

# EL EMPLEO DE LAS PERSONAS VULNERABLES: UNA INVERSIÓN SOCIAL RENTABLE

## EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PROGRAMA OPERATIVO PLURIRREGIONAL LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN



**TALENTO**

**EMPLEO**



**INCLUSIÓN**



**COLABORACIÓN**



UNIÓN EUROPEA  
FONDO SOCIAL EUROPEO

El Fondo Social Europeo invierte en tu futuro



**ISBN:** 978-84-7899-301-7

**Depósito Legal:** M-19444-2013

**El presente estudio ha sido realizado en el marco del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación 2007-2013 cofinanciado por el Fondo Social Europeo.**

**Incluye versión completa en formato accesible CD en español y resumen en inglés y en español.**

**Se puede descargar la versión completa del estudio en:**

**Caritas:**

[http://www.caritas.es/ghacemos\\_programas\\_info.aspx?id=66](http://www.caritas.es/ghacemos_programas_info.aspx?id=66)

**Cruz Roja:**

<http://www.cruzroja.es/empleo>

**Fundación ONCE:**

<http://www.fundaciononce.es/ES/Publicaciones/Paginas/Biblioteca.aspx>

**Secretariado Gitano:**

<http://www.gitanos.org/publicaciones/EstudioImpactoPOLCD.pdf>

# EL EMPLEO DE LAS PERSONAS VULNERABLES: UNA INVERSIÓN SOCIAL RENTABLE

## EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PROGRAMA OPERATIVO PLURIRREGIONAL LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN



UNIÓN EUROPEA  
FONDO SOCIAL EUROPEO  
*El Fondo Social Europeo invierte en tu futuro*





Estudio de impacto de acciones gestionadas por Caritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano en el Programa Operativo Plurirregional Lucha Contra la Discriminación (años 2006 – 2011).

La presente versión es un resumen del estudio. Se puede descargar la versión completa en español en el CD adjunto o en la siguiente dirección...

#### **DIRECTOR:**

**Gregorio Rodríguez Cabrero:** *Catedrático de Sociología del Departamento de Economía, Universidad de Alcalá.*

#### **AUTORES:**

**Simón Sosvilla Rivero:** *Catedrático de Economía, Departamento de Fundamentos del Análisis Económico II (Economía Cuantitativa I), Universidad Complutense de Madrid.*

**Carlos García Serrano:** *Profesor del Departamento de Economía, Universidad de Alcalá.*

**María Ángeles Davia Rodríguez:** *Profesora del Departamento de Economía Española e Internacional, Econometría e Historia e Instituciones Económicas, Universidad de Castilla - La Mancha.*

**Vicente Marbán Gallego:** *Profesor Contratado Doctor del Departamento de Economía, Universidad de Alcalá.*

#### **EQUIPO ASESOR:**

**José Luis Pérez Larios, Ana Heras y Félix Miguel Sánchez:** *Caritas Española.*

**Toni Bruel, Maika Sánchez y Carles Silla:** *Cruz Roja Española.*

**Miguel Ángel Cabra de Luna, Maria Tussy, Eva Martín, Gloria Sánchez, Juana Juárez:** *Fundación ONCE/FSC Inserta.*

**Isidro Rodríguez, José Sánchez, Arantza Fernández y Lorena Hernández:** *Fundación Secretariado Gitano.*

#### **COORDINADOR DE LOS TRABAJOS:**

**José Manuel Fresno**

**Nota Aclaratoria:** El Programa Operativo Plurirregional Lucha contra la Discriminación, es uno de los veintidós programas del Fondo Social Europeo en España, en el período 2007 – 2013. El Programa está gestionado por diez entidades públicas y privadas. A los efectos de la presente publicación y con el objeto de facilitar la comprensión, siempre que nombremos “POLCD” o “PO”, nos estaremos refiriendo a las acciones gestionadas en dicho Programa, por las cuatro entidades promotoras del presente estudio.

# ÍNDICE

<b>ACRÓNIMOS</b> .....	11
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	12
<b>NOTA PRELIMINAR</b> .....	15
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	16
<b>PRIMERA PARTE: IMPACTO GLOBAL Y POTENCIAL FUTURO DEL PROGRAMA</b> .....	22
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	22
<b>NOTA METODOLÓGICA</b> .....	24
<b>1. Naturaleza y desarrollo del programa operativo</b> .....	26
1.1. El Programa Operativo: objetivos, cobertura y desarrollo desde el año 2000 al 2012 .....	26
1.2. Antecedentes y resultados de la evaluación de los PO en la UE.....	28
<b>2. Evaluación del PO desde las perspectivas económica, de inserción sociolaboral e institucional</b> .....	30
2.1. El impacto económico del PO en la economía española .....	30
2.2 La medida de la efectividad de la inserción socio-laboral:.....	33
2.3 El PO como factor de desarrollo institucional e innovación .....	41
<b>3. El potencial futuro del POLCD en el marco de la Estrategia Europa 2020</b> .....	46
3.1. El marco político-institucional del PO: La Estrategia 2020 y las políticas de inclusión activa .....	47
3.2. El marco financiero de los Fondos Estructurales para el período 2014-2020.....	52
3.3. El encaje del POLCD en las políticas europeas y nacionales de inclusión social y en el nuevo marco financiero Europeo .....	54
<b>4. Conclusiones</b> .....	59
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	64
<b>SEGUNDA PARTE: IMPACTO ECONÓMICO</b> .....	68
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	68
En este informe se ofrecen los resultados de la evaluación, de los efectos macroeconómicos que ha tenido el Programa Operativo Lucha contra la Discriminación, durante los años 2006-2011. ....	68
<b>1. El POLCD</b> .....	70

<b>2. Metodología de la evaluación macroeconómica</b> .....	72
2.1 El modelo HERMIN-España.....	72
2.2. Efectos de oferta y de demanda del POLCD .....	78
2.3. Simulaciones.....	81
<b>3. Resultados de la evaluación macroeconómica</b> .....	82
3.1. Efectos sobre el crecimiento .....	82
3.2. Efectos sobre el mercado de trabajo.....	85
3.3. Efectos sobre el consumo privado .....	90
3.4. Efectos sobre las finanzas públicas.....	93
<b>4. Conclusiones</b> .....	100
<b>Referencias bibliográficas:</b> .....	103
<b>TERCERA PARTE: IMPACTO EN LA INSERCIÓN LABORAL</b> .....	106
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	106
<b>1. Presentación de la base de datos</b> .....	109
<b>2. Medidas de orientación, formación e intermediación: incidencia y perfil de los participantes</b> .....	110
2.1. Características de los participantes del POLCD.....	110
2.2. Incidencia agregada y perfiles según medidas.....	114
2.3. Resumen: incidencia y perfiles de los participantes .....	132
<b>3. Tasa de éxito en el logro de empleos</b> .....	141
<b>4. Características de los empleos</b> .....	148
<b>5. La permanencia de los participantes en el POLCD</b> .....	154
<b>6. Conclusiones</b> .....	159
<b>Anexo 1</b> .....	164
<b>CUARTA PARTE: IMPACTO INSTITUCIONAL</b> .....	166
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	166
<b>1. Metodología</b> .....	168
<b>2. Gestión y seguimiento del POLCD</b> .....	169
2.1. Cobertura del programa.....	170
2.2. Eficiencia organizativa. Gestión, control y seguimiento.....	174



2.3. Redes, partenariado y alianzas.....	178
2.4. Difusión y sensibilización .....	181
2.5. Buenas prácticas y premios.....	184
<b>3. Valoración del impacto del POLCD desde la perspectiva de las instituciones públicas y empresas .....</b>	<b>186</b>
3.1. Valoración general del programa .....	186
3.2. La gobernanza del programa .....	188
3.3. Valoración de los métodos de trabajo y de la intermediación.....	190
3.4. Los resultados desde la perspectiva de la inclusión personalizada .....	191
3.5. El potencial futuro del programa.....	193
<b>4. Valoración del impacto socioeconómico del POLCD desde la perspectiva de los participantes .....</b>	<b>195</b>
4.1. Permanencia y contacto con el programa.....	195
4.2. Valoración de las actividades realizadas en el programa. ....	196
4.3. Valoración general del programa: Fortalezas y debilidades y principales ejes de acción e impacto sobre los participantes. ....	197
<b>5. Valoración del impacto del POLCD por parte de las cuatro entidades gestoras.....</b>	<b>200</b>
5.1. El marco institucional del PO como factor de desarrollo y sus debilidades.....	200
5.2. El impacto social del PO: avances, déficits, nuevos desarrollos .....	210
5.3. El futuro del programa operativo.....	213
5.4. A modo de resumen.....	218
<b>6. Conclusiones y propuestas de mejora .....</b>	<b>219</b>
6.1. Conclusiones .....	219
6.2. Propuestas de mejora .....	223
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>224</b>
<b>ANEXO I: CUESTIONARIO A INSTITUCIONES PÚBLICAS Y EMPRESAS.....</b>	<b>225</b>
<b>ANEXO II: CUESTIONARIO A PARTICIPANTES EN EL POLCD.....</b>	<b>231</b>
<b>ANEXO III: CUESTIONARIO DE VALORACIÓN DEL POLCD A LOS REPRESENTANTES INSTITUCIONALES DE LAS ENTIDADES CÁRITAS ESPAÑOLA, CRUZ ROJA ESPAÑOLA, FUNDACIÓN ONCE Y FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO.....</b>	<b>239</b>
<b>ÍNDICE DE CUADROS.....</b>	<b>251</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS.....</b>	<b>253</b>



## ACRÓNIMOS

---

**AAPP** (Administraciones Públicas)

**AALL** (Administraciones Locales)

**CCAA** (Comunidades Autónomas)

**CE** (Comisión Europea)

**ENE** (Estrategia Nacional de Empleo)

**EEE** (Estrategia Europea de Empleo)

**FEDER** (Fondo Europeo de Desarrollo Regional)

**FEMP** (Federación Española de Municipios y Provincias)

**FSE** (Fondo Social Europeo)

**INS** (Informe Nacional Social)

**MAC** (Método Abierto de Coordinación)

**MNR** (Marco Nacional de Referencia)

**ONG** (Organización No Gubernamental)

**PNAin** (Programa Nacional de Acción de Inclusión Social)

**PNR** (Programa Nacional de Reformas)

**PO** (Programa Operativo)

**POLCD** (Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación)

**PROGRESS** (Programa Comunitario para el Empleo y la Solidaridad Social)

**RSE** (Responsabilidad Social de la Empresa)

**TSAS** (Tercer Sector de Acción Social)

**VAC** (Valor Añadido Comunitario)

# PRESENTACIÓN

Desde el año 2000, en el que se inició el **Programa Operativo Lucha Contra la Discriminación FSE**, las cuatro entidades sin ánimo de lucro, que gestionamos una parte del mismo, venimos colaborando convencidas de que el intercambio mutuo no solo contribuye a la mejora de la gestión, sino que repercute en beneficio de las personas destinatarias. Esta colaboración se ha hecho cada vez más fluida e intensa, de modo que se traduce en acciones formativas, organización de eventos, intercambio de herramientas y encuentros permanentes.

Después de trece años de funcionamiento del Programa, y con unos sistemas de gestión consolidados, hemos decidido dar un paso más sometiendo al mismo a una evaluación de impacto. En el año 2010, publicamos los resultados acumulados por las cuatro entidades en los siguientes términos: total de personas atendidas, 350.719; total de personas que recibieron orientación, 307.417; total de personas formadas, 122.626; total de empleos conseguidos, 136.298; y total de empresas creadas, 737.

En los últimos años, caracterizados por la escasez de medios económicos, nos hemos preocupado especialmente por el uso adecuado de los recursos. Por esta razón, pretendíamos conocer si el PO, además de obtener resultados positivos, es una inversión rentable tanto desde la perspectiva económica como desde la perspectiva social. Asimismo, hemos encargado esta evaluación externa, con el objetivo de medir tanto los retornos económicos del programa, la contribución al empleo y a la empleabilidad

de grupos de población que padecen discriminación, o que se encuentran en situación de extrema exclusión, la contribución al fortalecimiento institucional y la creación de tejido social, en forma de cooperación entre el sector no lucrativo, el mundo empresarial y las Administraciones Públicas, como condición imprescindible para conseguir el acceso al empleo de las personas que tienen especiales dificultades, por sus características personales o por su condición social.

Las entidades del **Tercer Sector Social** estamos firmemente convencidas, de que nuestra sociedad tiene que garantizar la igualdad de oportunidades a todas las personas y debe poner a su disposición, los recursos necesarios para su promoción individual. Además, este estudio nos demuestra que aquellos gastos sociales, orientados a apoyar a las personas en los momentos decisivos de su ciclo vital (especialmente los dirigidos a facilitarles una oportunidad de empleo), se convierten en la mejor inversión a corto plazo y en un ahorro de gasto futuro. Este programa por lo tanto, no solo resuelve necesidades de acceso al empleo, sino que los resultados del mismo devuelven a las arcas públicas el gasto efectuado, en términos de impuestos, además de dinamizar la economía, contribuyendo al consumo y generando actividad. Con ello se demuestra que las acciones del FSE son rentables y aportan valor añadido, especialmente cuando se centran en las personas más vulnerables.

Nunca como ahora la lucha contra la discriminación, la promoción de la igualdad de oportunidades, la compensación de las desventajas y el apoyo a las personas en situa-

ción de máxima vulnerabilidad y exclusión, han sido tan necesarias. Las personas que en mejores circunstancias ya tenían dificultades para acceder a un empleo, hoy en día, dadas las altas tasas de desempleo, ven ese objetivo como una meta inalcanzable. Por eso las cuatro entidades, tal y como demuestran los datos del estudio, hemos intensificado nuestros servicios debido a la crisis, atendiendo a más personas en el marco del PO e incrementado las acciones formativas. Estos esfuerzos han dado resultados, pues como el estudio nos dice, no solamente estamos atendiendo y formando a más personas, sino que el ritmo de consecución de empleo sigue siendo alto, a pesar de las dificultades conocidas de sobra.

Estos resultados demuestran que el modo de trabajar que tienen nuestras entidades, con itinerarios individualizados, con acompañamiento social, con implantación sobre el terreno, reforzando las alianzas con empresas y administraciones, usando herramientas y métodos de trabajo adaptados y orientados a resultados, es especialmente idóneo para estos momentos de crisis.

Las cuatro entidades promotoras de este estudio, estamos convencidas de que el Tercer Sector es un agente productor de bienestar social, a la vez que es un socio imprescindible en las políticas de empleo y de inclusión social. Por eso, deseamos seguir dando respuestas innovadoras y adaptadas a las personas con más dificultades, en colaboración estrecha con las Administraciones y con el mundo empresarial, como condición imprescindible para alcanzar el resultado final de acompañarles y conducirles al acceso al empleo.

Queremos agradecer al **Gobierno**, la confianza que en su día puso en nuestras organizaciones para gestionar el Programa, y que hoy sigue manteniendo, así como a la **Unidad Administradora del FSE**, el apoyo que permanentemente nos presta. También a todas las Administraciones de distintos niveles, que siguen apoyando nuestro trabajo y que colaboran para aunar esfuerzos y conseguir partenaridos. Especialmente agradecemos la colaboración de las empresas: mientras nosotros les proveemos de los recursos humanos que necesitan, ellas colaboran a la vez que se sensibilizan por nuestras causas, ya que tienen la garantía de nuestro modo de trabajo riguroso y profesional. Agradecemos también el apoyo de otras muchas instituciones, que participan en las campañas y las distintas actuaciones del programa.

Nuestro agradecimiento también va dirigido para el equipo de investigadores que ha realizado este estudio, de manera rigurosa y eficiente. Al Director, **Gregorio Rodríguez Cabrero**, gracias a su experiencia ha dirigido de modo tan acertado la investigación, coordinando un equipo procedente de tres Universidades, y a los profesores **Simón Sosvilla Rivero**, **Carlos García Serrano**, **María Ángeles Davia Rodríguez** y **Vicente Marbán Gallego**, por su dedicación intensa.

Dejamos por fin constancia de nuestro deseo de seguir mejorando el programa en el futuro, aplicando las recomendaciones de este estudio, innovando permanentemente, intensificando la cooperación para conseguir mayores impactos, redoblando nuestros

esfuerzos y en definitiva, orientándonos a la demanda de las personas a las que atendemos. Resumiendo con una frase, de uno de los usuarios entrevistados: *“yo espero que se nos siga apoyando, es muy importante para dar formación a la gente, sobre todo a la juventud, para que sigamos teniendo esperanza y se nos dé una oportunidad”*.

**Rafael del Río Sendino**

*Presidente de Cáritas Española*

**Miguel Carballeda Piñeiro**

*Presidente de Fundación ONCE*

**Juan Manuel Suárez del Toro**

*Presidente de Cruz Roja Española*

**Pedro Puente Fernández**

*Presidente de Fundación Secretariado Gitano*

## NOTA PRELIMINAR

El Programa Operativo de Lucha Contra la Discriminación se ha desarrollado en España desde el año 2000 hasta la actualidad, por entidades sociales altamente reconocidas en el campo de la lucha contra la exclusión social y la vulnerabilidad, como son **Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano**. Su objetivo es contribuir al desarrollo social y humano promoviendo la inclusión activa, la igualdad de oportunidades, la igualdad de género, la mejora de la educación y la formación de las personas más vulnerables de la sociedad.

Por encargo de estas entidades, un grupo de investigadores de tres universidades – **Universidad de Alcalá, Universidad de Castilla-La Mancha y Universidad Complutense de Madrid** – ha evaluado el impacto del programa entre 2006 y 2011, ambos inclusive, así como su viabilidad y sostenibilidad futura dentro del período de Programación del FSE 2014-2020.

La evaluación ha sido omnicompreensiva, es decir, se han considerado los impactos económicos (contribución al crecimiento económico en su más amplio sentido: producción, consumo, empleo y retornos fiscales), los impactos socio-laborales (contribución a la creación de empleo y a la empleabilidad vía formación ocupacional) y los impactos institucionales (contribución al fortalecimiento institucional y organizativo, así como a la creación de redes y sinergias con empresas, Administraciones Públicas y entidades sociales).

Con esta triple evaluación, que forma una unidad, las entidades sociales han pretendido cumplir varios objetivos que se refuerzan entre sí. Por un lado, se rinde cuentas de los recursos propios y ajenos, empleados en el POLCD ante el FSE, las Administraciones Públicas y la sociedad española en general, demostrando que son eficientes y efectivos. También, se avanza en metodologías de evaluación y se constatan el potencial y las limitaciones del propio programa. Se destaca tanto la operatividad del método del itinerario individual, como la técnica de intervención, a la vez que se comprueba la capacidad de intermediación en la búsqueda de empleo en un contexto de crisis económica. Y por último, se demuestra que las entidades han reforzado su red de colaboración en favor de un mercado de trabajo inclusivo, a la vez que crean sinergias en distintas direcciones.

