 56.99% cobraban prestación por desempleo, siendo la categoría predominante, seguida del 23.66% que percibían ayudas familiares, el 19.35% restante se reparten en ayudas para mayores de 52 años, ayudas para mayores de 45 años, ayudas de recualificación profesional, y otro tipo de ayudas como pensiones de viudedad, algún tipo de minusvalías, RISGA, PRODI,...

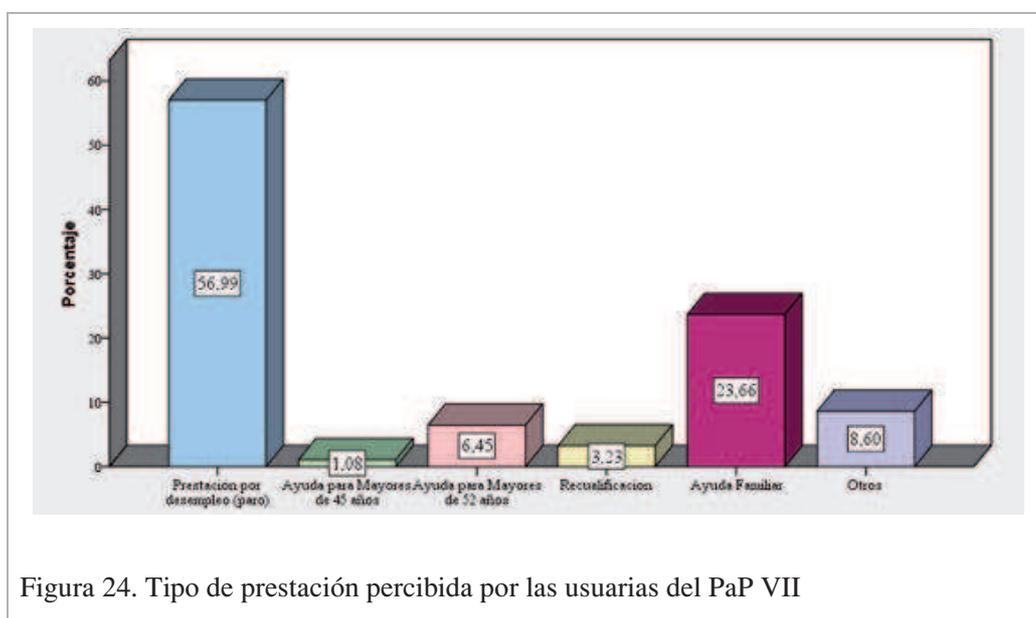


Figura 24. Tipo de prestación percibida por las usuarias del PaP VII

Otra de las variables a analizar ha sido la **vía para la búsqueda activa de empleo**. Se preguntó a las usuarias por cuáles eran sus vías usuales, pudiendo elegir entre varias opciones de respuesta. Recurrir a los conocidos como vía de búsqueda de empleo es la opción con mayor frecuencia (n=66) seguida por el contacto directo con las empresas (n= 47) y los portales de empleo (n=37). Las categorías a las que menos recurren las usuarias son las bolsas de empleo (n= 5), ETT (n= 11) y prensa (n=11).

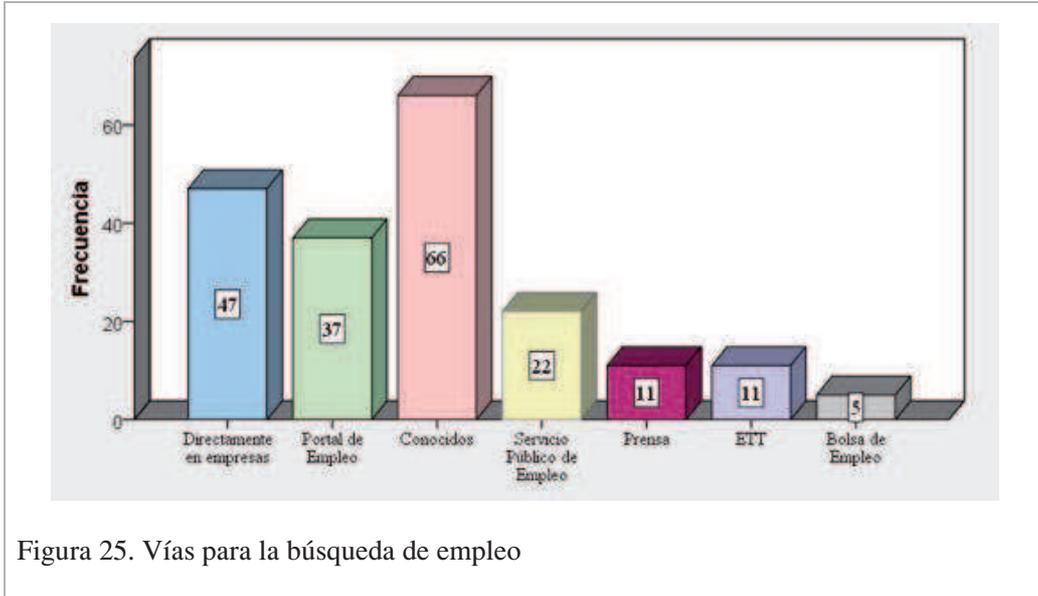


Figura 25. Vías para la búsqueda de empleo

En cuanto a la variable referida a **cargas familiares** la distribución en la muestra es casi simétrica ya que el 47.01% no poseían cargas familiares en el momento de la entrada al programa Puesto a Puesto y el 52.99% sí. Englobamos dentro de esta categoría tanto estar al cuidado de menores como de mayores dependientes.

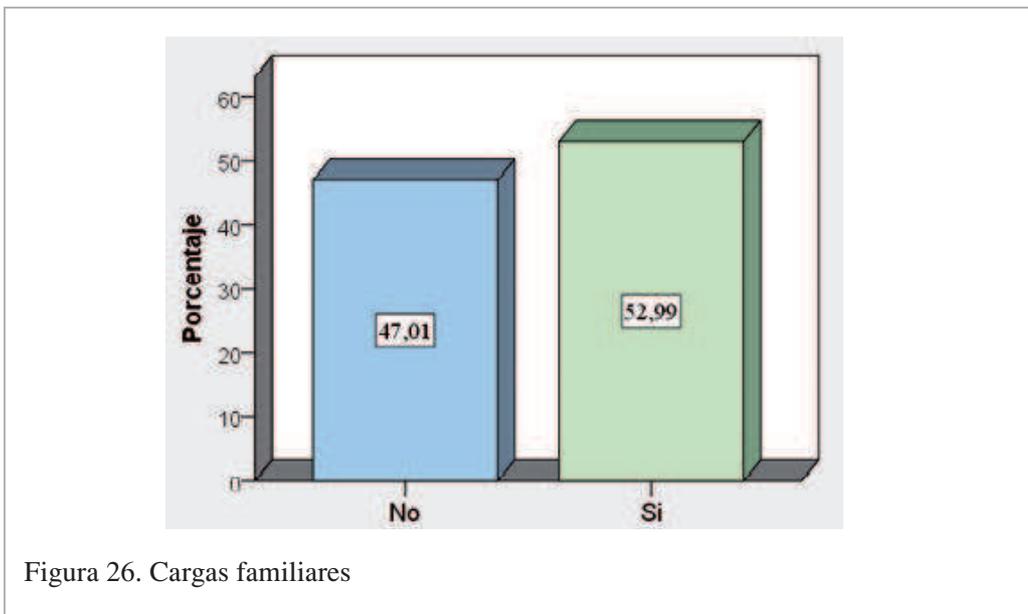


Figura 26. Cargas familiares

## INSTRUMENTO

Se ha creado un cuestionario ad hoc para recabar información acerca del grado de satisfacción de las usuarias con el programa “Puesto a Puesto VII”. *Cuestionario de satisfacción final con el programa Puesto a Puesto VII* (Apéndice A). Para su elaboración se han seguido las fases que se relacionan a continuación:

### ■ Búsqueda y recopilación de bibliografía

La información acerca de la estructura, los ítems y otras características del cuestionario se han obtenido de diversas fuentes bibliográficas tanto primarias como secundarias, tales como manuales, informes de investigaciones, artículos de revistas, páginas de internet, etc. También se ha revisado el cuestionario usado en años anteriores por el Centro Municipal de Empleo, y los antecedentes que hay en cuanto a instrumentos de satisfacción con la acción formativa recibida.

### ■ Determinación de la estructura dimensional

Para esta fase se consultaron las características iniciales de muchos cuestionarios, atendiendo finalmente a las dimensiones que tenía establecido la entidad local, porque aunque los ítems han sido ampliados y reformulados en su mayoría, no pretendíamos con nuestra investigación entorpecer la recogida de datos que ellos necesitan para evaluar el programa.

● Revisión y elaboración del banco inicial de ítems

Una vez realizadas las fases anteriores se procedió a redactar el cuestionario compuesto por 28 ítems. Posteriormente fue sometido a validación de contenido de tipo cualitativo por cuatro jueces expertos: una coordinadora de programas de empleo y tres técnicos de empleo.

● Diseño del cuestionario

Tras la revisión de las aportaciones y la incorporación de aquellas más adecuadas, se redactó de forma definitiva los ítems. Esto dio como resultado un instrumento estructurado en tres dimensiones: desarrollo del programa, organización de las acciones y resultados obtenidos. Cada una de las dimensiones quedó compuesta por 5 ítems, lo que conforma un cuestionario de 15 ítems.

La tabla 17 pretende ilustrar de forma resumida la información que contiene el instrumento.

Tabla 17. Información recogida en el cuestionario de satisfacción

<b>Información recogida en el cuestionario de satisfacción con el programa</b>				
		<b>Dimensiones de Evaluación</b>	<b>Ítems</b>	<b>Escala</b>
<b>Información</b>	<b>Cuantitativa</b>	Desarrollo del programa	1-5	Likert 1-4
		Organización de las acciones	6-10	
		Resultados obtenidos	11-15	
	<b>Cualitativa</b>	Observaciones o sugerencias (positivas o negativas) que sirvan para la mejora del programa	Pregunta abierta	Pregunta abierta

Los ítems se valoran en base a una escala Likert de cuatro opciones de respuestas, que van desde Nada de acuerdo hasta Totalmente de acuerdo, se prescindió de la alternativa intermedia para eliminar el sesgo de tendencia de conformidad en las respuestas (González Río, 1997).

Según el modo de respuesta podemos identificar los ítems que integran el cuestionario como de respuesta categorizada (Castillo Arredondo y Cabrerizo Diago, 2010), ya que las usuarias sólo pueden elegir en base a una serie de categorías que les ofrece.

Tras estos ítems, se ha incluido un apartado de observaciones o sugerencias en el que las beneficiarias del programa pueden escribir aquello que consideren oportuno para la mejora del mismo, ya sea un punto fuerte o un punto débil.

### **Análisis de la fiabilidad del instrumento**

Se examinó la fiabilidad del instrumento *Cuestionario de satisfacción final con el programa Puesto a Puesto VII* con los 15 ítems que lo componen, analizando su consistencia interna. Los resultados obtenidos (tabla 18) muestran una alta fiabilidad ya que el  $\alpha$  de Cronbach es de .927 (Cronbach, 1951; Maroco y García-Marques, 2006; McMillan y Schumacher, 2005).

Tabla 18. Análisis de fiabilidad del instrumento

<b>Estadísticos de fiabilidad del instrumento</b>	
<b><math>\alpha</math> de Cronbach</b>	<b>N elementos</b>
.927	15

En cuanto al comportamiento de los ítems podemos observar que este ha sido en general bueno, ya que no existe ningún ítem que al eliminarlo aumente la fiabilidad del instrumento diseñado. (Tabla 19)

Tabla 19. Estadísticos total-elemento del instrumento.

<b>Correlación y <math>\alpha</math> si se elimina el elemento</b>		
	<b>Correlación</b>	<b><math>\alpha</math> Cronbach</b>
La duración del programa fue la adecuada	.610	.924
Recibí suficiente información sobre los fines y actividades del Programa	.775	.919
El personal técnico del Programa estuvo disponible y estaban localizables para cualquier duda	.624	.924
En todo momento me dieron un trato correcto	.518	.926
Para mí fue importante la ayuda de transporte recibida en forma de bonobuses	.530	.926
Las acciones que recibí en el Programa fueron las adecuadas	.748	.920
Los horarios de las acciones fueron convenientes	.685	.921
La formación recibida me permitió mejorar mi empleabilidad	.635	.924
La duración de las acciones fue la adecuada	.797	.918
Valoro la información sobre ofertas de empleo que recibí diariamente por correo electrónico	.529	.926
Creo que este tipo de Programas son necesarios para encontrar empleo	.640	.923
Soy más independiente para buscar trabajo por mi cuenta	.605	.924
Lo que aprendí en el Programa es útil para encontrar empleo	.747	.920
El Programa me permitió aprender cómo realizar la Búsqueda Activa de Empleo	.756	.919
Participaría de nuevo en un Programa similar	.644	.923

### Análisis por dimensiones del instrumento

Una vez establecida la fiabilidad total del cuestionario, se procedió a realizar un análisis de fiabilidad de cada una de las dimensiones que lo integran, dimensión desarrollo, organización y resultados, que se retallará a continuación.

#### Dimensión Desarrollo

Para la dimensión Desarrollo, compuesta por 5 ítems (89 sujetos), el  $\alpha$  de Cronbach ha sido de .788, considerada como fuerte (Hernández, 2004).

Tabla 20. Análisis de fiabilidad dimensión desarrollo

<b>Fiabilidad Dimensión Desarrollo</b>	
<b><math>\alpha</math> de Cronbach</b>	<b>N elementos</b>
.788	5

Todos los ítems son necesarios para el conjunto de la dimensión, ya que como podemos ver en la tabla posterior, si eliminamos alguno de ellos no se aumenta el valor del coeficiente de fiabilidad.

Tabla 21. Estadísticos elementos dimensión desarrollo

<b>Correlación y <math>\alpha</math> si se elimina el elemento</b>		
	<b>Correlación</b>	<b><math>\alpha</math> de Cronbach</b>
La duración del programa fue la adecuada	.552	.752
Recibí suficiente información sobre los fines y actividades del Programa	.675	.711
El personal técnico del Programa estuvo disponible y estaban localizables para cualquier duda	.642	.727
En todo momento me dieron un trato correcto	.533	.761
Para mi fue importante la ayuda de transporte recibida en forma de bonobuses	.479	.789

Dimensión Organización

Se ha obtenido para esta dimensión (organización) compuesta por 5 ítems, un  $\alpha$  de Cronbach de .823 para 89 sujetos, lo que indica un índice de fiabilidad fuerte.

Tabla 22. Análisis de fiabilidad dimensión organización

Fiabilidad Dimensión Organización	
$\alpha$ de Cronbach	N elementos
.823	5

El comportamiento de los ítems ha sido, en general bueno, como podemos observar en la tabla 23. El único ítem que varía un poco respecto al resto es: “*Valoro la información sobre ofertas de empleo que recibí diariamente por correo electrónico*” ya que si lo eliminamos vemos que se produce un aumento en la fiabilidad de la dimensión. No se procede a eliminarlo ya que consideramos que es un elemento importante.

Tabla 23. Estadísticos elementos dimensión organización

Correlación y $\alpha$ si se elimina el elemento		
	Correlación	$\alpha$ de Cronbach
Las acciones que recibí en el Programa fueron las adecuadas	.708	.761
Los horarios de las acciones fueron convenientes	.668	.775
La formación recibida me permitió mejorar mi empleabilidad	.602	.800
La duración de las acciones fue la adecuada	.758	.748
Valoro la información sobre ofertas de empleo que recibí diariamente por correo electrónico	.389	.845

### Dimensión resultados

Se ha obtenido para la dimensión Resultados (compuesta por 5 ítems, n= 90 sujetos) un  $\alpha$  de Cronbach de .867, lo que nos indica un índice de fiabilidad fuerte (tabla 24).

Tabla 24. Análisis fiabilidad dimensión resultados.

<b>Fiabilidad Dimensión Resultados</b>	
<b><math>\alpha</math> de Cronbach</b>	<b>N elementos</b>
.867	5

Ninguno de los elementos afecta al coeficiente de fiabilidad de forma que aumente considerablemente su valor, como podemos observar en la tabla 25.

Tabla 25. Estadísticos elementos dimensión resultados

<b>Correlación elemento total corregida y <math>\alpha</math> si se elimina el elemento</b>		
	<b>Correlación</b>	<b><math>\alpha</math> de Cronbach</b>
Creo que este tipo de Programas son necesarios para encontrar empleo	.684	.840
Soy más independiente para buscar trabajo por mi cuenta	.612	.859
Lo que aprendí en el Programa es útil para encontrar empleo	.775	.818
El Programa me permitió aprender cómo realizar la Búsqueda Activa de Empleo	.802	.812
Participaría de nuevo en un Programa similar	.595	.863

Tras los análisis podemos concluir que el instrumento diseñado posee una alta fiabilidad siendo esta de .927. Sin embargo, esta fiabilidad disminuye cuando se analiza por cada una de las dimensiones del

instrumento, debido en parte al escaso número de ítems que las componen. Aun así se obtiene una fuerte fiabilidad con índices de .788, .823 y .867 en las dimensiones de desarrollo, organización y resultados, respectivamente.

### **Análisis de datos**

Una vez definida la muestra objeto de estudio, y descrito el instrumento utilizado para la obtención de la información, en este apartado, se ha procedido a realizar un análisis descriptivo de cada una de las dimensiones que integran el cuestionario en base a la satisfacción de las usuarias con el programa “Puesto a Puesto VII”. El tratamiento de los datos se realizó con el paquete estadístico SPSS 20.

#### Dimensión desarrollo

En ella se recogen las valoraciones de las usuarias en cuanto al desarrollo de la totalidad del programa, si la duración fue la adecuada, si estuvieron suficientemente informadas, si recibieron un trato cordial,...

Estos resultados nos muestran que el 54.3% de las usuarias consideran estar Muy de acuerdo con su duración, así mismo, un 33% que considera estar Totalmente de acuerdo (tabla 26). Sin embargo el 12.8% se encuentra Nada de acuerdo o Poco de acuerdo con esta afirmación, esto puede ser debido a que, como se observa en el apartado de sugerencias, uno de los aspectos que podría suponer una mejora del programa sería “*Tener más tiempo*” ya que en las observaciones finales no se recogieron evidencias sobre si les había resultado excesivamente larga la duración del programa.

Tabla 26. Valoraciones de la dimensión desarrollo

		Nada de acuerdo (1)	Poco de acuerdo (2)	Muy de acuerdo (3)	Totalmente de acuerdo (4)
<b>Dimensión Desarrollo</b>	La duración del programa fue la adecuada	1.1 %	11.7 %	54.3 %	33%
	Recibí suficiente información sobre los fines y actividades del Programa	2.2%	4.3%	39.8%	53.8%
	El personal técnico del Programa estuvo disponible y estaban localizables para cualquier duda	-	5.3%	24.5%	70.2%
	En todo momento me dieron un trato correcto	1.1%	3.2%	21.3%	74.5%
	Para mí fue importante la ayuda de transporte recibida en forma de bonobuses	3.3%	6.7%	21.1%	68.9%

En términos generales podemos decir que los ítems tienen un nivel de satisfacción medio-alto (con medias entre 3.19 y 3.69). Las puntuaciones más altas se dan en los ítems relacionados con el trato personal.

También puntúa alto el ítem relacionado con la ayuda a los transportes que se da en este tipo de cursos, ya que siendo personas que se encuentran en desempleo y con ganas de participar en políticas activas de fomento del empleo, valoran muy positivamente que la inclusión en el programa no le suponga un coste adicional.

El ítem que puntúa más bajo es el relativo a la duración del programa “*La duración del programa fue la adecuada*” ya que fue en el que las usuarias mostraron mayor grado de desacuerdo con una media de 3.19.

Así mismo, podemos observar que la desviación típica en todos los ítems es inferior a 1, lo que quiere decir que nos encontramos con bastante homogeneidad de respuesta en la dimensión desarrollo (tabla 27).

Tabla 27. Descriptivos de la dimensión desarrollo

		M	SD
<b>Dimensión Desarrollo</b>	La duración del programa fue la adecuada	3.19	.676
	Recibí suficiente información sobre los fines y actividades del Programa	3.45	.684
	El personal técnico del Programa estuvo disponible y estaban localizables para cualquier duda	3.65	.581
	En todo momento me dieron un trato correcto	3.69	.587
	Para mí fue importante la ayuda de transporte recibida en forma de bonobuses	3.56	.766

### Dimensión Organización

En esta dimensión se pretende evaluar cuál es la satisfacción de las usuarias con la organización del mismo. Se evaluarán aspectos relacionados con la adecuación de las acciones formativas recibidas, horarios, duración de las acciones, pertinencia para la mejora de la empleabilidad, así como la valoración por parte de las usuarias de la información recibida sobre las ofertas de empleo recibidas.

Tabla 28. Valoraciones de la dimensión organización

		Nada de acuerdo (1)	Poco de acuerdo (2)	Muy de acuerdo (3)	Totalmente de acuerdo (4)
<b>Dimensión Organización</b>	Las acciones que recibí en el Programa fueron las adecuadas	1.1%	12.8%	31.9%	54.3%
	Los horarios de las acciones fueron convenientes	1.1%	10.8%	40.9%	47.3%
	La formación recibida me permitió mejorar mi empleabilidad	3.3%	19.6%	28.3%	48.9%
	La duración de las acciones fue la adecuada	-	13.3%	42.2%	44.1%
	Valoro la información sobre ofertas de empleo que recibí diariamente por correo electrónico	2.2%	4.4%	30.8%	62.6%

Cabe destacar que algunas de las usuarias mostraron su disconformidad con la duración de las acciones formativas que se desarrollan dentro del programa, recogiendo en la parte de observaciones que consideran que son reducidas, pero este aspecto no se evidencia en la puntuación otorgada al ítem (media 3.31; sólo un 13.3% están Poco de acuerdo) (tabla 28).

Las usuarias manifiestan:

- “Los cursos deberían de ser más duraderos, con un nivel más alto y preferentemente prácticas” (Cuestionario 25)
- “Algunos de los cursos deberían ser más largos (Inglés, Escaparatismo)” (Cuestionario 62)
- “Los cursos deberían de ser más duraderos, con un nivel más alto y preferentemente prácticas” (Cuestionario 71)

En esta dimensión el ítem con mayor media 3.54 es el relativo a la información sobre las ofertas de empleo “Valoro la información sobre ofertas de empleo que recibí diariamente por correo electrónico”.

La desviación típica es aceptable, ya que la opinión sobre los ítems contestados es bastante homogénea, aunque nos encontramos que en el ítem *“La formación recibida me permitió mejorar mi empleabilidad”* hay más diversidad en la respuesta. Esto puede ser debido a que el programa estaba enfocado mayormente a profesiones relacionadas con la hostelería, la atención al cliente y de ayuda a domicilio, y como se recoge en la parte de observaciones, las usuarias requerían unos cursos que atendieran de una forma más individualizada sus necesidades, así declaran:

- *“Que se pudiera abarcar todo tipo de trabajos (en mi caso técnico de laboratorio)”* (Cuestionario 3)
- *“Más cursos relacionados (por lo menos) para cada uno de los asistentes”* (Cuestionario 14)
- *“Ajustar más los perfiles a cada programa. En mi grupo la mayoría eran administrativas y yo soy más comercial”* (Cuestionario 28)
- *“En algunos cursos el nivel de conocimiento debería ser más igualado”* (Cuestionario 50)

En la tabla 29, podemos ver los estadísticos descriptivos referidos a la dimensión organización. Las usuarias del “Puesto a Puesto VII” se encuentran satisfechas, con medias entre 3.23 y 3.54 en los ítems que integran esta categoría.

Tabla 29. Descriptivos de la dimensión organización

		M	SD
Dimensión Organización	Las acciones que recibí en el Programa fueron las adecuadas	3.39	.751
	Los horarios de las acciones fueron convenientes	3.34	.715
	La formación recibida me permitió mejorar mi empleabilidad	3.23	.878
	La duración de las acciones fue la adecuada	3.31	.697
	Valoro la información sobre ofertas de empleo que recibí diariamente por correo electrónico	3.54	.688

### Dimensión Resultados

En esta dimensión se pretende evaluar cuál es la satisfacción con los resultados del “Puesto a Puesto VII”. Se pregunta a las usuarias por cuestiones relacionadas con la utilidad de este tipo de programas si volvería a participar en este tipo de acciones,...

En términos de frecuencia en el ítem “*Participaría de nuevo en un programa similar*” el 89.2% de las usuarias encuestadas se encuentra Muy de acuerdo o Totalmente de acuerdo con esta afirmación, frente a un 10.8% que están Nada o Poco de acuerdo (tabla 30).

Tabla 30. Valoraciones de la dimensión resultados

		Nada de acuerdo (1)	Poco de acuerdo (2)	Muy de acuerdo (3)	Totalmente de acuerdo (4)
<b>Dimensión Resultados</b>	Creo que este tipo de Programas son necesarios para encontrar empleo	2.1%	9.6%	39.4%	48.9%
	Soy más independiente para buscar trabajo por mi cuenta	2.2%	16.3%	33.7%	47.8%
	Lo que aprendí en el Programa es útil para encontrar empleo	1.1%	11.8%	35.5%	51.6%
	El Programa me permitió aprender cómo realizar la Búsqueda Activa de Empleo	1.1%	9.7%	33.3%	55.9%
	Participaría de nuevo en un Programa similar	4.3%	6.5%	29%	60.2%

En cuanto a la satisfacción de las usuarias con los resultados podemos observar que en esta dimensión las medias de los ítems están entre 3.27 y 3.45, lo que supone una satisfacción media-alta. Uno de los ítems mejor valorados (M= 3.44) y más significativos es el referido a “*El Programa me permitió aprender cómo realizar la Búsqueda Activa de Empleo*”.

Tabla 31. Descriptivos de la dimensión resultados

		M	SD
<b>Dimensión Resultados</b>	Creo que este tipo de Programas son necesarios para encontrar empleo	3.35	.744
	Soy más independiente para buscar trabajo por mi cuenta	3.27	.813
	Lo que aprendí en el Programa es útil para encontrar empleo	3.38	.736
	El Programa me permitió aprender cómo realizar la Búsqueda Activa de Empleo	3.44	.714
	Participaría de nuevo en un Programa similar	3.45	.801

Podemos determinar que la satisfacción de las usuarias con el programa es alta ya que en todas las dimensiones evaluadas, las valoraciones positivas (Muy de acuerdo y Totalmente de acuerdo) son superiores a las disconformidad (Nada de acuerdo y Poco de acuerdo). Estos resultados, están en la línea de los descritos por Buendía Eisman y Berrocal de Luna (2008), Chiva (2006), de Miguel Díaz, Pereira González, Pascual Díez y Carrio Fernández (2008) y de Miguel et al. (2011). Las investigaciones referenciadas realizan una comparativa entre hombres y mujeres, obteniendo valores notablemente superiores en el colectivo femenino. Así mismo, son coincidentes con el estudio de Ballart Hernández (2005) en el que se evalúa la satisfacción de 30 mujeres con los servicios de orientación (entrevista individualizada, preparación de currículums y entrevistas, cursos ocupacionales y prácticas en empresas).

## **Satisfacción de las usuarias con la oferta formativa**

Complementario al análisis de la satisfacción de las usuarias con el programa “Puesto a Puesto VII”, se aplicaron cuestionarios al finalizar cada uno de los cursos formativos, así como el curso de motivación hacia la búsqueda activa de empleo.

### **MUESTRA**

En cada una de las acciones la muestra ha variado en base a los intereses y necesidades de las usuarias, siendo el módulo de motivación hacia la búsqueda activa de empleo el más demandado y a la vez recomendado por la tutora del programa.

No consideramos necesario caracterizar la muestra en este epígrafe ya que su descripción coincide en mayor medida con la enunciada en el objetivo 2.

### **INSTRUMENTO**

En este caso, el instrumento aplicado, no fue elaborado durante el transcurso de esta investigación, sino que es un cuestionario que aplica el Centro Municipal de Empleo en todas las acciones que se llevan a cabo en él (Apéndice D).

Este instrumento consta de 27 ítems distribuidos en 7 dimensiones: instalaciones, materiales, contenidos, metodología, actividades, configuración del módulo y formadora.

Los ítems se valoran en base a una escala Likert de 5 opciones de respuesta: 1 moi mal, 2 mal, 3 regular, 4 ben e 5 moi ben (1 muy mal, 2 mal, 3 regular, 4 bien y 5 muy bien).

## ANÁLISIS DESCRIPTIVO

Se realizó un análisis descriptivo de las acciones formativas que se desarrollan en el programa: módulo de búsqueda de empleo, informática, informática avanzada, entrevista laboral, técnicas de ventas, inglés para turistas, merchandising y escapatismo, gestión de stocks y almacén. Estos análisis se presentan en el Apéndice E, como complemento de la información aportada en este epígrafe.

Debido a que los resultados nos muestran una elevada satisfacción de las usuarias en la mayor parte de los ítems que integran el cuestionario, en todas las acciones formativas, se procedió a realizar una interpretación general de los cursos. Para ello se construyó la figura 27 que presenta de forma gráfica la satisfacción de las usuarias por acción formativa y dimensión.

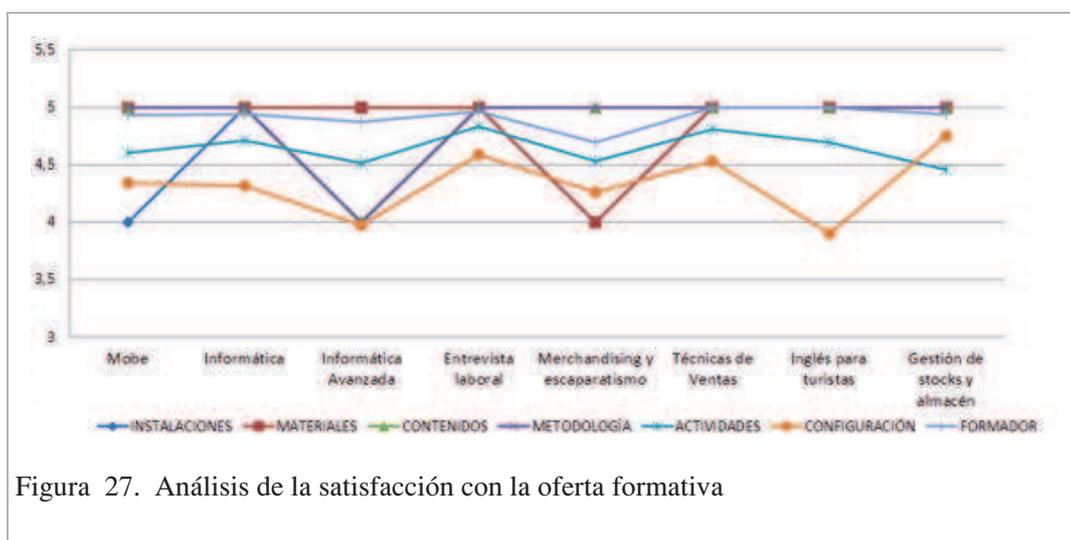


Figura 27. Análisis de la satisfacción con la oferta formativa

Evidenciamos que las beneficiarias poseen un alto índice de satisfacción global con los cursos recibidos, ya que como podemos ver en la figura 27, las puntuaciones medias de las dimensiones son superiores a 3. Estos datos están en la línea de los expuestos por Buendía Eisman y Berrocal de Luna (2008), aunque siendo conscientes de que la reducida duración de los cursos del “Puesto a Puesto VII” puede influir en la valoración de las usuarias. Este aspecto se refleja en el cuestionario ya que es el ítem referido a “*La duración del curso te pareció adecuada*” es el peor valorado en todas las actividades formativas. Así mismo, este ítem puntúa bajo al analizar la satisfacción general con el programa “*Puesto a Puesto VII*”.

### Objetivo 3: Evaluar el grado de inserción laboral de las usuarias al año de haberlo realizado

---

Uno de los principales objetivos que se pretende alcanzar con las políticas activas de fomento del empleo es la inserción laboral de sus participantes. Autores como Buendía Eisman y Berrocal de Luna (2008), Chiva (2006) y de Miguel et al. (2012) determinan la consecución de este objetivo en base a la tasas de empleo de los beneficiarios mediante entrevistas o encuestas aplicadas a corto plazo (entre 6 y 18 meses) tras la finalización de la acción. A través de estas tasas, los citados autores comprueban la eficacia del programa evaluado. Eficacia, como describe Alonso Ramos (2008), centrada en el usuario, ya que se evalúa si estos experimentan una mejora en su situación laboral debida al programa.

En los estudios de Alonso Ramos (2005; 2008) donde analiza diferentes programas (uno de autoempleo, otro de orientación y asesoramiento y otro de orientación laboral), el impacto se determina mediante una medición retrospectiva, sin grupo control, de las variables situación laboral de los participantes previa y posterior al programa evaluado en base a datos porcentuales.

Para evaluar el grado de inserción de las beneficiarias del “Puesto a Puesto VII” y verificar si ha conseguido el objetivo que pretenden las políticas de fomento del empleo, se ha desarrollado el siguiente apartado.

## MUESTRA

Es preciso destacar que no se llevó a cabo una selección muestral, si no que la intención fue trabajar con la totalidad de la población objeto de estudio, las 120 mujeres beneficiarias del programa.

Se realizaron llamadas telefónicas a las 120 usuarias durante los meses de Diciembre de 2013 a Marzo de 2014 a fin de poder aplicarle la entrevista telefónica diseñada. De las 120 invitadas, 98 mujeres conforman la muestra productora de datos. La pérdida de muestra se debió a diferentes motivos:

- 2 personas no quisieron contestar,
- 20 números de teléfonos bien daban apagados o no existían en la actualidad. Ante este inconveniente, se intentó contactar por otras vías (se revisó en la base de datos que dispone el centro por si habían cambiado de número de teléfono), pero no hubo forma de ponerse en contacto con ellas.

### Características de la muestra

Puede resultar repetitivo volver a describir la muestra, pero el cambio en el  $n$ , suponen cambios en la composición de la misma (el  $n$  usado para el análisis de la satisfacción era de 81 y en este caso es de 98). Además para este objetivo se han descrito las variables: edad, nivel formativo, si cobraban prestación previa a la entrada al programa, de qué tipo, si tenían experiencia laboral, características del último antes del programa, tiempo en desempleo y motivos por los que se encontraban en desempleo.

La distribución por **edad** no sufre grandes variaciones respecto de la anterior, a excepción de que todas las usuarias tienen un año más en el momento de la entrevista. Existe bastante dispersión ya que el rango de edad está entre 25 y 60 años.

Respecto a la variable **nivel formativo** (tabla 32), predomina haber cursado Formación Profesional con un porcentaje de 35.7%, seguido de los estudios básicos (Graduado Escolar, EGB o ESO o en su modalidad para adultos) con un 33.6%. Son minoritarias aquellas usuarias que no poseen estudios y las que los poseen de tipo universitario con un 6.1% y 8.1% respectivamente.

Tabla 32. Descriptivos de edad y nivel formativo

	<b>Beneficiarias</b>
<b>Edad (años)</b>	42.29
<b>Nivel formativo (%)</b>	
<b>Sin Estudios</b>	6.1
<b>Graduado Escolar/ EGB/ESO</b>	33.6
<b>BUP/COU /Bachillerato</b>	16.3
<b>FPs</b>	35.7
<b>Universitarios</b>	8.1

En lo que se refiere a las políticas pasivas de empleo, se les preguntó a las usuarias, si se encontraban cobrando **prestación** en el momento previo a la entrada. Solamente el 20.4% no percibían prestación, ni contributiva ni asistencial. Del 79.6% restante se distribuyen en 50% que cobran ayuda contributiva desempleo, y 29.6% subsidios, siendo mayoritarios el de ayuda familiar, seguido del de ayuda a mayores de 52 años.

La variable **experiencia laboral** previa a la entrada en el programa, actúa como constante en este caso, ya que el total de la muestra referencia episodios de empleo. Como podemos ver en la tabla 33 de media habían trabajado 137.86 meses, aunque nos encontramos con valores extremos entre las usuarias siendo el mínimo 14 meses y 432 el máximo.

Tabla 33. Descriptivos de experiencia laboral y prestación

	<b>Beneficiarias</b>
<b>No cobran prestación (%)</b>	20.4
<b>Cobran prestación (%)</b>	79.6
Desempleo/ Paro	50
Mayores de 45	1
Mayores de 52	7.3
Recualificación profesional	3
Ayuda familiar	15.3
Otras	3
<b>Experiencia laboral previa (% sí)</b>	100
<b>Meses de experiencia laboral</b>	137.86

En cuanto a las **características del último trabajo previo** a la entrada en el programa, predominaba el empleo asalariado (95.9%), el 6.1% trabajaba en el sector público y el restante 89.8 % en el privado.

El tipo de contrato era principalmente de duración determinada (56.12%), frente al 39.8% que tenían un contrato indefinido. El porcentaje de participantes que declara haber estado trabajando sin contrato es del 1.07%, y los que trababan por medio de una Empresa de Trabajo Temporal (ETT) representan el 2.03%.

En cuanto a la dedicación, el 68.37% de la muestra habían tenido un trabajo a tiempo completo (36 horas semanales).

El tamaño de la empresa nos indica valores muy dispares, ya que la muestra había trabajado mayoritariamente tanto en empresas de menos de 10 trabajadores (39.8%) como de más de 50 (41.83%).

Por último, en relación a la calidad del empleo previo a la entrada en el programa, la categoría de ingresos con mayor porcentaje de participantes es la de salarios mensuales netos de entre 751 y 1000 euros (47.96%).

Tabla 34. Descriptivos características del empleo previo al PaP VII

<b>Beneficiarias</b>	
<b>Tipo de contrato (%)</b>	
Indefinido	39.8
Temporal	56.12
Sin contrato	1.07
Autónomo	2.03
<b>Dedicación (%)</b>	
Tiempo completo	68.37
Tiempo parcial	30.61
<b>Empleador (%)</b>	
Sector Público	6.1
Sector Privado	89.8
ETT	2.04
Autónomo	2.04
<b>Tamaño de la empresa (%)</b>	
De 1 y 10	39.8
De 11 y 19	5.1
De 20 a 50	9.2
Más de 50	41.83
Ns/Nc	4.08
<b>Ingresos (%)</b>	
Menos de 500	11.23
Entre 500-750	22.45
Entre 751 - 1000	47.96
Entre 1001 -1250	10.20
Entre 1251 - 1500	1.02
Más de 2000	6.12

En cuanto a la variable **tiempo en desempleo** previo al “Puesto a Puesto VII”, el 46,94%, de las usuarias llevaban menos de 1 año en periodo de desempleo, seguido del 33.67% que se encontraban en esta situación entre 1 y 2 años. El 19.39% restante pertenecerían a la categoría de paradas de larga duración, ya que superaban los dos años en desempleo.

Las usuarias han referido diferentes **motivos** por los que se encontraban en **desempleo**, entre ellos el mayoritario era la crisis y el descenso de la producción (32.65%), seguido de fin de contrato (22.44%) y cierre (14.3%), aunque estas tres causas podrían estar relacionadas con la crisis. El 12.24% han alegado motivos personales por los cuales habían sido ellas las que de forma voluntaria habían pedido el cese voluntario en el empleo, ya fuera por motivos de cambio de residencia, de enfermedad propia o de algún familiar, para establecerse por su cuenta,...

Tabla 35. Descriptivos tiempo y motivos de desempleo

<b>Beneficiarias</b>	
<b>Tiempo en desempleo (%)</b>	
Menos de 1 año	46.94
Entre 1 y 2 años	33.67
Más de 2 años	19.39
<b>Motivos desempleo (%)</b>	
Personales	12.24
Crisis/Descenso producción	32.65
Fin de contrato	22.44
Cierre	14.3
Por motivos de salud	6.1
Otros	7.1

## INSTRUMENTO

Para determinar el grado de inserción de las beneficiarias del programa se ha procedido a elaborar un instrumento ad hoc “*Entrevista a las beneficiarias al año de finalizar el PaP VII*” (Apéndice B). Este instrumento nos va a permitir realizar:

- Una verificación de los datos recabados en la primera entrevista individual con la beneficiaria previos a la entrada al programa (formación académica, tiempo en desempleo, experiencia laboral, características del último empleo y si cobraba algún tipo de prestación).
- Recoger información sobre la situación laboral de las beneficiarias relativas al periodo de tiempo evaluado, un año después de la finalización del programa.

A continuación se detallan cada una de las fases que se llevaron a cabo para su construcción:

### ■ Búsqueda y recopilación de bibliografía

Para la búsqueda de la información sobre la estructura y las preguntas que debían ser incluidas en la entrevista telefónica, se tomó como referente el trabajo de Mato Díaz (2002) y Cueto Iglesias (2005), así como la literatura existente sobre evaluaciones de eficacia de programas formativos y talleres de búsqueda de empleo, si bien existe literatura reciente, los autores son reacios a presentar los instrumentos usados en sus investigaciones.

■ Determinación de la estructura dimensional

Para esta fase se consultaron las características iniciales del trabajo de Mato Díaz (2002) que fuimos reformulando acorde a los objetivos propuestos en nuestra investigación.

■ Revisión y elaboración del banco inicial de preguntas

Una vez realizadas las fases anteriores se procedió a redactar el borrador de entrevista, que fue sometido a validación de contenido de tipo cualitativo por cuatro jueces expertos. Tres profesores expertos del Área de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación de diferentes Universidades Españolas y un profesor experto del área de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo.

■ Diseño del instrumento

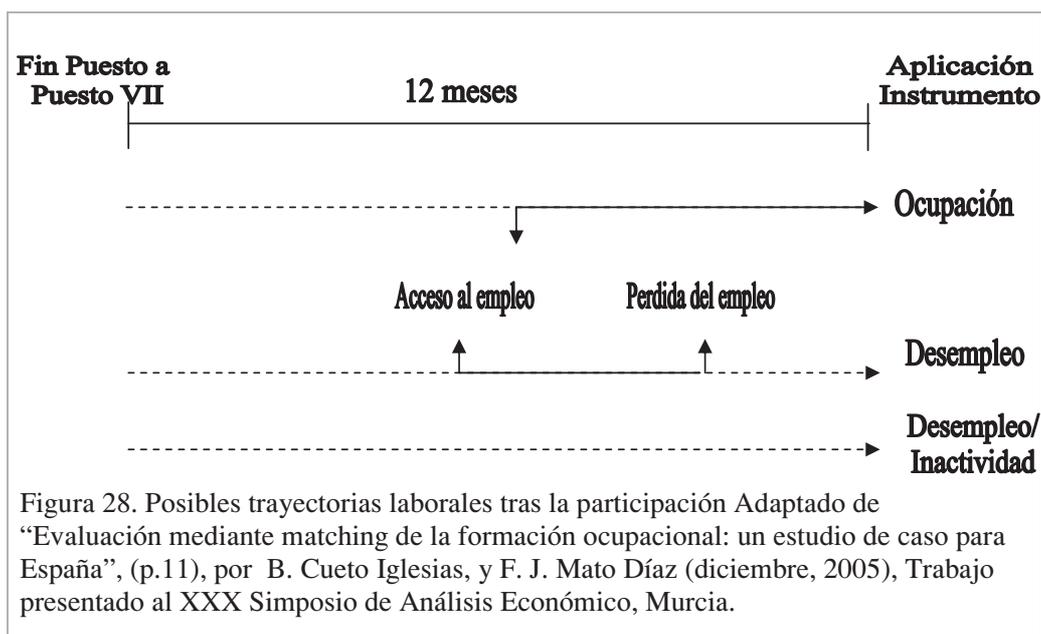
Tras la revisión de las aportaciones su posterior incorporación se procedió a la redacción final de la entrevista telefónica.

## **ANÁLISIS DE DATOS**

Tras la definición de la muestra, y una vez descrito el instrumento que se ha aplicado para la recopilación de la información, en este apartado, se ha procedido a realizar un análisis del grado de inserción de las usuarias del programa. El tratamiento de los datos se realizó con el paquete estadístico SPSS 20.

Según Cueto Iglesias (2005), las beneficiarias del programa han podido seguir diferentes trayectorias laborales:

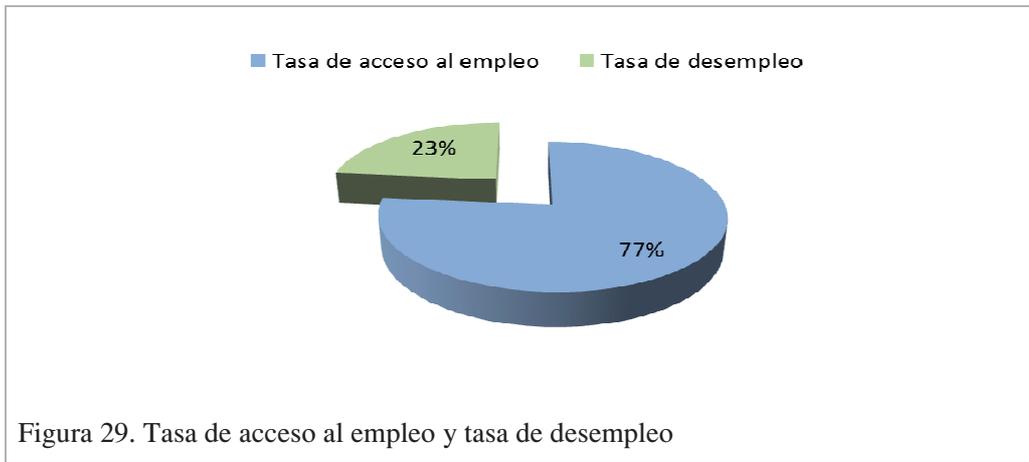
- ☐ Acceso al empleo y ocupación: pudiendo haber accedido al empleo y haberlo mantenido hasta el momento de la entrevista.
- ☐ Acceso al empleo: pudiendo haber accedido al empleo y haberlo perdido previo a la realización de la entrevista.
- ☐ O pueden haberse mantenido en una situación de desempleo o inactividad.



Para la tesis que nos ocupa, nos hemos centrado en la tasa de acceso al empleo, como proporción de beneficiarias que han accedido al mercado laboral desde la finalización del programa "Puesto a Puesto VII" hasta el año después, ya que la dificultad en la recogida de la información de la

entrevista, hizo que esta se alargara en el tiempo, más de lo planificado, lo que obstaculizó tener datos de ocupación comparables.

La tasa de acceso al empleo de las beneficiarias al año de haber estado en el programa Puesto a Puesto VII es del 76.53%, frente al 23.47 % que continúan en situación de desempleo (figura 29).



Si realizamos un análisis entre edad y su relación con el acceso al empleo, nos encontramos que del 77% de usuarias que relataron haber tenido algún episodio de empleo: el 39.80 eran mayores de 45 años, el 23.47 tenían entre 31 y 45 años y el 13.27 restante entre 25 y 30 años. Si analizamos estos datos de forma descontextualizada podemos entender que el colectivo de mujeres mayores de 45 años ha tenido mejores tasas de acceso al empleo (figura 30), pero si lo comparamos con la tabla 36 vemos que son las menores de 30 años las que refieren mejores datos ya que el 92.99% han accedido a un empleo, ya que se ha tomado como referencia sólo a las personas de su propia categoría.

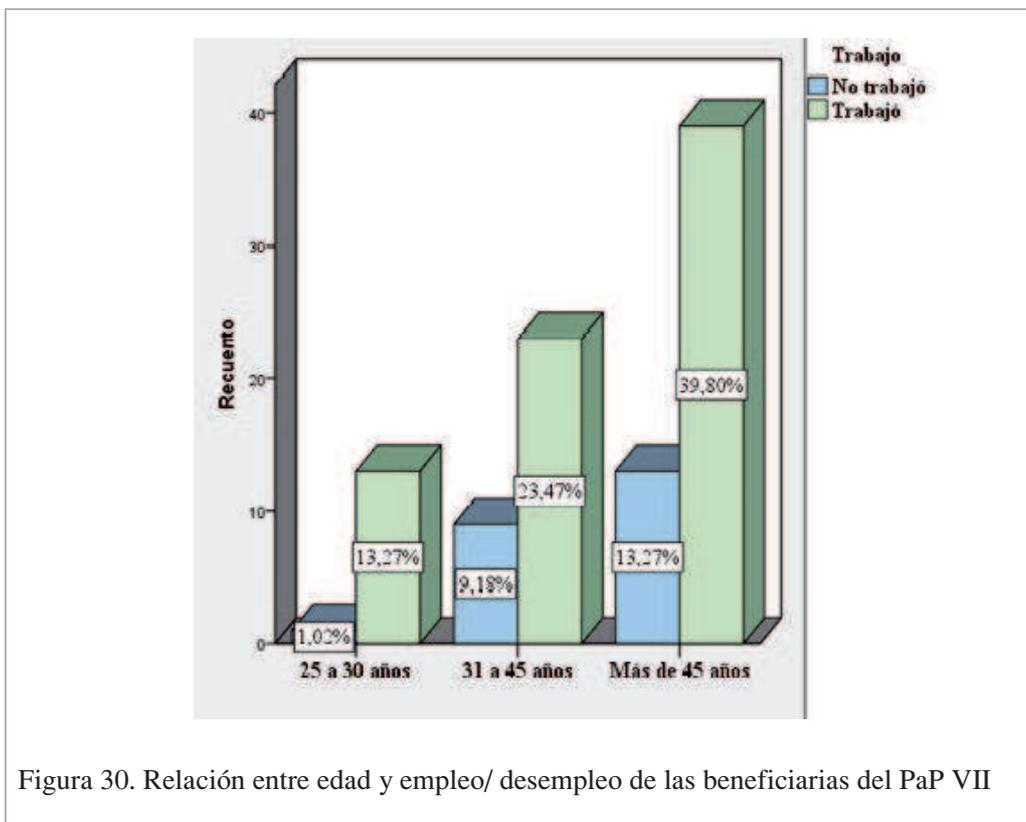


Figura 30. Relación entre edad y empleo/ desempleo de las beneficiarias del PaP VII

En ambos casos los valores obtenidos parecen contradecir a las estadísticas oficiales en las que se alerta que tanto los jóvenes, como los mayores de 45 años son los que tiene mayores dificultades para el acceso al empleo.

Tabla 36. Tasa de acceso al empleo según edad.

Relación variable Edad y Trabajo					
		Trabajo		Total	
		No trabajó	Trabajó		
Edad	25 a 30 años	Frecuencia	1	13	14
		% dentro de Edad	7.1%	92.9%	100%
	31 a 45 años	Frecuencia	9	23	32
		% dentro de Edad	28.1%	71.9%	100%
	Más de 45 años	Frecuencia	13	39	52
		% dentro de Edad	25%	75.0%	100%

Si hacemos una comparativa entre el nivel formativo de las participantes previo a la entrada en el programa y su relación con el acceso al empleo, vemos que del 77%, el 26.53% corresponde a mujeres con estudios de FP y el 23.47% a aquellas con Graduado Escolar/EGB/ESO. En este caso, los datos que muestra la tabla 37, en donde los porcentajes se calculan teniendo en cuenta las categorías de pertenencia, son coincidentes con la figura 31 ya que las usuarias con estudios de ciclos formativos tuvieron mayor número de episodios de empleo. Sin embargo, las mujeres sin estudios muestran una alta tasa, lo que vuelve a contradecir las estadísticas.