Como se señala en el resumen ejecutivo, el POLCD ha mantenido su ritmo y tensión, a pesar del entorno recesivo de la economía española y de un mercado de trabajo con elevadas tasas de paro y precariedad. Por ello, el programa es una contribución activa e innovadora a la creación de una malla de seguridad en favor de los colectivos vulnerables.

El POLCD tiene futuro. Es una conclusión que se deriva de la propia evaluación. Puede contribuir al desarrollo de los objetivos de la política de *Cohesión Social* para el próximo periodo 2014-2020 haciendo efectivas, la *Estrategia Española de Discapacidad 2012-2020*, la *Estrategia para la inclusión social de la población gitana en España 2012-2020* y los diferentes planes de integración de las personas inmigrantes, y en situación de pobreza y exclusión social.

Un doble criterio ha guiado al grupo de investigadores que ha evaluado el POLCD. Por una parte, ha realizado la evaluación desde la lógica del llamado “valor añadido comunitario”, que va más allá de las evaluaciones de seguimiento y ejecución, para centrarse en sus impactos laborales, económicos e institucionales, y en la contribución del mismo a la construcción de una sociedad inclusiva, en la cual todas las personas tengan las mismas oportunidades, que hacen posible la ciudadanía.

Por otra parte, la evaluación ha sido posible gracias al intenso apoyo y asesoramiento permanente de los directivos y responsables de las cuatro entidades que figuran en el Consejo Asesor; a la contribución generosa de los responsables autonómicos de empleo con sus opiniones y valoraciones; a los directivos de empresas colaboradoras, expertos y personas participantes en el programa, que nos han transmitido su experiencia durante la evaluación.

La labor de estímulo, apoyo técnico y sugerencias críticas de **José Manuel Fresno**, coordinador de la evaluación entre las entidades sociales y el equipo de investigación, ha sido decisiva para la realización de un trabajo, cuya relevancia y utilidad práctica juzgará el lector.

**Gregorio Rodríguez Cabrero:** *Catedrático de Sociología del Departamento de Economía, Universidad de Alcalá.*

## RESUMEN EJECUTIVO

El **POLCD** es uno de los veintidós programas **FSE** del período 2007-2013 en España. Está dirigido a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, a luchar contra la discriminación en el acceso al empleo, a la educación, a la formación y, en general, a fomentar los bienes comunes que hacen posible el desarrollo social.

Este estudio presenta los resultados de la evaluación de impacto, de las actividades realizadas por las entidades sin ánimo de lucro, que son organismos intermedios del POLCD, durante el período 2006 y 2011. El objetivo final de este estudio es analizar la viabilidad y sostenibilidad del programa, durante el próximo período de programación de los *Fondos Estructurales de la UE 2014-2020*. La evaluación pone de manifiesto, que a pesar de la crisis económica, el programa no solo mantiene su ritmo de actividad, sino que además se ha adaptado a las nuevas condiciones sociales y económicas, reforzando sus actuaciones.

El objetivo fundamental del POLCD es conseguir el acceso al empleo de las personas más vulnerables: aquéllas que sufren discriminación o se encuentran en situación de exclusión social en España, como son las personas con discapacidad, los inmigrantes y la población gitana. El programa no solo ha demostrado ser exitoso, conduciendo a estas personas hacia el empleo, sino que además, es una contribución específica a la malla de seguridad de las personas más excluidas en el contexto de una profunda crisis econó-



mica, como es la actual, en la que el desempleo a finales de 2012, alcanzaba una tasa del 26,02%. A pesar de esta elevada tasa, el programa ha seguido obteniendo altos niveles de empleo con sus destinatarios: los grupos de población y personas más vulnerables de la sociedad española.

La evaluación se sitúa en la senda de la demanda del FSE para valorar los resultados e impactos del programa, el llamado “valor añadido comunitario” (VAC), además de la valoración de resultados de procesos y financiero, que sistemáticamente realiza la **Comisión Europea**. Es decir, a las evaluaciones de seguimiento y ejecución presupuestaria, este trabajo añade de forma inédita, la evaluación de impacto laboral, económico y de la capacidad institucional, de las entidades sociales que gestionan el programa, centrándose en la rentabilidad económica del mismo.

Esta evaluación ha adoptado el criterio general del FSE, valorando el llamado impacto comunitario a partir del volumen, del alcance, de la innovación y de los impactos. El análisis de impacto se ha aplicado a tres dimensiones de la gestión del POLCD, por parte de las entidades privadas: la valoración de impacto económico (eficiencia económica), la valoración de impacto sociolaboral (efectividad del programa en cuanto a formación y empleo) y la valoración de impacto institucional (la capacidad institucional en la construcción de redes, sinergias y partenariado, que facilitan tanto el acceso al empleo de las personas vulnerables, como la creación de un entorno social e institucional, que haga visible la exclusión social y promueva las

condiciones que posibiliten la igualdad de oportunidades).

De la valoración de impacto realizada, es necesario destacar tanto sus *efectos*, como las medidas necesarias para reforzar su *potencial futuro*.

**A)** El resultado de la evaluación permite afirmar que: el programa es **rentable social y económicamente**; la inversión realizada por el FSE, las Administraciones Públicas Centrales y Territoriales, y las entidades privadas, ha merecido la pena en cuanto a los **retornos económicos y sociales** que genera. Esta afirmación está avalada por tres resultados de impacto:

- En primer lugar, el **POLCD** ha sido, en su modesto nivel, un **elemento dinamizador** de la economía española, contribuyendo al mantenimiento de la **actividad productiva, al empleo y al ahorro de recursos públicos**. Por lo tanto, el programa no es un gasto, sino una inversión rentable para la sociedad y el Estado. El modelo de estimación nos dice que durante los años 2006-2011, con un gasto medio anual de 40 millones de euros, se habrían producido los siguientes efectos: **a)** la producción real se habría incrementado en 340 millones de euros (56 millones anuales), por lo que cada euro invertido, aporta un valor económico de 1,38 euros; **b)** en el conjunto de la economía, el programa habría generado 19.673 empleos, de los cuales 5.167 serían directos, y 14.673 empleos serían

inducidos en el conjunto de la economía; c) las AAPP recuperan anualmente 39 millones de euros en impuestos y cotizaciones sociales, produciendo un ahorro de 9 millones de euros, al sustituir prestaciones asistenciales por puestos de trabajo directos.

- Estos tres indicadores, entre otros, nos informan de que si no se hubiera aplicado el POLCD, estos valores añadidos no se habrían producido.
- En resumen el Programa Operativo tiene un doble impacto económico positivo sobre la economía española:
  - Por una parte, genera empleo y estimula la demanda, lo que contribuye a que haya mayor producción, empleo y consumo.
  - Por otra parte, ese aumento de capital y trabajo (que se consigue empleando a las personas y a través del consumo y las contribuciones impositivas de las mismas), reduce los gastos sociales que se tendrían que emplear si esas personas no estuviesen empleadas.
- En segundo lugar, el POLCD ha **aumentado su cobertura**, llegando a un **mayor número de lugares y de personas** a pesar de la crisis. Esto implica un esfuerzo de intervención notable, demostrando que ante las dificultades de inserción laboral, se ha **multiplicado el esfuerzo en formación ocupacional** y creación de capital humano. No obstante, cabe destacar que la consecución de empleos por

parte del programa, no ha dejado de crecer a pesar de la crisis.

- De esta manera, **9.838 personas participantes** accedieron al empleo vía intermediación en **2007**, mientras que en **2010** lo hicieron **un total de 11.334 participantes** y en **2011**, la cifra aumentó hasta las **11.611 personas**. Las tasas de éxito se sitúan en torno al 45% de las personas, para las que se ha intermediado. Es decir, con una demanda de empleo decreciente, debido a la profunda crisis económica, el programa ha sido capaz de seguir facilitando el acceso al mercado laboral, a las personas vulnerables y a los grupos más excluidos de la sociedad española. La perspectiva de género queda confirmada por el hecho, de que el 56% de las personas que han logrado un empleo vía intermediación son mujeres. En cuanto a los jóvenes entre 16 y 24 años, más del 60% logran acceder al empleo con el apoyo del programa.
- Esta evaluación de impacto no contempla dos valores añadidos importantes: las personas que pueden haber encontrado un empleo por sí mismas, después de pasar por el programa; la capacitación y multiplicación de expectativas de empleo que el programa añade en sus destinatarios.
- Es necesario enfatizar que el programa es tanto un trampolín para el empleo de las personas vulnerables, como una vía para evitar la exclusión social al construir cursos de vida personal autónoma.

- Ciertamente el reto futuro reside en **mejorar la estabilidad de un empleo, caracterizado en gran medida por la temporalidad** (entre el 85% y el 90%), y especialmente, en frenar el crecimiento de la jornada parcial, ya que puede lastrar la salida de la pobreza, de trabajadores contratados en subsectores de baja cualificación.
- En tercer lugar, el análisis del impacto institucional nos ofrece resultados de mejora, en el **fortalecimiento de la capacidad institucional** a tres niveles: **volumen, alcance e impacto**. A nivel de **volumen**, el PO se ha traducido en el crecimiento y consolidación del número de convenios realizados, la extensión de auditorías internas y externas, la creación de redes de colaboración con empresas y la expansión de cursos de formación interna.
- En cuanto al **alcance**, hay que destacar la mayor capacidad de interrelación con las empresas e instituciones, creando relaciones estables y de largo plazo. También cabe resaltar la capacidad de **innovación en métodos de trabajo, y la adaptación al entorno social, empresarial e institucional**. De esta manera, las buenas prácticas son el contenido básico para un estilo de innovación social, dirigido a crear de forma permanente las condiciones de accesibilidad social, avaladas con premios y reconocimientos nacionales e internacionales.
- En términos de **impacto**, las entidades han forjado progresivamente un

trabajo conjunto tanto en formación y metodologías, como en acciones de difusión y sensibilización. En este sentido, han ampliado las redes de colaboración con las empresas y las Administraciones Públicas, y han desarrollado la cooperación transnacional que está dirigida para tener un peso mayor, en el próximo período de programación del FSE. Este impacto institucional, se traduce también en una mayor capacitación de la sociedad civil organizada, para dar respuestas creíbles, creativas, flexibles y adaptadas, bajo la forma de **partenariado con el sector público y la empresa privada**. Sin duda alguna, esto supone un fortalecimiento del tejido social, a la vez que las entidades contribuyen a la creación de capital social.

B) El **POLCD tiene futuro**. Se ha demostrado que es una **respuesta especialmente adecuada para las situaciones de crisis**, como la que estamos atravesando actualmente, a la vez que está estrechamente **ligada con los objetivos de la estrategia 2020**, y las **nuevas respuestas de las políticas sociales**. En este sentido, el programa no solo ha demostrado haber conseguido impactos destacados, en el acceso al empleo de las personas vulnerables y excluidas, también ha contribuido a remover los obstáculos sociales e institucionales, que discriminan en muchos casos a estas personas. Por lo tanto, el programa también puede contribuir al desarrollo de los objetivos de la política de *Cohesión Social* para el próximo periodo 2014-2020, haciendo efectivas la *Estrategia Española de Disca-*

*pacidad 2012-2020, la Estrategia para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020, así como los distintos planes para la integración de las personas inmigrantes, y para las personas en situación de pobreza y exclusión social.*

Dicho futuro, tal como señalamos en este documento, pasa tanto por un **marco europeo y nacional** que lo hagan posible, como por **la continuidad de las mejoras internas**, hasta ahora realizadas por las propias entidades gestoras del PO. Los retos para hacer esto posible van en dos direcciones:

- Es necesario **reforzar y mejorar los condicionantes del POLCD en el nivel de FSE**. Esto implicaría simplificar la gestión, reforzar el enfoque del programa hacia los grupos vulnerables, adecuar la lógica del largo plazo en los resultados y apoyar más la cooperación transnacional, con el fin de dar visibilidad, relevancia y sostenibilidad, a la lucha contra la exclusión a nivel europeo.
- También es preciso **reforzar la presencia, la transversalidad y la relevancia del programa** en las políticas económicas y sociales de España. Si bien la lucha contra la exclusión y la promoción de las personas y grupos vulnerables, ha ganado visibilidad y peso institucional, su presencia e impacto es residual en la política económica, y desigual en las políticas sociales. En este sentido, como entorno de apoyo al POLCD, es necesario que las políticas de empleo, inserción y promoción

social, de los grupos más alejados del mercado laboral, se refuercen al mismo tiempo que forman parte de la política económica.

- Del mismo modo, las entidades gestoras **afrontan nuevos retos** en el próximo período de programación: **profundizar** en el trabajo en red y la colaboración mutua; **consolidar** las relaciones con las empresas y la economía social; **ampliar** el contenido del itinerario personalizado, con una mayor imbricación de educación, formación ocupacional y empleo; **reforzar** la dimensión transnacional y **mejorar** la operatividad interna a todos los niveles.

Finalmente, es necesario enfatizar que el POLCD es un programa que forma parte de las nuevas **políticas comunitarias sobre inclusión social activa**, las cuales promueven la creación de programas y acciones, que garanticen a todas las personas una renta suficiente, la inserción laboral, la promoción socio-laboral y el acceso a servicios públicos de calidad. Además de esto, el POLCD forma parte de las prioridades de los instrumentos financieros, a través de los cuales el FSE materializa la lucha contra la discriminación de todo tipo, y las desigualdades sociales.

El programa, como la propia Comisión Europea ha destacado, se sitúa en la perspectiva de las inversiones sociales, es decir, aquéllas que se centran en la mejora del capital humano y el fomento de la cohesión social, invirtiendo en reforzar las capacidades y las competencias de las personas, para que puedan afrontar los riesgos de exclusión que en su vida cotidiana.

De este modo, no solo se consigue el progreso individual, sino que se avanza hacia una sociedad más cohesionada y competitiva. De esta forma las inversiones sociales de hoy, ayudan a prevenir que los Estados tengan que afrontar en el futuro, costes económicos y sociales mucho mayores.

Asimismo, el programa acomete retos sustantivos, como son la remoción de obstáculos a la promoción e inclusión socio-laboral, en el marco de sociedades accesibles y sostenibles a largo plazo.

---

PRIMERA PARTE:

# IMPACTO GLOBAL Y POTENCIAL FUTURO DEL PROGRAMA

Gregorio Rodríguez Cabrero (UAH)

## PRESENTACIÓN

Los *Fondos Estructurales de la Unión Europea* tienen como objetivo la lucha contra las desigualdades sociales y territoriales, así como promover y reforzar la cohesión social. Así el artículo 3º del *Reglamento General de los Fondos Estructurales* (1), señala que: “la Comunidad, al amparo del artículo 158 del Tratado, tendrá por objeto incrementar la cohesión económica y social de la **Unión Europea** ampliada, con vistas a impulsar el desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de la Comunidad. Esta intervención se producirá con la ayuda de los **Fondos**, el **Banco Europeo de Inversiones (BEI)** y otros instrumentos financieros existentes. Tendrá por objeto reducir las disparidades económicas, sociales y territoriales”.

En este marco el *Programa Operativo Pluri-regional de Lucha contra la Discriminación* desarrollado en España desde 2000, hasta finales de 2013, (a partir de ahora denominado como **PO** o **POLCD**) (2) es un programa nacional, o plurirregional, dirigido a luchar contra la discriminación, promover la inclusión social activa de las personas vulnerables, y hacer que las políticas públicas integren la perspectiva de inclusión social e igualdad de oportunidades, para todos los grupos en

1 *Reglamento (CE) No 1083/2006 DEL CONSEJO* de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al *Fondo Europeo de Desarrollo Regional*, al *Fondo Social Europeo* y al *Fondo de Cohesión* y se deroga el *Reglamento (CE) no 1260/1999*.

2 **EI POLCD** ha tenido hasta la actualidad dos fases: 2000-2006 y 2007-2013. A partir de 2014 se abre un nuevo periodo 2014-2020

situación de exclusión. El POLCD, en general los PO, se basan sobre todo en la aplicación del artículo 10 del *Tratado de Funcionamiento de la UE* de lucha contra la discriminación racial, étnica, religiosa, de creencias, por razón de discapacidad, edad y orientación sexual. También en las previsiones de los artículos 8º (“eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres”) y 9º (“lucha contra la exclusión social y de género”).

El desarrollo de este programa está en manos de operadores públicos y privados, sin fin de lucro, que gestionan diferentes acciones e intervenciones, muchas de ellas compartidas, cuya efectividad es valorada en cuanto a procesos y resultados, por el propio FSE, el **Gobierno de España**, las **Comunidades Autónomas** y las propias instituciones públicas y operadores privados. (3) Evaluar el programa, sus procesos y principales resultados, se ha convertido no solo en una exigencia normativa, sino en un estilo de trabajo y en la necesidad de rendir cuentas de los resultados, así como demostrar la eficacia de los recursos invertidos.

En concreto, la gestión del programa por parte de los operadores sin ánimo de lucro, durante los últimos doce años— **Caritas Española**, **Cruz Roja Española**, **Fundación ONCE** y **Fundación Secretariado Gitano** - ha dado lugar a acciones conjuntas, a sinergias en sus acciones, a aprendizajes comunes, que se han

trasladado a documentos, y a nuevas prácticas de intervención conjunta.

El documento que presentamos es una evaluación de impacto económico, sociolaboral e institucional, realizada de manera conjunta, por las cuatro entidades no lucrativas antes citadas, que se plantea tres objetivos:

- a **Destacar** tanto la importancia estratégica y operativa del PO, en la lucha contra la discriminación dentro de la *Estrategia Europa 2020*, (lucha contra la pobreza y la exclusión, promocionando la inclusión activa de los colectivos más vulnerables), y de la *Estrategia Nacional de Empleo de España*. Así como la importancia social y científica, de conocer su impacto y efectos multiplicadores. La evaluación realizada forma parte de la tradición evaluadora del FSE y de su estilo de trabajo, que mide el alcance y efectividad de sus acciones. Sin embargo, la presente evaluación viene a cubrir una insuficiencia en la verificación de impacto final, de los programas operativos que, en general, solo miden los resultados intermedios.
- b **Evaluar** el impacto económico, sociolaboral e institucional del PO, durante el período 2006 a 2011, es decir, desde el final del primer período de programación del FSE (2000-2007), hasta el último momento, con información disponible durante el segundo período de programación (2007-2013). La evaluación de impacto realizada sigue en gran medida, la guía no prescriptiva o indicativa del FSE, de evaluación de las intervenciones para combatir la discriminación, publicada en el marco de

.....  
3 **El POLCD** en España lo gestionan cinco instituciones del Sector Público y cinco entidades sin fin de lucro.

la programación del período 2007-2013. El énfasis de la evaluación estriba, no solo en sus resultados, sino también en la valoración de sus impactos finales como **resolución** de las necesidades sociales, de aquellas personas que participan en el programa (acceso al empleo y formación), como **contribución** al crecimiento, al consumo y al empleo, y también como impacto en el **desarrollo institucional y mejora de la gobernanza**.