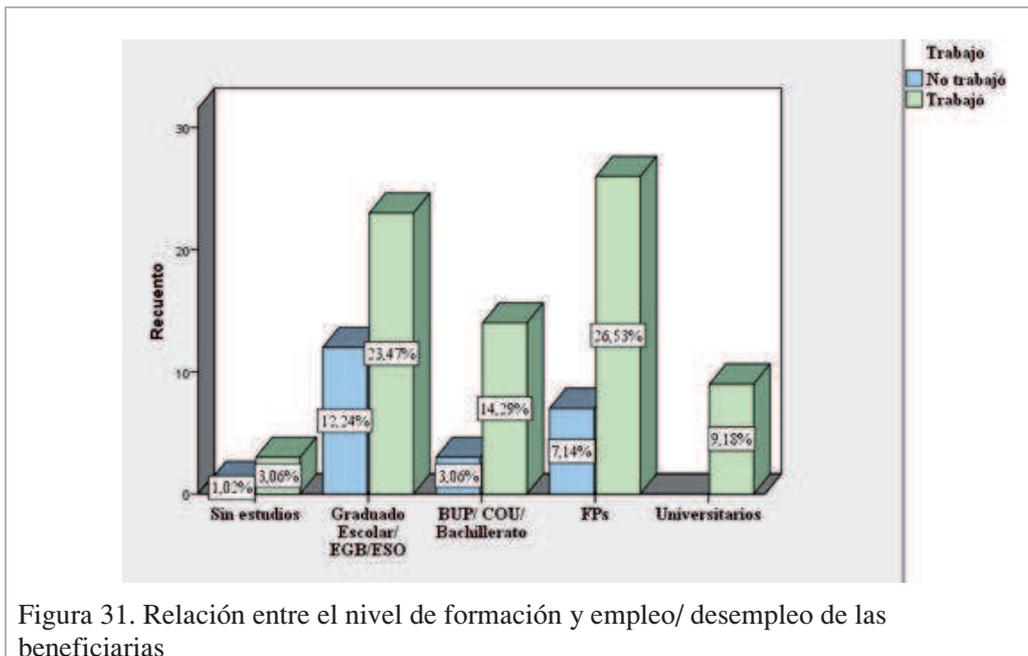


Figura 31. Relación entre el nivel de formación y empleo/ desempleo de las beneficiarias

Tabla 37. Tasa de acceso al empleo según nivel de formación

		Trabajo		Total	
		No trabajó	Trabajó		
Formación	Sin estudios	Frecuencia	1	3	4
		% dentro de Formación	25,0%	75,0%	100,0%
	Graduado Escolar/ EGB/ESO	Frecuencia	12	23	35
		% dentro de Formación	34,3%	65,7%	100,0%
	BUP/ COU/ Bachillerato	Frecuencia	3	14	17
		% dentro de Formación	17,6%	82,4%	100,0%
	FPs	Frecuencia	7	26	33
		% dentro de Formación	21,2%	78,8%	100,0%
	Universitarios	Frecuencia	0	9	9
		% dentro de Formación	0,0%	100,0%	100,0%

### Características de los empleos

En cuanto a las **características de los empleos**, predomina el empleo asalariado (96%), ya que sólo el 4% afirma pertenecer al régimen de autónomos. Ese 96% se distribuyen en el 90.6% de las usuarias que trabajan para el sector público, frente al 1.3% y 4% que trabajan en el sector privado o mediante una ETT, respectivamente.

El **tipo de contrato** que refieren es principalmente de duración determinada (73.3%), frente al 20% que ha accedido a un contrato indefinido. El porcentaje de participantes que declara tener un acceso al empleo sin contrato es del 2.6 %.

En cuanto a la **dedicación**, no encontramos mucha diferencia ya que el 50.66% de los ocupados lo hacen a tiempo completo y el 49.33% a tiempo parcial.

El **tamaño de la empresa** es un claro reflejo del tejido empresarial presente en A Coruña. El 38.6 % ha accedido a empleos en pequeñas empresas (con menos de 10 trabajadores), sin embargo, en 42.66% lo han hecho en grandes empresas (más de 50 trabajadores), normalmente empresas de telefonía desempeñando puestos de teleoperadoras.

Por último, en relación a la variable **ingresos**, la categoría que predomina es percibir ingresos mensuales netos de entre 751 a 1000 euros (36%), seguido del salario comprendido entre 501 y 750 euros (24%).

Tabla 38. Características de los empleos al año de realizar el PaP VII

<b>Beneficiarias</b>	
<b>Tipo de contrato (%)</b>	
Indefinido	20
Temporal	73.3
Sin contrato	2.6
Autónomo	4
<b>Dedicación (%)</b>	
Tiempo completo	50.66
Tiempo parcial	49.33
<b>Empleador (%)</b>	
Sector Público	1.33
Sector Privado	90.6
ETT	4
Autónomo	4
<b>Tamaño de la empresa (%)</b>	
De 1 y 10	38.6
De 11 y 19	8
De 20 a 50	6.6
Más de 50	42.6
<b>Ingresos (%)</b>	
Menos de 500	22.6
Entre 500-750	24
Entre 751 - 1000	36
Entre 1001 -1250	12
Más de 2000	1.3

Consideramos, al igual que Alonso Ramos (2005; 2008) que el programa tiene una incidencia positiva en la inserción laboral ya que aumenta la tasa de acceso al empleo de las usuarias y desciende el paro. Sin embargo, no sabemos hasta qué punto, la inserción es debida al programa o a otros factores, por lo que no se ha probado causalidad (Cueto Iglesias, 2005). Para determinar, en qué medida haber participado en este programa ha sido la razón que explica la inserción laboral de las usuarias se desarrolla el siguiente objetivo.

#### **OBJETIVO 4: Determinar el impacto del programa para la consecución de un empleo mediante matching**

---

Como enunciábamos anteriormente uno de los objetivos principales que se pretende alcanzar con las políticas activas de fomento del empleo, es la inserción laboral de sus participantes. En este epígrafe, se determinará el impacto del programa “Puesto a Puesto VII” mediante un análisis matching, estableciendo si los cambios en la variable resultado, son debidos al tratamiento (programa) o si por el contrario pueden ser debidos a otros factores.

Previo a este estudio, habíamos aplicado la evaluación mediante matching en el programa “Puesto a Puesto VI” destinado a colectivos en riesgo de exclusión social (Rebollo Quintela y Muñoz Cantero, 2013), evidenciando que no existían diferencias estadísticamente significativas entre el grupo control y el grupo tratamiento en cuando al acceso al empleo.

En un principio la tesis que nos ocupa, serviría para realizar un análisis comparativo entre las dos ediciones del programa “Puesto a Puesto”, la VI y la VII de haber estado destinada, su séptima edición, para todo tipo de colectivos en riesgo de exclusión social. Pero las altas tasas de desempleo del colectivo femenino en el ámbito local, hicieron que el Centro Municipal de Empleo considerase a las mujeres como destinatarias prioritarias del “Puesto a Puesto VII”.

A continuación vamos a proceder a realizar el análisis de la eficacia del programa, en base al método no experimental matching, explicado en el capítulo 3.

## MUESTRA

La muestra que compone este objetivo se descompone en muestra perteneciente al grupo tratamiento y muestra del grupo de comparación o grupo control. En primer lugar se explica cómo se conformaron ambos grupos: control y tratamiento.

Para poder llevar a cabo el programa Puesto a Puesto VII el Servicio Público de Empleo de Galicia envió cartas a 200 mujeres que en ese momento se encontraban en desempleo, convocándolas a unas entrevistas grupales en el Centro Municipal de Empleo de A Coruña, entidad local que gestiona el programa “Puesto a Puesto VII”. Este Servicio citó a las demandantes de empleo, en grupos de veinte personas, para que les pudiéramos explicar las características del programa. Tras las reuniones grupales se les dio una cita individual a cada una de ellas, para una valoración de sus necesidades y su adecuación al programa. De las 200 mujeres, 18 no tenían interés en participar en el proceso de selección del programa por diferentes motivos personales y de salud, y 182 sí. Este aspecto es de destacar ya que reduce el sesgo de selección en las características inobservables basado en la voluntariedad en participar en el programa (Cueto Iglesias, 2005; Raaum y Torp, 2002). La selección del grupo tratamiento frente al control fue por orden de cita en las entrevistas individuales, conforme se le realizaba la entrevista, si estaban dispuestas a

participar en el programa, firmaban la aceptación y entraban a formar parte del mismo.

Por lo tanto, grupo tratamiento y control, en un principio, estaban conformados por 120 y 62 mujeres respectivamente.

No se procedió a una selección muestral, si no que la intención fue trabajar con la totalidad de la población objeto de estudio, pero por diversas causas que se detallan a continuación tuvimos pérdidas de muestra en ambos grupos.

Se realizaron llamadas telefónicas durante los meses de Diciembre de 2013 a Marzo de 2014, tanto al grupo control como al tratamiento a fin de poder aplicarle una entrevista telefónica semiestructurada.

- Grupo tratamiento: de las 120 invitadas, 2 personas no quisieron contestar y 20 números de teléfonos bien daban apagados o no existían en la actualidad. Por lo que finalmente, 98 mujeres conforman la muestra productora de datos.
- Grupo control: de las 62 mujeres que conforman la muestra invitada, tuvimos una mortalidad experimental de 16 sujetos, ya que no contestaron al teléfono durante el periodo de tiempo evaluado, con lo que el  $n$  del grupo control será de 46.

### **Características de la muestra**

A continuación se describen las características del grupo control y tratamiento de forma comparativa, en relación a las variables: edad, nivel formativo, si cobraban prestación y tipo de prestación que cobraban, experiencia laboral, tiempo en desempleo.

En cuanto a la variable **edad**, no existen diferencias entre el grupo tratamiento y el grupo control, ya que poseen una media similar, siendo esta de 42 años.

El **nivel de formación** en las categorías medias (Graduado Escolar/ EGB/ ESO, BUP/ COU/ Bachillerato y FPs) no difiere en el grupo tratamiento y el control, pero sí en la categoría sin estudio ya que en el grupo control no existe representación de esta, frente al 6.12% del tratamiento. Sin embargo, el porcentaje de universitarios es mayor en el grupo control.

Comparativamente, **cobran prestación**, un mayor número de sujetos en el grupo tratamiento que en el control con una diferencia de 3.3 puntos porcentual, y la distribución de esta se hace de forma diferente. Las beneficiarias del programa que cobran desempleo representan un 50%, frente al grupo de comparación que lo hacen en un 21.73%. Mismo porcentaje que representa la ayuda familiar en el grupo control, frente al 15.3% del grupo tratamiento.

Por último, el **tiempo en desempleo** de la muestra de beneficiarias es inferior al de grupo tratamiento, ya que la categoría predominante es la de menos de 1 año (46.94%), frente a los más de 2 años en desempleo de la muestra del grupo control (43.47%).

Tabla 39. Estadísticos descriptivos de los grupos tratamiento y control

Estadísticos descriptivos de los grupos tratamiento y control						
	Grupo tratamiento		Grupo control		Muestra total	
	n 98		n 46		N 144	
	M	SD	M	SD	M	SD
<b>Edad (años)</b>	42.29	9.64	42.60	10.90	42.39	10.03
<b>Estudios (%)</b>						
<b>Sin Estudios</b>	6.12	0.24	0	0	4.16	0.20
<b>Graduado</b>	33.67	0.47	34.78	0.48	34.02	0.47
<b>Escolar/ EGB/ESO</b>						
<b>BUP/COU /Bachillerato</b>	16.32	0.37	15.21	0.36	15.97	0.36
<b>FPs</b>	35.71	0.48	30.43	0.46	34.02	0.47
<b>Universitarios</b>	8.16	0.08	19.56	0.40	11.80	0.32
<b>No cobran prestación (%)</b>	20.4	0.40	17.39	0.38	19.44	0.39
<b>Cobran prestación (%)</b>	79.6	0.40	73.91	0.44	77.77	0.41
<b>Desempleo/ Paro</b>	50	0.50	21.73	0.41	40.97	0.49
<b>Mayores de 45</b>	1.02	0.10	8.7	0.28	3.47	0.18
<b>Mayores de 52</b>	7.14	0.25	6.52	0.25	6.94	0.25
<b>Recualificación profesional</b>	3.06	0.17	4.34	0.20	3.47	0.18
<b>Ayuda familiar</b>	15.3	0.36	21.73	0.41	17.36	0.38
<b>Otras</b>	3.06	0.17	10.86	0.31	5.55	0.23
<b>Experiencia laboral previa (% sí)</b>	100	0	97.82	0.14	99.30	0.08
<b>Meses de experiencia laboral</b>	137.86	91.86	134.91	94.34	136.93	92.32
<b>Tiempo en desempleo (%)</b>						
<b>Menos de 1 año</b>	46.94	0.50	30.43	0.46	41.66	0.49
<b>Entre 1 y 2 años</b>	33.67	0.47	23.91	0.43	30.55	0.46
<b>Más de 2 años</b>	19.39	0.39	43.47	0.50	27.08	0.44

## INSTRUMENTO

Para poder recabar la información sobre el impacto del “Puesto a Puesto VII” se utilizaron dos instrumentos:

- *“Entrevista a las beneficiarias al año de finalizar el PaP VII”*, explicada su construcción en el objetivo anterior (Apéndice B).
- *“Entrevista al grupo control al año de finalizar el PaP VII”* (Apéndice C), ésta nos va a permitir :
  - Una verificación de los datos recabados en la primera entrevista individual (formación académica, tiempo en desempleo, experiencia laboral, y si cobraba algún tipo de prestación).
  - Recoger información sobre la situación laboral del grupo control relativo al periodo de tiempo evaluado, un año después de la finalización del programa.

Para su construcción se tuvo en cuenta el instrumento elaborado para aplicar al grupo tratamiento y se adaptaron las preguntas al grupo control, tomando como referente los trabajos de Mato Díaz y Cueto Iglesias (2005).

## ANÁLISIS DE DATOS

En la definición de las muestras del grupo tratamiento y control, observábamos que ambos grupos los conformaban sujetos con características diferentes. En este epígrafe controlaremos esas diferencias, para poder llevar a cabo el análisis matching y determinar la eficacia del programa evaluado. El tratamiento de los datos se realizó con el paquete estadístico Stata 12.

En un primer lugar se realiza el cálculo del propensity score a través de un modelo probit, que nos indica la probabilidad que tiene una persona de ser aceptada en el programa.

La edad, el nivel de formación y la experiencia laboral previa no actúan como variables significativas a la hora de acceder al programa. Sin embargo, en base al modelo, haber cobrado prestación aumenta las posibilidades de acceder al “Puesto a Puesto VII”.

No obstante, la variable haber estado más de dos años en desempleo disminuye las posibilidades de acceder al programa, ya como se muestra en la tabla 40 obtiene un efecto negativo.

Tabla 40. Estimación del propensity score (modelo propit)

	<b>dF/dx para un cambio en la variable de 0 a 1</b>	<b>Error estándar</b>
<b>Edad</b>	.0018	.0064
<b>Estudios</b>		
Graduado Escolar/ EGB/ESO	.0126	.1294
FPs	.0478	.1269
Universitarios	-.2368	.1773
<b>Cobran prestación</b>	-.1116	.2018
Desempleo/ Paro	.2765	.1941
Mayores de 45	-.3479	.3694
Mayores de 52	.1788	.1881
Ayuda familiar	.0199	.2294
Otras	.0038	.2735
<b>Meses de experiencia laboral</b>	-.0002	.006
Menos de 1 año	.0229	.1039
Más de 2 años	-.2897*	.1260
Number of obs	136	
LR chi2(14)	35.91	
Log likelihood	-67.654	
Prob > chi2	0.0011	

Nota: \* significatividad al 5%

Se ha procedido a calcular el propensity score, para obtener un solo valor de las variables observables, eliminando el sesgo de selección ya que condicionamos en las características observables. Hemos realizado la siguiente figura para que se pueda visualizar de una forma gráfica, cómo este se distribuye en el grupo control y en el grupo tratamiento.

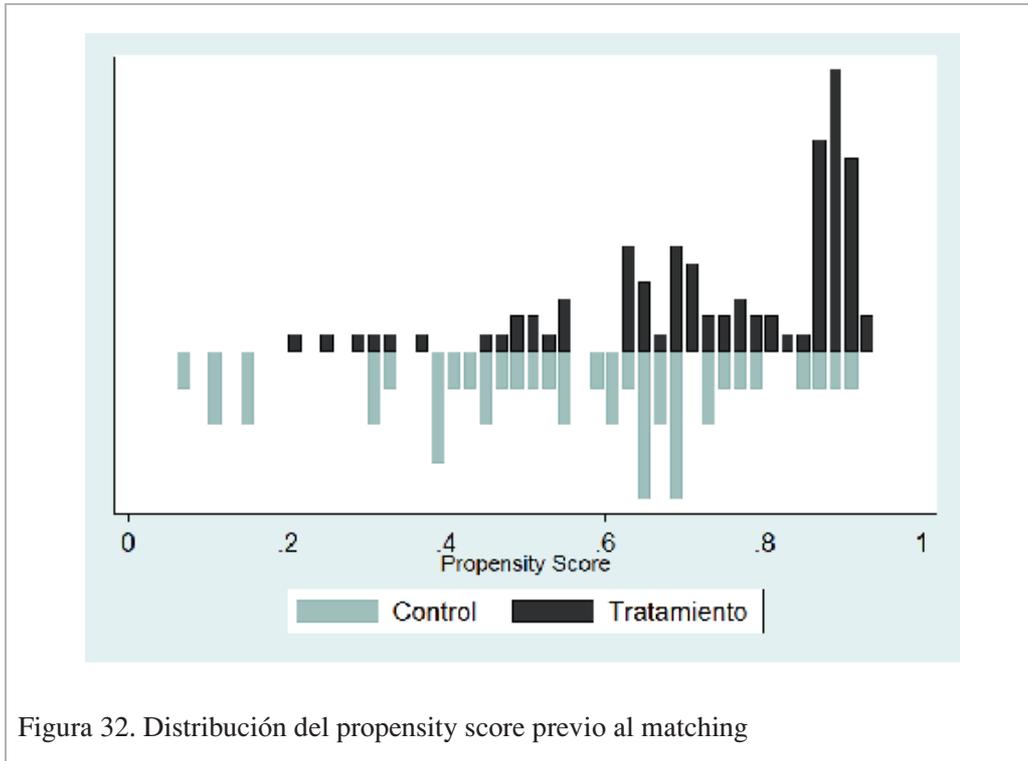


Figura 32. Distribución del propensity score previo al matching

En la figura 32 podemos comprobar cómo la distribución de propensity score en el grupo tratamiento está más cercana a la unidad, ya que son estos los que tienen mayor probabilidad de participar en el programa, y sin embargo las puntuaciones del propensity score en el grupo control están más cercanas al centro (Cueto Iglesias, 2005).

Tabla 41. Distribución del Propensity score en la región de soporte común

Pr(Tratamiento)				
	Percentiles	Smallest		
1%	.1069262	.078903		
5%	.2539499	.1069262	Obs	137
10%	.3634778	.1158963	Sum of Wgt.	137
25%	.5467941	.1434695		
50%	.7050465		Mean	.6798821
		Largest	Std. Dev.	.2125031
75%	.8779014	.9113443		
90%	.9012668	.9223539	Variance	.0451576
95%	.9088613	.9240598	Skewness	-.8908161
99%	.9240598	.9291583	Kurtosis	3.093265

La región de soporte común abarca desde el mínimo .0789 a .9291.

Una vez realizado el cálculo del propensity score, actuaremos bajo la región común, región en la que, tras realizar un ajuste, ambos grupos tienen la misma distribución (figura 33).

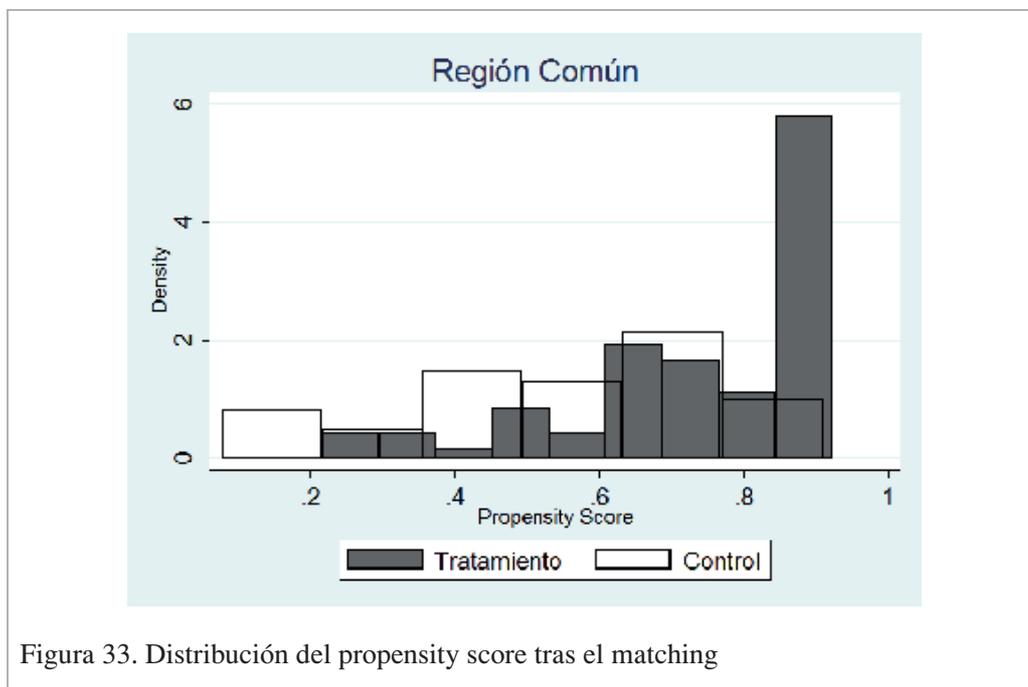


Figura 33. Distribución del propensity score tras el matching

### Efecto medio del tratamiento sobre los tratados

Como hemos comentado, el paso posterior al cálculo del propensity score es el emparejamiento o matching. Existen diferentes métodos para realizar el cálculo, en esta tesis abordaremos el vecino más cercano y el kernel. Hemos seleccionado realizar los emparejamientos con cinco unidades de comparación y sólo con aquellos que estén en un radio de .05, para que los matches sean lo más semejantes posibles.

Mediante la aplicación de estos dos métodos queremos medir los resultados (efecto medio del tratamiento sobre los tratados, ATT) en cinco variables:

- Acceso al empleo
- Tiempo trabajado
- Contrato laboral indefinido
- Contrato laboral a tiempo completo
- Ingresos

En los análisis realizados mediante el matching con el vecino más cercano, 2 mujeres del grupo control quedaron fuera ya que como se puede ver en la tabla 42, no se encontraban dentro de la región común.

Tabla 42. Emparejamientos en la región común con el método vecino más cercano

Psmatch2: asignación al tratamiento	Psmatch2: región común		Total
	Off support	On support	
Tratados	0	44	44
No tratados	2	88	90
Total	2	132	134

Los diferentes efectos de la formación calculados con el método del vecino más cercano se pueden ver en la tabla 43. A partir de las estimaciones no se puede afirmar que la participación en el “Puesto a Puesto VII” se traduzca en un mayor acceso al empleo, ya que supera en 0.6% el ATT de las beneficiarias al del grupo control, no siendo significativamente distinta de cero. Tampoco se muestran efectos sobre las variables duración del empleo (aunque es superior no es estadísticamente significativa), contrato laboral a jornada completa (efecto negativo de -19.09%, no siendo significativo) y en algunas de las categorías de ingresos. Sin embargo sí que produce efectos en las variables contrato laboral de tiempo indefinido e ingresos en la categoría de 250 a 500 y de 751 a 1000 , que trataremos a continuación:

- En cuanto al contrato laboral indefinido, evidenciamos un efecto del 13.63% derivado de la participación en el programa. Lo que se traduce en un mayor acceso de las usuarias del “Puesto a Puesto VII” a contratos laborales de tiempo indefinido.
- El efecto en la variable resultado ingresos de 250 a 500 , tiene un valor negativo (superior al grupo de comparación en un 31.96% con un nivel de significatividad del 1%), lo que implica que las mujeres pertenecientes al grupo control han tenido más puesto laborales con este tipo de remuneración que las del grupo tratamiento, o bien, que el programa “Puesto a Puesto VII” tiene efectos negativos en las participantes, ya que hace que no accedan a empleos con esta remuneración. Un efecto negativo en los ingresos de los participantes sobre el

grupo control podría considerarse como una debilidad del programa, pero este no es el caso, ya que se evidencia un efecto positivo en una categoría de ingresos superior.

- El programa “Puesto a Puesto VII” tiene una influencia positiva en la variable ingresos de 751 a 1000 ya que supera en un 20.90% al grupo control, con un nivel de significatividad del 5%. Por lo tanto, las beneficiarias acceden a puestos en los que perciben remuneraciones superiores.

Tabla 43. Efecto medio del PaP VII sobre las usuarias con el método vecino más cercano

	ATT	Error Estandar
<b>Acceso al empleo</b>	.0068	.1438
<b>Duración del empleo</b>	1.2443	1.2510
<b>Contrato laboral Indefinido</b>	0.1363**	.0727
<b>Contrato laboral Tiempo Completo</b>	-.1909	.1472
<b>Ingresos</b>		
De 250 a 500	-.3196*	.1265
De 501 a 750	-.0195	.1007
De 751 a 1000	.2090**	.1105
De 1001 a 1250	.0801	.0542

\*\* Significativo al 5% , \* significativo al 1%

Posteriormente, se realizó el análisis con el método Kernel, en el que 1 mujer del grupo control quedó fuera del emparejamiento (región común), como se puede ver en la tabla 44.

Tabla 44. Emparejamientos en la región común con el método kernel

Psmatch2: asignación al tratamiento	Psmatch2: región común		Total
	Off support	On support	
Tratados	0	44	44
No tratados	1	89	90
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>133</b>	<b>134</b>

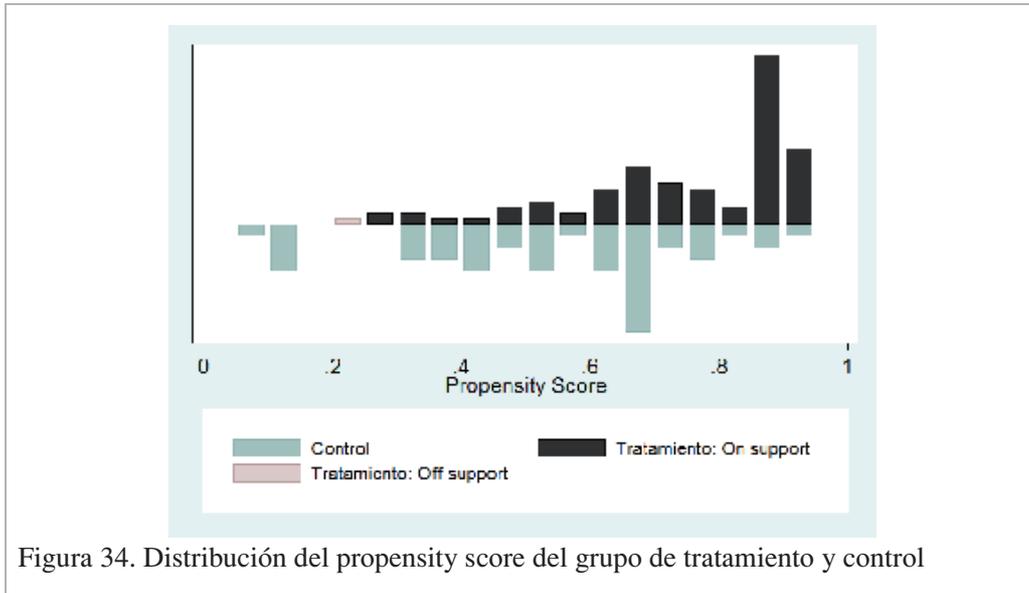
Los efectos de la formación para las variables resultados (acceso al empleo, tiempo trabajado, contrato laboral indefinido, contrato laboral a tiempo completo e ingresos en sus diferentes categorías) calculados con el método kernel (tabla 45) son similares a los encontrados con el método del vecino más cercano, este hecho apoya la robustez de los resultados obtenidos (Cueto Iglesias y Mato Díaz, 2004). Se aprecian unas diferencias mínimas en cuanto al peso de los efectos en las variables contrato laboral indefinido, ingresos de 250 a 500 y de 751 a 1000 . Sin embargo estas diferencias sí son mayores en las variables no significativas, por lo tanto, en las variables que no evidencian la mejora del programa.