- c Reforzar** el potencial de futuro del PO, teniendo en cuenta sus fortalezas y debilidades, así como el nuevo contexto de crisis estructural, su impacto en el empleo y las condiciones de vida de los grupos de población más vulnerables, de la sociedad española. La evaluación realizada, al demostrar la efectividad de los resultados, justifica la continuidad del programa sobre la base de mejoras institucionales y financieras. La crisis pone de manifiesto la necesidad, de que los grupos vulnerables estén presentes en el corazón de las políticas económicas, en los **PNR** y en las *Estrategia Nacionales de Empleo*, como una realidad incuestionable. Las entidades sociales gestoras del PO, han demostrado que pueden seguir añadiendo valor social y económico, al desarrollo del programa en el nuevo período 2014-2020, y en concreto, que pueden contribuir a la inclusión laboral de las personas vulnerables.

## NOTA METODOLÓGICA

La evaluación realizada ha combinado diferentes técnicas de análisis, como son el análisis cuantitativo (explotación de bases de

datos y modelos de simulación de impacto económico), las prácticas cualitativas (entrevistas en profundidad), y el análisis documental de estudios ya realizados, desde la perspectiva del llamado *valor añadido comunitario*, que ha desarrollado el **FSE**, el cual consiste en la orientación de la evaluación, hacia el logro de impactos finales del programa, es decir: cuánto empleo crea el programa y de qué naturaleza, cómo contribuye al crecimiento de la economía, cómo refuerza las organizaciones sociales y cómo se crea tejido social.

- a Revisión documental.** En este sentido el grupo de trabajo ha revisado en profundidad, como paso previo al diseño de la metodología de trabajo, los estudios y evaluaciones de resultados realizados por las propias entidades sociales, operadores del POLCD en España, y otros diferentes documentos de la **Unidad Administradora del FSE** de España. También se ha realizado un exhaustivo análisis de documentación, con los estudios realizados por encargo de la **Comisión Europea** referentes a la evaluación de impacto, parte de los cuales aparecen citados en el trabajo. Para la realización de la parte final del capítulo de síntesis – futuro del programa – se ha analizado en profundidad, la documentación referida a las políticas de inclusión de la Comisión Europea, en el marco de la *Estrategia 2020*, la nueva programación del FSE 2014-2020 y las políticas españolas sobre inclusión social y laboral, incluidas en las *Estrategias* de inclusión de colectivos vulnerables.

- b La evaluación del impacto económico** del POLCD, se ha basado en el modelo de simulación económica, **Hermín-España**,



aplicado por la Comisión Europea y el propio FSE, en evaluaciones “ex-ante” del impacto de medidas de política económica. El modelo Hermín ha sido aplicado para comparar las características estructurales de las economías periféricas europeas, así como para la evaluación de los efectos macroeconómicos, de los *Fondos Estructurales* y de *Cohesión Europeos*, del *Mercado Único Europeo*, del envejecimiento de la población, de la ampliación de la Unión Europea y de la *Ley de Dependencia*.

Se trata de un modelo de 178 ecuaciones distribuidas en tres bloques principales: oferta, consumo y distribución de la renta, que se aplica al gasto realizado entre 2006 y 2011, ambos inclusive, por parte de las entidades del POLCD. Mediante el modelo, se ha simulado la producción agregada, el empleo directo e indirecto, el consumo generado y los ingresos fiscales y cotizaciones, que dejarían de generarse si el programa no existiera. De este modo, la evaluación “ex-post” ha permitido constatar la eficiencia económica del programa, a la vez que su capacidad de generación de empleo.

- c La **evaluación de impacto en el empleo**, eje central de la evaluación, analiza la eficacia del POLCD en cuanto a inserción laboral. Para ello, el análisis se ha apoyado en las bases de microdatos, aportados por las cuatro entidades para el período 2007-2011, es decir, la información individual referida a los participantes en el POLCD, después de eliminar las referencias de identidad. Esta base de datos ha permitido construir ficheros de microdatos, que registran las características de los participantes y de las acciones que han recibido

en el citado periodo, así como los empleos que han conseguido y las características de estos últimos.

Como las bases de datos de cada entidad son diferentes, ha sido necesario un esfuerzo de homogeneización con el fin de ofrecer el mismo tipo de información.

Con ello se han producido, en primer lugar, cuatro informes individuales, uno por entidad, con carácter exhaustivo y que aparecen en las webs de cada organización. Por otra parte, se ha realizado un estudio de síntesis, o agregado del conjunto de las cuatro entidades, en el que ha sido preciso renunciar a algunas características de los usuarios, ya que no todas las entidades disponen de las mismas variables, y a veces la información se introduce o clasifica, de manera distinta en variables iguales o similares.

En el informe agregado se consideran las distintas características sociodemográficas de las personas participantes, como es el género, la edad, el nivel de estudios, el país de nacimiento y la discapacidad, en relación con las distintas fases del itinerario individual de inclusión socio-laboral: orientación, formación e intermediación laboral. Se ha valorado el impacto de cada fase, en relación con los participantes: perfiles e incidencia de las acciones, así como el empleo logrado vía intermediación y sus características contractuales.

- d La **evaluación institucional** tiene como objetivo valorar la cobertura y eficiencia del POLCD, a través de los convenios de cola-

boración con empresas, Administraciones y organizaciones del Tercer Sector, y la creación de redes de apoyo y colaboración. También se valoran las acciones conjuntas de las entidades sociales e individuales, en relación con las herramientas de información y gestión, así como la visibilidad de las acciones y las labores de sensibilización. Finalmente, se recogen las buenas prácticas generadas a lo largo del tiempo, en materia de inclusión activa.

Para ello, la metodología de trabajo se ha apoyado en las siguientes técnicas: **a)** Recogida de información en las propias entidades, basada en una guía o cuestionario diseñado por el equipo de investigación, completado con memorias, documentos internos, análisis de las webs de las entidades y análisis de campañas de sensibilización. **b)** Con el fin de valorar las mejores prácticas en inserción laboral y formación, se han realizado entrevistas semiestructuradas en dos servicios de empleo de Comunidades Autónomas (**Navarra** y **Andalucía**), a los responsables de la **Unidad del FSE** de la Comisión Europea y de la **UAFSE** en Madrid, a los **Ayuntamientos de Burgos** y **Avilés**, y a los grupos empresariales **Repsol** y **Siro**. **c)** Del mismo modo, se han realizado entrevistas semiestructuradas a una muestra significativa de personas participantes en el programa en Madrid, Barcelona y Sevilla, de las cuatro entidades sociales gestoras del programa. **d)** Finalmente, se han contrastado, mediante entrevista, los resultados de los tres análisis previos con los directivos de las cuatro entidades, a la vez que se ha recogido información sobre el devenir del programa, en el período de programación 2014-2020 del FSE.

La combinación del análisis institucional con las prácticas cualitativas, en este caso a través entrevistas, permite realizar una valoración que destaca la relevancia del POLCD o PO, como un programa europeo de lucha contra la discriminación, el cual combina varios elementos: el enfoque integrador de la inclusión social, la participación activa de variados agentes sociales e institucionales, la coordinación de instituciones, políticas y acciones, junto con el aprendizaje mutuo.

- e Finalmente, se ha elaborado un **informe de síntesis**, el cual revela la importancia de la evaluación de impacto del POLCD y la justificación del enfoque. También se sintetizan los principales impactos económicos, de empleo e institucionales del programa, y sobre todo, se hace una valoración del futuro del programa, así como de su necesaria continuidad, considerando de manera conjunta, tanto los resultados de la evaluación, como los objetivos del FSE, para el período 2014-2020 en el marco de la Estrategia Europa 2020.

## I. NATURALEZA Y DESARROLLO DEL PROGRAMA OPERATIVO

---

### I.1. EL PROGRAMA OPERATIVO: OBJETIVOS, COBERTURA Y DESARROLLO DESDE EL AÑO 2000 AL 2012

---

El **PO** es una acción estratégica del **FSE**, dirigida a financiar y apoyar la lucha contra la discriminación social y laboral, de los grupos

vulnerables y excluidos en España, a nivel nacional (estrategia nacional), fomentando la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres, con especial atención a la integración socio-laboral de las personas jóvenes.

Sus objetivos son amplios, ya que combina programas y acciones, dirigidas a grupos con **necesidades concretas** (target), con una **intervención transversal** (mainstreaming), la cual contempla el conjunto de los problemas de la exclusión social, por parte de las diferentes políticas nacionales, autonómicas y locales, entre ellos la igualdad de género y la lucha contra todo tipo de discriminación. Igualmente, se combina la acción **desde arriba** (nivel nacional) con la acción **desde abajo** (ámbito de las políticas locales). La perspectiva de la intervención es de largo plazo: hacer **sostenibles** los cambios provocados por las intervenciones sociales e institucionales. El estilo de trabajo reside en la **colaboración** y la creación de **sinergias** con empresas, Administraciones Públicas y organizaciones de la sociedad civil en general. Finalmente, el PO no solo lucha contra los efectos de la exclusión socio-laboral, sino que crea las condiciones sociales, económicas e institucionales para **prevenir** la exclusión, haciendo de emblema **el principio de igualdad de oportunidades**.

Como ya señalaban las entidades sin ánimo de lucro, gestoras del programa en 2010, en el documento *"10 años trabajando con la UE por una Sociedad Inclusiva"*, la importancia del PO queda destacada tanto por su dimensión nacional (la lucha contra la desigualdad como

un compromiso central), como por su enfoque (inclusión socio-laboral), así como por el hecho de que por vez primera, un grupo de ONG son gestoras intermedias del PO.

Si nos situamos en el segundo período de programación 2007-2013, el PO de España ha sido especialmente ambicioso, ya que además de consolidar el método de trabajo de los "itinerarios individualizados" (desarrollo de programas personalizados de orientación, formación e inserción laboral), los cuales constituyen el *corpus* central de la intervención, las entidades gestoras sin ánimo de lucro han hecho frente al reto de la crisis económica, multiplicando su esfuerzo en formación e intermediación, a la vez que han reforzado las sinergias con las Administraciones Públicas y las empresas. También han hecho visibles el programa, incrementando las acciones de sensibilización y han profundizado en sus actividades de colaboración, complementariedad y aprendizaje mutuo, con el objetivo de que el trabajo de las organizaciones sea un todo en el estilo y en los efectos.

Durante los dos períodos del POLCD, las entidades sociales gestoras del mismo, han desarrollado un estilo propio de trabajo y han aportado un valor social y económico, que hemos evaluado nuevamente con la mirada puesta en los impactos finales:

- a **El estilo de trabajo** e intervención es una característica singular de las cuatro entidades operadoras, ya que no se trata de lograr solamente resultados, sino también de cómo se logran. Dicho estilo, en proceso de renovación permanente, se caracteriza por los siguientes rasgos:

- En primer lugar, se trata de lograr el **bienestar de personas** concretas en las dimensiones del empleo, la protección social y la mejora de los vínculos sociales. En este sentido, se trata de avanzar más allá del crecimiento económico, buscando la promoción social de las personas vulnerables y su desarrollo social.
  - Las personas son protagonistas de su propio proceso de inserción. Ellas marcan el ritmo y son acompañadas por los profesionales y los voluntarios, a lo largo de **los itinerarios diseñados** a la medida de sus capacidades personales, y del tipo de entorno social y familiar.
  - El desarrollo del PO ha hecho crecer el **común denominador de las entidades no lucrativas**, ya que siendo un programa nacional, la respuesta institucional también tiene que ser local. Esto ha exigido que las acciones de búsqueda de socios, acceso a empresas y la relación con las Administraciones, se hayan tenido que multiplicar en el ámbito estatal, para avanzar en el objetivo estratégico en la lucha contra las desigualdades sociales y territoriales.
- b El **valor añadido** del PO. De la información disponible, recogida en el citado documento *“10 años trabajando con la UE por una sociedad inclusiva”*, se deduce que los resultados del programa entre 2000 y 2010 no han podido ser más elocuentes: **350.179 personas participantes, 122.628 personas formadas, 136.298 empleo conseguidos, 737 empresas creadas y 1.400 entidades que han recibido apoyo**. Estos resultados se traducen

en el bienestar de las personas, en los métodos de trabajo, en el trabajo conjunto y en la visibilidad de las acciones.

Las entidades operadoras, basándose en este valor añadido de resultados, dan un paso más y se preguntan por los **impactos de dichos resultados**, en términos de **inclusión social**, de **crecimiento económico** y **desarrollo institucional**. Como consecuencia de dicha pregunta, nos planteamos si tales impactos son sostenibles a medio plazo.

Para ello, y previamente a la valoración de dicho impacto, tratamos de destacar a continuación, de manera sintética, algunas de las experiencias y reflexiones del FSE, en materia de evaluación de impacto social de los PO.

## 1.2. ANTECEDENTES Y RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS PO EN LA UE

El **FSE (2010)** hizo pública una guía de evaluación indicativa, la cual no es obligatoria, con ocasión de la puesta en marcha de los PO 2007-2013, destacando algunos de los problemas de la evaluación del programa, y de los métodos que se pueden utilizar (ESF, 2007).

En dicho documento, se señalan algunos de los objetivos de la evaluación: los beneficiarios, los *stakeholders*, la transversalidad de género y de lucha contra la discriminación. Sobre todo cabe destaca, el denominado **“valor añadido comunitario” (VAC)**, que ha sido adoptado en mayor o menor medida, por los diferentes trabajos de evaluación, es decir, los objetivos de **volumen, alcance, innovación e impactos** de

diferente tipo, tanto en las políticas, como en el desarrollo institucional, en los empleadores y en los participantes en el programa. Aunque no existe un acuerdo consensuado sobre el contenido del VAC, la práctica de la evaluación ha asumido en general la guía indicativa del FSE, que nosotros adoptamos como marco orientativo general <sup>(4)</sup>.

La mayoría de las evaluaciones realizadas hasta ahora, son de implementación (el 82%) o de efectividad de los resultados (en qué medida se han logrado los objetivos previstos). Solo un pequeño porcentaje (18%) son evaluaciones de impacto (**Metis-Eureval, 2011**), cuyos criterios sustantivos de evaluación deben ser los de: acceso al empleo, el refuerzo de la inclusión social, la mejora del capital humano, la creación de redes y el refuerzo de la capacidad institucional (la denominada *building capacity*). En este sentido (**Ramboll, Euroval, Seor y Matak, 2010**) se observa que dada la ausencia de información para hacer valoraciones de impacto, las evaluaciones suelen centrarse en los resultados aparentes, y en la evaluación de la gobernanza (sobre todo lo nexos de los PO con los PNR). Este último aspecto lo abordaremos en la parte final de este informe.

.....  
4 Los efectos de “volumen” se refieren a los efectos que añade el PO a la acción ya existente, o incremento de la dimensión; el “alcance” o *scope*, se refiere a qué grupos sociales alcanza el programa, que de otra manera no serían objeto de las políticas sociales; “innovación y aprendizaje” es el apoyo deliberado a innovaciones y transferencia de ideas, que pueden aplicarse en contextos diferentes; efectos de “proceso” son los impactos positivos para las administraciones y operadores como consecuencia de la intervención.

Toda evaluación, según el FSE, debe contemplar al menos cuatro niveles. En nuestro caso hemos adoptado: el impacto sobre los grupos sociales de referencia (*target*), los campos de intervención (empleo, educación y formación ocupacional, e inclusión social), las diferentes categorías de *stakeholders* y finalmente, la intervención en estructuras y sistemas (capacidad institucional, mejora del conocimiento, participariado y creación de redes). A estos niveles les hemos añadido por nuestra parte, el impacto económico en un sentido amplio, es decir, en qué medida el PO es un factor de crecimiento económico y de empleo, de consolidación de los sistemas de protección social, y del Estado de Bienestar en particular.

En esta misma dirección otros estudios (**IE Business School, 2011; CSES, 2011**) contemplan la evaluación de las acciones del FSE, (en este caso la inclusión de personas inmigrantes y minorías étnicas) considerando los criterios de relevancia, eficiencia, efectividad, sostenibilidad, impacto institucional y VAC, observando también la dificultad de medir los impactos finales, de las acciones que desarrolla el PO.

Aunque la evaluación de impacto que hemos realizado tiene tres niveles, cada uno de ellos tiene su propia especificidad. Asimismo, la evaluación de impacto económica estima el retorno económico del gasto del programa; la evaluación institucional valora la eficacia de la intervención de los operadores, su contribución a la construcción de redes de colaboración ampliada y una gobernanza transparente; finalmente, la evaluación socio-laboral, núcleo central de la evaluación de impacto, nos da razón

del empleo creado, de la formación de capital humano vía formación y, en general, de las mejoras en empleabilidad e inclusión social. En este último caso, medimos directamente la utilidad social, e incluso parcialmente, la sostenibilidad del objetivo de acceso al empleo, mediante el empleo creado y la calidad del mismo.

Dicho de otro modo, mediante la evaluación de impacto económico, medimos la **eficiencia** del PO. La **efectividad y sostenibilidad** del programa se miden a través de la evaluación de impacto socio-laboral. Y la **oportunidad y relevancia** del PO, la medimos y valoramos mediante el conocimiento de la mejora de la capacidad institucional, de los operadores privados, la extensión del enfoque de transversalidad (igualdad de género y no discriminación), el cambio de mentalidad en las personas participantes (proactividad y autonomía), en las empresas (contratar personas vulnerables es rentable), en las Administraciones Públicas (operar con entidades privadas es una vía de lograr eficacia en las políticas activas) y en la sensibilización del entorno social y familiar, así como de la sociedad civil, en favor de una sociedad inclusiva.

**En definitiva, aquí analizamos no tanto la actividad del PO (*inputs y outputs*) sino su impacto (resultados finales), es decir, si el PO contribuye a la creación de riqueza, si logra avances efectivos en inclusión socio-laboral, y si produce mejoras institucionales que hagan avanzar la gobernanza del programa. Todo esto permite reforzar las estrategias nacionales de empleo e inclusión social.**

## 2. EVALUACIÓN DEL PO DESDE LAS PERSPECTIVAS ECONÓMICA, DE INSERCIÓN SOCIO-LABORAL E INSTITUCIONAL

### 2.1. EL IMPACTO ECONÓMICO DEL PO EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

#### LA EVALUACIÓN DEL CRECIMIENTO, CONSUMO, EMPLEO Y SUS EFECTOS FISCALES

La evaluación del impacto económico mide el efecto “**volumen**” del **PO**, a partir de los esfuerzos presupuestarios del programa, la creación de instrumentos financieros y el incremento de instrumentos políticos y operativos. En nuestro caso, nos centramos en la valoración de impacto macroeconómico del PO, que tiene un precedente en el “*Cuarto Informe sobre la cohesión económica y social*” (CE, 2007). En dicho informe, a través de la herramienta de análisis *Hermín*, se estima que la política de cohesión económica y social crearía alrededor de dos millones de puestos de trabajo hacia el año 2015, de los cuales 433.000 serían creados bajo la financiación del **FSE (Sosvilla-Rivero, Bajo Rubio, O. y Díaz Roldán, 2006)**.

Se ha aplicado la misma herramienta econométrica (el programa de análisis *Hermín-España*), a los gastos del PO durante

el período 2006-2011 <sup>(5)</sup>, es decir, se ha tenido en cuenta el gasto determinado en las funciones desarrolladas y su dimensión de gasto económico: personal, funcionamiento e inversión. En concreto, se ha evaluado el impacto económico dentro del conjunto de la economía española, de un gasto total de 244 millones de euros, supondría una media de 40,7 millones de euros anuales.

El PO se nutre de varias **fuentes de financiación**, cuyo peso estimado sería: **el 64%** procede de **Fondos Europeos**, **el 9%** es aportado por las **Administraciones Públicas** y **el 27%** es aportación de las entidades sociales que gestionan **el POLCD**. Por lo tanto, se trata de un esfuerzo financiero público y privado, muy relevante tanto por el volumen de recursos movilizados, como por las sinergias que se crean entre los actores e instituciones participantes en el programa.

En la valoración, para no distorsionar el impacto económico, se ha tenido en cuenta el perfil dominante de los usuarios del PO. En general son personas con bajo nivel educativo, y con escasa experiencia laboral previa.

La valoración de impacto económico se ha realizado estimando el efecto del PO, en el crecimiento económico (**PIB**), en el mercado de trabajo (efectos directos e indirectos), en el desempleo, en el consumo, en la imposición directa e indirecta, en las cotizaciones sociales, en el déficit y en la deuda pública.

.....  
5 Ver Segunda parte de la presente publicación: "Impacto económico" **Simón Sosvilla Rivero**.

## LOS RESULTADOS: EL PROGRAMA ES RENTABLE

Las acciones e inversiones realizadas con cargo al **POLCD** tienen un doble efecto sobre la economía española. Por una parte, las cantidades programadas suponen un estímulo para la economía, ya que son un mayor gasto que se transmite directamente en la demanda, y por tanto, en la producción, en el empleo, en el consumo y en las finanzas públicas. Por otra parte, las actuaciones realizadas en capital físico (edificios, maquinarias y herramientas) y en capital humano (incremento de la cualificación y la empleabilidad de las personas atendidas), generan efectos de oferta, que actúan a través de las mejoras en productividad de los factores privados (capital y trabajo), que a su vez se traducen en reducciones de los costes e incrementos en la competitividad, estimulando significativamente la producción agregada de la economía española.

El modelo econométrico genera simulaciones que permiten examinar el comportamiento de una economía española contrafactual, del mismo modo en el que se hubiese observado, en el caso de "no haberse llevado a cabo el POLCD". El comportamiento de esta economía sin POLCD, se compara con la economía española, que ha sido observada en la realidad y en la que sí ha recibido las actuaciones del POLCD, de modo que sus diferencias indican el efecto del POLCD sobre las variables macroeconómicas más importantes.

El gasto total del PO en los seis años fue de 244.112.000 euros, por lo que el gasto medio anual es de 40.685.333 euros. En el **Cuadro 1** se recoge el resumen de los principales resultados de la evaluación macroeconómica del POLCD:

**CUADRO I**  
**RESUMEN DE LOS EFECTOS DEL POLCD SOBRE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA**

	variaciones medias 2006-2010	variaciones acumuladas 2006-2010
Producción agregada (millones de euros)	56	340
Consumo (millones de euros)	34	207
Empleo directo (contratos anuales equivalentes a tiempo completo)	861	5167
Empleo indirecto (contratos anuales equivalentes a tiempo completo)	2418	14506
Empleo total (contratos anuales equivalentes a tiempo completo)	3279	19673
Tasa de paro (porcentaje)	-0,016	
Déficit público (millones de euros)	-23	-140
Ingresos públicos (millones de euros)	39	232
Gastos públicos (millones de euros)	15	92
Impuestos directos (millones de euros)	10	61
Impuestos indirectos (millones de euros)	10	62
Cotizaciones sociales (millones de euros)	11	60
Prestaciones no contributivas (millones de euros)	-9	-56

**Fuente:** *Evaluación de impacto económico*. Parte dos del estudio

Las simulaciones realizadas nos indican que durante el período 2006 a 2011 (ambos inclusive), el impacto económico del POLCD se habría traducido en:

- Un impulso promedio a la producción agregada de la economía española, de 56 millones de euros, lo que supone que habría generado un incremento de la producción española en 1,38 euros por cada euro invertido.
- Un incremento de 34 millones de euros del consumo medio de las familias españolas, lo que implica un multiplicador de 0,77 céntimos por cada euro invertido.
- La creación de una media anual de 3.279 empleos, equivalentes a tiempo completo, de los cuales 861 serían directos (trabajadores del propio programa y beneficiarios empleados por las propias entidades), y 2.418 serían empleos indirectos en el resto de sectores productivos. Es decir, se habrían mantenido o generado, un total acumulado de 19.673 contratos anuales a tiempo completo, de los cuales 5.167 serían directos y 14.673 serían indirectos.
- El PO habría contribuido a una reducción media de la tasa de paro de 0,016 puntos porcentuales.
- El déficit público se habría reducido en 23 millones de euros, fruto de una subida media de 39 millones de euros en los ingresos públicos, y de 15 millones en los gastos públicos.
- Habría aumentado en 10 millones de euros la recaudación media por impuestos directos (impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etcétera).



- Habría generado una elevación de 10 millones de euros en la recaudación media por impuestos indirectos (impuestos sobre la producción y las importaciones).
- La recaudación media por cotizaciones sociales se habría incrementado en 11 millones de euros.
- Se habría originado un ahorro medio de 9 millones de euros, al sustituir prestaciones no contributivas por puestos de trabajo directos.

Como **indicador de síntesis**, cabe destacar que por **cada euro invertido** en el POLCD, se **recuperarían 91 céntimos** a través de retornos fiscales de diversa naturaleza, de los cuales 59 céntimos corresponderían a la cuantía procedente de la **Unión Europea**, 8 céntimos compensarían a la contribución de las Administraciones Públicas españolas, y 25 céntimos pertenecerían a las aportaciones realizadas por las entidades participantes, lo que a su vez implicaría una tasa de retorno del gasto nacional (medida hecha por la ratio de ingresos públicos totales, sobre la financiación nacional) de 2,55 euros por cada euro nacional invertido (público y privado).

De los resultados se deduce que **las acciones** desarrolladas bajo el POLCD por las instituciones Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano, no sólo habrían contribuido a la inserción laboral de determinados colectivos en situación o riesgo de exclusión, sino que habrían constituido **un elemento dinamizador** de la economía española

en su conjunto, **manteniendo la actividad productiva y contribuyendo al mantenimiento del empleo.**

## 2.2 LA MEDIDA DE LA EFECTIVIDAD DE LA INSERCIÓN SOCIO-LABORAL

El **PO** tiene su núcleo esencial en la inserción socio-laboral, más concretamente, en el acceso al empleo y a la formación ocupacional, a través de itinerarios personalizados en los que se contemplan posibles actividades de orientación, formación, intermediación laboral y seguimiento “ex -post”.

La medida de impacto positivo, viene dada por la capacidad del programa para acercar a las personas participantes, al mercado laboral e integrarlas en trabajos dignos, haciendo del programa un medio, y no un fin, para las personas vulnerables. El análisis de dicho impacto nos lleva a preguntar tanto por las características de las personas que participan, como por la eficacia del programa, y sobre todo, por el éxito en el acceso al empleo vía intermediación y sus características (6).

### LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PARTICIPANTES A TRAVÉS DE LAS ACCIONES DE LOS ITINERARIOS

El **POLCD** está dirigido a la inclusión activa de personas con discapacidad, inmigrantes,

6 Ver Tercera parte de la presente publicación: “Impacto en la inserción laboral” M<sup>a</sup> Ángeles Davia y Carlos García Serrano.

gitanos y otras personas en situación de alta vulnerabilidad.

Del análisis de impacto de los años 2007 a 2011, ambos inclusive, constatamos que a pesar de la crisis estructural, con efectos negativos tan profundos en el mercado de trabajo español, el número de personas que han participado en el PO ha crecido de forma sostenida en el tiempo, a la vez que se ha mantenido la incidencia, en todas las medidas del itinerario individualizado de inclusión sociolaboral: orientación individual, formación e intermediación. En lo que se refiere a esta última, la intermediación, la evaluación realizada constata que el resultado del tránsito a la ocupación ha sido muy positivo: la tasa de éxito en el tránsito al empleo pasó del 45,7% en 2007 al 48,5% en 2011, en un entorno de caída de la oferta de vacantes en las empresas, con un relativo descenso en los años de inicio de la crisis económica (2009-2010).

Estos niveles tan sostenidos de incidencia, con un **volumen creciente de participantes**, demuestra **el extraordinario esfuerzo realizado por las entidades sociales gestoras**, para sostener sus acciones y las redes de apoyo, llegando incluso a incrementarlas, como es el caso de la formación ocupacional. Dada la enorme dificultad de la economía española para crear empleo, hay que destacar la elevada capacidad para sostener los niveles de intermediación, y facilitar el acceso al mercado de trabajo de las personas vulnerables sin empleo.

Si analizamos la incidencia del programa en función de diferentes características socio-demográficas, observamos que:

- a Aunque la **mujer** tiene un peso y relevancia muy elevada en el PO, durante el período analizado ha perdido un cierto protagonismo en todos los ámbitos del itinerario laboral. Si bien lo recupera con las medidas de intermediación o de acceso al mercado de trabajo, al final del periodo. El éxito en la transición al empleo, debido a la intermediación laboral que alcanzaba una tasa del 45,7% en 2007, llega a elevarse al 48,5% en 2011, con una caída en los años 2009 y 2010. La mujer trabajadora vulnerable, como la mujer trabajadora española en general, está soportando el impacto de la crisis con un comportamiento muy similar al de los hombres, lo cual no ha sucedido en las crisis precedentes, que afectaban de manera más negativa a las mujeres.
- b Existe una mayor presencia de las personas **inmigrantes** en medidas de formación, lo cual se explica porque necesitan más herramientas para adaptarse al mercado de trabajo español, a la vez que una ligera menor presencia en la intermediación.
- c Aunque es un programa con un claro predominio de **población joven**, se ha producido de forma suave, pero continuada, una disminución en el peso relativo de este colectivo en todas las medidas, menos en formación. De hecho, conforme cae la presencia de jóvenes en intermediación y orientación, se refuerza la de formación ocupacional.
- d Finalmente, hay que destacar la **presencia creciente de personas sin estudios** en todos los ámbitos de actuación, ya sea orientación, formación o intermediación. Conforme ha aumentado el número de

participantes con este perfil, también lo ha hecho de forma paralela su presencia, en todo tipo de intervenciones del itinerario individualizado, de promoción e inclusión laboral.

## RESULTADOS EN INSERCIÓN LABORAL: EL VOLUMEN DE EMPLEOS LOGRADOS

Todas las medidas que desarrollan las entidades sociales gestoras, con las personas participantes en el **POLCD**, están destinadas a mejorar su empleabilidad en un sentido amplio, entendida como la potencialidad que tienen de acceder y mantener un puesto de trabajo en el futuro. Aquí destacamos el **impacto inmediato: cuántos empleos se logran a través de la intermediación de las entidades gestoras.**

Sin embargo, no podemos olvidar dos aspectos que nos darían la dimensión real del impacto, de poder medirse: en primer lugar, no se valoran las posibilidades de que los participantes en diversas acciones del progra-

ma, logren empleos por su cuenta, sin apoyo directo de las entidades; en segundo lugar, no se mide cómo el programa aumenta la probabilidad de lograr empleos, los cambios de actitud y la intensidad de la búsqueda, a los que el programa contribuye mediante la orientación y motivación hacia el empleo.

Como se puede ver en el **Cuadro 2**, se han procesado entre 9.838 (en 2007) y 11.611 (2011) empleos correspondientes a acciones de intermediación, llevadas a cabo en el mismo año, lo cual representa un aumento medio interanual del 4,2%. Es interesante destacar que en 2011, cuando se agudiza la depresión económica en España, las entidades fueron capaces de registrar un número creciente de puestos de trabajo, a través de la actividad de intermediación, aunque a menor ritmo: 4,9%. Como resultado de esta evolución, al final del periodo el número de empleos logrados en intermediación superaba en un 18% los niveles iniciales.

CUADRO 2

### EMPLEOS CONSEGUIDOS A PARTIR DE ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN LABORAL

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Total</b>	9.838	9.841	10.277	11.334	11.611
<b>Evolución (%)</b>		0,1	8,8	20,5	4,9
<b>Evolución (índice)</b>		100	104,5	115,2	118,0
<b>Evolución (t. acumulativa)</b>					4,2

**Fuente:** *Evaluación de la inserción laboral.* Parte tres del estudio.

Pero el valor añadido en el empleo, no se mide solo por el nivel conseguido en cuanto a volumen de empleos o contratos logrados, sino también por los esfuerzos realizados, es decir, por cuántas acciones de intermediación son necesarias para conseguir un empleo, o la combinación de acciones de esta última, con otras de orientación y formación. El resultado es que la tasa de éxito en el tránsito al empleo para acciones de intermediación, pasó del 45,7% en 2007 al 30,4% en 2009, para después remontar hasta un 48,5% en 2011. Este último resultado, tan llamativo, es fruto de la evolución de las acciones de intermediación (que disminuyen al final del periodo, al recibir menos ofertas de vacantes en las empresas, debido a la crisis económica) y el número de empleos conseguidos (que se mantiene creciente a lo largo de todo el periodo, incluso en épocas especialmente difíciles).

En el **Cuadro 3**, que recoge el resultado del tránsito a la ocupación como consecuencia de las acciones de intermediación, nos muestra no solo el éxito relativo de dichas acciones, sino también

su impacto según las características sociodemográficas. De esta manera, se constata la elevada tasa de éxito en el caso de los jóvenes (16-24 años), que tanto en 2007 como en 2011, alcanza un porcentaje superior al 68%, con una cierta caída en los años 2009 y 2010. Cabe destacar también la diferencia de éxito entre españoles y extranjeros, siendo las tasas de logro de acceso al empleo, casi el doble en los primeros, en comparación con los segundos; más del 50% de los participantes que no tienen estudios, o solo estudios obligatorios, acceden al empleo vía intermediación por encima de la media, y de los que tienen estudios secundarios y superiores. Finalmente, las personas con discapacidad logran tasas de ocupación por encima de la media, con la excepción del año 2011.

**El balance** de todo esto en términos de acceso al empleo, se puede calificar como **muy positivo**, porque lo esperado en el contexto de crisis, habría sido una caída del acceso a los empleos, tanto en las medidas de intermediación, como en el total de medidas de inclusión sociolaboral.

CUADRO 3

### TRÁNSITOS A LA OCUPACIÓN RESULTADO DE ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Total</b>	45,7	42,9	30,4	35,9	48,5
<b>Sexo</b>					
<b>Varones</b>	48,1	40,8	30,3	38,6	57,2
<b>Mujeres</b>	44,2	44,3	30,5	34,0	43,6
<b>Total</b>	45,7	42,9	30,4	35,9	48,5
<b>Edad</b>					
<b>16-24</b>	68,7	64,9	53,9	58,3	68,4
<b>25-39</b>	44,4	42,8	30,0	37,5	51,5
<b>40-54</b>	36,2	35,5	25,4	29,9	43,1
<b>55 y más</b>	31,4	32,8	27,6	27,9	30,9
<b>Total</b>	45,7	42,9	30,4	35,9	48,5

Nacionalidad					
Extranjero	37,1	37,6	34,1	29,5	35,6
Español	52,3	47,1	28,5	40,3	61,0
Total	45,7	42,9	30,4	35,9	48,5
Nivel educativo					
Desconocidos	42,9	40,1	35,3	26,3	32,6
Sin estudios	51,9	47,4	38,8	44,5	53,5
Obligatorios	52,8	48,8	30,9	40,7	58,9
Secundaria	34,5	35,2	23,2	30,7	41,2
Universidad	33,8	31,5	23,0	28,2	35,5
Total	45,7	42,9	30,4	35,9	48,5
Discapacidad					
No	58,6	53,2	48,4	41,9	45,2
Sí	27,8	28,6	17,6	29,4	55,0
Total	45,7	42,9	30,4	35,9	48,5

Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

## COMPOSICIÓN DEL EMPLEO Y SUS CARACTERÍSTICAS

### a) Quiénes acceden a un empleo

Más de la mitad de los empleos registrados son ocupados por mujeres, casi el 60%. También se observa un cierto envejecimiento del perfil de personas, que logra un empleo a través de la intermediación. El peso relativo de los menores de 25 años, pasa del 21,2% en 2007 al 14% en 2011. A cambio, aumenta el de las personas de 40 a 54 años, pasa de 28,3% en 2007 a 33,1% en 2011, y el de las personas de 25 a 39 años se mantiene constante alrededor del 46%. La

proporción de extranjeros en el empleo de intermediación es bastante más baja que en las medidas de formación e intermediación, debido al menor grado de éxito que registran en las transiciones al empleo. En conjunto, de cada cien personas empleadas algo más de un tercio son extranjeros. También destaca el peso relativo de las personas con discapacidad, que no ha dejado de crecer desde 2007 (25,5%) hasta 2011 (38,4%). Por último, más de la tercera parte de los empleos son logrados por personas con estudios obligatorios, mientras que el segundo grupo más numeroso es el de las personas sin estudios.

CUADRO 4

EPISODIOS DE EMPLEO RESULTADO DE INTERMEDIACIÓN: COMPOSICIÓN DE LAS PERSONAS QUE LOS CONSIGUEN POR CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Sexo</b>					
Varones	40,8	39,1	42,1	44,9	42,6
Mujeres	59,2	60,9	57,9	55,1	57,4
Total	100	100	100	100	100
<b>Edad</b>					
16-24	21,2	19,2	15,3	15,8	14,0
25-39	46,6	45,6	47,4	46,3	46,1
40-54	28,3	30,7	32,4	33,1	35,3
55 y más	3,3	4,0	4,6	4,5	4,5
Total	100	100	100	100	100
<b>Nacionalidad</b>					
Extranjero	35,2	38,7	38,4	33,5	36,2
Español	64,8	61,3	61,6	66,5	63,8
Total	100	100	100	100	100
<b>Nivel de estudios</b>					
Desconocidos	13,7	14,5	15,1	12,5	8,0
Sin estudios	26,5	25,0	23,8	24,8	27,7
Obligatorios	37,6	37,3	36,7	38,1	38,8
Secundaria	16,2	17,2	18,3	18,8	19,8
Universidad	6,0	6,0	6,1	5,8	5,6
Total	100	100	100	100	100
<b>Discapacidad</b>					
No	74,5	72,0	66,3	60,9	61,6
Sí	25,5	28,0	33,7	39,1	38,4
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

**b) Características de los puestos de trabajo**

Los empleos que se logran, a través de las acciones de intermediación de las entidades, suelen ser de **naturaleza temporal**.