Tabla 45. Efecto medio del PaP VII sobre las usuarias con el método Kernel

	ATT	Error Estandar
<b>Acceso al empleo</b>	0.014	0.1432
<b>Duración del empleo</b>	1.3025	1.2450
<b>Contrato laboral Indefinido</b>	0.1326**	0.0722
<b>Contrato laboral Tiempo Completo</b>	0.0634	0.1302
<b>Ingresos</b>		
De 250 a 500	-0.3171*	0.1257
De 501 a 750	-0.0065	0.1000
De 751 a 1000	0.2075**	0.1098
De 1000 a 1250	0.0776	0.0538

\*\* Significativo al 5% , \* significativo al 1%

La figura 34 ilustra la distribución del propensity score en los emparejamientos realizados para los métodos del vecino más cercano y kernel, destacando aquellas usuarias que quedaron fuera de los matches (representada por un color gris más claro).



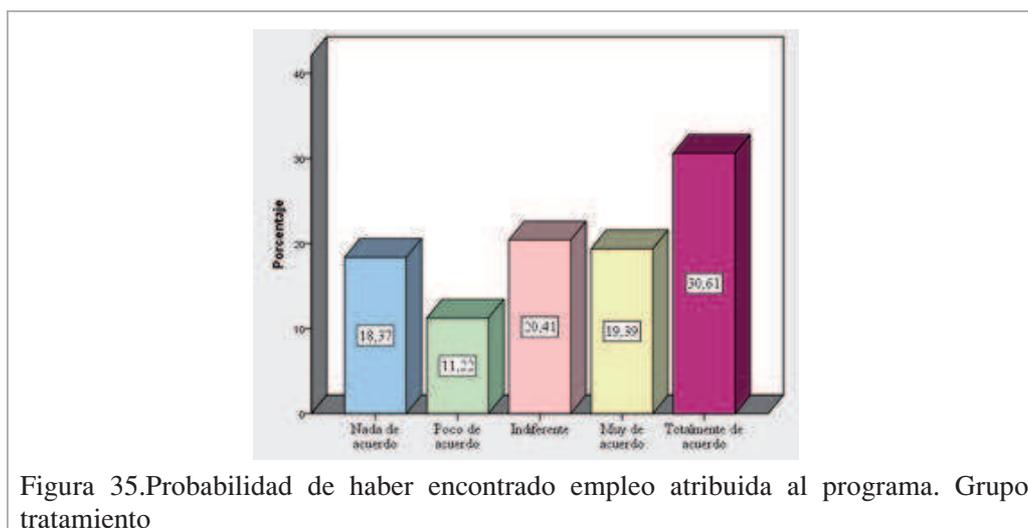
La comparativa de resultados con otras investigaciones que apliquen el matching, como método para evaluar políticas activas de empleo de formación y asesoramiento, es complicada ya que no tenemos constancia de su publicación. Así mismo, los estudios tomados como referencia, evalúan diferentes políticas activas, efectos del tratamiento, y establecen horizontes temporales distintos, pero en términos globales nuestros resultados son coincidentes con los de las investigaciones que se detallan a continuación:

Los estudios de Arellano (2005) (aunque con una metodología distinta) y el de Mato Díaz y Cueto Iglesias (2008) evidencian efectos positivos a corto plazo en el acceso al empleo y en el tiempo trabajado, sin embargo no presentan efectos positivos respecto los ingresos. Palma Martos et al. (2008) encuentran efectos positivos en la ocupación de los beneficiarios y en la contratación laboral de más de un año, sin embargo encuentran efectos positivos en los ingresos pero no significativos y efectos negativos en el contrato laboral a tiempo completo.

### Probabilidad de haber logrado el empleo atribuida al programa

A lo largo de este objetivo hemos intentado dar respuesta a ¿los resultados en las variables resultado (acceso al empleo y calidad del empleo) es debido al programa? Complementariamente, en esta investigación pretendemos conocer la percepción de las usuarias del “Puesto a Puesto VII” y del grupo comparación sobre la probabilidad de haber encontrado empleo atribuida al programa.

Para ello se les preguntó a las mujeres que conforman el grupo tratamiento y el grupo control, en las entrevistas telefónicas aplicadas (Apéndice B y C) si su probabilidad de encontrar un empleo ha/habría aumentado debido al programa.



Los resultados obtenidos nos llaman la atención, ya que hemos tomado de referencia los estudios de Alonso Ramos (2005) de evaluación de un programa de autoempleo y el programa “Andalucía Orienta”, de líneas similares al programa “Puesto a Puesto VII” y evidenciamos discrepancias. En estos estudios el autor concluye que alrededor del 70% de los que se encontraban parados consideran que hubieran encontrado

empleo con bastante o toda posibilidad sin necesidad del programa. Sin embargo, las usuarias del “Puesto a Puesto VII” opinan estar en un 19.38% Muy de acuerdo y en un 30.61% Totalmente de acuerdo con la afirmación “Con la participación en el programa su probabilidad de conseguir un empleo ha aumentado” por lo que la percepción positiva sobre la influencia del PaP en la consecución de un empleo es del 50%.

Se realizó la misma pregunta a las mujeres que conformaban el grupo control para determinar si existen diferencias observables entre ambos grupos, influidas por la participación en un programa de empleo. Vemos que el grupo tratamiento emite una valoración más positiva, ante la afirmación “Con la participación en el programa su probabilidad de conseguir un empleo habría aumentado” frente al grupo control que sólo se encuentra un 6.52% Totalmente de acuerdo, seguidos del 21.73% con Muy de acuerdo. Por lo tanto, la visión de las no participantes en nuestro estudio concuerda con la de los usuarios del trabajo de Alonso Ramos (2008) que consideran que el programa apenas ha influido en la consecución de un empleo.

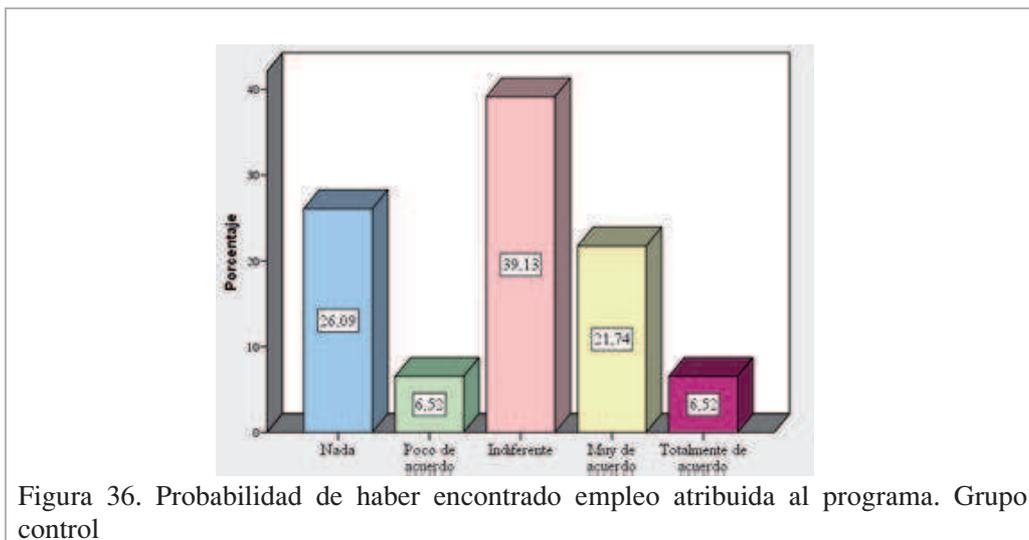


Figura 36. Probabilidad de haber encontrado empleo atribuida al programa. Grupo control

## **OBJETIVO 5: Describir y comparar la percepción del mercado laboral que tienen aquellas personas que accedieron a un empleo en el último año en contraposición a las que continúan en desempleo**

---

Considerando que la percepción del mercado laboral de las entrevistadas (catalogadas como grupo control y tratamiento en el objetivo anterior) puede estar asociada en parte a los episodios de empleo que hayan tenido en su historia más reciente, con este objetivo pretendemos describir y comparar sus testimonios.

La comparación se realiza entre aquellas mujeres que habían accedido al empleo durante el periodo de tiempo evaluado, y las que continuaban en una situación de desempleo, con lo que pertenecían al colectivo de paradas de larga duración ya que superaban los dos años en búsqueda activa.

### **INFORMANTES**

Como hemos comentado, para poder realizar este análisis se formaron dos grupos en base a las entrevistas realizadas a los grupos control y tratamiento, desarrolladas en profundidad en el objetivo 4.

Contamos con testimonios de 144 mujeres que se dividen en:

- 98 informantes que accedieron a un empleo durante el periodo objeto de estudio, siendo este del 31 de Noviembre de 2012 al 31 de Octubre de 2013.

- 46 informantes que no tuvieron ningún episodio de empleo durante ese tiempo.

## **INSTRUMENTO**

Para poder recabar la información sobre la percepción del mercado laboral se utilizaron los dos instrumentos previamente diseñados:

- *“Entrevista a las beneficiarias al año de finalizar el PaP VII”*,
- *“Entrevista al grupo control al año de finalizar el PaP VII”*

Ambos instrumentos disponen de una pregunta final en la que las entrevistadas tenían que expresar su percepción sobre el mercado laboral español.

## **ANÁLISIS DE DATOS**

Tras la lectura reflexiva de la pregunta abierta de las entrevistas semiestructuradas y el posterior almacenamiento de datos en el ordenador, procedimos a seleccionar y ordenar la información.

El primer paso fue la segmentación (de Andrés Pizarro, 2000), a través de la cuál separamos la información en base a las características de las informantes. Dividimos los testimonios de las mujeres en base a su relación con el empleo, como comentamos previamente.

En un segundo paso procedimos a la codificación de la información de forma inductiva ya que fuimos construyendo un esquema general que reflejaba la percepción del mercado laboral de las mujeres (Bardín como se citó en Ortíz Colón, Almazán Moreno, Peñaherrera León y Cachón Zagalaz, 2014).

Partimos en la primera fase, de análisis de los datos, con una codificación “in vivo” (Chamaz, 2014). Tras haberla finalizado, procedimos a una recodificación (Miles y Hubberman, 1994) y optamos por aplicar una “elaborative coding” (Saldaña, 2009). Un código de elaboración con el método de codificación de arriba-abajo (descendente) ya que partíamos de los constructos teóricos previos que teníamos en mente, en contraposición a los estudios de abajo-arriba (ascendentes) en el que el investigador codifica sin ideas preconcebidas, lo que le llevará a desarrollar una teoría fundamentada (Auerbach y Silverstein, 2003).

Este método de codificación descendente, nos permitió crear las categorías temáticas y así encajarlas y reorganizarlas hasta alcanzar una dimensión temática central (tabla 46).

Tabla 46. Categorización de la percepción del mercado laboral

Dimensión	Categoría	Sub-categoría	
Percepción Negativa	Incapacidad para crear puestos	Demanda Vs Oferta	
	Recortes	Falta de ayudas	
	Exigencias del mercado		Edad
			Formación/Experiencia
	Precarización laboral		Bajos salarios
			Inestabilidad
		Explotación	

En las tablas 47 y 48, podemos ver el sistema de codificación establecido y algunos de los testimonios que hemos utilizado para ilustrarlos.

Tabla 47. Matriz de mujeres que accedieron al mercado en el periodo evaluado

Dimensión	Categoría	Sub-categoría	Manifestado por
Percepción negativa	Incapacidad para crear puestos	Demanda vs oferta	Está mal. No hay trabajo. Cierran los negocios y la gente se va a la calle y prescinden de la gente. 110/PaP Sería necesario hacer más puestos de trabajo. 117/PaP
	Recortes	Falta de ayudas	Fatal, no hay trabajo y no hay ayudas. 50/PaP Un desastre. Lo veo todo muy difícil. Se fomenta el autoempleo pero no se dan ayudas para él. 73/PaP
	Exigencias del mercado	Edad	Está muy mal la cosa sobre todo la gente mayor 12/PaP
			Malísimo, está todo mal para mi edad, 55 años.16/ PaP
			Está muy difícil para todos en general pero para los mayores de 40 más.36/PaP
			Está muy mal para la gente de mayores de 45 años 68/PaP
	Exigencias del mercado	Formación/ Experiencia	Parece que las cosas están bastante mal. Exigen mucho más de lo que dan. Yo tengo trabajo porque tuve suerte 70/PaP
			Está todo difícilísimo. Es necesaria una persona polivalente y cuantas más horas estés trabajando mejor. 77/PaP
			Es un desastre. Mucha experiencia para poca edad. 82/PaP
			Solo estoy enfocada a un sector, y en este hay muchos recortes. Si los fijos no se pueden pedir vacaciones, los eventuales, tiene menos disponibilidad para poder tener un empleo. Es necesaria más atención del INEM. Es una lucha de "nosotros" a base de formarse, prepararse, reciclarse, para poder escalar.42/PaP
Precarización laboral	Bajos salarios	No hay trabajo. Hay que echar uñas y dientes. Hay que trabajar el triple para conseguir la mitad que antes.35/PaP Se aprovechan de la coyuntura y te pagan menos de lo que mereces.75/PaP	

Dimensión	Categoría	Sub-categoría	Manifestado por
			El mercado laboral español es un desastre. Sueldos muy bajos y muchas horas de trabajo. 108/PaP
		Inestabilidad	Está difícil conseguir trabajo. Si se consigue es temporal, no a largo plazo. 9/PaP
			Sí que hay trabajo, pero son trabajos basura, mes a mes. 18/PaP
			Está muy mal para todos. Inestabilidad en todos los sectores y en todas las edades. 21/PaP
			Está todo muy mal. Te cogen y te echan. 37/PaP
			Incertidumbre. Duración de los contratos es muy corta. La facilidad con la que se puede despedir es un cachondeo. Vivir de trabajos es imposible. Hay que vivir de la economía sumergida. 16/GC
			Está muy mal. No hay oportunidades de empleo, ni mejora. Hay más facilidades para los despidos. 35/GC
		Explotación	Son unos explotadores. Considera que a su edad, con 48 años ya es muy mayor. 43 PaP
			Tiene 43 años. Hay una franja de edad en la que estamos olvidados. Muchos limbos. No hay trabajo para las pequeñas empresas. Se abusa mucho del trabajador. 53/PaP
			Muy mal. No hay nuevos puestos de trabajo. Los que hay te explotan. Está todo a favor del empresario. 66/PaP
			Muy pobre. No hay muchas posibilidades en mi sector (limpieza), se aprovechan de la desesperación de la gente en condiciones infrahumanas. 76/PaP

Tabla 48. Matriz de mujeres que no accedieron al mercado en el periodo evaluado

Dimensión	Categoría	Sub-categoría	Manifestado por
Percepción negativa	Incapacidad para crear puestos	Demanda vs oferta	Está fatal. Ya no hay trabajo. 100/PaP
			Poca oferta mucha demanda. 122/PaP
			No existe el mercado laboral español. Todo se hace fuera, dependemos de otros mercados. 6/GC
			Muy deprimente. Antes trabajaba en fábricas y había puestos de trabajo en los que producir, hoy en día no los hay. 7/GC
	Recortes	Falta de ayudas	Nefasto. Sólo tienes trabajo si te haces autónoma. 51/PaP
			Está muy jodido. Deberían ayudar más a la pequeña empresa. 15/GC
			Está fatal, y peor para la gente con edad. Las ayudas solo son para jóvenes 39/GC
	Exigencias del mercado	Edad	Fatal. Mucha búsqueda activa pero no encuentra nada. Está muy mal para los mayores de 35 años. 13/PaP
			No hay nada y menos en edades mayores. 79/PaP
			Malo, está todo mal para los mayores de 45 años. 101/PaP
			Con la edad está fastidiada. En la hostelería siempre se encuentra algo, pero está muy mal. 123/PaP
			Está muy mal y mal y más para mayores. Todo está cerrado. 9/GC
		Formación/Experiencia	Fatal. Hice quince mil entrevistas y no te dan oportunidades ninguna. 56/PaP
			Muy mala. Demasiados estudios. 24/GC
			no hay opción de trabajo. Hay mucha gente sobre cualificada que no tiene trabajo ¿ a qué podemos aspirar los que no tenemos tanta cualificación?. 38/GC
Precarización laboral	Bajos salarios	Está fatal. Cada vez la gente está más explotada y pagan menos. 78/PaP	
		Tengo una opinión bastante negativa del mercado laboral. No hay posibilidades de empleo. No hay conciliación posible, los horarios y los sueldos no te permiten mantener una familia. Hacer una carrera no te	

Dimensión	Categoría	Sub-categoría	Manifestado por
			beneficia. Con 40 años está muy difícil la cosa. 23/GC
		Inestabilidad	Está muy mal. Los contratos son muy precarios. 41/GC
		Explotación	Está fatal. Cada vez la gente está más explotada y pagan menos. 78/PaP

Una vez construido el sistema de categorías en base a los testimonios, realizamos un mapa conceptual de contenidos (figura 37) a través del Atlas.ti7, lo que nos sirvió para llevar a cabo la interpretación de los resultados.

Las entrevistadas, tanto las que habían accedido al empleo en el último año, como las que continuaban en situación de desempleo, muestran una percepción negativa del mercado laboral español, reflejado en citas como “Está mal. No hay trabajo. Cierran los negocios y la gente se va a la calle y prescindan de la gente”, este aspecto es reiterado en muchas ocasiones por las informantes, con calificativos que demuestran el claro descontento “está fatal”, “está todo muy negro” “malísimo, pésimo, horroroso”.

Hemos catalogado las causas a las que hacen referencia las entrevistadas para tener esta visión tan nefasta de la realidad laboral: falta de creación de puestos de trabajo, recortes, extrema exigencia y precarización laboral.

En cuanto a la **falta de creación de puesto de trabajo**, son numerosos los fragmentos que refieren la gran cantidad de demanda existente y la poca oferta, la necesidad de “hacer más puestos de trabajo” y culpa al libre mercado de la situación actual ya que “no existe el mercado

laboral español. Todo se hace fuera, por lo que dependemos de otros mercados”.

Por lo que se refiere a **los recortes**, lo relacionan con la falta de ayudas para los autónomos y la creación de empresas con testimonios como “Un desastre. Lo veo todo muy difícil. Se fomenta el autoempleo pero no se dan ayudas para él”, “Fatal, no hay trabajo y no hay ayudas” y “Sólo hay trabajo si te haces autónoma”.

Las experiencias en el mercado laboral de las entrevistadas las hacen conscientes de la **precarización laboral** existente. Este claro descontento, lo destacan en tres características fundamentales: (a) los bajos salarios, relatando que “se aprovechan de la coyuntura y te pagan menos de lo que mereces”, “los horarios y los sueldos no te permiten tener una familia”, (b) otras de las características es la inestabilidad, ejemplo de ello son que “hay más facilidades para los despidos”, “Incertidumbre. La duración de los contratos es muy corta. La facilidad con la que se puede despedir es un cachondeo. Vivir de trabajo es imposible” y (c) explotación, expresando valoraciones extremas, “Cada vez la gente está más explotada”, “No hay puestos de trabajos y los que hay te explotan”. Los testimonios de las informantes están en consonancia con los estudios de Boeri (2009) que afirma que, los cambios producidos en las condiciones laborales han propiciado, en los trabajadores, una percepción negativa sobre el mercado de trabajo, aludiendo mayor inseguridad, por miedo a la pérdida de empleo, así mismo alegan mayor precariedad laboral, entendida como aumento de trabajos temporal y a tiempo parcial y descenso en los trabajos indefinidos y a tiempo completo, todo ello desencadenado por las nueva condiciones de flexibilidad laboral puestas en marcha en las empresas.

La experiencia en el empleo y los largos periodos de desempleo de las entrevistadas, hacen que reflexionen sobre lo **exigente** que se ha vuelto el mercado laboral. Exigente en términos de edad, formación y experiencia requerida para un determinado puesto. Las informantes declaran “Hice quince mil entrevistas y no te dan oportunidades ningunas”, “Hay una franja de edad en la que estamos olvidados. Hay muchos limbos”, “Está muy mal para todas las edades”, “Es un desastre. Mucha experiencia para poca edad”. “Es necesaria una persona polivalente”.

Nuestra hipótesis de partida, era que habría diferencias entre la percepción del mercado laboral de aquellas entrevistadas que hubieran accedido al empleo en el último año y aquellas que continuaban en una situación de desempleo, pero en búsqueda activa. Sin embargo, tras el análisis de los testimonios, y la posterior elaboración del mapa de contenido, vemos que su participación en el mercado laboral, las ha hecho forjarse una opinión negativa ya que los empleos a los que han accedido, mayoritariamente, responden a la temporalidad (siendo de muy corta duración) y a la jornada parcial, principales características de la inestabilidad laboral, como se puede apreciar en las tablas 49 y 50. Sin embargo, sí que existe una pequeña diferencia, ya que dentro del grupo de mujeres que tuvieron episodios de acceso al empleo nos encontramos con 3 testimonios en los que se afirman una ligera percepción positiva del mercado laboral, ejemplos de ellas son : “parece que está creciendo un poco”, “creo que está mejorando” y “está mejorando, poco a poco”.

Tabla 49. Perfil de las entrevistadas que accedieron al empleo durante el periodo evaluado

Código de identificación	Perfil	Edad	Nivel formativo	Sector	Tiempo empleo	Características del empleo
9/PaP	Grupo tratamiento	27	Graduado Escolar/EGB/ESO	Atención al cliente	6 meses	Contrato Temporal a tiempo completo
12/PaP	Grupo tratamiento	53	FP	Hostelería	1 mes	Contrato temporal a tiempo parcial
16/PaP	Grupo tratamiento	55	Graduado Escolar/EGB/ESO	Hostelería	6 meses	Contrato temporal a tiempo completo
18/PaP	Grupo tratamiento	33	Sin estudios	Teleoperadora	12 meses	Contrato temporal a tiempo parcial
21/PaP	Grupo tratamiento	52	FP	Teleoperadora	1 mes	Contrato temporal a tiempo parcial
35/PaP	Grupo tratamiento	50	BUP/COU/Bachiller	Alimentación	12 meses	Contrato temporal a tiempo parcial
36/PaP	Grupo tratamiento	49	Graduado Escolar/EGB/ESO	Alimentación	4 meses	Contrato temporal a tiempo completo
37/PaP	Grupo tratamiento	47	FP	Alimentación	5 meses	Contrato temporal a tiempo completo
43/PaP	Grupo tratamiento	48	BUP/COU/Bachiller	Comercial	6 meses	Contrato temporal a tiempo parcial
50/PaP	Grupo tratamiento	51	BUP/COU/Bachiller	Teleoperadora	12 meses	Contrato Indefinido a tiempo parcial
53/PaP	Grupo tratamiento	43	BUP/COU/Bachiller	Teleoperadora	9 meses	Contrato temporal a tiempo parcial
59/PaP	Grupo tratamiento	41	Universitario	Docente	10 meses	Contrato temporal a tiempo parcial
66/PaP	Grupo tratamiento	25	FP	Alimentación	12 meses	Contrato temporal a tiempo parcial
68/PaP	Grupo tratamiento	51	Graduado Escolar/EGB/ESO	Socio-sanitaria	10 meses	Contrato temporal a tiempo parcial

			ESO			tiempo completo
70/PaP	Grupo tratamiento	32	FP	Hostelería	4 meses	Contrato temporal a tiempo completo
73/PaP	Grupo tratamiento	50	Universitario	Técnica de calidad	5 meses	Contrato temporal a tiempo parcial
75/PaP	Grupo tratamiento	45	Universitario	Comercial	5 meses	Contrato Indefinido a tiempo parcial
76/PaP	Grupo tratamiento	41	FP	Limpieza	1 mes	Contrato temporal a tiempo parcial
77/PaP	Grupo tratamiento	30	FP	Atención al cliente	12 meses	Contrato temporal a tiempo completo
82/PaP	Grupo tratamiento	42	FP	Figurante	1 mes	Contrato temporal a tiempo parcial
107/PaP	Grupo tratamiento	31	BUP/COU/ Bachiller	Atención al cliente	12 meses	Contrato Indefinido a tiempo completo
108/PaP	Grupo tratamiento	46	Graduado Escolar/EGB/ ESO	Hostelería	6 meses	Contrato temporal a tiempo completo
110/PaP	Grupo tratamiento	55	Graduado Escolar/EGB/ ESO	Atención al cliente	12 meses	Contrato temporal a tiempo parcial
117/PaP	Grupo tratamiento	45	Graduado Escolar/EGB/ ESO	Limpieza	12 meses	Contrato Indefinido a tiempo completo
16/GC	Grupo control	33	Universitario	Limpieza	5 meses	Contrato temporal a tiempo parcial
27/GC	Grupo control	55	BUP/COU/ Bachiller	Comercial	12 meses	Contrato temporal a tiempo parcial
35/GC	Grupo control	36	Universitario	Adminis- trativo	12 meses	Contrato Indefinido a tiempo completo
46/GC	Grupo control	55	FP	Socio- sanitario	5 meses	Contrato temporal a tiempo completo