La proporción de contratos temporales en la población analizada ronda entre el 85% y el 90% al final del periodo: uno de cada cinco contratos dura menos de un mes, y cuatro

de cada diez dura entre uno y seis meses. **A pesar de esto, aumenta ligeramente la proporción de contratos de duración superior a un año, que se sitúa en el 20%.**

A lo largo del periodo analizado **ha caído considerablemente la proporción de empleos a tiempo completo, a favor de los contratos de jornada parcial** (esta última ha pasado de ser del 52,2% en 2007, al 67,8% en 2011 en relación a los tipos de jornada). Sin duda, este es el cambio más drástico en el perfil de los empleos que se advierte en la población analizada, el cual se explica por una parte debido al impacto de la crisis, y por otra, se debe a la creciente importancia de este tipo de contrato.

**El 70% de los puestos de trabajo se concentran en el sector servicios**, el cual abarca diversas actividades: desde el comercio y la hostelería, hasta el servicio doméstico. Hay una gran diversidad en el tipo de empleador: el 10% de los éstos, son personas individuales; **la 25% son sociedades anónimas (una categoría que ha crecido recientemente en términos relativos hasta el 31,2% en 2011)**; en torno al **40% de los empleadores en 2011 son cooperativas, sociedades limitadas y otras entidades de economía social**; y el 22% restante, son otro tipo de empleadores (los cuales eran casi el 30% en 2007).

Esta diversidad de empleadores representa una estrategia más segura que la concentración en un solo tipo de empleador, cuya actividad puede verse resentida en un momento dado. Vincular más los empleos de intermediación a las empresas, y en menor

medida a las entidades que generan empleo “protegido”, tiene ventajas a la hora de dotar a los participantes de experiencia en puestos de trabajo, que tienen una correspondencia clara en el mercado laboral, además de poner en contacto a los participantes con las empresas, que constituyen al fin y al cabo, la mayor parte de los empleadores en el mercado de trabajo no protegido.

También es muy diverso el tamaño que tienen los empleadores. Los hay muy pequeños, con menos de 10 empleados (suponen aproximadamente el 16%), los pequeños tienen desde 11 a 50 trabajadores (vienen a representar el 25% de los puestos), los medianos son a partir de 50 hasta 250 empleados (representan una proporción creciente y suponen casi el 25% de los puestos) y los grandes con más de 250 trabajadores. Estos últimos también tienen una presencia importante en el empleo de intermediación. Casi la tercera parte de los puestos que logran los participantes a través de la intermediación, pertenecen a empleadores (empresas y entidades o administraciones) con un tamaño superior a los 250 empleados.

## LA PERMANENCIA DE LAS PERSONAS PARTICIPANTES EN EL POLCD

Permanecer un tiempo largo en el programa no significa estar cronificado, ya que muchas personas participantes pueden necesitar un tiempo adicional más largo, por necesidades de formación o de refuerzo del itinerario, por ejemplo los jóvenes, personas sin estudios o inmigrantes extranjeros.

En todo caso, la información disponible nos indica que no llega a un tercio el número de personas que continúan en el programa al año siguiente de entrar. Solo el 15% de las personas que abandonan el programa, vuelve o se reincorpora al mismo. Mientras que el 72% de las personas participantes no están más de un año en el programa.

Estos indicadores nos informan del bajo nivel de permanencia en el programa, o si se prefiere, de la alta efectividad del programa. En efecto, si tenemos en cuenta las características de las personas que acceden al programa (bajos niveles de formación, personas con discapacidad, personas que sufren discriminación y rechazo social, o con varias dificultades personales y/o sociales) el resultado, como hemos visto, es que el **PO**, gestionado por las entidades no lucrativas, consigue altos niveles de éxito en la consecución de empleos, y en todo caso, de empleabilidad y mejora de capacidades profesionales, de promoción personal y laboral. Todo esto redundará en una mayor autonomía e independencia de las personas vulnerables, o en situación de exclusión social.

### EL PO COMO PROGRAMA DE ELEVADA EFECTIVIDAD EN INSERCIÓN SOCIOLABORAL

---

El análisis precedente nos permite afirmar que el impacto del **PO** tiene una relativa alta efectividad en cuanto a inclusión socio-laboral. En efecto, el análisis de impacto de cinco años del programa, enmarcado en una crisis estructural, nos lleva a concluir que el programa es rentable desde el punto de vista de

la inclusión laboral, en la medida en que: **a)** ha aumentado **el número de personas que participan**, debido al esfuerzo cada vez más intenso por parte de las entidades, y al incremento de la vulnerabilidad; **b)** sobre todo, se ha incrementado **el volumen de empleos logrados vía intermediación**, a pesar de la grave situación del mercado laboral español.

El impacto del PO ha incidido de manera positiva en las dimensiones de cobertura, formación y crecimiento del empleo:

- a Mayor cobertura.** Ha aumentado en el programa el peso relativo de los varones, de las personas menos cualificadas (sin estudios o con estudios obligatorios) y de los mayores (40 años o más), como consecuencia de la crisis, que ha concentrado la destrucción de empleo en determinados colectivos y puestos de trabajo, especialmente entre los varones, los trabajadores con menos estudios y en empleos que requieren menos cualificación.
- b Creciente importancia de la formación y de la intermediación.** En segundo lugar, la incidencia de las medidas de formación y de intermediación ha sido creciente en el tiempo, en el primer caso, y persistente hasta 2010, en el segundo caso. La formación tiene más incidencia entre los más jóvenes, que son a su vez el grupo con menor número de casos de la intermediación, la cual se concentra más en la población de personas mayores de 40 años. La formación es una forma de actuación más frecuente en colectivos extranjeros que en los nacionales, pero los españoles consiguen tasas más elevadas de participación



en las medidas de intermediación. Las personas sin ningún tipo de estudios registran la menor participación, tanto en acciones formativas como en intermediación.

- c Crecimiento del empleo.** A pesar de la gravedad de la crisis económica, el número de empleos que son fruto de la intermediación de las entidades no ha dejado de aumentar a lo largo de todo el periodo. La transición hacia el empleo está formada por una proporción mayoritaria de mujeres, de adultos en edades centrales (25-39 años) y de personas sin estudios o con estudios obligatorios; sin embargo, han perdido peso los menores de 25 años. Empleos que en su mayor parte son temporales, concentrándose en ocupaciones no cualificadas, en comercio y restauración, y en ocupaciones de cualificación media, que se distribuyen de forma bastante diversa entre empresas de distintos tamaños y naturaleza jurídica. La crisis ha supuesto una caída del peso relativo de los empleos a tiempo completo, y un ligero aumento de los empleos de un año o más de duración.

El impacto positivo del programa, en cuanto a logros de empleo, demanda a las entidades gestoras del PO un **incremento del esfuerzo en apoyo de las personas con menores niveles de estudios**, ya que toman parte en menor medida, en las acciones de formación y de intermediación. También requiere un esfuerzo adicional para **mantener y reforzar la combinación de acciones**, pues aumenta la empleabilidad cuando actúa la acción de intermediación. Finalmente, se precisa otro esfuerzo en **ampliar la realización de prácticas en los cursos de**

**formación**, puesto que en no pocos casos, se ha demostrado que están relacionados con una tasa de transición hacia el empleo más elevada entre los participantes.

### 2.3. EL PO COMO FACTOR DE DESARROLLO INSTITUCIONAL E INNOVACIÓN

La evaluación institucional valora la eficacia de la acción operativa de las entidades sociales que gestionan el PO, su contribución a la construcción de redes de colaboración ampliada y una gobernanza transparente, así como la sensibilización social. Es decir, la valoración de impacto reside tanto en las mejoras de la eficacia institucional, como en la relevancia que supone su contribución al conocimiento, a la innovación y a la construcción de una capacidad institucional, que asegure un gobierno cooperativo y transparente.

La calidad institucional es en la actualidad tanto un *input* necesario, que asegura la eficiencia y efectividad de una organización, como un resultado que multiplica su valor social y económico. En el caso del PO, la calidad institucional se mide por indicadores como la eficiencia organizativa, la creación de redes y partenariado, la mejora de métodos de trabajo, las buenas prácticas y la innovación social (?).

La calidad institucional no es un fin en sí misma, sino que es un medio para contribuir

7 Ver Parte cuarta del presente estudio: "Evaluación del impacto institucional del POLCD". **Vicente Marbán Gallego y Gregorio Rodríguez Cabrero**

a la creación de tejido social y a la creación de capital relacional en el seno de la sociedad civil española. La fortaleza institucional de las entidades está dirigida en última instancia, a crear una sociedad civil accesible y cohesiva. De ahí que deba leerse la evaluación institucional como un indicador global de fortalecimiento de la sociedad civil organizada, e indirectamente, de la sociedad civil en general.

### LA EFICIENCIA ORGANIZATIVA, MÉTODOS DE TRABAJO E INNOVACIÓN. BUENAS PRÁCTICAS.

---

En términos de “volumen” institucional, el **PO** ha crecido durante los años 2006-2011. Así, se han multiplicado los convenios con entidades y organizaciones, hasta el punto de que a finales de 2011 las entidades tenían en vigor 1.400 convenios con vida activa. Estos convenios se extienden a las empresas mercantiles que demandan empleo (71%), a las Administraciones Públicas (20%) y entidades del **TSAS** (9%), todo lo cual ha creado una trama de partenariado tan amplia como relevante, que es fuente de sinergias institucionales y económicas.

El **PO** ha contribuido también, en términos de “volumen”, a que las entidades gestoras hayan avanzado en cuanto a calidad en la gestión, control y seguimiento de las diferentes acciones del programa. El valor añadido que esto supone se mide por diferentes indicadores. Basta con mencionar dos ellos: **a)** entre 2006 y 2011 las cuatro entidades se han sometido a 46 auditorías, 40 procesos de verificación y control, y 10 certificaciones de calidad; **b)** el volumen de recursos que se devuelve al **FSE** por gestión ineficaz, es de

sólo 0,07% del gasto realizado, mientras que los recursos gestionados que no superan el control de las diferentes auditorías no llega al 2%. Para ello las entidades han multiplicado la cantidad y calidad de los recursos profesionales, de forma que casi el 60% de los recursos humanos de gestión del **PO**, se destinan a la gestión, al seguimiento económico y al control financiero.

En lo referente a las buenas prácticas y su difusión (**Cáritas, Cruz Roja Española, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano, 2006**) cabe señalar no solo el crecimiento en volumen (hasta 30), junto a los reconocimientos y premios (37), sino su relevancia por ser objeto en algunos casos de *peer review* a nivel de la **UE**, y por el contenido de las mismas (destacando las buenas prácticas en formación, lucha contra la discriminación y RSE).

Las buenas prácticas son expresión y resultado del estilo de trabajo de los operadores, que trabajan innovando, creando nuevas formas de intervención y vías propias, para crear redes y sinergias en las mismas, al servicio de la inclusión socio-laboral.

### EL ALCANCE DE LA GOBERNANZA DEL PO: REDES Y PARTENARIADO

---

La gobernanza plantea no solo un reto de volumen, que antes hemos señalado, sino especialmente de alcance y de mejoras en la capacidad institucional.

Así, la gobernanza interna se ha fortalecido mediante la creación de un común deno-

minador institucional, a partir de la formación conjunta de técnicos, campañas de sensibilización, organización de debates y difusión de las ventajas sociales y económicas del PO, tal como refleja el citado documento de “10 años trabajando con la UE por una sociedad inclusiva”. Las acciones conjuntas se han multiplicado a nivel nacional e internacional, avanzando en la visibilidad institucional conjunta de las entidades sociales gestoras. Las campañas específicas de cada entidad han sido asumidas como propias por todos los operadores, como por ejemplo, la campaña pro igualdad de género “**Te corresponde, nos corresponde**” o la campaña “**Empléate a fondo**”.

El alcance de la gobernanza llega al conjunto de la sociedad mediante una gobernanza difusa, que se crea a través de la sensibilización de la sociedad civil, para hacer visibles los grupos vulnerables y sus problemas, favoreciendo así una sociedad más inclusiva.

Existe un amplio acuerdo entre los propios operadores y organizaciones que participan en el **POLCD** (empresas, Administración Pública Central, Autonómica y Local, y la Comisión Europea) en el cual, el PO no solo genera crecimiento y empleo, sino que también contribuye al desarrollo social, es decir, a la creación de una sociedad con una mayor cohesión social, y a la defensa de los derechos sociales de los grupos vulnerables o en situación de exclusión.

El desarrollo del programa ha supuesto que las AAPP hayan podido contar con socios de probada eficacia en la gestión de actividades y programas de inserción socio-laboral.

Esta opinión la comparten sobre todo las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y la propia Comisión Europea. Esta colaboración se ha traducido en avances en la integración del Programa Operativo, en las políticas públicas de inclusión social y laboral, y en la multiplicación de sinergias institucionales guiadas por los principios de cooperación, complementariedad y transparencia.

En este sentido las entidades están reforzando la gobernanza de las políticas de empleo e inclusión social al participar, mediante el método de consultas regulares, en el diseño y ejecución de dichas políticas, como sucede en los *Planes Nacionales de inclusión, Estrategia Nacional de Empleo* y en los *Planes Anuales de Empleo*.

### EL VALOR AÑADIDO DEL APOYO PERSONALIZADO CREANDO UNA SOCIEDAD INCLUSIVA

---

El proceso de inclusión socio-laboral no solo estriba en la mejora de las tasas de empleabilidad de las personas vulnerables, sino en hacer posible dicho objetivo a través de las acciones de orientación, formación e intermediación. Pero también forma parte de dicha estrategia, la mejora del entorno familiar y social, y la promoción general de la igualdad de oportunidades para todos, sin discriminación alguna.

En este sentido, el **PO** no solo da respuesta a las necesidades de inclusión activa de las personas participantes en el programa, sino que es una herramienta en defensa de los derechos humanos de las personas vulnera-

bles. La igualdad de género es otro signo de distinción emblemático del programa. Por otro lado, el programa también contribuye a la igualdad de oportunidades de todos los grupos con capacidades diferentes por razón de etnia, nacionalidad, discapacidad o condición personal. Finalmente, el programa contribuye (se logre o no la inclusión laboral) a mejorar las expectativas y la autoestima de las personas participantes.

La filosofía que fundamenta la acción de las entidades sociales que gestionan el PO, confirmada por las instituciones consultadas, es que la piedra angular institucional y moral del PO es el fomento de la igualdad de oportunidades, y en términos prácticos, se trata de un programa que potencia la empleabilidad mediante la formación, la mejora de la autoestima de las personas vulnerables y la elevación de expectativas plausibles.

### REFORZAR EN EL FUTURO LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL PO

---

La mejora de la capacidad institucional del **PO** es una condición sustantiva para su proyección al futuro, en la medida en que permite asegurar una mayor eficiencia y eficacia del programa, a la vez que reforzar su legitimidad como instrumento de inclusión activa.

En la actualidad y en los años próximos, el PO tiene que hacer frente a obstáculos de cierta envergadura, como son un mercado de trabajo con unas elevadas tasas de paro, amplia precariedad y barreras de acceso al empleo de las personas más desfavorecidas.

La baja cualificación de la mayoría de las personas que participan en el PO, en muchos casos sin estudios o que han abandonado la escuela, hacen de la educación y la formación profesional objetivos centrales del programa, hasta el punto de que las propias entidades se plantean las acciones de inclusión, considerando conjuntamente educación, formación ocupacional y empleo. Todo ello sin considerar las características diferenciales entre los distintos grupos que participan en el programa.

En el próximo período del FSE, 2014-2020, las entidades sociales gestoras del PO tendrán que hacer frente a retos importantes, lo que supone dar un salto cualitativo en la capacidad institucional para la adaptación al cambio y la respuesta a las nuevas necesidades sociales. Parte de dicha capacidad se apoya en mejoras del entorno del programa, mientras que otras son internas:

- a Entre los **retos de mejora del entorno** que pueden posibilitar el desarrollo del PO, están los de tipo político (mantener la prioridad de la lucha contra la discriminación como Programa de Igualdad de Oportunidades, dando prioridad sobre todo a la lucha contra el desempleo juvenil), económico-financiero (garantizar en un contexto de crisis económica la cofinanciación necesaria para desarrollar el PO), institucional (mantener la presencia de las organizaciones sociales en los programas de inserción laboral, cuya eficacia ha sido demostrada) y operativo (coordinar e incluso integrar empleo, educación e inclusión social, implicando a las propias empresas que contratan a los beneficiarios del PO).

**b** Por su parte, los **retos de mejora internos** implican nuevos desarrollos en prácticas de trabajo exitosas y la corrección de debilidades. Así, la capacidad institucional de las entidades avanzará en la medida en que se consolide y profundice el trabajo en red, que han creado durante los últimos 12 años; también una mayor implicación de empresas y organizaciones ofertantes de empleo en el conjunto de los objetivos del PO; formación de equipos de trabajo especializados en la innovación social y su difusión, así como en la creación y participación de redes transnacionales que dan visibilidad a las acciones de inclusión activa; ampliación del contenido del itinerario en base a la integración entre educación y empleo; y favorecer mercados inclusivos mediante alianzas ampliadas a nivel de todo el Estado, ya que el PO es un programa plurirregional.

La depresión económica actual supone un reto añadido a la intervención de las entidades del PO, no solo por el elevado impacto del paro y el agravamiento de las condiciones de vida de las personas más vulnerables, sino porque la salida de la crisis seguramente implicará cambios en el mercado de trabajo y en los estilos de vida, como en el papel y alcance de las políticas sociales. De ahí que las entidades sociales, además de mejorar su entorno y su capacidad institucional interna, tendrán que reforzar la orientación estratégica del PO en el sentido de prever nuevas formas de discriminación que están aflorando, a la vez que continuar con la capacitación de las personas vulnerables y con la creación de capital social, a través de redes y nuevas formas de partenariado.

Dentro de los procesos de mejora institucional hay que destacar dos especialmente:

- a** La **evaluación permanente** del PO junto con la creación de indicadores de proceso y de impacto social y económico, que permitan la mejora continua del PO como herramienta de empleabilidad de los grupos más desfavorecidos.
- b** Profundizar en las acciones de **sensibilización social**, para cambiar los estereotipos e imágenes sociales discriminantes, ampliando la cultura de la inclusión social y de la igualdad de oportunidades.