Tabla 50. Perfil de las entrevistadas que no accedieron al empleo durante el periodo evaluado

Código de identificación	Perfil	Edad	Nivel formativo	Sector
13/PaP	Grupo tratamiento	36	Graduado Escolar/EGB/ESO	Limpieza
51/PaP	Grupo tratamiento	57	Graduado Escolar/EGB/ESO	Organizadora de eventos
56/PaP	Grupo tratamiento	53	Graduado Escolar/EGB/ESO	Hostelería
78/PaP	Grupo tratamiento	53	FP	Repartidora
79/PaP	Grupo tratamiento	51	Graduado Escolar/EGB/ESO	Administrativa
100/PaP	Grupo tratamiento	52	Graduado Escolar/EGB/ESO	Peón industrial
101/PaP	Grupo tratamiento	47	Graduado Escolar/EGB/ESO	Atención al cliente
122/PaP	Grupo tratamiento	41	FP	Limpieza
123/PaP	Grupo tratamiento	45	Graduado Escolar/EGB/ESO	Hostelería
6/GC	Grupo control	27	Universitario	Atención al cliente
7/GC	Grupo control	58	BUP/COU/ Bachiller	Teleoperadora
9/GC	Grupo control	48	Graduado Escolar/EGB/ESO	Alimentación
15/GC	Grupo control	29	FP	Peluquería
23/GC	Grupo control	40	Universitario	Sociosanitaria
24/GC	Grupo control	34	FP	Teleoperadora
38/GC	Grupo control	57	Universitario	Limpiadora
39/GC	Grupo control	38	FP	Atención al cliente
41/GC	Grupo control	57	BUP/COU/ Bachiller	Administrativa

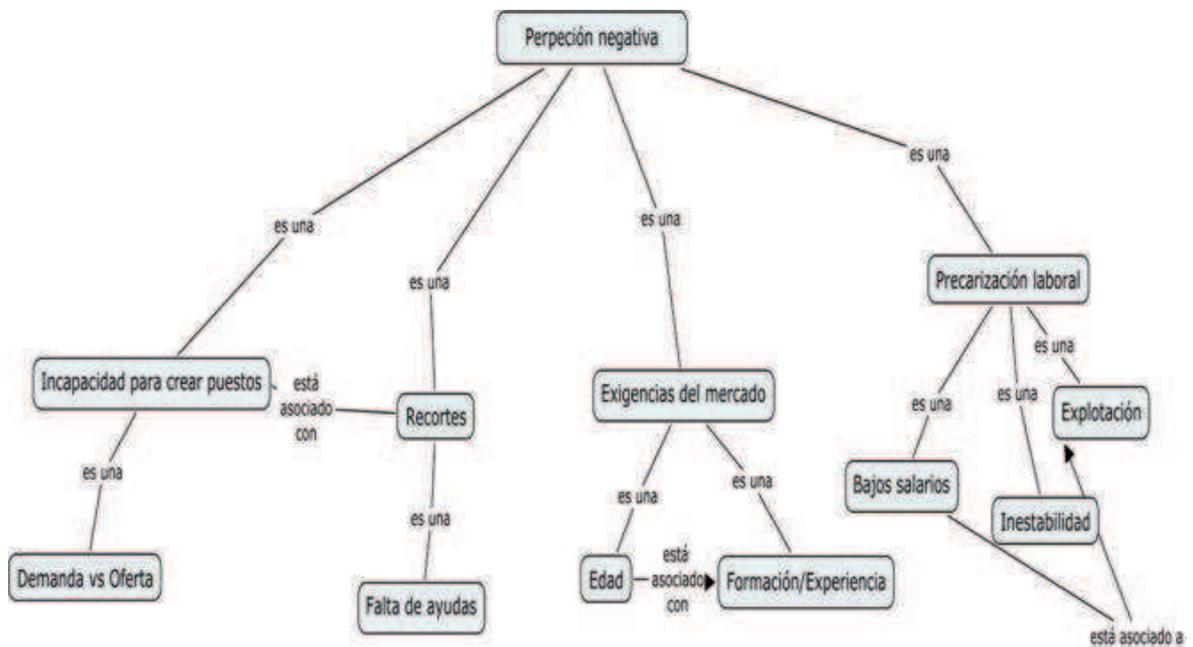


Figura 37. Mapa de la percepción laboral de las entrevistadas

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Alonso Ramos, E. (2005). Descripción e impacto de dos programas de empleo. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 56,165-175.
- Alonso Ramos, E. (2008). Modelo organizativo y evaluación de programas de empleo. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 71, 149-168.
- Arellano, A. (febrero, 2005). Evaluating the effects of labour market reforms “at the margin” on unemployment and employment stability: the Spanish case. *Working Paper, Economic Series, 5*. Universidad Carlos III. Recuperado de <https://sites.google.com/site/alfonsoarellano/pagina-de-inicio/investigacion>
- Auerbach, C.F. y Silverstein, L.B. (2003). *Qualitative data: an introduction to coding and analysis*. New York:New York University Press.
- Boeri, T. (2009). What happened to European unemployment?. *The economist*, 157,215-228.
- Buendía Eisman, L. y Berrocal de Luna, E. (2008). Evaluación de un programa de formación ocupacional para la inserción laboral. *Revista de Investigación Educativa*, 26(1), 157-190.

- Buendía Eisman, L., Expósito López, J. y Sánchez Martínez, M. (2012). Investigación evaluativa de programas de formación profesional para el empleo en el ámbito local. *Revista de Investigación Educativa*, 30(1), 161-179
- Castillo Arredondo, S. y Cabrerizo Diago, J. (2010). *Evaluación educativa de aprendizajes y competencias*. Madrid: Pearson Educación.
- Charmaz, K. (2014). *Constructing Grounded theory*. London: Sage publications.
- Chiva, I. (2006). Evaluación de los programas de formación ocupacional para el colectivo de mujeres. *Relieve*, 12 (1), 49-74. Recuperado de [http://www.uv.es/RELIEVE/v12n1/RELIEVEv12n1\\_3.pdf](http://www.uv.es/RELIEVE/v12n1/RELIEVEv12n1_3.pdf)
- Cronbach, L. J., (1951). Coefficient alpha and the internal structure of test. *Psychometrika*, 16 (3), 297-334.
- Cueto Iglesias, B. (2005). *Políticas activas de mercado de trabajo. Tres análisis empíricos en un marco regional* (Tesis inédita de doctorado). Universidad de Oviedo, Oviedo.
- Cueto Iglesias, B. y Mato Díaz, F.J. (junio, 2004). *El matching como técnica de evaluación de políticas: una aplicación a las políticas de fomento del empleo*. Trabajo presentado al VII Encuentro de Economía Aplicada, Vigo. Recuperado de <http://www.alde.es/encuentros/anteriores/viieea/trabajos1.html>
- de Andrés Pizarro, J. (enero, 2000). El análisis de estudios cualitativo. *Atención primaria*, 25(1), 42-46.

- de Miguel Díaz, M., Pereira González, M., Pascual Díez, J. y Carrio Fernández, J. (2008). Propuestas para la mejora de las escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo. *Reop*,19(3), 316-327.
- de Miguel, M., San Fabián, J.L., Belver, J.L. y Argüelles, M.C. (2011). Evaluación de la satisfacción de los participantes en la formación profesional para el empleo. *Relieve*, 17(1). Recuperado de [www.uv.es/RELIEVE/v17n1/RELIEVEv17n1\\_3.htm](http://www.uv.es/RELIEVE/v17n1/RELIEVEv17n1_3.htm)
- de Miguel, M., San Fabián, J.L., Belver, J.L. y Argüelles, M.C. (mayo-agosto, 2012). Evaluación de la inserción laboral de los participantes en la formación profesional para el empleo de Asturias. *Revista de Educación*, 358, 599-616.
- del Pino, E. y Ramos, J.A. (2009). Las reformas de las políticas de bienestar en España: una visión de conjunto. En L. Moreno (ed.), *Reformas de las políticas de bienestar en España* (pp.337-362). Madrid: Siglo XXI.
- González Río, M. J. (1997). *Metodología de la investigación social. Técnicas de recolección de datos*. Alicante: Amalgama.
- Hernández, S. (2004). *Metodología de la investigación* (3 edición). México: McGraw Hill.
- Manzano, V. y Braña, T. (2005). Análisis de datos y técnicas de muestreo. En J.P. Lévy Mangin y J.Varela (Eds.), *Análisis multivariable para las ciencias sociales* (pp.91-143). Madrid: Pearson Prentice Hall.

- Maroco, J. y García-Marques, T. (2006). Qual a fiabilidade do alfa de Cronbach? Questões antigas e soluções modernas? *Laboratório de Psicologia*, 4(1), 65-90.
- Mato Díaz, F.J. (2002). *La formación para el empleo. Una evaluación cuasi-experimental*. Madrid: Cívitas.
- McMillan, J. y Schumacher, S. (2005). *Investigación educativa*. Madrid: Pearson.
- Miles, M.B. y Huberman, A.M. (1994). *Qualitative data analysis*. London: Sage.
- Ortíz Colón, A. M., Almazán Moreno, L. Peñaherrera León, L. y Cachón Zagalaz, J. (enero, 2014). Formación en Tic de futuros maestros desde el análisis de la práctica en la Universidad de Jaén. *Revista de Medios y Educación*, 44,127-142.
- Palma Martos, L., Borra Marcos, C., González Camacho, C. y Aguado Quintero, L. (febrero, 2009). *Una evaluación de los programas de inserción laboral: el caso del programa Redes del Ayuntamiento de Sevilla*. Trabajo presentado al XVI Encuentro de Economía Pública, Granada. Recuperado de file:///C:/Users/Nuria/Downloads/Dialnet-UnaEvaluacionDeLosProgramasDeInsercionLaboral-2942182%20(2).pdf
- Raam, O. y Torp, H. (2002). Labour market training in Norway- effect on earnings. *Labour economics*, 9(2), 207-247.

Rebollo Quintela, N. y Muñoz Cantero, J. M. (2013). An active labour market policy evaluation: the Puesto a Puesto Programme. *Journal of Educational Sciences*, 28 (2), 92-101.

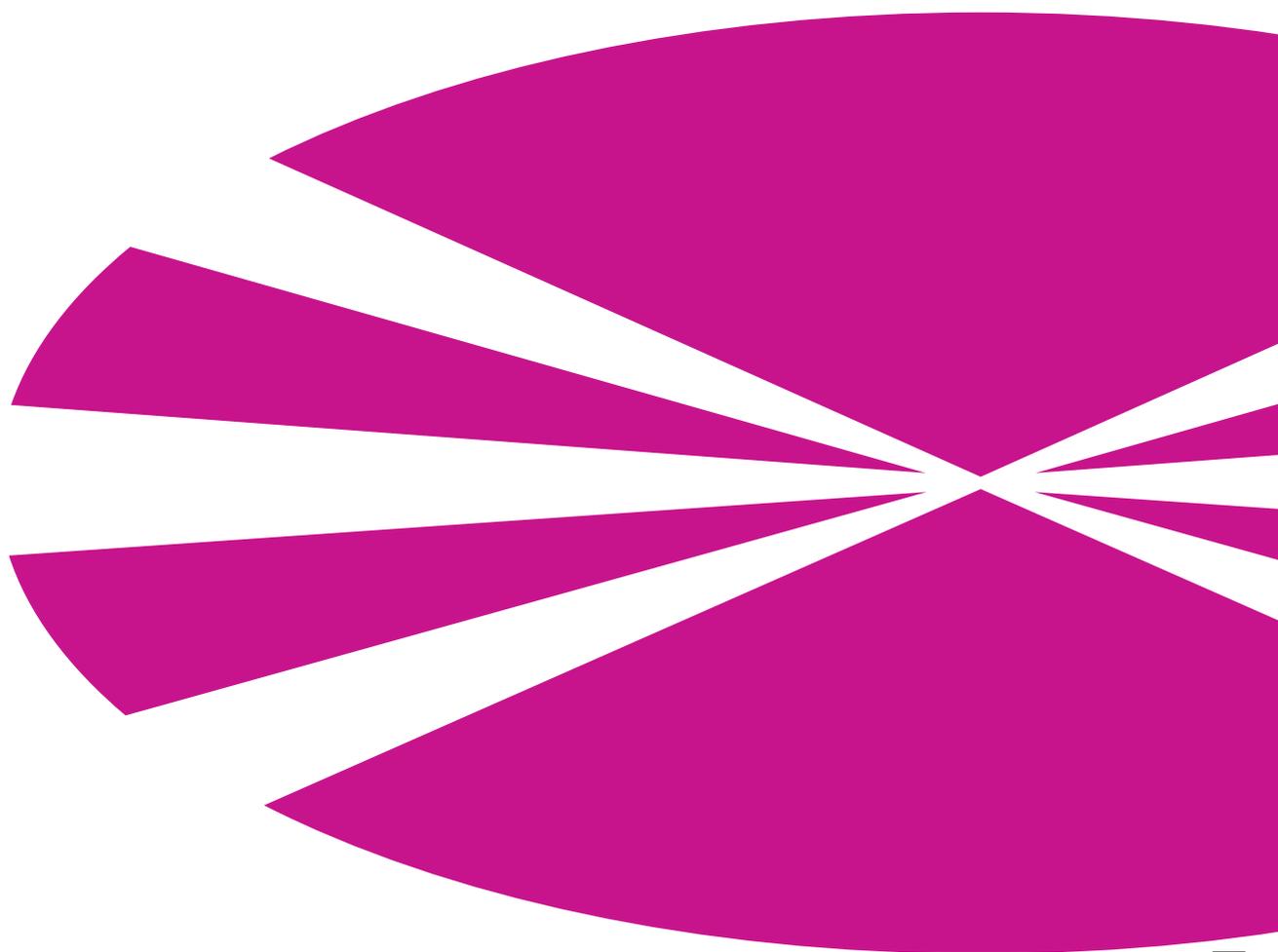
Sabariago, M. (2004). El proceso de investigación. En R. Bisquerra (coord.). *Metodología de la investigación educativa* (Parte 2, pp.127-163). Madrid: Editorial la Muralla.

Saldaña, J. (2009). *The coding manual for qualitative researchers*. London:Sage

Toharia, L., Prudencio C. A., y Pérez Infante, J.A. (2006). La ocupabilidad de los parados registrados. Recuperado de [http://www.sepe.es/contenido/estadisticas/datos\\_avance/conceptos/pdf/ocupabilidad.pdf](http://www.sepe.es/contenido/estadisticas/datos_avance/conceptos/pdf/ocupabilidad.pdf)

# Capítulo 6

## Conclusiones, limitaciones y prospectiva





## Capítulo 6 Conclusiones, limitaciones y prospectiva

INTRODUCCIÓN.....	341
6.1. Conclusiones .....	343
6.2. Limitaciones .....	351
6.3. Prospectiva .....	353
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	356



## *INTRODUCCIÓN*

---

**E**n este último capítulo se exponen las principales conclusiones del trabajo realizado teniendo en cuenta las limitaciones surgidas en el transcurso de la investigación, ofreciendo a su vez algunas propuestas que sirvan para la mejora de la evaluación de políticas activas de fomento del empleo con la intención de sumarnos al esfuerzo realizado por numerosos autores (Alujas Ruíz y López Tamayo, 2006; Ayala y Rodríguez, 2006, 2007, 2011; Buendía Eisman y Berrocal de Luna, 2008; Buendía Eisman et al., 2012; Cueto Iglesias, 2005; de Miguel Díaz et al., 2008; de Miguel et al., 2011; de Miguel et al., 2012; García Pérez y Rebollo Sanz, 2009b; Mato Díaz , 2002; Palma Martos et al. , 2009; Raaum y Torp, 2002; Rebollo Quintela y Muñoz Cantero, 2013; Suárez Cano, Mayor Fernández y Cueto Iglesias, 2011).



## 6.1. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos realizado una panorámica sobre la situación actual del mercado de trabajo, como consecuencia de los profundos cambios sociales, económicos, políticos,...que han surgido en los últimos años, y, el impacto que la crisis ha tenido en la alta destrucción de empleo en países como España, Portugal y Grecia. Se han abordado también, las consecuencias que se derivan de la pérdida o ausencia de empleo, considerando a este último como elemento vertebrador de la esfera social, idea sobre la que se asienta la clasificación de los colectivos en riesgo de exclusión social. Siendo estos colectivos los más castigados y a los que afecta principalmente el desempleo.

Así mismo, hemos detallado cómo desde la puesta en marcha de la Estrategia Europea del Empleo de 1997, los estados miembros de la Unión Europea han realizado un esfuerzo común para hacer frente a la elevada tasa de desempleo. Para producirse una mayor adecuación a la realidad económica y social, tanto europea como de cada uno de los países, esta estrategia se ha ido concretando a través de Cumbres, Planes Estratégicos, Planes Nacionales,... Más en concreto, en Galicia a través del Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013 se han puesto en marcha una serie de Programas Operativos de Adaptabilidad y Empleo. Claro ejemplo es el “Programa Puesto a Puesto” del Ayuntamiento de A Coruña, que pretende ayudar en el proceso de búsqueda de empleo a una serie de usuarios con especiales dificultades de inserción laboral.

Por último, hemos abordado la evaluación de las políticas activas de empleo. Se ha realizado un acercamiento a los principales modelos

existentes a nivel mundial, para centrarnos posteriormente en el matching como método de investigación no experimental que nos permite estimar los efectos de un tratamiento (programa), realizando una comparación entre el grupo de usuarios que participó en una medida determinada y un grupo control. Podemos considerar que éste método es adecuado para el análisis del impacto de los programas de inserción laboral para colectivos en riesgo de exclusión social ya que la selección de los usuarios en estas medidas se basa en características observables (bajos niveles formativos, edad, sexo, nacionalidad, años trabajados, tiempo en desempleo). A través del matching se pueden eliminar esas diferencias (sesgo de selección) y se intentan reproducir las condiciones de un análisis experimental (Cueto Iglesias, 2005).

La construcción de la fundamentación teórica nos permitió abordar el **primer objetivo** al *dar una panorámica de la evolución y situación actual del mercado laboral y las políticas de empleo* realizando un acercamiento al objeto de estudio para poder analizar en profundidad el Programa “Puesto a Puesto VII” y dar respuesta a los objetivos diseñados.

En base a los objetivos propuestos en el marco empírico de nuestra investigación podemos establecer las siguientes consideraciones:

En el segundo de los objetivos nos propusimos ***Analizar el grado de satisfacción de las beneficiarias del Programa Puesto a Puesto VII***, para lo que se construyó un cuestionario adhoc, compuesto por 15 ítems y dividido en tres categorías que, fue aplicado a las usuarias del programa después de su validación por parte de un grupo de expertos. Tras realizar los análisis de fiabilidad para el “*Cuestionario de satisfacción final con el programa Puesto a Puesto VII*”, comprobamos que la herramienta obtiene

una alta fiabilidad global ( $\alpha$  de Cronbach de .927). Así mismo, se ha demostrado que cada una de las dimensiones que la integran posee una fuerte fiabilidad siendo de .788, .823 y .867 para las dimensiones de desarrollo, organización y resultados, respectivamente.

Los resultados generales evidencian que la satisfacción de las usuarias con el curso es positiva, en consonancia con los resultados obtenidos en los estudios de Buendía Eisman y Berrocal de Luna (2008) que afirman un impacto positivo de un 100% en las mujeres y de un 80% en los hombres. En una investigación posterior, Buendía Eisman et al. (2012) constata una buena satisfacción de los alumnos con las acciones de los programas de formación profesional, con una media de 4.44 en una escala de 1 a 6. Así mismo, Chiva (2006) refiere valoraciones positivas de los participantes, y Chiva (2003) en la que evidencia diferencias significativas en la variable sexo, siendo las mujeres las que otorgan puntuaciones más altas. De Miguel et al. (2011), en su estudio hace alusión a esas diferencias ya que las mujeres valoran las acciones formativas de media un 7.93 frente a los hombres 7.75 (en una escala de 1 a 10).

En nuestra investigación hemos analizado la satisfacción con cada una de las dimensiones que integra el “*Cuestionario de satisfacción final con el programa Puesto a Puesto VII*”, así:

- En la dimensión desarrollo, que incluye ítems como: *La duración del programa fue la adecuada y Recibí suficiente información sobre los fines y actividades del programa*, un 90% de las usuarias han referido encontrarse Muy de acuerdo o Totalmente de acuerdo.

- En la dimensión organización, compuesta por ítems como: *Las acciones que recibí fueron las adecuadas* y *Valoro la información sobre ofertas de empleo que recibí diariamente por correo electrónico*, podemos decir que aunque la valoración ha sido positiva ya que la media es superior al 3.2, en una escala likert de 1 a 4, detectamos que en uno de ellos, el relativo a *La formación recibida me permitió mejorar mi empleabilidad*, el 20% de las usuarias están poco de acuerdo.
- En la dimensión resultados, que incluye ítems como: *Creo que este tipo de programas son necesarios para encontrar empleo* y *Participaría de nuevo en un Programa similar las valoraciones son muy positivas*.

Consideramos que el instrumento diseñado puede ser aplicado para siguientes ediciones del programa así como otras acciones de fomento del empleo que se desarrolló dentro del Centro Municipal de Empleo, a fin de poder realizar posteriormente estudios comparativos entre las distintas políticas activas de empleo puestas en marcha desde el ámbito local.

En el tercer objetivo nos planteamos ***Evaluar el grado de inserción laboral de las usuarias del “Programa Puesto a Puesto VII” al año de haberlo realizado***. Para poder recoger la información optamos por la entrevista semiestructurada *“Entrevista a las beneficiarias del programa al año de finalizar el PaP VII”*, cuya aplicación se realizó telefónicamente. Una vez finalizado el programa, las trayectorias laborales de las participantes podían haber sido: acceso al empleo y ocupación, acceso al empleo y pérdida, desempleo o inactividad. Por motivos que se relatan en el desarrollo del objetivo 3, nos centramos en las trayectorias en términos de tasa de acceso al empleo y tasa de desempleo de las beneficiarias.

Los resultados obtenidos evidencian que el programa tiene una incidencia positiva en la inserción laboral ya que aumenta la tasa de acceso al empleo de las usuarias y desciende el paro (lógicamente de las usuarias del programa), el estudio de Alonso Ramos (2005), encuentra datos similares ya que previo al programa “Andalucía Orienta” había un 63.5% de parados, frente a un 24.4% posterior, así mismo, la tasa de ocupación antes de la acción era de un 8.8 frente al 40% una vez finalizada. En la misma línea, de Miguel et al.(2012) en su evaluación de la formación para el empleo en las Comunidades Autónomas de País Vasco, Cataluña y Asturias, alude a unos resultados globales notablemente positivos en términos de inserción, aunque destaca la prudencia en su interpretación debido a las diferentes realidades socioeconómicas.

En nuestra investigación el 76.23% de las beneficiarias, han referenciado algún episodio de empleo a lo largo del último año evaluado. Posteriormente se realizó un análisis comparativo a fin de establecer diferencias entre las diferentes categorías de la variable edad y nivel formativo a la hora de conseguir un empleo.

- En cuanto a la relación de la variable edad y el acceso al empleo, se evidencia que son las menores de 30 años las que obtienen una mayor tasa (92.9%), seguidas de las mayores de 45 años (75%).
- Por lo que se refiere a la relación existente entre la variable nivel formativo y acceso al empleo, el 100% de las beneficiarias con estudios universitarios han referenciado episodios de empleo en el tiempo evaluado, de lo que se podría concluir que un mayor nivel educativo está asociado con una menor probabilidad de desempleo ( en la línea con lo

demostrado por Oliver i Alonso, Raymond Bara y Sala Lorda, 2006), pero el 75% de las usuarias sin estudios también han tenido contratos de trabajo, por lo tanto en este programa en concreto, no se cumple este supuesto.

En el cuarto de los objetivos nos propusimos *determinar el impacto del programa para la consecución de un empleo mediante matching*, a la vista de los resultados positivos obtenidos en cuanto a la tasa de acceso al empleo de las beneficiarias, probando el principio de causalidad (Cueto Iglesias,2005), mediante el cual conocemos hasta qué punto la participación en el programa es la razón que explica el logro del acceso al empleo.

Mediante el propensity score matching determinamos el impacto del programa, a través del efecto medio del tratamiento, sobre los tratados en 5 variables resultados. Los resultados para los dos métodos utilizados (neighbour matching y kernel matching) fueron similares, lo que apoya la robustez de los resultados obtenidos de acuerdo a Cueto Iglesias y Mato Díaz (2004):

- Existe un mínimo efecto positivo de la participación en el acceso al empleo (0.6%) de las beneficiarias, pero este no es significativo.
- El tiempo de permanencia en el empleo de las usuarias es mayor que las del grupo control, pero no significativamente distinto de cero.
- El programa presenta efectos positivos y significativos en cuanto al contrato laboral indefinido (superior al grupo de

comparación en un 13.63%) derivado de la participación en el programa

- El efecto en la variable resultado ingresos de 250 a 500 , tiene un valor negativo (superior al grupo de comparación en un 31.96% con un nivel de significatividad del 1%), por lo que la participación en el programa disminuye la probabilidad de conseguir un puesto laboral con una remuneración de entre 250 a 500 .
- El programa “Puesto a Puesto VII” tiene una influencia positiva en la variable ingresos de 751 a 1000 ya que supera en un 20.90% al grupo control, con un nivel de significatividad del 5%.

La comparación directa con otras políticas activas de empleo es complicada ya que se evalúan diferentes colectivos en riesgo de exclusión social, efectos del tratamiento y se establecen horizontes temporales distintos, pero en términos generales, nuestros resultados son similares a los detallados por Arellano (2005) (aunque con una metodología distinta) y el de Mato Díaz y Cueto Iglesias (2008) que evidencian efectos positivos a corto plazo en el tiempo trabajado, ya que el “Puesto a Puesto VII” tiene un efecto positivo aunque no significativo; sin embargo, los trabajos de referenciados no producen efectos positivos respecto los ingresos, mientras que el nuestro sí.

En la misma línea, nuestra investigación encuentra efectos positivos y significativos en la contratación indefinida y las categorías de ingresos de 751 a 1000 al igual que el trabajo de Palma Mart os et al. (2008) que encuentra efectos positivos en la contratación laboral de más de un año, sin embargo los efectos en los ingresos no son significativos.