#### A MODO DE SÍNTESIS:

---

**La evaluación de impacto institucional del período 2006-2011, permite afirmar que se ha reforzado la capacidad institucional del PO, que ha mejorado la eficiencia organizativa, se han ampliado las redes de colaboración y se ha consolidado un partenariado que cubre empresas, economía social, Administraciones Públicas y un amplio elenco de entidades del TSAS. La intervención socio-laboral se ha plasmado en buenas prácticas que impulsan la innovación social y la transferencia de conocimiento. Finalmente, el PO es más visible a la sociedad a través de campañas de sensibilización, a favor de la igualdad de oportunidades y contra la discriminación.**

Todo ello ha sido posible no solo mediante los recursos del FSE y de las AAPP, sino con aportaciones adicionales propias de recursos humanos y financieros, dirigidas a garantizar

la sostenibilidad del propio programa, y que suponen cerca de un tercio del total. Estos recursos han facilitado la elevada capilaridad de las entidades gestoras, para llegar a los espacios sociales de necesidad y vulnerabilidad en todo el territorio del Estado, y la actuación en diferentes redes transnacionales de la UE.

El análisis institucional confirma los resultados de los procesos de inserción socio-laboral, en el sentido de que la lucha contra la discriminación, por la igualdad de género y la igualdad de oportunidades, así como la mejora de las expectativas de las personas vulnerables y excluidas, son factores que definen la naturaleza social e institucional del programa. El PO recorre todo el campo de necesidades de las personas vulnerables: empleo y consumo, derechos sociales y políticos y la participación normalizada en la sociedad. Siendo el empleo un objetivo estratégico, no se agota en su logro, sino en una mejora generalizada de las condiciones de vida y en la creación de un entorno de igualdad de oportunidades.

El impacto de la crisis económica y financiera en la población española, y de manera particular, en los grupos vulnerables justifica, avalado por la eficacia y eficiencia del PO, la continuidad del mismo en la perspectiva de la *Estrategia Europa 2020* y en el marco de los objetivos de la *Plataforma Europea de Lucha contra la Exclusión Social*, a la que nos referiremos en la *Cuarta Parte* de este documento.

Los retos que afrontan las entidades gestoras, para la mejora y reforzamiento institucional del PO en los años venideros, se derivan del análisis precedente: avanzar en el trabajo en red entre las propias entidades gestoras;

implicar de manera estable a las empresas que ofertan empleo como socios estables; fortalecer los equipos técnicos en materia de RSE, el conocimiento aplicado y las habilidades en gestión de redes nacionales y transnacionales; mayor implicación del entorno, sobre todo del **Tercer Sector de Acción Social** y de la economía social en general; así como lograr avances en la articulación entre educación y empleo.

### 3. EL POTENCIAL FUTURO DEL POLCD EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

El desarrollo futuro del **PO** del **FSE** en España depende no solo de los resultados de su trayectoria y de sus impactos sociales y económicos, sino también, y sobre todo, de la estrategia europea de crecimiento y bienestar, de cuál sea la política de cohesión económica y social, así como de su concreción en instrumentos operativos como son los *Fondos Estructurales*.

De ahí que en esta última parte, abordemos tres aspectos relacionados con el potencial futuro del PO en España para el período 2014-2020:

- a Se define el **marco de las políticas europeas en inclusión social**, en las que España tiene que desarrollar sus propias políticas.
- b Después consideramos el **marco económico-financiero de los Fondos Estructurales** para el período 2014-2020, con especial referencia a las previsiones de los borradores del reglamento del FSE y

del FEDER, así como del **Marco Económico Común**.

- Finalmente, establecemos la articulación del PO en este doble marco político y económico-financiero, en sus prioridades y retos, y cómo el PO puede contribuir efectivamente a materializar dichas prioridades.

### 3.1. EL MARCO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DEL PO: LA ESTRATEGIA 2020 Y LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN ACTIVA

#### LA CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE INCLUSIÓN SOCIAL

Cuando la **Comisión Europea** hace pública la *Estrategia Europa 2020*, la crisis económica estaba empezando a manifestar su verdadero rostro como crisis estructural, que evidenciaba y agravaba las fracturas económicas y sociales ya existentes en la **UE**, con un especial impacto en la Europa meridional y, en concreto, en España.

La *Estrategia Europa 2020* sustituye a la *Estrategia Lisboa 2000* y tiene como objetivo un crecimiento económico inteligente, sostenible e integrador. El carácter integrador se concreta en lograr un elevado nivel de empleo, a tasas del 75%, para las personas entre 20 y 64 años, la reducción del abandono escolar, a tasas del 10%, para los menores de 16 años, el logro de un porcentaje del 40% de jóvenes con estudios superiores, y la reducción de 20 millones en el número de personas en riesgo de pobreza. Este último objetivo ponía de manifiesto el hecho, de que la tasa de pobreza media de

la UE, no se había modificado a la baja en una década, incluida España, cuando nuevamente volvía a elevarse por efecto de la crisis económica y financiera.

Ciertamente, la *Estrategia Lisboa 2000* se cerraba en 2010 con un resultado ambivalente:

- Por una parte, la constatación del fracaso en la reducción de la pobreza relativa, en la medida en que la persistencia de las tasas de pobreza, pone de manifiesto los desequilibrios inherentes a un modelo de crecimiento económico desigual, tanto social como territorialmente.
- Por otra parte, *Lisboa 2000* ha supuesto un avance en la lucha contra la exclusión. A través del **MAC**, se creó un complejo sistema institucional para diseñar políticas y programas de inclusión social, integrados en lo que desde 2005 se denomina el MAC Social, que concreta en doce objetivos las políticas conjuntas de inclusión social, pensiones, sanidad y atención a la dependencia. Además, se producen avances institucionales notables, con la puesta en marcha desde 2006 de los *Planes Nacionales de Inclusión*, el diseño de indicadores de inclusión, los *Informes Conjuntos sobre Protección Social e Inclusión Social* y los *Programas de Acción Comunitaria 2002-2006* y *2007-2017* (en el marco de **PROGRESS**). Todo ello, reforzado con el enfoque de una gobernanza dirigida a movilizar a todos los actores sociales, lograr la

articulación entre inclusión social y discriminación en todo tipo de políticas, y avanzar en mejoras de coordinación interinstitucional a nivel vertical y horizontal.

Al mismo tiempo, los objetivos en pro de sociedades inclusivas se hicieron más ambiciosos, con lo cual la inclusión social vino a comprender lo que desde 2008, se conoce como *Inclusión Activa* (es decir, articulación de la inclusión en base a la garantía de renta, la inserción laboral y el acceso a servicios públicos de calidad, sobre todo en educación y formación ocupacional). También se reforzó la prioridad de la respuesta a las necesidades de colectivos específicos: niños pobres, personas sin hogar, personas con discapacidad, inmigrantes y minorías étnicas, como el caso de la población gitana, cuya visibilidad institucional se refuerza progresivamente. Justamente, como apoyo a las necesidades de inclusión socio-laboral de grupos específicos, el **FSE** interviene financieramente con el concurso de los **PO** desde 2000 hasta la actualidad, dedicando una parte de sus recursos financieros.

No podemos hacer aquí una valoración detallada de lo que ha supuesto este marco institucional europeo como apoyo a la inclusión, pero sí destacar, reforzando el argumento previo y antes de analizar el nuevo marco de la inclusión social 2010-2020, sus avances y límites (en este sentido ver *Frazer, Marlier y Nicaise, 2011*):

- a Han sido avances en inclusión social y lucha contra la pobreza, el hecho de que este problema social estructural esté en la agenda política. Si bien su eficacia es limitada, también los

avances en conceptualización e indicadores sociales, la movilización de actores y una creciente sensibilización social, el diseño de planes nacionales, regionales e incluso locales, de lucha contra la exclusión social, así como su conexión con el conjunto de las políticas sociales que pueden contribuir a dar respuesta a un problema multidimensional.

- b Pero se han puesto de manifiesto las limitaciones de la *Estrategia Lisboa 2000*, no solo por el fracaso en la reducción de las tasas de pobreza, sino también por la debilidad institucional de las políticas de inclusión frente a otras políticas sociales (por ejemplo, pensiones y sanidad), no digamos frente a las políticas económicas, que con mayor dificultad las reconocen; por el carácter “blando” del MAC Social, ya que es una política sin objetivos exigibles, ni sanciones en el caso de incumplimiento (como por ejemplo sucede con las políticas fiscales o de competencia); las limitaciones severas en integrar el MAC Social en las políticas públicas; un intercambio de experiencias y conocimiento en materia de inclusión social limitado y con baja coordinación; y un insuficiente esfuerzo en la utilización de los *Fondos Estructurales* para combatir la pobreza (*Harvey, 2008*).

## LA ESTRATEGIA EUROPA 2020, LA PLATAFORMA EUROPA CONTRA LA POBREZA Y POLÍTICAS SECTORIALES DE INCLUSIÓN SOCIAL

---

### LA PLATAFORMA EUROPEA CONTRA LA POBREZA Y SU DESARROLLO

---

La *Estrategia Europa 2020* (**Comisión Europea 2010, A**) pone en marcha siete



iniciativas emblemáticas, dos de las cuales se refieren directamente a la idea de inclusión activa o sociedad inclusiva, como son la **“Plataforma Europea contra la Pobreza”** (Comisión Europea 2010, B) para garantizar la cohesión económica, social y territorial, y la **“Agenda para nuevas cualificaciones”**, con el fin de que la población activa actual y futura, se adapte a las nuevas condiciones y a potenciales cambios de carrera profesional, reducir el desempleo e incrementar la productividad laboral (Comisión Europea 2010, C).

También la *Estrategia Europea* lanza otras iniciativas emblemáticas relacionadas con la inclusión como son **“Juventud en movimiento”**, en la que el objetivo de la inclusión laboral es central (Comisión Europea 2010, D), y la **“Agenda digital para Europa”**, para extender las nuevas tecnologías, internet en concreto, a toda la población europea (Comisión Europea 2010, E).

La *Plataforma Europea* contra la pobreza y la exclusión tiene como objetivo central reducir la pobreza y la exclusión, teniendo en cuenta los tres tipos de indicadores: tasa de riesgo de pobreza, el índice de privación material y el porcentaje de personas que viven en hogares con una baja intensidad laboral. En esta visión ampliada de la exclusión social, son colectivos preferentes los niños, los jóvenes, los padres de familias monoparentales, los hogares con personas dependientes, los inmigrantes o descendientes de inmigrantes, minorías étnicas (por ejemplo, la población *romaní*) y las personas con discapacidad.

La *Plataforma* contra la pobreza y la exclusión, guiada por el **MAC Social**, no es una

política imperativa, sino un marco institucional de referencia y un medio de apoyo a los Estados miembros, para desarrollar políticas conjuntas, utilizar eficazmente los *Fondos Estructurales*, promover la innovación social, potenciar la economía social y mejorar la coordinación de las políticas entre los Estados miembros. Que su contenido y relevancia sean fuertes depende de una eficaz aplicación del principio de subsidiaridad.

De especial relevancia es el objetivo de la *Plataforma*, de que **“las políticas de inclusión social** tienen que encajar con unas **políticas antidiscriminación** eficaces, pues para muchos grupos y personas, las raíces de la pobreza y la privación están, muy a menudo, en las restricciones para acceder a las oportunidades y los derechos que disfrutaban otros grupos”.

La *Plataforma* anuncia los nuevos desarrollos de la política europea de cohesión e inclusión social como son: un nuevo marco regulador de la política de cohesión, para el período 2014-2020, y un marco estratégico común, que trace las prioridades de la UE para abordar el objetivo europeo de pobreza.

¿Cuál es el futuro de la política de cohesión social, mirando al año 2020? El **“V Informe sobre cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión”** constituye el punto de partida de una reflexión, ya iniciada con el *IV informe* de 2007. La política de cohesión ha sido, y es un factor de crecimiento, si bien su acción no ha evitado ni las fracturas territoriales, ni el aumento de la desigualdad social. El impacto de la crisis económica, la mundialización y los nuevos problemas socia-

les, plantean una nueva dirección de la política de cohesión social de modo que la innovación, la concentración temática, los incentivos y sanciones se extiendan a todas las acciones que están dirigidas a *“impulsar el crecimiento y el empleo y reducir la exclusión social”* (Comisión Europea 2010, F).

Por otra parte, las **“Directrices Integradas Europa 2020”** de 2010, fijan el marco para el desarrollo de la *Estrategia Europa 2020*, y para las reformas que debe realizar cada Estado miembro. De las diez directrices la décima tiene como objetivo *“Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza”* que consiste en impulsar *“la plena participación en la sociedad y la economía, y ampliar las posibilidades de empleo, aprovechando al máximo el Fondo Social Europeo”*. Asimismo, deberán concentrarse en garantizar la igualdad de oportunidades, entre otras cosas a través del acceso a servicios y beneficios públicos asequibles, viables y de gran calidad (incluidos los servicios en línea, de conformidad con la directriz número 4), y especialmente la atención sanitaria.

Los Estados miembros deberán establecer **medidas efectivas contra la discriminación**. De la misma manera, para luchar contra la exclusión social, deben potenciar **la autonomía de las personas** y promover **la participación en el mercado laboral**, deben reforzarse **los sistemas de protección social, el aprendizaje permanente y las políticas de inclusión**, a fin de crear posibilidades, en distintas etapas, de las vidas de las personas y protegerlas contra los riesgos de exclusión” (Consejo Europeo 2010, A).

Esta directriz central, orientadora de la lucha contra la exclusión, no se puede contemplar aisladamente sin relacionarla con otras directrices, que forman parte de las políticas globales de inclusión social como son: la **Directriz número 7: Aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural**. La **Directriz número 8: Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral, promover la calidad del trabajo y el aprendizaje permanente**. Y la **Directriz número 9: Mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior**.

#### POLÍTICAS SECTORIALES PRO INCLUSIÓN SOCIAL E IMPACTOS DE LA CRISIS

---

Las políticas de lucha contra la exclusión social se han ampliado progresivamente, sobre todo a partir de la **Recomendación sobre Inclusión Activa de 2008** (Comisión Europea, 2008) (Frazer y Marlier, 2013), al comprender la garantía de rentas, el acceso a los servicios y la inclusión laboral, como parte de una intervención integral en la lucha contra la exclusión. Al mismo tiempo, las recomendaciones de la **Comisión** se han dirigido a promover el acceso al mercado de trabajo de los jóvenes, así como el desarrollo de nuevas cualificaciones laborales para promover la empleabilidad, que han quedado plasmadas en el citado documento **Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo (2010)**, que adopta como

“estrategia global permanente” la adaptación de planteamientos “enfocados a los trabajadores más vulnerables, especialmente las personas con escasa cualificación, los desempleados, los jóvenes y los trabajadores de mayor edad, las personas con discapacidad física o psíquica, o grupos minoritarios como los inmigrantes y los romaníes”.

La visión ampliada de la inclusión social ha conducido a destacar, como lo han hecho las entidades sociales en España durante el período 2006-2011, la importancia de la educación en la creación de capital humano y como vía de empleabilidad, además de la formación profesional. En este sentido, **la lucha contra el fracaso escolar** se ha convertido en un elemento sustantivo de la acción inclusiva. La CE ha publicado en 2011 la *Comunicación: Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la agenda Europa 2020*, en la que señala el papel financiero de los *Fondos Estructurales Europeos*, en especial el **FSE** y el **FEDER**, para reducir el abandono escolar prematuro (Comisión Europea 2011, A). En este mismo sentido hay que destacar la *Comunicación Educación y cuidados de la primera infancia: ofrecer a todos los niños la mejor preparación para el mundo de mañana* (Comisión Europea 2011, B). La extensión de la población juvenil europea sin empleo, educación o formación (sobre todo en la Europa meridional), y el coste que ello implica (ver *European Foundation 2012*), conlleva que la integración socio-laboral de los jóvenes sea un objetivo de cohesión social de primer orden.

Sin embargo, el impacto social de la crisis no ha dejado de crecer desde 2010 hasta la actualidad, con amplias diferencias entre los países miembros de la UE. Así, el informe ***Employment and Social Developments in Europe 2011*** (European Commission 2011) es de referencia obligada, en la medida en que dedica dos capítulos a la pobreza y la exclusión, tanto en general como al caso concreto de los trabajadores pobres. El impacto de la crisis en las personas con discapacidad e inmigrantes no comunitarios, es destacado de manera enfática y justifica, a nuestro entender, no solo la continuidad del **PO** sino su fortalecimiento y reorientación, como luego señalaremos.

En esta misma dirección, los ***Estudios Prospectivos Anuales de Crecimiento 2012 y 2013*** (*Annual Growth Survey*) destacan cómo la crisis está golpeando de manera desproporcionada a las personas vulnerables, y está incrementando la población en riesgo de pobreza económica, sobre todo de pobreza infantil, y de exclusión social (***Estudio Prospectivo Anual de Crecimiento 2012***), así como la necesidad de “promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza”: el desarrollo de estrategias de inclusión activa, el refuerzo de los vínculos entre asistencia social y la activación con servicios personalizados, y el refuerzo de acciones en favor de los grupos vulnerables (***Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013***).

Finalmente, hay que señalar que como respuesta al impacto de la crisis económica

actual, el **Parlamento Europeo** aprobó el 20 de noviembre de 2012 el llamado **Pacto de Inversión Social**, en el que se da una importancia central a la puesta en marcha de inversiones sociales que tengan elevados retornos económicos y sociales, que den respuesta a los nuevos riesgos sociales y necesidades sociales olvidadas, poniendo un especial énfasis en las estrategias de inversión en capital humano. Las inversiones en educación, sanidad y servicios sociales, a realizar por gobiernos y empresarios sociales, tienen como colectivos de preferencia la población gitana, inmigrantes, personas con discapacidad y jóvenes, bajo la lógica de la igualdad territorial y de género (*Parlamento Europeo 2012*).

Como desarrollo de este *Pacto*, la Comisión Europea ha hecho pública en febrero 2013 una *Comunicación* sobre el **Paquete de Inversión Social** (*European Commission 2013*). Las prioridades de este paquete son el crecimiento de políticas sociales adecuadas y sostenibles; que promuevan políticas de activación que proporcionen una vida decente; que tengan en cuenta todo el curso de la vida, empezando por los niños y los jóvenes; que favorezcan la reforma y la innovación de las políticas sociales; y que promuevan una sólida inversión social con el apoyo de los *Fondos Estructurales*.

Por su cercanía e importancia, es necesario enfatizar en tres aspectos fundamentales de esta nueva política: es un instrumento de respuesta a las consecuencias sociales de la crisis (paro y pobreza crecientes); prioriza la

inversión en equipamientos sociales como medio de promover la inclusión social y combatir la pobreza (artículo 3º del reglamento provisional del FSE), y por último, se enmarca en la política de cohesión social del período 2014-2020, sobre todo en el próximo período de desarrollo del FSE y del FEDER.