Estas similitudes y divergencias en los efectos de las políticas de empleo nos hacen considerar las comparaciones con cautela, y preguntarnos ¿por qué un programa funciona, para quiénes y en qué circunstancias? (Pawson y Tilley, 1997).

Por último, en el quinto objetivo nos planteamos *describir y comparar la percepción del mercado laboral que tienen aquellas personas que accedieron a un empleo en el último año y aquellas que no*, para el cual utilizamos los dos instrumentos de recogida de la información explicados en los objetivos 3 y 4, en donde se preguntaba a las entrevistadas por su percepción sobre el mercado laboral español. Tras una codificación de las principales categorías (incapacidad para crear puestos, recortes, exigencias del mercado precarización laboral) y subcategorías (demanda vs oferta, falta de ayudas, edad, formación/experiencia, bajos salarios, inestabilidad exploración) referenciadas por las informantes, se procedió a la construcción de un mapa de contenidos. Estas unidades de referencia son similares a las enumeradas por Rubio Arribas (2013) para referirse a los factores negativos que caracterizan la flexibilidad y desregulación del mercado de trabajo.

Partíamos de la hipótesis de que aquellas mujeres que habían tenido un episodio de empleo en el último año poseían una mejor percepción del mercado laboral que aquellas que llevaban un largo periodo de tiempo en desempleo. El análisis de la información nos muestra que no hay diferencias entre las informantes, que el acceso al empleo no mejora su percepción del mercado laboral, lo que concuerda con lo expuesto por Boeri (2009) que afirma, que los cambios producidos en las condiciones laborales propician una percepción negativa en los trabajadores, ya que esos accesos al empleo vienen caracterizados por miedo a la pérdida del

empleo, mayor precariedad laboral, aumento de los contratos temporales y de jornada a tiempo parcial. Todos estos aspectos fueron referenciados por el grupo de mujeres informantes. Estudios como el de Troiano (2005) evidencian la importancia de detectar la percepción (que tienen de los estudiantes en el trabajo realizado) sobre la situación del mercado laboral ya que influirá en gran medida en la adopción de estrategias a la hora de aceptar un trabajo.

## 6.2. LIMITACIONES

Todo trabajo de investigación desde su comienzo, cuando se delimita el objeto de estudio, presenta una serie de limitaciones ya que una vez acotada una temática deja otros aspectos sin profundizar. Por lo tanto, sería conveniente escoger temas de estudio que satisfagan los intereses del investigador, así como los de la sociedad.

En esta tesis, hemos detectado una serie de limitaciones que se presentan a continuación:

- En cuanto a la delimitación del programa objeto de estudio, nos centramos en el “Puesto a Puesto” ya que queríamos conocer la eficacia de las medidas que se desarrollan en el entorno local, asumiendo como limitación el hecho de que la evaluación de alguna otra política activa podía haber ayudado a realizar una visión comparativa de los resultados. Así mismo, el hecho de que se centre en un único programa hace imposible la generalización de los resultados más allá de las concordancias existentes con otros estudios de similares características.

- En el estudio hemos recogido información de las usuarias del “Puesto a Puesto VII”, así como del grupo de comparación para poder realizar un análisis de esta política de fomento del empleo y su eficacia en el ámbito local. Sin embargo, no hemos establecido ningún proceso de recogida de la información de otro de los agentes implicados: la tutora y la técnica de empleo que ha puesto en marcha el programa, ya que en este trabajo buscábamos una visión centrada en el usuario y el análisis del impacto del programa. Entendemos que la visión de estos agentes es interesante pero para cubrir otros objetivos de la investigación no tratados en ésta.
- Aunque la entrevista telefónica es una técnica comúnmente utilizada para la recogida de información, somos conscientes de las limitaciones que supone su uso, dado que no nos permite interactuar cara a cara con los informantes. Sin embargo, conociendo los perfiles de las usuarias esta técnica se perfilaba como apropiada para evitar costes económicos de desplazamientos u otros gastos que la investigación no podía costear. Por otro lado, el hecho de utilizarla nos permitía bajar la tasa de mortalidad experimental pues resulta más cómodo para los informantes realizar la entrevista telefónicamente que desplazarlos al Centro Municipal de Empleo, además tras la entrevistas constatamos que algunas de las informantes habían cambiado su residencia a fuera de la ciudad. Así mismo, consideramos que la técnica nos permitía eliminar la desconfianza inicial al tener que contestar telefónicamente aspectos en muchos casos muy personales, que en una entrevista cara a cara podrían no haberse evidenciado.

- Por otro lado, lo que en un principio parecía una limitación, la mortalidad experimental por no contactar con la informante, tampoco se podría haber solucionado en la entrevista cara a cara ya que no disponíamos de otra vía para citarla. Por lo tanto, la principal limitación en el uso de esta herramienta es la desconfianza inicial de contestar telefónicamente aspectos tan personales.

### 6.3. PROSPECTIVA

Las alusiones a la necesidad de realizar una evaluación de las políticas activas de empleo, para determinar la eficacia en la consecución de los objetivos y para la mejora, han sido numerosas a lo largo de este trabajo, así mismo resulta “inconcebible planificar, administrar y aplicar políticas activas del mercado laboral sin un mínimo contraste científico” (Alonso-Borrego et al., 2004, p.14).

Desde la Unión Europea se está apostando por la evaluación centrada en determinar el impacto y la eficacia de las acciones llevadas a cabo bajo la Estrategia Europea 2020, y así lo recomendaron dentro de sus “10 maneras de avanzar”:

- Los Estados miembros deberían hacer más para evaluar la eficacia de sus políticas activas,
- Con el fin de tener un mayor impacto, la nueva Estrategia Europea de Empleo necesita una fuerte dimensión de "evaluación".

Consideramos que se hace necesario avanzar y superar las limitaciones existentes, promoviendo la evaluación de la eficacia de las políticas activas de empleo (cursos, prácticas orientadoras, programas mixtos que engloben formación y orientación, talleres de búsqueda activa de empleo), ya que todas esas acciones persiguen un objetivo común, favorecer la inserción laboral, objetivo que es necesario evaluar.

Somos consciente de las dificultades que entraña la puesta en marcha de una evaluación, y sobre todo, si se consideran las prácticas evaluadoras todavía ancladas en finalidades de rendición de cuentas y no para determinar las consecuencias sociales derivadas de las acciones ya que las políticas de inclusión social e inserción laboral sitúan a las personas en el centro de sus actuaciones.

Así mismo, es de destacar que los resultados, tanto positivos como negativos, de una política activa de empleo concreta no van a cambiar el modelo que rige en la Unión Europea, pero si estos resultados se dan en varios programas, sobre todo detectando sus debilidades, acabarán “haciendo mella en los responsables políticos y administrativos” (Ballart Hernández, 2005, p. 224).

Por ello, debemos superar “esa asignatura pendiente” en evaluación del impacto y calidad de las prácticas orientadoras (Manzanares Moya, 2013; Nassar-McMillan&Holland,2011; Plant,2012) y la escases de evaluaciones de actividades formativas. Superarla mediante la difusión no sólo de los resultados obtenidos, sino también de las metodologías usadas a fin de poder establecer contrastes (de Miguel et al., 2012), ya que de este modo se podrán obtener respuestas a las siguientes preguntas: ¿por qué un

programa funciona, para quiénes y en qué circunstancias? (Pawson y Tilley, 1997).

Por último consideramos que es necesario crear una mayor sinergia entre las políticas sociales y las políticas de empleo, consiguiendo así que las personas sean el centro de las actuaciones puestas en marcha, potenciando su integración en el mercado laboral y en la sociedad huyendo de los enfoques más “asistenciales” que rigen las actuales políticas de empleo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Alonso-Borrego, C., Arellano, A., Dolado, J.J. y Jimeno, J.F. (2004). *Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Alonso Ramos, E. (2005). Descripción e impacto de dos programas de empleo. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*,56,165-175
- Alujas Ruíz, J.A. y López Tamayo, J. (2006). Efecto de las políticas activas sobre el proceso de emparejamiento en el mercado de trabajo español. *Revista asturiana de economía*,36, 77-95.
- Arellano, A. (febrero, 2005). Evaluating the effects of labour market reforms “at the margin” on unemployment and employment stability: the Spanish case. *Working Paper, Economic Series*,5.Universidad Carlos III. Recuperado de <https://sites.google.com/site/alfonsoarellano/pagina-de-inicio/investigacion>
- Ayala, L. y Rodríguez, M. (2006). The Latin Model of Welfare: Do Insertion Contracts reduce long-term dependence? *Labour economics*,13, 799-822.
- Ayala, L. y Rodríguez, M. (2007). Barriers to employment and welfare duration. *Journal of Policy Modeling*,29,237-257.

- Ayala, L. y Rodríguez, M. (febrero, 2011). *Health-related effects of welfare-to-work policies: evidence from Spain*. Trabajo presentado en el XVIII Encuentro de Economía de Economía Pública, Málaga.
- Ballart Hernández, X. (2005). Política europea de empleo para mujeres inactivas: ¿cómo sabremos si estamos acertando? *Ekonomiaz*, 60 (1), 210-231.
- Boeri, T. (2009). What happened to European unemployment? *The economist*, 157,215-228.
- Buendía Eisman, L. y Berrocal de Luna, E. (2008). Evaluación de un programa de formación ocupacional para la inserción laboral. *Revista de Investigación Educativa*, 26(1), 157-190.
- Buendía Eisman, L., Expósito López, J. y Sánchez Martínez, M. (2012). Investigación evaluativa de programas de formación profesional para el empleo en el ámbito local. *Revista de Investigación Educativa*,30(1), 161-179.
- Chiva, I. (2003). *Evaluación de los programas de formación ocupacional en colectivos con riesgo de exclusión social*. Tesis doctoral. Universidad de Valencia, Valencia.
- Chiva, I. (2006). Evaluación de los programas de formación ocupacional para el colectivo de mujeres. *Relieve*, 12 (1), 49-74. Recuperado de [http://www.uv.es/RELIEVE/v12n1/RELIEVEv12n1\\_3.pdf](http://www.uv.es/RELIEVE/v12n1/RELIEVEv12n1_3.pdf)
- Cueto Iglesias, B. y Mato Díaz, F.J. (junio, 2004). *El matching como técnica de evaluación de políticas: una aplicación a las políticas de fomento del empleo*. Trabajo presentado al VII Encuentro de

Economía Aplicada, Vigo. Recuperado de <http://www.alde.es/encuentros/anteriores/viieea/trabajos1.html>

Cueto Iglesias, B. (2005). *Políticas activas de mercado de trabajo. Tres análisis empíricos en un marco regional* (Tesis inédita de doctorado). Universidad de Oviedo, Oviedo.

Cueto Iglesias, B. y Mato Díaz, F. J. (diciembre, 2005). *Evaluación mediante matching de la formación ocupacional: un estudio de caso para España*. Trabajo presentado al XXX Simposio de Análisis Económico, Murcia. Recuperado de <http://www.webmeets.com/files/papers/SAE/2005/183/SAE%202005%20Cueto%20&%20Mato.pdf>

de Miguel Díaz, M., Pereira González, M., Pascual Díez, J. y Carrio Fernández, J. (2008). Propuestas para la mejora de las escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo. *Reop*, 19(3), 316-327.

de Miguel, M., San Fabián, J.L., Belver, J.L. y Argüelles, M.C. (2011). Evaluación de la satisfacción de los participantes en la formación profesional para el empleo. *Relieve*, 17(1). Recuperado de [www.uv.es/RELIEVE/v17n1/RELIEVEv17n1\\_3.htm](http://www.uv.es/RELIEVE/v17n1/RELIEVEv17n1_3.htm)

de Miguel de, M., San Fabián, J.L., Belver, J.L. y Argüelles, M.C. (Mayo-Agosto, 2012). Evaluación de la inserción laboral de los participantes en la formación profesional para el empleo de Asturias. *Revista de Educación*, 358, 599-616.

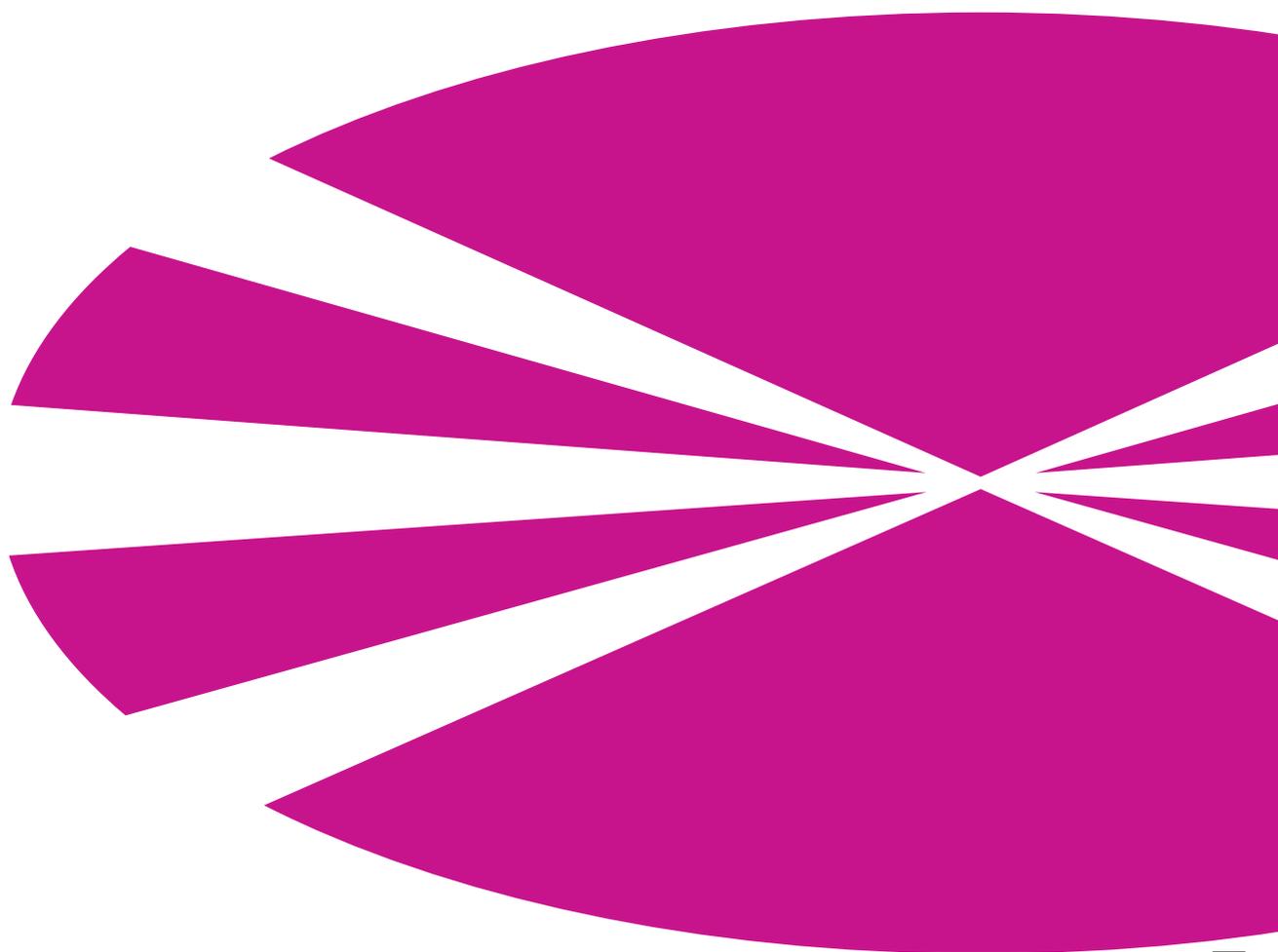
García Pérez, J.I. y Rebollo Sanz, Y.F. (2009b). Do wage subsidies affect the subsequent employment stability of permanent workers?:the case of Spain. *Moneda y Crédito*, 228, 65-103.

- Manzanares Moya, A. (2013). Sistemas integrados de orientación. Una propuesta para la articulación de estructuras y servicios a nivel local. *Reop*, 24 (1), 62-77.
- Mato Díaz, F.J. (2002). *La formación para el empleo. Una evaluación cuasi-experimental*. Madrid: Civitas
- Mato Díaz, F. J. y Cueto Iglesias, B. (2008). Efecto de las políticas de formación a desempleados. *Revista de Economía aplicada*, 46(16), 61-83.
- Nassar-McMillan, S. & Holland A. (2011). Programme evaluation toolbox: effective evaluation principles and consideration in career practice. *Journal for Educational and Vocational Guidance*, 12, 91-104. Recuperado de <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10775-011-9195-2?LI=true#page-1>
- Oliver i Alonso J., Raymond Bara, J. L. y Sala Lorda, H.( 2006). *Necesidad de formación en el mercado de trabajo español: composición del empleo y estructura productiva*. Documento de Trabajo. Universidad Autónoma de Barcelona. Recuperado de <http://www.recercat.cat/handle/2072/2078>
- Palma Martos, L., Borra Marcos, C., González Camacho,C. y Aguado Quintero, L. (febrero, 2009). *Una evaluación de los programas de inserción laboral: el caso del programa Redes del Ayuntamiento de Sevilla*. Trabajo presentado al XVI Encuentro de Economía Pública, Granada. Recuperado de [file:///C:/Users/Nuria/Downloads/Dialnet-UnaEvaluacionDeLosProgramasDeInsercionLaboral-2942182%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Nuria/Downloads/Dialnet-UnaEvaluacionDeLosProgramasDeInsercionLaboral-2942182%20(2).pdf)

- Pawson R. y Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. London: SAGE Publications.
- Plant, P. (2012). Quality assurance and evidence in career guidance in Europe: counting what is measured or measuring what counts? *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, 12, 91-104. Recuperado de <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10775-011-9195-2?LI=true#page-1>
- Raam, O. y Torp, H. (2002). Labour market training in Norway- effect on earnings. *Labour economics*, 9(2), 207-247.
- Rebollo Quintela, N. y Muñoz Cantero, J. M. (2013). An active labour market policy evaluation: the Puesto a Puesto Programme. *Journal of Educational Sciences*, 28 (2), 92-101.
- Rubio Arribas, J. (2013). Consecuencias sociales y laborales de la desregulación del mercado de trabajo. *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, 38(2), 23-34. Recuperado de <file:///C:/Users/Nuria/Downloads/42905-62843-2-PB.pdf>
- Suárez Cano, P., Mayor Fernández, M. y Cueto Iglesias, B. (2011). How important is access to employment offices in Spain? An urban and non-urban perspective. *Investigaciones regionales*, 21, 119-140.
- Troiano, H. (2005). Consistencia y orientación del perfil profesional, percepción del mercado laboral y reacciones previstas ante posibles dificultades de inserción. *Papers*, 76, 167-197. Recuperado de <http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n76/02102862n76p167.pdf>

## Capítulo 6

### Conclusions, limitations and prospective





## Capítulo 6 Conclusions, limitations and prospective

INTRODUCTION.....	365
6.1. Conclusions .....	367
6.2. Limitations .....	374
6.3. Prospective .....	376
REFERENCES .....	378



## *INTRODUCTION*

---

**I**n this chapter will be presented the main conclusions of the thesis taking into account the limitations encountered in the course of the investigation, offering some proposals that serve to improve the evaluation of active policies of employment with the intention of joining the effort made by many authors (Alujas Ruíz and López Tamayo, 2006; Ayala and Rodríguez, 2006, 2007, 2011; Buendía Eisman and Berrocal de Luna, 2008; Buendía Eisman et al., 2012; Cueto Iglesias, 2005; de Miguel Díaz et al., 2008; de Miguel et al., 2011; de Miguel et al., 2012; García Pérez and Rebollo Sanz, 2009; Mato Díaz, 2002; Palma Martos et al., 2009; Raaum y Torp, 2002; Rebollo Quintela and Muñoz Cantero, 2013; Suárez Cano, Mayor Fernández and Cueto Iglesias, 2011).



## 6.1. CONCLUSIONS

Throughout this work we have made an overview on the current situation of the labour market, as a result of the deeply social, economic and political changes... that have emerged in recent years, and the impact of the crisis in job losses in countries like Spain, Portugal and Greece. We have defined the consequences involving the loss or absence of employment, since employment is a cornerstone of the social sphere. In this idea is based the classification of the groups at risk of social exclusion. Groups that mainly affects unemployment.

The adoption of the European Employment Strategy of 1997, by the Member States of the European Union was a common effort to reduce the high rate of unemployment. And to adapt to economic and social, European reality and every countries, it has been specifying through summits, strategic plans, national plans... More specifically, in Galicia through the national strategic frame of reference 2007-2013 approved the operational programmes on employment and adaptability. Clear example is the "Puesto a Puesto programme " del Ayuntamiento de A Coruña, that aims to help a number of users with special difficulties in labour insertion in the job search process.

Finally, we have addressed the assessment of active employment policies. An approach to the main existing models around the world has been made, to focus on the matching method of non-experimental research that allows to estimate the effects of a treatment (program), making a comparison between the Group of users who participated in a certain measure and a control group. We consider that this method is suitable for the analysis of the impact of the programmes of labour insertion for groups at risk of social exclusion since the selection of the users in these measures

is based on observable characteristics (low training levels, age, sex, nationality, years worked, time in unemployment). Through the matching those differences (selection bias) can be removed and it will attempt to reproduce the conditions of experimental analysis (Cueto Iglesias, 2005).

The construction of the theoretical foundation enabled us to address the **first objective** to *Give an overview of the evolution and current situation of the labour market and employment policies* making an approach to the object of study in order to analyze in depth the "Puesto a Puesto VII" program and respond to the designed goals.

On the basis of the objectives proposed in the empirical framework of our research, we can establish the following considerations:

In the **second goal** we set out to *Analyze the degree of satisfaction of the beneficiaries of the program "Puesto a Puesto VII"*, and elaborated a questionnaire adhoc, composed of 15 items and divided into three categories which apply to users of the program after its validation by an expert group. After the analysis of reliability for the "*Cuestionario de satisfacción final con el programa Puesto a Puesto VII* ", check that the tool has a high overall reliability (Cronbach's alpha of. 927). Likewise, showed that each of the dimensions that compose it possesses a strong reliability being of. 788, .823 and.867 to the dimensions of development, organization and results, respectively.

The overall results show that the satisfaction of users with the course is positive, as well as the results obtained in studies Buendía Eisman and Berrocal de Luna (2008) claiming a positive impact of 100% in women and 80% in men. In a subsequent investigation, Buendía Eisman et al. (2012) notes a good satisfaction of students with the actions of the vocational training programmes, with an average of 4.44 on a scale of 1 to 6.

Likewise, Chiva (2006) concerns positive evaluations from participants, and Chiva (2003) shows significant differences in the variable sex, being women, which grant higher scores. De Miguel et al.(2011), in its study makes reference to these differences as women valued the training actions of half a 7.93 men 7.75 (on a scale of 1 to 10).

In our research, we have analyzed satisfaction with each of the dimensions which integrates the “*Cuestionario de satisfacción final con el programa Puesto a Puesto VII*”, thus: "

- ☐ In the dimension of development, which includes items such as: the duration of the program was appropriate and I received sufficient information on the purposes and activities of the programme, 90% of users have referred to be really agree or agree.
- ☐ In the Organization, consisting of items such as: Actions that I received were appropriate and I appreciate the information about job offers I received daily by e-mail, we can say that although the assessment has been positive since the average is higher than the 3.2, on one scale likert from 1 to 4, we detected that one of them, the one concerning the training received enabled me to improve my employability 20% of users are little agreement.
- ☐ In the results dimension, which includes items like: I think that such programs are necessary to find employment and participate in a similar program estimations are very positive.

We consider that the designed instrument can be applied to subsequent editions of the program as well as other actions of promotion of employment that developed within the city center of employment, in order

to be able to subsequently perform comparative studies between different active employment policies put in place from the local level.

In the **third objective** we set *Assess the degree of employability of the users of the "Programme Puesto a Puesto VII" a year of having it made*. To pick up information we opted for the semi-structured interview "*Entrevista a las beneficiarias del programa al año de finalizar el PaP VII*", whose application was done by telephone. Once the program, labor trajectories of participants could have been: access to employment and occupation, access to employment and loss, unemployment or inactivity. For reasons that relate in objective 3 development, we focus on trajectories in terms of access to employment rate and unemployment rate of the beneficiaries.

The results shown that the program has a positive impact on employability because it increases the rate of access to the employment of women and decreases unemployment (logically of the users of the program), Alonso Ramos (2005) study, finds similar because before the program "Andalucía Orienta" the unemployed rate was 63.5 and after 24.4%. Likewise, occupancy before the action was of 8.8 versus 40% upon completion. In the same way, Miguel et al.(2012) in their evaluation of training for employment in País Vasco, Cataluña y Asturias, alludes to some overall results significantly positive in terms of inclusion, although warned prudence in its interpretation because of the different socio-economic realities.

In our research the 76.23% of the beneficiaries, have referenced an episode of employment over the last year evaluated. It subsequently conducted a comparative analysis in order to establish differences between

the different categories of the variable age and formative level when it comes to getting a job.

- Relationship between variable age and access to the employment: the under 30 years old obtained a higher rate (92.9%), followed by the highest in 45 years (75%).
- Relationship between variable level training and access to employment: 100% of the beneficiaries with University studies have employment in the evaluated time. We could conclude that a higher educational level is associated with a lower probability of unemployment (in line with demonstrated by Oliver i Alonso, Raymond Bara and Sala Lorda, 2006), but 75% of users without studies have also had contracts of employment, therefore in this particular program, this assumption is not met.

In the **fourth objective** we set out to *determine the impact of the programme for the achievement of a job with matching*, because of the positive results obtained in terms of the rate of access to the employment of the beneficiaries, testing the principle of causality (Cueto Iglesias, 2005), knowing if the participation in the program is the reason for the achievement of access to employment.

We use the propensity score matching to determine the impact of the programme, calculating the average treatment effect on the treated on 5 outcome. The results for the two methods (matching and kernel matching neighbor) were similar, which supports the robustness of the results obtained according to Cueto Iglesias and Mato Díaz (2004):

- There is a minimum positive effect of participation in the access to employment (0.6%) of the beneficiaries, but this is not significant.
- The time spent in the employment of women is greater than those of the control group, but not significantly different from zero.
- The program presents significant and positive effects in terms of the employment contract of indefinite (higher than the comparison group on a 13.63%) derived from participation in the program
- The effect outcome earning of 250 to 500, has a negative value (higher than the comparison group on a 31.96% with a level of significance of 1%), for which participation in the program decreases the probability of getting a job with a compensation of between 250 to 500.
- "Puesto a Puesto VII" program has a positive influence on the variable income from 751 to 1000 since it surpasses a 20.90% control group, with a level of significance of 5%.