### 3.2. EL MARCO FINANCIERO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES PARA EL PERÍODO 2014-2020

---

#### LA POLÍTICA DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

---

Uno de los objetivos de la **Plataforma Europea contra la pobreza**, señalábamos antes, es el de **“utilizar más y eficazmente los Fondos Estructurales”**, sobre todo el **FSE** complementado con el programa **PROGRESS** que está dirigido también a **“crear más y mejores puestos de trabajo, luchar contra la pobreza y la exclusión, garantizar la igualdad de oportunidades y aplicar la legislación social de la UE”**.

En efecto, la Plataforma enfatiza en lo que será la filosofía orientadora de los *Fondos Estructurales*, es decir, adecuar las capacidades de las personas a los puestos de trabajo y reducir la pobreza; simplificar el acceso a los beneficiarios de los fondos, sobre todo a las ONG y las asociaciones locales; centrar los recursos en colectivos de riesgo y espacios territoriales de exclusión; adoptar enfoques integrales de inclusión mediante la combinación de recursos y de políticas; y movilizar a la sociedad civil para que se implique en el proceso, con recursos de todo tipo.

## ¿CÓMO RECOGE ESTA FILOSOFÍA EL NUEVO REGLAMENTO?

---

Las propuestas reglamentarias de funcionamiento del **FSE** y del **FEDER** para el nuevo periodo de políticas de cohesión social 2014-2020 (Comisión Europea 2011, C), tratan de mejorar las oportunidades de empleo, educación y formación, a la vez que se mantiene la lucha contra la pobreza y la exclusión social. La estrecha articulación entre educación, formación profesional y empleo se refuerza en este nuevo período, en especial en los colectivos vulnerables a los que se pretende dar prioridad de apoyo, mediante la ayuda personalizada y la formación con el concurso de ONG, empresas y Administraciones Públicas, para transitar hacia una economía que sea tan productiva, como competitiva y sostenible a largo plazo.

El nuevo *Reglamento* limita los objetivos de la política de cohesión, para concentrar el esfuerzo financiero e institucional en áreas relevantes, se refuerza el objetivo de apoyo a los grupos vulnerables a los que se dedicará **como mínimo el 20% de los recursos del FSE**, se amplía la participación institucional y gestora de los operadores privados en el FSE (sobre todo las ONG de acción social), se amplía la importancia de la cooperación transnacional en la que han dado pasos importantes en el período 2007-2011 las entidades españolas que gestionan el **PO**, se adopta un enfoque de resultados finales potenciando sinergias y planes conjuntos de acción, apoyado en evaluaciones “ex-ante” de los mismos, y por último, se simplifican

los procedimientos para reducir la carga burocrática de las organizaciones gestoras (Comisión Europea 2012, A).

Los **objetivos del nuevo Reglamento del FSE**, en lo que se refiere a la inclusión socio-laboral, vienen recogidos de manera diáfana en el artículo 3º de dicho *Reglamento*.

Concretamente, en el apartado C se recoge el objetivo de “**promover la inclusión social y combatir la pobreza**” a través de las siguientes prioridades de inversión: **1.** La inclusión activa; **2.** la integración de comunidades marginadas (como la población gitana); **3.** la lucha contra la discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual; **4.** facilitar el acceso a servicios asequibles, sostenibles y de alta calidad, incluyendo la atención sanitaria y los servicios sociales; **5.** promover la economía social y las empresas sociales; **6.** promover estrategias de desarrollo local y comunitario.

El objetivo de la promoción de la inclusión social y la lucha contra la pobreza, también está recogido por el FEDER, que contribuye a través de la inversión en equipamientos sanitarios y sociales que colaboran al desarrollo nacional, regional y local, reduciendo las desigualdades sanitarias, y orientando comunitariamente tanto los servicios, el apoyo a la regeneración física y económica de zonas urbanas y rurales deprimidas, como la ayuda a las empresas sociales.

Todos estos objetivos forman parte de la filosofía y práctica de las entidades

no lucrativas que gestionan el POLCD en España. Además, estas entidades han participado en el proceso de consulta de los borradores, de los reglamentos del FSE y del FEDER para el período 2014-2020. Éstas valoran positivamente la inclusión, entre los objetivos temáticos, el de **“promoción de la inclusión social y la lucha contra la pobreza”**, centrado en la inclusión activa, dirigiéndose sobre todo, a colectivos como las personas con discapacidad (Comisión Europea 2010; **Ministerio de Sanidad** 2010) y la población gitana (**Frazer y Marlier** 2011; Ministerio de Sanidad, 2012).

Si nos centramos en la valoración del nuevo reglamento de funcionamiento del FS, las entidades destacan como **nuevos valores añadidos**: el enfoque de tratamiento integrado de la educación, la formación y el empleo; el destino de un gasto del FSE no inferior al 20%, en la lucha contra la pobreza y la exclusión; la definición de indicadores de rendimiento, para los colectivos que representan las entidades; el refuerzo de la participación de los socios del FSE; la innovación social; la cooperación transnacional; el reconocimiento explícito de los grupos vulnerables; el desarrollo de la economía social y la simplificación de procedimientos.

Pero también señalan la importancia en el futuro inmediato de las acciones necesarias para facilitar las transiciones entre educación, formación profesional y empleo; la mejora de los indicadores de resultados

y de impactos; el destino de recursos a la innovación social en el ámbito de los colectivos excluidos; participar en el diseño y elección de los proyectos de cooperación transnacional, con el fin de maximizar la experiencia acumulada; mejoras de cofinanciación en el caso de las entidades sin fin de lucro, para hacer sostenibles proyectos de inclusión social que requieren tiempo y esfuerzos; la inclusión de las entidades sociales en los proyectos de desarrollo local como un requisito obligado; y la participación complementaria en proyectos de desarrollo urbano sostenible (FEDER), en los que tienen lugar inversiones en vivienda social y en infraestructuras sociales, en zonas marginadas.

### 3.3. EL ENCAJE DEL POLCD EN LAS POLÍTICAS EUROPEAS Y NACIONALES DE INCLUSIÓN SOCIAL, Y EN EL NUEVO MARCO FINANCIERO EUROPEO

---

Para comprender la naturaleza institucional del nuevo periodo de programación 2014-2020, analizamos esquemáticamente el marco de acción actual (2007-2013); después nos preguntamos cómo se adecúa e integra el **POLCD**, en las prioridades políticas y previsiones de los *Fondos Estructurales* para el período 2014-2020; finalmente, describimos cómo pueden contribuir las entidades no lucrativas que gestionan el **PO**, al desarrollo de los objetivos del **FSE** y del **FEDER** en la promoción de la inclusión social y en la lucha contra la pobreza.

## EL MARCO DE ACCIÓN DEL PERÍODO 2007-2013 DEL PO DEL FSE

---

El segundo período del **PO** 2007-2013, a punto de concluir, tiene como objetivo, según el **Marco Nacional de Referencia 2007-2013**, el fomento de la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres (Eje 2 de las prioridades del **FSE**), en el que se consideran grupos de población con problemas graves de empleabilidad: jóvenes, personas mayores y paradas de larga duración, las personas inmigrantes, las personas con discapacidad y otras personas en riesgo de exclusión del mercado de trabajo, como son las personas mayores de 45 años, personas de etnia gitana, otras minorías étnicas, jóvenes que no han superado la enseñanza obligatoria, víctimas de la exclusión social, y en general, los grupos identificados en el *Plan Nacional de Inclusión Social*.

En este contexto el POLCD se enfoca tanto a la discriminación de género, como a la procedente de características culturales, personales y sociales, que suponen formas de exclusión social. El PO se orienta a la **inclusión social y laboral**, enfoque que se ha consolidado a lo largo del tiempo, hasta el punto de que ambas dimensiones son indisociables, pues afectan a la posibilidad y efectividad de la igualdad de oportunidades. El impacto social de la crisis actual refuerza aún más la necesidad de adoptar este doble enfoque de inclusión social y laboral.

Pero además, el PO adoptó en su momento una dimensión plurirregional en base a un argumento que hoy, con la crisis, tiene más justificación que nunca, como es el hecho de que la inclusión social y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, con un enfoque integral y en todos los ámbitos de la vida social, es una prioridad nacional. Para darle visibilidad, para multiplicar sus efectos y contribuir a la igualdad de derechos sociales en todo el territorio del Estado, el PO adquiere tanto una **dimensión supraterritorial** (cooperación interterritorial), como un **enfoque de igualdad social** en la educación, la sanidad, el empleo y los servicios sociales y, no menos importante para el futuro sobre todo, la **cooperación transnacional** dirigida a la lucha contra la exclusión social en todo el ámbito de la UE.

La constatación de que el PO es social y económicamente rentable, además de que obtiene impactos sociales, económicos e institucionales, justifica su continuidad en el futuro. Pero dicha continuidad exige cambios y mejoras tanto en el FSE, como en las políticas sociales y económicas de España, y en el modo de hacer por parte de las entidades sociales que lo gestionan. En cuanto a las mejoras necesarias en el FSE, ya hemos mencionado los cambios positivos que plantean los reglamentos del nuevo período 2014-2020, según los han valorado las entidades sociales. Nos referiremos a continuación a la necesidad de mejorar el marco institucional general, en el que se inscribe el PO y cómo las entidades sociales pueden seguir aportando valor añadido al propio programa.

**El POLCD en el contexto del Acuerdo de Programación 2014-2020, el Programa Nacional de Reformas, la Estrategia Nacional de Empleo 2012-2014 (y Plan Anual de Política de Empleo para 2012) y el Informe Nacional Social de 2012**

Los logros del **POLCD** y los retos que afronta en la lucha contra la exclusión en los próximos años, exigen una mayor visibilidad y potencialidad en los tres documentos que se relacionan directamente con la inclusión sociolaboral.

El **Acuerdo de Asociación 2014-2020** (*Partnership Agreement*) constituirá el documento estratégico para el desarrollo de los objetivos de los *Fondos Estructurales*, que hacen posible la cohesión económica y social. Dicho *Acuerdo* deberá recoger adecuadamente los avances logrados en los períodos precedentes en inclusión sociolaboral, sus mejores prácticas, la eficacia de la gestión de las entidades no lucrativas, la metodología de intervención (los itinerarios personalizados), la sinergia entre organizaciones y actores, la importancia de la sensibilización social y el impacto en términos de desarrollo nacional de los derechos sociales. Es decir, no es suficiente con definir el objetivo del programa sino también destacar el valor añadido e impactos que genera, a la luz de la experiencia pasada y cuál puede ser su papel en un contexto de crisis económica.

El POLCD no ha estado integrado en el **PNR 2011** como un programa de referencia. Por el contrario, el PNR 2011 la pobreza y la exclusión social constituye un “reto temático”

junto al empleo, la educación, I+D y el impacto climático. Se señala que la crisis está teniendo un especial impacto en el paro, el trabajo informal y la precariedad laboral de “*personas con baja formación y en grupos de población con mayor riesgo de exclusión (inmigrantes, jóvenes, población gitana, personas con discapacidad y personas trabajadoras mayores), con especial incidencia en las mujeres*”, es decir, la población objetivo del POLCD. Sin embargo, no se menciona el PO como un programa de referencia en las políticas de inclusión activa (**Ministerio de Economía y Hacienda**, 2011). Lo mismo sucede con el **PNR 2012** (Ministerio de Economía, 2012) en el que apenas si se menciona la problemática de la exclusión y la pobreza (Comisión Europea 2012, B).

En este sentido, es preciso señalar que las políticas de consolidación fiscal no pueden ser una barrera en la promoción social y en la lucha contra la exclusión. Por el contrario, tienen que pasar a primer plano, dada su importancia para el bienestar social y el avance hacia un crecimiento menos desigual entre las regiones españolas.

La **Estrategia Nacional de Empleo 2012-2014 y el Plan Anual de Política de Empleo para 2012** contemplan también como un objetivo de las políticas activas de empleo, las necesidades de los colectivos con dificultades de inclusión laboral. Se mencionan en concreto a “*colectivos con especiales dificultades: acciones y medidas de inserción laboral de personas, que de forma estructural o coyuntural, presentan especiales dificultades para el acceso y la permanencia en el empleo. A estos efectos, se tendrá especialmente en consideración la*



situación de las mujeres víctimas de violencia de género, de las víctimas de violencia doméstica, de las víctimas del terrorismo y de las personas con discapacidad, o en situación de exclusión social". El próximo *Plan Anual de Empleo 2013* tendrá que ampliar las acciones dirigidas a estos colectivos de riesgo en línea con las previsiones de la propia Comisión Europea.

El **Informe Nacional Social** (INS) de finales de 2012 (**Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, 2012) contempla el POLCD como instrumento al servicio de la inserción socio-laboral de los grupos más vulnerables, así como algunas de las estrategias temáticas de las políticas de inclusión social, como son: la **Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020**, la **Estrategia para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020** o la creación de la **Red de Inclusión Social** como foro de debate entre los actores sociales y territoriales, que intervienen en la lucha contra la exclusión social.

La previsión de un **Plan de Acción para la Inclusión Social (2013-2016)** es una oportunidad para destacar los avances que ha supuesto el POLCD en la inclusión socio-laboral de las personas más vulnerables.

Lo que en definitiva se pretende destacar aquí, es que la lucha contra la exclusión social, actualmente parcelada institucionalmente y con una visibilidad desigual, debe recorrer el conjunto de las políticas económicas y sociales; tiene que mejorar su coordinación horizontal y vertical; para ser eficaz como política de inclusión activa debe integrar educación, formación profesional y empleo; se debe

reflejar con el mismo peso en los PNR y en los INS, así como en el próximo PNAin; y como parte de este enfoque transversal, el POLCD debe tener una visibilidad en correspondencia con su importancia e impacto.

### ¿QUÉ PUEDEN HACER LAS ENTIDADES SOCIALES GESTORAS EN LA MEJORA DEL PO EN EL PERÍODO 2014-2020?

---

Las entidades gestoras del **PO** afrontan el próximo período de los *Fondos Estructurales* (2014-2020), con un entorno económico y social de elevada incertidumbre, tanto por el incremento de la población vulnerable como por la limitación de recursos presupuestarios. Como hemos descrito previamente, es necesario reforzar la capacidad institucional de las entidades, labor a la que éstas están dedicando esfuerzo y recursos a medida que la crisis aumenta la presión de la demanda de inserción social, de nuevo se extiende la pobreza severa, y sobre todo, el acceso al mercado de trabajo se ha convertido en una ruta muy difícil para las personas que acumulan problemas de carencia de estudios, ausencia de redes sociales y familiares, y exclusión laboral.

Las entidades sociales han transmitido al **FSE** demandas de mejora para el próximo período de programación, tanto a nivel institucional como financiero y operativo. También están demandando a las autoridades españolas, mejoras en cuanto al marco institucional de acción que se resumen en: "**que la inclusión socio-laboral forme parte del núcleo de todas las políticas económicas y sociales**", así como el compromiso financiero para hacer viable y sostenible el PO.

Este entorno es fundamental, ya que permite reforzar el **cambio interno** que están acometiendo las entidades, sobre todo desde 2010 hasta la actualidad. Recordemos en este sentido los esfuerzos de mejora en curso: **trabajo en red entre las propias entidades**, ampliándose también a diversas organizaciones del **TSAS** (*Fresno y Tsolakis*, 2010); la **extensión y consolidación de la relación con las empresas privadas** que ofrecen empleo; la importancia creciente de la **innovación social** y su difusión; el creciente trabajo de **acción transnacional** (caso de la discapacidad y de la población gitana); los recursos dedicados a la **sensibilización de la sociedad** para promover una sociedad inclusiva; la **mejora de la operatividad interna** (auditorías, control financiero, evaluación de resultados); y la **ampliación del contenido del itinerario personalizado**. Estas mejoras no solo fortalecen a las propias entidades, sino que suponen una aportación al acervo institucional del PO y del FSE.

En resumen, el futuro del POLCD se está fraguando en un espacio triangular, en el que uno de los polos es la reforma en curso del FSE, con una mayor reorientación hacia los grupos más vulnerables; el otro polo está constituido por las políticas nacionales de España lo cual requiere, a la luz de lo dicho, una mayor visibilidad y, sobre todo, transversalidad de las políticas de inclusión socio-laboral; finalmente, una respuesta renovadora y de liderazgo por parte de las entidades sociales, frente a los desafíos que supone la extensión de la exclusión socio-laboral, como efecto de la actual crisis estructural, que les obliga no solo a una mejora continua, sino también a lograr una mayor implicación de la sociedad civil, así como nuevos compromisos de partenariado con el Estado, las empresas privadas y la economía social.

---

## 4. CONCLUSIONES

1 A partir de la *Estrategia Lisboa 2000* la **política de Cohesión Económica y Social** adquiere una mayor importancia en la lucha contra los desequilibrios territoriales y las desigualdades sociales. Los **Fondos Estructurales** amplían su cobertura y alcance, y con ello gana peso el objetivo de lucha contra la exclusión social y la pobreza. Como parte del FSE se pone en marcha el **POLCD, que ha tenido dos periodos de programación (2000-2006 y 2007-2013)**. Dicho programa contribuye a los objetivos del *Tratado de Funcionamiento* de la **UE** en cuanto a lucha contra la discriminación, la desigualdad de género y la exclusión social.

2 **El POLCD es gestionado en España por diez organizaciones: cinco públicas y cinco privadas.** En concreto, cuatro operadores privados sin fin de lucro: **Caritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano**, han desarrollado este programa cofinanciándolo junto con el FSE y las Administraciones Públicas. Es la Administración Central la que coordina el conjunto del programa a través de la Unidad Administradora del FSE (UAFSE), dependiente del **Ministerio de Empleo y Seguridad Social**.

A lo largo del período 2000-2012 la evaluación de procesos, de control presupuestario y de gestión, se ha convertido en una práctica habitual del programa por parte del FSE, de la UAFSE y de los operadores públicos y privados. También se han realizado evaluaciones de resultados inter-

medios, con un carácter desigual, a la vez que las entidades sociales gestoras del PO han dirigido esfuerzos crecientes al conocimiento del impacto social y económico del programa.

En efecto, la acción conjunta de las cuatro entidades sociales mencionadas, ha dado lugar a diferentes tipos de sinergias concretadas, en distintos ámbitos: campañas de sensibilización, formación, diseño de metodologías de intervención social y difusión del PO. Expresión de esta acción conjunta es la publicación en 2006 de **Logros y Buenas prácticas del Programa Operativo de lucha contra la discriminación que gestionan las ONG de acción social** y la evaluación global del programa a través de la publicación: **10 años trabajando con la UE por una Sociedad Inclusiva**.