Direct comparison with other active employment policies is complicated since they assess different groups in risk of social exclusion, the treatment effects and establish different time horizons, but in general terms, our results are similar to the detailed Arellano (2005) (although with a different methodology) Mato Díaz and Cueto Iglesias (2008) showing positive effects in the short term in the working time, since the "Puesto a Puesto VII" has a positive but not significant effect; However, the referenced works do not produce positive effects regarding revenues, while our does.

In the same way, our research reflects positive and significant effects on indefinite hiring and the earnings categories from 751 to 1000 as well as the study of Palma Martos et al. (2008) shows positive effects in the hiring of more than one year, however the earnings effects are not significant.

These similarities and differences in the effects of employment policies make us cautious about making comparisons, and ask ourselves why a program works, for whom and in what circumstances? (Pawson and Tilley, 1997).

Finally, in the **fifth aim** set, *describe and compare the perception of the labour market those who agreed to work in the past year and those that have not*, we use the two instruments for collecting the information explained in objectives 3 and 4, where asked to respondents by their perception on the Spanish labour market. After the codification of main categories (inability to create jobs, cuts, job insecurity market requirements) and sub-categories (demand vs supply, lack of support, age, training/experience, low wages, instability exploration) referenced by the informants, proceeded to the construction of a map of content. These reference units are similar to those listed by Rubio Arribas (2013) by referring to the negative factors that characterize the flexibility and deregulation of the labour market.

We started from the hypothesis that women who had had an episode of employment over the past year have a better perception of the labour market than those who wore a long period of time in unemployment. On analysis of the information shows us that differences between the informants, that access to employment there does not improve their perception of the labour market, which is consistent with the above by

Boeri (2009) that he says, that changes in working conditions lead to a negative workers in perception, since those employment access come characterized by fear of loss of employment, greater job insecurity, increase of temporary contracts and part-time day. All these aspects were referenced by the group of women informants. Troiano (2005) evidence the importance of detecting the perception (of students in their work) of the labour market because it, influence them in adopting strategies to accept a job.

## 6.2. LIMITATIONS

All research when defines the object of study, presents a series of limitations that once bounded a theme let other aspects without in-depth. Therefore, it would be convenient to choose topics of study that meet the interests of the researcher, as well as those of the society.

In this thesis, we have identified a number of limitations that are presented below:

- Regarding the delimitation of the program, we focus on the "Puesto a Puesto" because we wanted to know the effectiveness of the measures carried out in the local level, assuming as limitation the fact that the evaluation of any other active policy could have helped to carry out a comparative view of the results. Likewise, the fact that focuses on a single program makes impossible the generalization of results beyond the existing concordance with other studies of similar characteristics.
- In the research we have collected information of the users of the "programme Puesto a Puesto VII ", as well as the

comparison group to perform a analysis of this policy of promoting employment and its effectiveness at local level. However, we have not established any process of collection of the information for another of the agents involved: the tutor and the technique of employment which has designed the programme, since in this work, we were expecting a vision focused on the user and the analysis of the impact of the program. We assume that the vision of these agents is interesting but to meet other objectives of research not addressed in this.

- Although the phone interview is a commonly used technique for the collection of information, we are aware of the limitations involved in their use which does not allow us to interact face to face with the informants. However, knowing the profiles of users this technique outlined as appropriate to avoid economic costs of movement of users and other expenses that the research could not afford. On the other hand, the fact of using this technique allowed us to get experimental mortality because it is easier for respondents to conduct the interview by telephone to move them to the Municipal Employment Center. Likewise, we believe that the technique allowed us to eliminate the initial distrust by having to answer by phone appearances in many cases very personal, which might not have been evidenced in a face to face interview.

### 6.3. PROSPECTIVE

The references to the need for an evaluation of active employment policies, to determine the effectiveness in achieving the objectives and to improve, have been numerous throughout this work, is likewise "unthinkable plan, manage and implement active policies in the labour market without a minimum scientific contrast" (Alonso-Borrego et al., 2004, p.14).

Since the European Union is considered by the evaluation focused on determining the impact and effectiveness of the actions carried out under the European 2020 strategy, and thus recommended him within their "10 ways forward":

- Member States should do more to assess the effectiveness of active policies,
- In order to have a greater impact, the new European employment strategy needs a strong dimension of "evaluation"

We consider that it is necessary to move forward and overcome the existing constraints, promoting the evaluation of the effectiveness of active employment policies (courses, guide practices and mixed programmes, encompassing training and guidance, actively seeking employment workshops), since all these actions pursued a common objective, promoting employability, objective which is necessary to evaluate.

We are aware of the difficulties involved putting up an evaluation, and above all, if considered evaluation practices still anchored for purposes of accountability and not to determine the social consequences arising from actions already that social inclusion and employability policies placed

people at the Centre of its actions. But must overcome "the unfinished" in evaluation of the impact and quality of guide practices (Manzanares Moya, 2013;) Nassar-McMillan & Holland, 2011; Plant, 2012) and the scarcity of evaluations of training activities.

Likewise, evaluations not only must focus on the dissemination of the results obtained, but also of the methodologies used to establish contrasts (of Miguel et al., 2012), thus is can get answers to the following questions: why a program works, for whom, and under what circumstances? (Pawson and Tilley, 1997).

Finally we feel that greater synergy between social policies and the policies of employment, getting so people are the center of the actions implemented, enhancing labour market integration and society is necessary to fleeing approaches more "care" that govern current employment policies

## REFERENCES

---

- Alonso-Borrego, C., Arellano, A., Dolado, J.J. y Jimeno, J.F. (2004). *Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Alonso Ramos, E. (2005). Descripción e impacto de dos programas de empleo. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*,56,165-175
- Alujas Ruíz, J.A. y López Tamayo, J. (2006). Efecto de las políticas activas sobre el proceso de emparejamiento en el mercado de trabajo español. *Revista asturiana de economía*,36, 77-95.
- Arellano, A. (febrero, 2005). Evaluating the effects of labour market reforms “at the margin” on unemployment and employment stability: the Spanish case. *Working Paper, Economic Series*,5.Universidad Carlos III. Recuperado de <https://sites.google.com/site/alfonsoarellano/pagina-de-inicio/investigacion>
- Ayala, L. y Rodríguez, M. (2006). The Latin Model of Welfare: Do Insertion Contracts reduce long-term dependence? *Labour economics*,13, 799-822.
- Ayala, L. y Rodríguez, M. (2007). Barriers to employment and welfare duration. *Journal of Policy Modeling*,29,237-257.

- Ayala, L. y Rodríguez, M. (febrero, 2011). *Health-related effects of welfare-to-work policies: evidence from Spain*. Trabajo presentado en el XVIII Encuentro de Economía de Economía Pública, Málaga.
- Boeri, T. (2009). What happened to European unemployment?. *The economist*, 157,215-228.
- Buendía Eisman, L. y Berrocal de Luna, E. (2008). Evaluación de un programa de formación ocupacional para la inserción laboral. *Revista de Investigación Educativa*, 26(1), 157-190.
- Buendía Eisman, L., Expósito López, J. y Sánchez Martínez, M. (2012). Investigación evaluativa de programas de formación profesional para el empleo en el ámbito local. *Revista de Investigación Educativa*,30(1), 161-179.
- Chiva, I. (2003). *Evaluación de los programas de formación ocupacional en colectivos con riesgo de exclusión social*. Tesis doctoral. Universidad de Valencia, Valencia.
- Chiva, I. (2006). Evaluación de los programas de formación ocupacional para el colectivo de mujeres. *Relieve*, 12 (1), 49-74. Recuperado de [http://www.uv.es/RELIEVE/v12n1/RELIEVEv12n1\\_3.pdf](http://www.uv.es/RELIEVE/v12n1/RELIEVEv12n1_3.pdf)
- Cueto Iglesias, B. (2005). *Políticas activas de mercado de trabajo. Tres análisis empíricos en un marco regional* (Tesis inédita de doctorado). Universidad de Oviedo, Oviedo.
- Cueto Iglesias, B. y Mato Díaz, F.J. (junio, 2004). *El matching como técnica de evaluación de políticas: una aplicación a las políticas de fomento del empleo*. Trabajo presentado al VII Encuentro de

Economía Aplicada, Vigo. Recuperado de <http://www.alde.es/encuentros/anteriores/viieea/trabajos1.html>

Cueto Iglesias, B. y Mato Díaz, F. J. (diciembre, 2005). *Evaluación mediante matching de la formación ocupacional: un estudio de caso para España*. Trabajo presentado al XXX Simposio de Análisis Económico, Murcia. Recuperado de <http://www.webmeets.com/files/papers/SAE/2005/183/SAE%202005%20Cueto%20&%20Mato.pdf>

de Miguel Díaz, M., Pereira González, M., Pascual Díez, J. y Carrio Fernández, J. (2008). Propuestas para la mejora de las escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo. *Reop*, 19(3), 316-327.

de Miguel, M., San Fabián, J.L., Belver, J.L. y Argüelles, M.C. (2011). Evaluación de la satisfacción de los participantes en la formación profesional para el empleo. *Relieve*, 17(1). Recuperado de [www.uv.es/RELIEVE/v17n1/RELIEVEv17n1\\_3.htm](http://www.uv.es/RELIEVE/v17n1/RELIEVEv17n1_3.htm)

de Miguel de, M., San Fabián, J.L., Belver, J.L. y Argüelles, M.C. (Mayo-Agosto, 2012). Evaluación de la inserción laboral de los participantes en la formación profesional para el empleo de Asturias. *Revista de Educación*, 358, 599-616.

García Pérez, J.I. y Rebollo Sanz, Y.F. (2009b). Do wage subsidies affect the subsequent employment stability of permanent workers?:the case of Spain. *Moneda y Crédito*, 228, 65-103.

Manzanares Moya, A. (2013). Sistemas integrados de orientación. Una propuesta para la articulación de estructuras y servicios a nivel local. *Reop*, 24 (1), 62-77.

- Mato Díaz, F.J. (2002). *La formación para el empleo. Una evaluación cuasi-experimental*. Madrid: Civitas
- Mato Díaz, F. J. y Cueto Iglesias, B. (2008). Efecto de las políticas de formación a desempleados. *Revista de Economía aplicada*, 46(16), 61-83.
- Nassar-McMillan, S. & Holland A. (2011). Programme evaluation toolbox: effective evaluation principles and consideration in career practice. *Journal for Educational and Vocational Guidance*, 12, 91-104. Recuperado de <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10775-011-9195-2?LI=true#page-1>
- Oliver i Alonso J., Raymond Bara, J. L. y Sala Lorda, H.( 2006). *Necesidad de formación en el mercado de trabajo español: composición del empleo y estructura productiva*. Documento de Trabajo. Universidad Autónoma de Barcelona. Recuperado de <http://www.recercat.cat/handle/2072/2078>
- Palma Martos, L., Borra Marcos, C., González Camacho,C. y Aguado Quintero, L. (febrero, 2009). *Una evaluación de los programas de inserción laboral: el caso del programa Redes del Ayuntamiento de Sevilla*. Trabajo presentado al XVI Encuentro de Economía Pública, Granada. Recuperado de [file:///C:/Users/Nuria/Downloads/Dialnet-UnaEvaluacionDeLosProgramasDeInsercionLaboral-2942182%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Nuria/Downloads/Dialnet-UnaEvaluacionDeLosProgramasDeInsercionLaboral-2942182%20(2).pdf)
- Plant, P. (2012). Quality assurance and evidence in career guidance in Europe: counting what is measured or measuring what counts? *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, 12, 91-104. Recuperado de

<http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10775-011-9195-2?LI=true#page-1>

Pawson R. y Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. London: SAGE Publications.

Raaum, O. y Torp, H. (2002). Labour market training in Norway- effect on earnings. *Labour economics*, 9(2), 207-247.

Rebollo Quintela, N. y Muñoz Cantero, J. M. (2013). An active labour market policy evaluation: the Puesto a Puesto Programme. *Journal of Educational Sciences*, 28 (2), 92-101.

Rubio Arribas, J. (2013). Consecuencias sociales y laborales de la desregulación del mercado de trabajo. *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, 38(2), 23-34. Recuperado de <file:///C:/Users/Nuria/Downloads/42905-62843-2-PB.pdf>

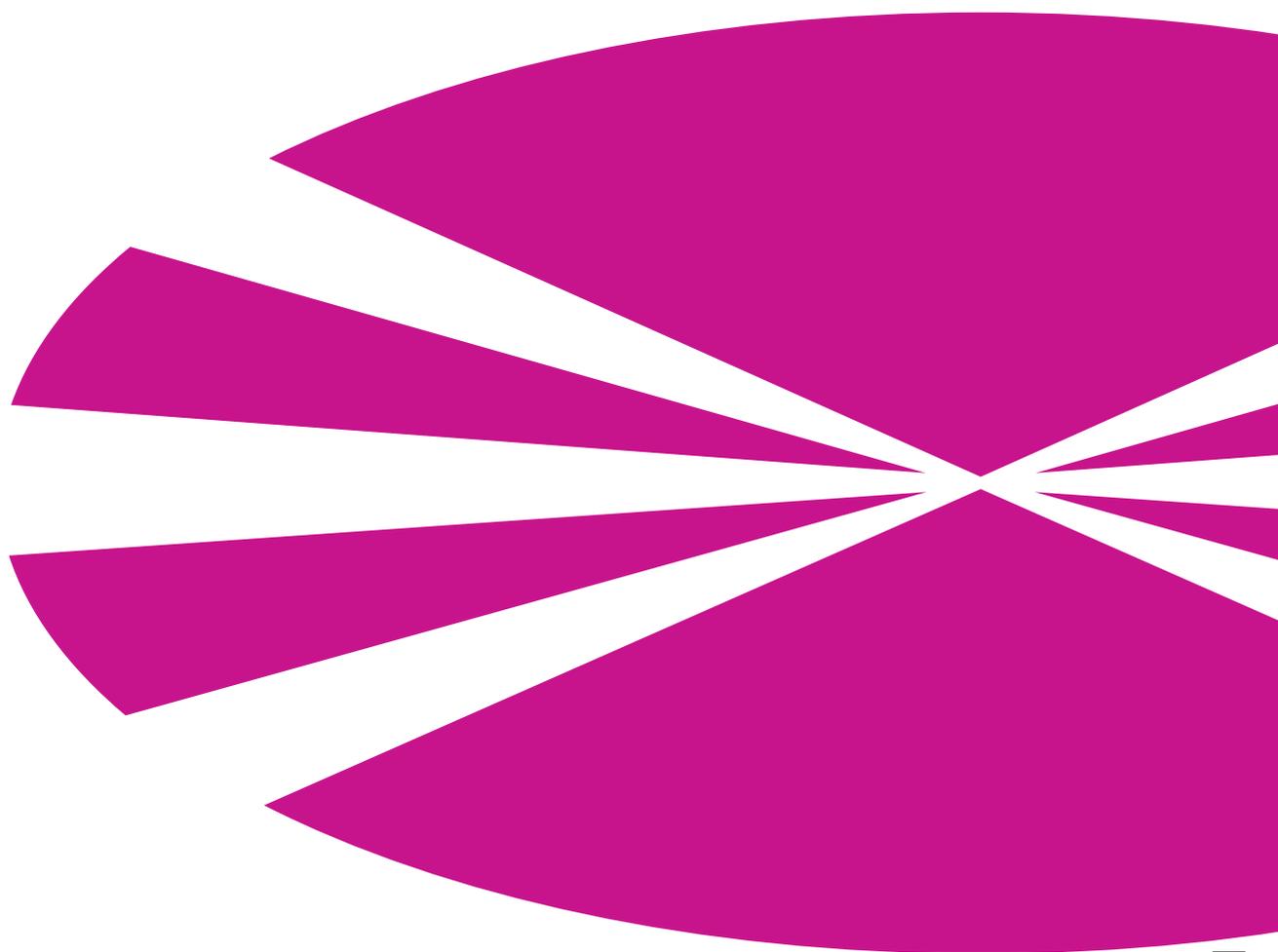
Suárez Cano, P., Mayor Fernández, M. y Cueto Iglesias, B. (2011). How important is access to employment offices in Spain? An urban and non-urban perspective. *Investigaciones regionales*, 21, 119-140.

Troiano, H. (2005). Consistencia y orientación del perfil profesional, percepción del mercado laboral y reacciones previstas ante posibles dificultades de inserción. *Papers*, 76, 167-197. Recuperado de <http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n76/02102862n76p167.pdf>

# Apéndice A

Cuestionario de satisfacción final

con el programa Puesto a Puesto VII





## CUESTIONARIO DE SATISFACCIÓN

Evalúe el grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones teniendo en cuenta la siguiente escala:

1	2	3	4
Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Muy de acuerdo	Totalmente de acuerdo

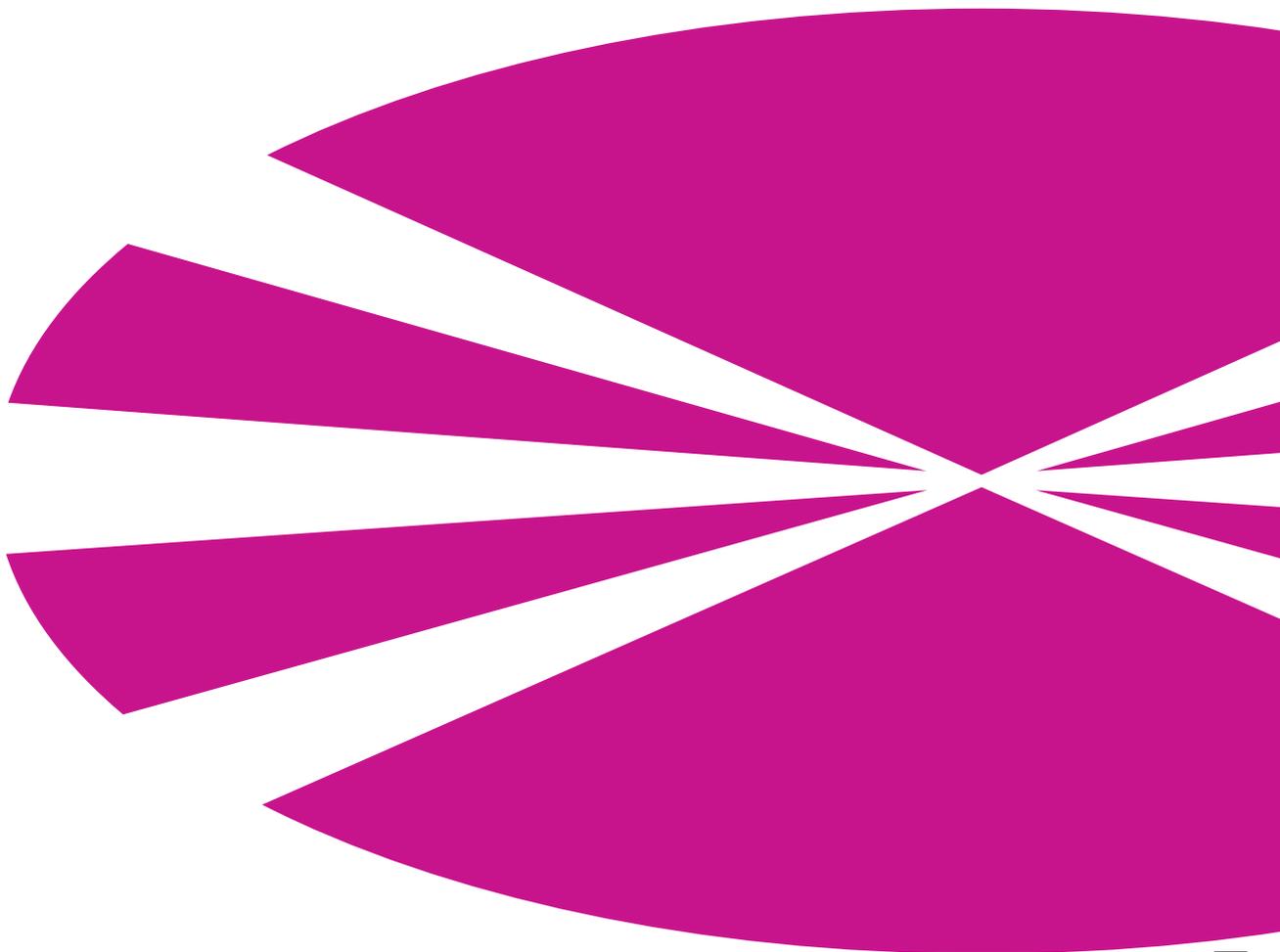
DESARROLLO DEL PROGRAMA	1	2	3	4
1. La duración del programa fue la adecuada				
2. Recibí suficiente información sobre los fines y actividades del Programa				
3. El personal técnico del Programa estuvo disponible y estaban localizables para cualquier duda				
4. En todo momento me dieron un trato correcto				
5. Para mí fue importante la ayuda de transporte recibida en forma de bonobuses				
ORGANIZACIÓN DE LAS ACCIONES				
6. Las acciones que recibí en el Programa fueron las adecuadas				
7. Los horarios de las acciones fueron convenientes				
8. La formación recibida me permitió mejorar mi empleabilidad				
9. La duración de las acciones fue la adecuada				
10. Valoro la información sobre ofertas de empleo que recibí diariamente por correo electrónico				
RESULTADOS OBTENIDOS				
11. Creo que este tipo de Programas son necesarios para encontrar empleo				
12. Soy más independiente para buscar trabajo por mi cuenta				
13. Lo que aprendí en el Programa es útil para encontrar empleo				
14. El Programa me permitió aprender cómo realizar la Búsqueda Activa de Empleo				
15. Participaría de nuevo en un Programa similar				

Muchas gracias por su colaboración



## Apéndice B

Entrevista a las beneficiarias al año  
de finalizar el “PaP VII”









## GUÍA DE PREGUNTAS A REALIZAR DURANTE LA ENTREVISTA

**15. ¿Tenía trabajo cuando acabó el programa Puesto a Puesto?**

a.Si

b.No

A continuación le voy a realizar una serie de preguntas sobre el periodo de tiempo comprendido entre el Noviembre de 2012 y el 31 de Octubre de 2013

**1. ¿Trabajó usted durante ese período de tiempo?**

a.Si (\_\_\_\_\_ meses)

b.No

**2. ¿De qué ha trabajado?**

**3. ¿Cuál fue el tipo de contrato?** (las opciones de respuesta no son dadas a la entrevistadas, a no ser que sean necesarias para ayudar a dar una respuesta)

a.Indefinido

b. Temporal

c. Sin contrato

d.Autónomo

e. Otros

**4. ¿Cuál fue el tipo de dedicación?** (las opciones de respuesta no son dadas a la entrevistadas, a no ser que sean necesarias para ayudar a dar una respuesta)

a. Tiempo completo

b. Tiempo parcial

**5. ¿Cuál fue el tipo de empleador?** (las opciones de respuesta no son dadas a la entrevistadas, a no ser que sean necesarias para ayudar a dar una respuesta)

a. Asalariado sector público

b. Asalariado sector privado

c. ETT

d. Autónomo

**6. ¿Cuál era el tamaño de la empresa (nº de trabajadores) del último empleo?** (las opciones de respuesta no son dadas a la entrevistadas, a no ser que sean necesarias para ayudar a dar una respuesta)

a.1-10.

b. 11-19

c. 20-50

d. Más de 50 personas

e. Ns/Nc

7. ¿Le importaría decirme cuáles son sus ingresos mensuales (netos)?
8. A lo largo de este periodo, ¿ha realizado más cursos de formación?

A continuación le realizaré una serie de preguntas a las que deberá de contestar en base a:

1. Muy en desacuerdo   2. Algo en desacuerdo   3. Indiferente  
4. Algo de acuerdo   5. Muy de acuerdo

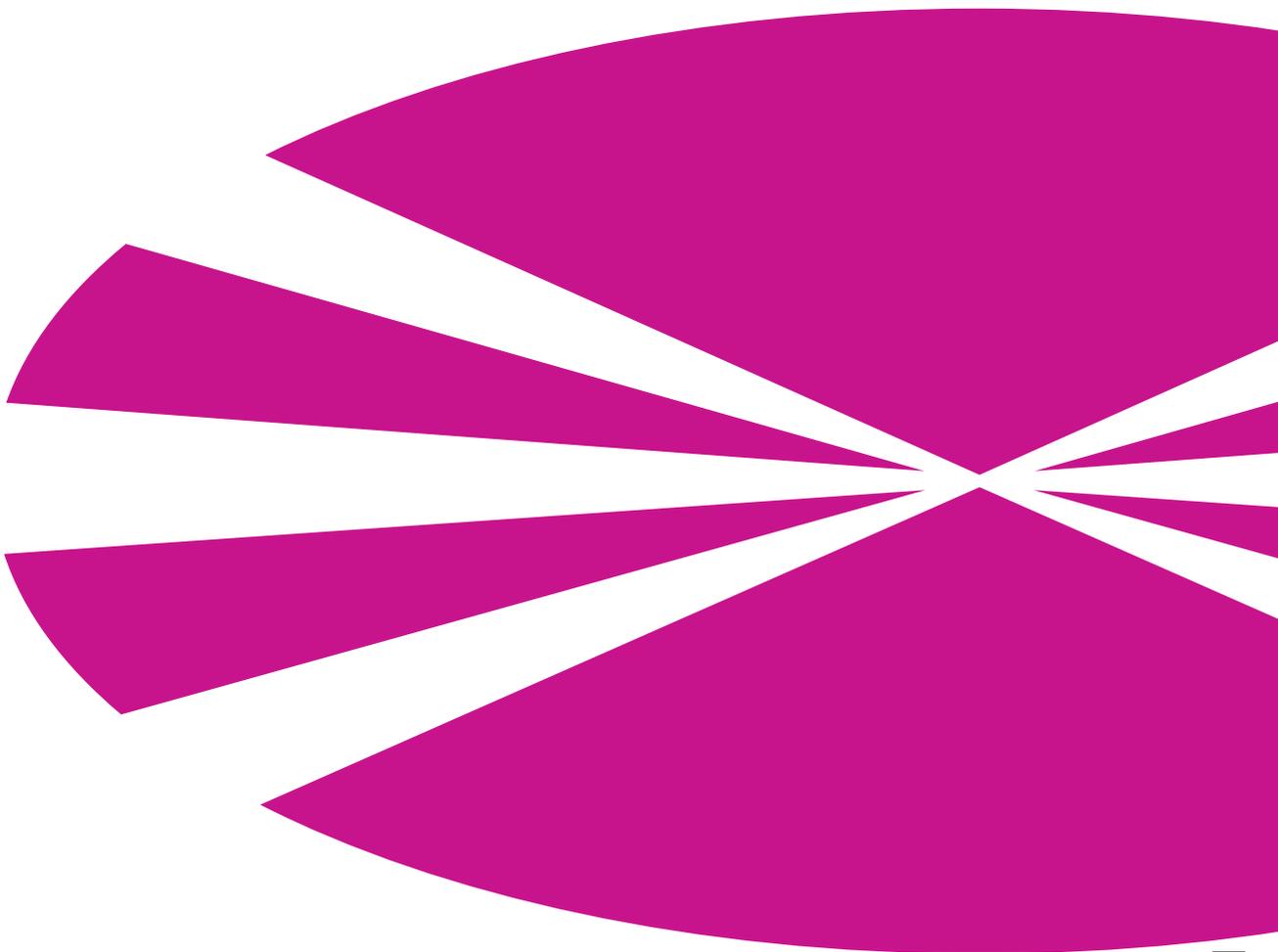
<u>Considera que el programa Puesto a Puesto:</u>					
	1	2	3	4	5
1. Puede contribuir a mi incorporación al mercado de trabajo					
2. Me ha permitido adquirir nuevas habilidades/capacidades para aplicar al puesto de trabajo					
3. Ha ampliado mis conocimientos para progresar en mi carrera profesional					
4. Me ha sido útil para conocer el manejo del mercado laboral					
5. Ha favorecido mi desarrollo personal					
6. Con la participación en el programa considero que mi probabilidad de conseguir un empleo ha aumentado					

7. Por último, me puede decir, ¿cuál es su percepción del mercado laboral?

Muchas gracias por su colaboración

## Apéndice C

Entrevista al grupo control al año de finalizar el PaP VII











Recuerda haber sido convocada a una entrevista en Septiembre de 2011 para participar en el Programa Puesto a Puesto, puesto en marcha desde el Centro Municipal de Empleo, y no haber accedido por límite de plazas.

A continuación le voy a realizar una pregunta relativa al programa que tiene que contestar según su grado de acuerdo siendo:

1. Muy en desacuerdo 2. Algo en desacuerdo 3. Indiferente

4. Algo de acuerdo 5. Muy de acuerdo

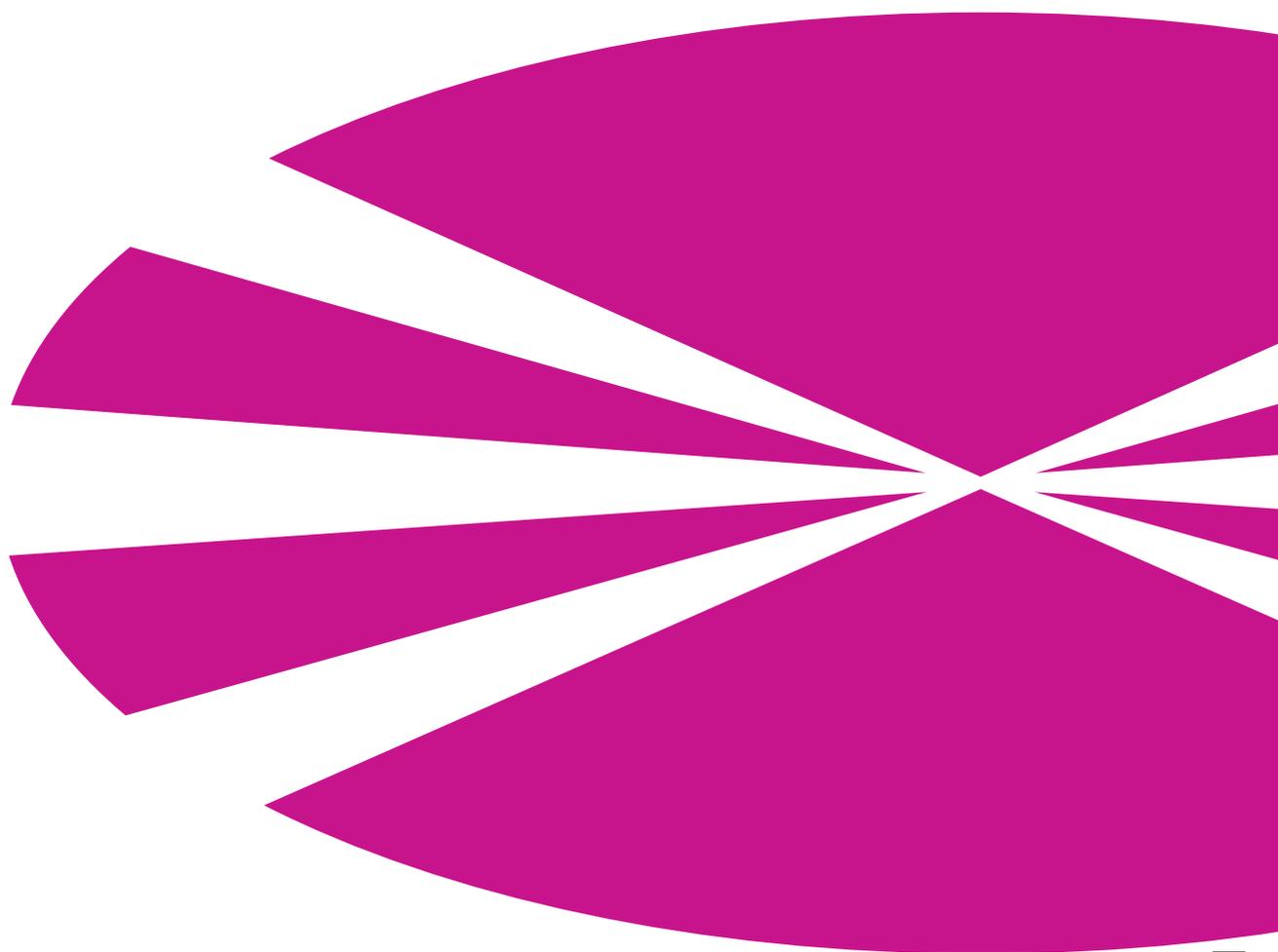
<u>Considero que</u>					
	1	2	3	4	5
1. Con la participación en el programa mi probabilidad de conseguir un empleo habría aumentado					

Por último, me podría decir, ¿cuál es su percepción del mercado laboral?

Muchas gracias por su colaboración

## Apéndice D

### Cuestionario de evaluación final con la acción formativa







Concello da Coruña  
Avuntamiento de A



## VALORACIÓN FINAL DA FORMACIÓN

*A cubrir pola persoa que imparte a acción formativa:*

<b>Acción formativa</b>	
<b>Data</b>	
<b>Docente/entidade</b>	

VALORACIÓN FINAL DO

1	2	3	4	5
MOI MAL	MAL	REGULAR	BEN	MOI BEN

CURSO:

1. INSTALACIÓNS	1	2	3	4	5
Resultouche cómoda a aula					
Está suficientemente iluminada					
O equipamento é o axeitado					

2. MATERIAIS	1	2	3	4	5
A presentación da documentación resultouche atractiva					
Puideche profundizar no tema					
Están actualizados					
Tivemos todo o material necesario					

3. CONTIDOS	1	2	3	4	5
Axustáronse aos obxectivos do curso					
Permitiron profundizar sobre o tema					
Foron útiles para a miña formación					
Resultaron comprensibles					

4. METODOLOXÍA	1	2	3	4	5
A exposición dos contidos resultou interesante					
Favoreceu a participación do grupo					
Resultou útil para aprender					
Satisfaceu as miñas expectativas iniciais					

5. ACTIVIDADES	1	2	3	4	5
Foron adecuadas aos contidos do curso					
Foron útiles para o meu desempeño profesional					
Tiven á miña disposición os medios necesarios para realizalas					

6. CONFIGURACIÓN DO MÓDULO	1	2	3	4	5
A duración do curso pareceuche axeitada					
O horario foi o adecuado					
O curso respondeu ás túas expectativas					

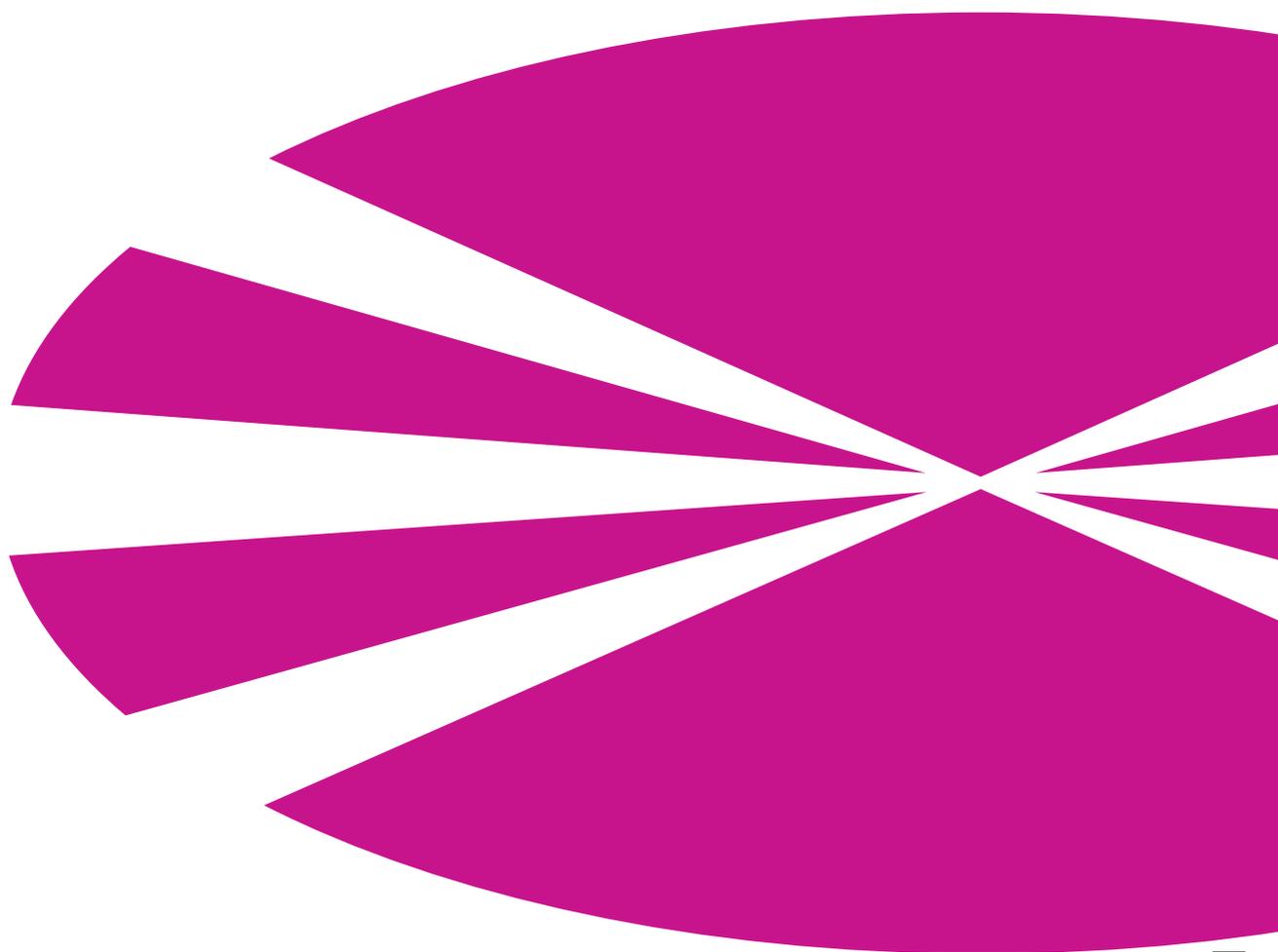
7. FORMADOR/A																				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Claridade na exposición dos contidos																				
Coñece ben a materia																				
Resolveu as dúbidas																				
A linguaxe utilizada foi a axeitada																				
Facilitou a participación do grupo																				
Puntualidade																				

OBSERVACIÓNS E COMENTARIOS
<i>Indícanos en qué podemos mellorar</i>

***Grazas pola túa colaboración***

## Apéndice E

### Descriptivos de las actividades formativas





### Estadísticos descriptivos GESTION DE STOCKS Y ALMACEN

	N	M	SD
Comodidad del aula	8	4.50	.535
Está suficientemente iluminada	8	4.50	.535
El equipamiento es el adecuado	8	4.50	.535
La presentación de la documentación te resultó atractiva	8	4.75	.463
Pudiste profundizar en el tema	8	5.00	.000
Están actualizados	8	5.00	.000
Se contó con el material necesario	8	5.00	.000
Se ajustaron a los objetivos del curso	8	4.88	.354
Permitieron profundizar sobre el tema	8	4.88	.354
Fueron útiles para mi formación	8	4.88	.354
Resultaron imprescindibles	8	4.88	.354
La exposición de los contenidos me resultó interesante	8	4.75	.463
Favoreció la participación del grupo	8	4.88	.354
Resultó útil para aprender	8	4.88	.354
Cumplió con mis expectativas iniciales	8	4.88	.354
Fueron adecuadas a los contenidos del curso	8	4.50	.756
Fueron útiles para el desempeño profesional	8	4.38	.744
Tuve a mi disposición los medios necesarios para realizarlas	8	4.50	.756
La duración del curso te pareció adecuada	8	4.75	.463
El horario fue el adecuado	8	4.75	.463
El curso respondió a tus expectativas	8	4.75	.463

<b>Estadísticos descriptivos GESTION DE STOCKS Y ALMACEN</b>			
	<b>N</b>	<b>M</b>	<b>SD</b>
Claridad en la exposición de los contenidos	8	4.88	.354
Conoce bien la materia	8	4.88	.354
Resolvió las dudas	8	4.88	.354
El lenguaje utilizado fue el adecuado	8	5.00	.000
Facilitó la participación del grupo	8	5.00	.000
Puntualidad	8	5.00	.000

### Estadísticos descriptivos ENTREVISTA LABORAL

	N	M	SD
Comodidad del aula	26	4.58	.578
Está suficientemente iluminada	26	4.65	.485
El equipamiento es el adecuado	26	4.69	.471
La presentación de la documentación te resultó atractiva	26	4.73	.533
Pudiste profundizar en el tema	26	4.73	.452
Están actualizados	26	4.81	.402
Se contó con el material necesario	26	4.85	.368
Se ajustaron a los objetivos del curso	26	4.77	.514
Permitieron profundizar sobre el tema	26	4.69	.549
Fueron útiles para mi formación	26	4.88	.326
Resultaron imprescindibles	26	4.88	.326
La exposición de los contenidos me resultó interesante	26	4.81	.402
Favoreció la participación del grupo	26	5.00	.000
Resultó útil para aprender	26	4.92	.272
Cumplió con mis expectativas iniciales	26	4.85	.368
Fueron adecuadas a los contenidos del curso	26	4.85	.368
Fueron útiles para el desempeño profesional	26	4.88	.431
Tuve a mi disposición los medios necesarios para realizarlas	26	4.77	.514
La duración del curso te pareció adecuada	26	4.31	1.011
El horario fue el adecuado	26	4.69	.549
El curso respondió a tus expectativas	26	4.77	.514

<b>Estadísticos descriptivos ENTREVISTA LABORAL</b>			
	<b>N</b>	<b>M</b>	<b>SD</b>
Claridad en la exposición de los contenidos	26	4.96	.196
Conoce bien la materia	26	5.00	.000
Resolvió las dudas	26	4.96	.196
El lenguaje utilizado fue el adecuado	26	5.00	.000
Facilitó la participación del grupo	26	4.96	.196
Puntualidad	26	4.88	.588

### Estadísticos descriptivos INFORMATICA

	N	M	SD
Comodidad del aula	45	4.71	.458
Está suficientemente iluminada	45	4.69	.468
El equipamiento es el adecuado	45	4.71	.589
La presentación de la documentación te resultó atractiva	45	4.69	.514
Pudiste profundizar en el tema	45	4.67	.603
Están actualizados	45	4.87	.344
Se contó con el material necesario	45	4.84	.424
Se ajustaron a los objetivos del curso	45	4.67	.603
Permitieron profundizar sobre el tema	45	4.67	.522
Fueron útiles para mi formación	45	4.78	.599
Resultaron imprescindibles	45	4.82	.387
La exposición de los contenidos me resultó interesante	45	4.80	.505
Favoreció la participación del grupo	45	4.47	.815
Resultó útil para aprender	45	4.82	.490
Cumplió con mis expectativas iniciales	45	4.67	.707
Fueron adecuadas a los contenidos del curso	45	4.82	.387
Fueron útiles para el desempeño profesional	45	4.49	.695
Tuve a mi disposición los medios necesarios para realizarlas	45	4.82	.387
La duración del curso te pareció adecuada	45	3.76	.830
El horario fue el adecuado	45	4.64	.484
El curso respondió a tus expectativas	45	4.56	.693
Claridad en la exposición de los contenidos	45	4.96	.208

### Estadísticos descriptivos INFORMATICA

	N	M	SD
Conoce bien la materia	45	4.91	.288
Resolvió las dudas	45	4.96	.208
El lenguaje utilizado fue el adecuado	45	4.93	.252
Facilitó la participación del grupo	45	4.91	.468
Puntualidad	45	4.98	.149

### Estadísticos descriptivos INFORMATICA AVANZADA

	N	M	SD
Comodidad del aula	13	3.92	.760
Está suficientemente iluminada	13	4.69	.480
El equipamiento es el adecuado	13	4.77	.439
La presentación de la documentación te resultó atractiva	13	4.69	.480
Pudiste profundizar en el tema	13	4.15	.801
Están actualizados	12	4.75	.452
Se contó con el material necesario	12	4.75	.452
Se ajustaron a los objetivos del curso	13	4.38	.768
Permitieron profundizar sobre el tema	13	4.08	.862
Fueron útiles para mi formación	13	4.38	.506
Resultaron imprescindibles	13	4.54	.519
La exposición de los contenidos me resultó interesante	13	4.38	.506
Favoreció la participación del grupo	13	4.31	.751
Resultó útil para aprender	13	4.31	1.377
Cumplió con mis expectativas iniciales	13	4.38	.650
Fueron adecuadas a los contenidos del curso	13	4.54	.519
Fueron útiles para el desempeño profesional	13	4.31	.630
Tuve a mi disposición los medios necesarios para realizarlas	13	4.69	.480
La duración del curso te pareció adecuada	13	3.54	.877
El horario fue el adecuado	13	4.23	.832
El curso respondió a tus expectativas	13	4.15	.801
Claridad en la exposición de los contenidos	13	4.85	.376

**Estadísticos descriptivos INFORMATICA AVANZADA**

	N	M	SD
Conoce bien la materia	13	4.92	.277
Resolvió las dudas	13	4.85	.376
El lenguaje utilizado fue el adecuado	13	4.92	.277
Facilitó la participación del grupo	13	4.77	.439
Puntualidad	13	4.92	.277

<b>Estadísticos descriptivos INGLÉS PARA TURISTAS</b>			
	<b>N</b>	<b>M</b>	<b>SD</b>
Comodidad del aula	14	4.57	.514
Está suficientemente iluminada	14	4.71	.469
El equipamiento es el adecuado	14	4.57	.514
La presentación de la documentación te resultó atractiva	14	4.79	.426
Pudiste profundizar en el tema	14	4.57	.852
Están actualizados	14	4.86	.363
Se contó con el material necesario	14	4.57	.756
Se ajustaron a los objetivos del curso	14	4.71	.469
Permitieron profundizar sobre el tema	14	4.50	.855
Fueron útiles para mi formación	14	4.64	.842
Resultaron imprescindibles	14	4.86	.363
La exposición de los contenidos me resultó interesante	14	4.86	.363
Favoreció la participación del grupo	14	5.00	.000
Resultó útil para aprender	14	5.00	.000
Cumplió con mis expectativas iniciales	14	4.71	.611
Fueron adecuadas a los contenidos del curso	14	4.71	.611
Fueron útiles para el desempeño profesional	14	4.64	.633
Tuve a mi disposición los medios necesarios para realizarlas	14	4.71	.611
La duración del curso te pareció adecuada	14	3.50	1.019
El horario fue el adecuado	14	3.64	.745
El curso respondió a tus expectativas	14	4.57	.646
Claridad en la exposición de los contenidos	14	5.00	.000

<b>Estadísticos descriptivos INGLES PARA TURISTAS</b>			
	N	M	SD
Conoce bien la materia	14	5.00	.000
Resolvió las dudas	14	5.00	.000
El lenguaje utilizado fue el adecuado	14	5.00	.000
Facilitó la participación del grupo	14	5.00	.000
Puntualidad	14	5.00	.000

### Estadísticos descriptivos MERCHANDISING Y ESCAPARATISMO

	N	M	SD
Comodidad del aula	19	4.32	.820
Está suficientemente iluminada	19	4.53	.612
El equipamiento es el adecuado	19	4.42	.692
La presentación de la documentación te resultó atractiva	19	4.53	.697
Pudiste profundizar en el tema	19	4.37	.761
Están actualizados	19	4.53	.697
Se contó con el material necesario	19	4.47	.697
Se ajustaron a los objetivos del curso	19	4.63	.684
Permitieron profundizar sobre el tema	19	4.32	.946
Fueron útiles para mi formación	19	4.58	.838
Resultaron imprescindibles	19	4.63	.684
La exposición de los contenidos me resultó interesante	19	4.63	.761
Favoreció la participación del grupo	19	4.53	.841
Resultó útil para aprender	19	4.58	.692
Cumplió con mis expectativas iniciales	19	4.53	.841
Fueron adecuadas a los contenidos del curso	19	4.63	.761
Fueron útiles para el desempeño profesional	19	4.42	1.071
Tuve a mi disposición los medios necesarios para realizarlas	19	4.53	.772
La duración del curso te pareció adecuada	19	3.79	1.273
El horario fue el adecuado	19	4.53	.612
El curso respondió a tus expectativas	19	4.47	.905
Claridad en la exposición de los contenidos	19	4.63	.761

**Estadísticos descriptivos MERCHANDISING Y ESCAPARATISMO**

	N	M	SD
Conoce bien la materia	19	4.79	.535
Resolvió las dudas	19	4.68	.671
El lenguaje utilizado fue el adecuado	19	4.79	.631
Facilitó la participación del grupo	19	4.53	.772
Puntualidad	19	4.74	.733

<b>Estadísticos descriptivos MOBE</b>			
	<b>N</b>	<b>M</b>	<b>SD.</b>
Comodidad del aula	83	4.47	.687
Está suficientemente iluminada	84	4.49	.630
El equipamiento es el adecuado	83	4.48	.669
La presentación de la documentación te resultó atractiva	84	4.55	.589
Pudiste profundizar en el tema	84	4.50	.685
Están actualizados	84	4.68	.541
Se contó con el material necesario	84	4.64	.573
Se ajustaron a los objetivos del curso	84	4.61	.581
Permitieron profundizar sobre el tema	84	4.62	.657
Fueron útiles para mi formación	84	4.69	.640
Resultaron imprescindibles	84	4.71	.505
La exposición de los contenidos me resultó interesante	84	4.64	.633
Favoreció la participación del grupo	83	4.67	.565
Resultó útil para aprender	84	4.68	.662
Cumplió con mis expectativas iniciales	84	4.61	.712
Fueron adecuadas a los contenidos del curso	84	4.54	.667
Fueron útiles para el desempeño profesional	84	4.57	.699
Tuve a mi disposición los medios necesarios para realizarlas	84	4.69	.490
La duración del curso te pareció adecuada	82	4.12	.894
El horario fue el adecuado	82	4.32	.844
El curso respondió a tus expectativas	82	4.57	.667
Claridad en la exposición de los contenidos	84	4.90	.295

<b>Estadísticos descriptivos MOBE</b>			
	<b>N</b>	<b>M</b>	<b>SD.</b>
Conoce bien la materia	84	4.96	.243
Resolvió las dudas	84	4.88	.450
El lenguaje utilizado fue el adecuado	84	4.93	.302
Facilitó la participación del grupo	84	4.94	.238
Puntualidad	84	4.96	.187

<b>Estadísticos descriptivos TECNICAS DE VENTAS</b>			
	<b>N</b>	<b>M</b>	<b>SD</b>
Comodidad del aula	12	4.50	.798
Está suficientemente iluminada	12	4.58	.669
El equipamiento es el adecuado	12	4.67	.651
La presentación de la documentación te resultó atractiva	12	4.83	.389
Pudiste profundizar en el tema	12	4.58	.515
Están actualizados	12	4.75	.622
Se contó con el material necesario	12	4.83	.389
Se ajustaron a los objetivos del curso	12	4.92	.289
Permitieron profundizar sobre el tema	12	4.75	.452
Fueron útiles para mi formación	12	4.75	.452
Resultaron imprescindibles	12	4.92	.289
La exposición de los contenidos me resultó interesante	12	4.75	.452
Favoreció la participación del grupo	12	4.92	.289
Resultó útil para aprender	12	4.75	.452
Cumplió con mis expectativas iniciales	12	4.58	.515
Fueron adecuadas a los contenidos del curso	12	4.83	.389
Fueron útiles para el desempeño profesional	12	4.75	.452
Tuve a mi disposición los medios necesarios para realizarlas	12	4.83	.389
La duración del curso te pareció adecuada	12	3.67	.492
El horario fue el adecuado	12	4.50	.674
El curso respondió a tus expectativas	12	4.42	.669
Claridad en la exposición de los contenidos	12	5.00	.000

<b>Estadísticos descriptivos TECNICAS DE VENTAS</b>			
	<b>N</b>	<b>M</b>	<b>SD</b>
Conoce bien la materia	12	5.00	.000
Resolvió las dudas	12	5.00	.000
El lenguaje utilizado fue el adecuado	12	5.00	.000
Facilitó la participación del grupo	12	5.00	.000
Puntualidad	12	5.00	.000