3 Las entidades sociales han dado un paso más en el proceso de evaluación de su trabajo, **valorando el impacto** final del mismo, es decir: en qué medida repercute la inversión realizada en el **crecimiento de la economía, en el acceso de las personas vulnerables al mercado de trabajo, y en general, en la mejora de la empleabilidad, de la eficiencia y de la eficacia organizativa**. Con dicha evaluación las entidades han pretendido tres objetivos:

- Situar la evaluación dentro de la práctica del FSE, de valorar sus actividades y recursos invertidos. De hecho, la evaluación adopta de manera flexible el principio del llamado **valor añadido comunitario**, que consiste en valorar el volumen, alcance, innovación e impacto final

de los PO, dando especial importancia a la valoración de impacto final, ya que la valoración de resultados es actualmente una práctica consolidada de las cuatro entidades, que se recoge en sus memorias anuales y son difundidas en sus páginas web.

- Evaluar sus **impactos**: cómo contribuye el PO tanto al **crecimiento económico** en España, como a la consolidación del Estado de Bienestar de manera indirecta; **cuánto empleo genera el PO, cuáles son sus características y si efectivamente mejora la situación de las personas vulnerables, que participan en el programa**. Por último, en qué medida el PO **crea las redes y sinergias de apoyo empresarial, de la economía social y del Sector Público**, que pueden fortalecer el programa de inclusión socio-laboral, y en qué medida la **sensibilización** de la sociedad mejora la accesibilidad de las personas en situación de exclusión.

Valorar el **potencial futuro** del POLCD a la luz de la *Estrategia Europa 2020*, de la nueva reglamentación del FSE, del marco normativo de las políticas nacionales de empleo (*Programa Nacional de Reformas, Informe Nacional Social, Estrategia Nacional de Empleo 2012-2014 y Plan Anual de Política de Empleo 2012*), así como de las **Estrategias Nacionales de Discapacidad (2012-2020)** y de **Promoción de la Inclusión Gitana (2012-2020)**. En este sentido, se valoran el conjunto de medidas de fortalecimiento de la capacidad institucional, que están desarrollando las entidades sociales de manera conjunta, para hacer fren-

te a los retos del período de programación 2014-2020, y hacer sostenible el programa. Tal como se afirma en la presentación de este documento, los resultados de la evaluación realizada justifican la continuidad del PO, pero la crisis económica y su impacto exigen redefinir los objetivos y los métodos de intervención, para dar respuesta a procesos de exclusión socio-laboral, que se han hecho más extensos y más complejos.

El impacto económico del POLCD, en su modesto nivel, queda plenamente confirmado, ya que el **programa es un factor de dinamización de la economía española, de creación de empleo y de fuentes de ingresos fiscales**. Así, por cada euro invertido, se incrementa la producción en 1,38 euros; el consumo medio de las familias se multiplica por 0,77 céntimos por cada euros invertido; el PO habría creado un total acumulado entre 2006 y 2011 (ambos inclusive) de 19.673 contratos anuales a tiempo completo, de los cuales 5.167 serían directos y 14.673 serían indirectos; el déficit público se reduce en 23 millones de euros, fruto de una subida media de 39 millones de euros en los ingresos públicos y de 15 millones en los gastos públicos; el programa supone un ahorro medio de 9 millones de euros por sustitución de prestaciones no contributivas, por puestos de trabajo directos.

**Como indicador de síntesis, cabe destacar que por cada euro invertido en el POLCD, se recuperarían 91 céntimos por medio de retornos fiscales de diversa naturaleza**, de los que 59 céntimos corresponderían a la cuantía procedente de la

Unión Europea, 8 céntimos a la contribución de las Administraciones Públicas españolas y 25 céntimos, de las aportaciones realizadas por las entidades participantes, lo que a su vez implica una tasa de retorno del gasto nacional (medida por la ratio de ingresos públicos totales, sobre la financiación nacional) de 2,55 euros, por euro nacional invertido (público y privado).

**El POCL ha tenido un impacto positivo en inclusión socio-laboral.** Además de aumentar la cobertura del programa con recursos financieros casi iguales a los existentes antes de la crisis, y ampliar el esfuerzo en formación ocupacional como compensación a expectativas de empleabilidad a la baja, el programa ha seguido creando empleo. Entre **2007 y 2011, accedieron a un empleo mediante el programa de intermediación 52.901 personas.** El número de empleos logrados entre 2008 y 2011 creció un 18%. Dicho de otra manera, **en torno al 45% de las acciones de intermediación se han traducido con éxito en el logro de un empleo.** Y es que la crisis profunda de la economía española no ha impedido que sigan accediendo al empleo las personas vulnerables. Además, aquí no se incluyen los empleos logrados por las personas, que han pasado por alguna acción del programa, pero no han utilizado el servicio de intermediación, y sin embargo han mejorado su empleabilidad gracias a la formación y orientación.

La creación de empleo se ha traducido en puestos de trabajo de tipo temporal en su gran mayoría (en torno al 85-90%), si bien han aumentado los contratos con duración

superior a un año, que en la actualidad superan el 20%. Es preocupante el crecimiento de los contratos a jornada parcial que puede suponer, para personas de baja cualificación, situaciones de pobreza en el trabajo.

El refuerzo del itinerario personalizado, con una mayor articulación de educación, empleo y formación ocupacional, así como de las prácticas en las acciones formativas, son dos retos de futuro para el fortalecimiento del PO.

El análisis del impacto institucional nos ofrece resultados de **mejora en el fortalecimiento de la capacidad institucional.** En este sentido, las entidades han aumentado dicho **volumen** a través de la multiplicación de convenios con empresas e instituciones, de la creación de redes y de la expansión de la capacidad interna de control. El **alcance** también se ha multiplicado, al llegar a todo el territorio del Estado y al ámbito local, así como a las relaciones de colaboración estable con empresas e instituciones. La **innovación** ha sido una actividad relevante para las entidades, que ha permitido al mismo tiempo difundir sus mejores prácticas. Desde el punto de vista del **impacto**, las entidades operadoras han consolidado la colaboración entre ellas constituyendo una red estable para las acciones de formación, diseño metodológico, difusión del programa, sensibilización de la sociedad civil y participación en programa de intervención socio-laboral. También han forjado sinergias con el conjunto del TSAS, y con las entidades de la UE en el marco de la cooperación transnacional.

El PO ha demostrado su capacidad de crear un partenariado amplio y duradero alrededor de los proyectos de inclusión socio-laboral, involucrando a Administraciones Públicas (desde el nivel nacional, al regional y al local, hasta departamentos diferentes como los de empleo y bienestar social), el tejido empresarial estatal, regional y local, organizaciones de acción social y un amplio elenco de organizaciones de la sociedad civil.

Dos retos de futuro son seguir implicando a las empresas y la economía social en el PO, y potenciar la dimensión internacional.

**El período de programación 2014-2020 se va a abrir en un contexto de profunda incertidumbre económica y extensión de la exclusión socio-laboral.** Las entidades sociales, si bien justifican su continuidad en el PO, en base a su valor añadido de impacto económico, laboral e institucional, son conscientes de que el próximo período de programación 2014-2020 es crucial para avanzar o retroceder, en la lucha contra la exclusión social y la pobreza en la UE, y por tanto, en España. De ahí que apoyen la mejora del marco condicionante institucional comunitario (FSE) y nacional (políticas económicas y sociales), al mismo tiempo que refuerzan su capacidad institucional interna.

Las entidades operadoras apoyan los nuevos reglamentos del FSE y del FEDER, en la medida en que asumen con claridad los objetivos de promoción social y de lucha contra la exclusión, a la vez que proponen **mejoras en cuanto al refuerzo financiero e institucional, del objetivo de lucha contra**

**la exclusión social.** También apoyan los nuevos criterios de administración simplificada, orientación a resultados, mirada a largo plazo, evaluación de resultados y transversalidad de la exclusión social en todo tipo de acciones. En suma, apoyan una mayor visibilidad de la exclusión social en los *Fondos Estructurales*, así como su correspondiente traducción en las acciones contra la discriminación y la vulnerabilidad. Y sobre todo, el nuevo marco reglamentario y sus prioridades, encajan con el POLCD y los retos que debe afrontar en el futuro.

**La metodología desarrollada por la entidades sociales en el PO, está muy alineada con las políticas de Cohesión para el siguiente periodo (2014-2020),** lo que le convierte en un **instrumento** muy adecuado para aplicar estas políticas, generando de esta manera impactos en los objetivos relacionados con la inclusión social y la lucha contra la pobreza, la activación del empleo (especialmente el juvenil) y la educación y formación ocupacional.

**La exclusión socio-laboral forma parte creciente de las políticas en España, pero de manera desigual.** Es residual y escasamente visible aún en las políticas económicas (por ejemplo, en los PNR). Tiene cierta presencia en las estrategias y planes de empleo, con una clara visibilidad en el INS, en los planes de acción nacional de inclusión social y en las estrategias de inclusión específicas (discapacidad y población gitana). Este carácter desigual debe ser superado, haciendo de la inclusión social una cuestión institucional transversal a todas las políticas. En segundo

lugar, las políticas de inclusión activa deben reforzarse y ser coherentes en sus tres objetivos complementarios, de garantía de renta adecuada, acceso a servicios públicos e inserción laboral, a modo de círculo virtuoso de inclusión social. Finalmente, el PO debe estar reflejado, en general, en todos los programas de políticas activas de empleo, como vía para dar visibilidad a los colectivos más vulnerables de España.

Finalmente, la evaluación de impacto institucional permite concluir, que debe continuar en los próximos años el **proceso de reforzamiento de la capacidad institu-**

**cional**, ya iniciado en los años precedentes. Así, debe consolidarse el trabajo conjunto de las cuatro entidades, extender las redes de colaboración con nuevas instituciones, entidades y formas de partenariado. Debe ampliarse y consolidar la colaboración con las organizaciones que ofrecen empleo (**empresa, economía social y Administraciones Públicas**), reforzar el itinerario personalizado, e incrementar la dimensión transnacional creando redes europeas en base a proyectos conjuntos.

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación Luis Vives, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano (2006):** *Logros y Buenas prácticas del Programa Operativo de lucha contra la discriminación que gestionan las ONG de acción social.* Madrid: Editan las cinco en conjunto.

**Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación Luis Vives, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano (2010):** *10 años trabajando con la UE por una Sociedad Inclusiva.* Madrid: Editan las cinco en conjunto.

**Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación Luis Vives, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano (2010):** *Conferencia Europea Acceso al empleo de los grupos social en situación de desventaja, 22-23 de Febrero de 2010.* Madrid: Editan las cinco en conjunto.

**Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano (2012):** *Aportaciones a las propuestas de los Reglamentos de los Fondos Estructurales 2014-2020.* Madrid: Mimeo.

**Comisión Europea (2008):** *Recomendación de la Comisión sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral.* Bruselas, 3.10.2008. COM(2008) 639 final.

**Comisión Europea (2010, A):** *Comunicación de la Comisión: Europa 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.* Bruselas, 3.3.2010. COM(2010) 2020.

**Comisión Europea (2010, B):** *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones: La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial.* Bruselas, 16.12.2010. COM(2010) 758 final.

**Comisión Europea (2010, C):** *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo, y al Comité de las Regiones, Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo. /2.* Estrasburgo, 23.11.2010. COM(2010) 682 final.

**Comisión Europea (2010, D):** *Comunicación de Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones: Juventud en Movimiento. Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea* 15.9.2010.

**Comisión Europea (2010,E):** *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo, y al Comité de las Regiones: Una Agenda Digital para Europa.* Bruselas, 26.8.2010. COM(2010) 245 final/2.

**Comisión Europea (2010, D):** *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones: Conclusiones del V Informe sobre cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión.* Bruselas: COM(2010) 642/3.



**Comisión Europea (2011, A):** *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones: Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la Agenda Europa 2020.* Bruselas, 31.1.2011. COM (2011) 18 final.

**Comisión Europea (2011, B):** *Comunicación de la Comisión: Educación y cuidados de la primera infancia: ofrecer a todos los niños la mejor preparación para el mundo de mañana.* Bruselas, 17.2.2011. COM (2011) 66 final.

**Comisión Europea (2011, C):** *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006.* Bruselas: CE 6.10.2011 COM(2011) 615 final, 2011/0276 (COD).

**Comisión Europea (2012, A):** *Simplificación de la política de cohesión para 2014-2020.* Bruselas: CE.

**Comisión Europea (2012, B):** *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Evaluación del programa nacional de reforma, y del programa de estabilidad de España para 2012, que acompaña al documento Recomendación de Recomendación del Consejo.* Bruselas, 30.5.2012. SWD(2012) 310 final.

**Consejo Europeo (2010, A):** *Recomendación del Consejo de 27.4.2010 sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión. Parte I de las Directrices Integradas Europa 2020.* {COM(2010) 193 final} Bruselas, 27.4.2010. COM(2010) 193 final SEC(2010) 488 final

**Consejo Europeo (2010, A):** *Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. Parte II de las Directrices Integradas Europa 2020.* {SEC(2010) 488 final}. Bruselas, 27.4.2010. COM(2010) 193 final.

**CSES (2011):** *Evaluation of ESF support for enhancing Access to the labour market and the social inclusion of migrants and ethnic minorities. Róma Thematic Report.* Brussels: EC, DG. Employment Social Affairs and Equal Opportunities.

**ESF (2007):** *Indicative Guidance for the evaluation of interventions combating discrimination within the framework of ESF co-funded programmes 2007-2013.* Brussels: EC, DG. Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

**EC (2007):** *Peer Review Multi-Regional Operational Programme.* Córdoba, 25-26 Octubre. [www.peer-review-social-inclusion.net](http://www.peer-review-social-inclusion.net).

**European Commission (2011):** *Communication from the Commission: Annual Growth Survey 2012.* Brussels, COM(2011) 815 final, VOL. 1/523.11.2011

**European Commission (2011):** *Employment and Social Developments in Europe 2011*. Brussels Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Directorate A.

**EC (2012):** *Commission Staff W.D: Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development*.

**EC (2012):** *Communication from the Commission: Annual Growth Survey 2013*. Brussels, 28.11.2012. COM(2012) 750 final

**EC (2013):** *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*. Brussels, 20.2.2013. COM (2013) 83 final.

**European Foundation for the Improving of Living and Working Conditions (2012):** *NEETS, Young People not in employment, education or training: costs, characteristics and policy response in Europe*. Dublin: European Foundation.

**Frazer, H, Marlier, E., Nicaise, I. (2010):** *A social Inclusion Roadmap for Europe 2020*. Antwerpen: Garant.

**Frazer, H. and Marlier, E. (2011):** *Promoting the Social Inclusion of Roma. Synthesis Report EU Network of Independent Experts on Social*

*Inclusion*. Brussels: European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

**Frazer, H. y Marlier, E. (2013):** *Assessment of the Implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion. Synthesis Report*. Brussels: European Commission. [www.peer-review-social-inclusion.eu](http://www.peer-review-social-inclusion.eu).

**Fresno, José Manuel y Tsolakis, Andreas (2010):** *Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una Estrategia de Inclusión Social 2020 en España*. (Madrid: EAPN-ES).

**IE Business School (2011):** *Country report on ESF support for enhancing access to the labour market and the social inclusion of migrants and ethnic minorities*. Brussels: EC, DG. Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

**Harvey, B. (2008):** *EAPN Structural Funds Manual 2009-2011*. Brussels: EAPN.

**Herrman, C. (2007):** *The EU policy to fight against discrimination*. Brussels: EC, DG. Employment Social Affairs and Equal Opportunities.

**Metis-Eureval (2011):** *ESF Expert Evaluation Network. Final Report to contract n° VC/2010/0153*.

**Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2010):** *Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020*. Madrid: MSPSI.

**Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2012):** *Estrategia Nacional para la*

*Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012 -2020*. Madrid: MSSSI.

**Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2012):** *Informe Nacional Social*. Madrid: MSSSI.

**Parlamento Europeo (2012):** *Pacto de inversión social en respuesta a la crisis*. Sesión Plenaria 19-22 Noviembre de 2012.

**Ramboll, Euroval, Seor y Matax (2010):** *Evaluation of the contribution of the ESF to the EES. Final Report*. Brussels: EC, DG. Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

**Sosvilla-Rivero, S., Bajo Rubio, O. y Díaz Roldán, C. (2006):** *Assessing the Effectiveness of EU's Regional Policies: A New Approach*, European Planning Studies, Vol. 14, pp. 383-396.

# SEGUNDA PARTE: IMPACTO ECONÓMICO

Simón Sosvilla Rivero (UCM)

## RESUMEN EJECUTIVO

---

En este informe se ofrecen los resultados de la evaluación de los efectos macroeconómicos que el *Programa Operativo Lucha contra la Discriminación* ha obtenido durante los años 2006-2011.

Para evaluar los efectos del **POLCD**, se utiliza el modelo macroeconómico **HERMIN-España**, para estimar el orden de magnitud del impacto de las acciones desarrolladas en el marco del POLCD, han tenido sobre las variables macroeconómicas claves de España, como son la producción agregada, el empleo, la tasa de paro, el consumo, la inflación y los ratios déficit público/PIB y deuda pública/PIB.

El informe se organiza de la siguiente forma: el primer apartado recoge los datos clave de partida, que han sido tomados como base de análisis; en segundo lugar, se hace una breve exposición de la metodología de evaluación macroeconómica empleada; en tercer lugar, se presentan los principales resultados obtenidos de las simulaciones realizadas, con el fin de evaluar el impacto macroeconómico; por último, se recogen una serie de consideraciones finales.

Este informe ofrece una estimación cuantitativa de los efectos del *Programa Operativo Lucha contra la Discriminación* (POLCD), sobre las variables macroeconómicas claves de España. Para ello, se utiliza un modelo macroeconómico, para poder captar adecuadamente los distintos canales a través de los

cuales se manifiestan las acciones desarrolladas dentro del POLCD, durante el período 2006-2011.

**Nuestros resultados sugieren que el POLCD habría generado un incremento medio de 34 millones, en el consumo de los hogares entre 2006 y 2011** (lo que supone un impacto de 0,77 céntimos por cada euro invertido), lo cual habría contribuido a mantener la producción agregada esos años, haciendo que la fase bajista del ciclo, que se inició en 2007, no fuese tan contractiva. Se estima que la **diferencia en el valor medio** de la producción durante este período, habría sido de **56 millones de euros**, implicando un multiplicador de **1,39 euros por cada euro invertido**. En cuanto al impacto en el mercado de trabajo, los resultados obtenidos indican una ganancia media de **3.279 empleos totales equivalentes a tiempo completo, entre los años 2006 y 2011** (de los cuales 861 serían directos, mientras que 2.418 serían empleos indirectos en el resto de sectores productivos), **que acumulados habrían equivalido a 19.673 contratos anuales a tiempo completo** (5.167 directos y 14.506 indirectos). Por otra parte, nuestras simulaciones sugieren que, como consecuencia del aumento en las bases imponibles derivadas del impulso a la actividad económica

asociada al POLCD, **el déficit público habría registrado un descenso medio de 23 millones de euros entre 2006 y 2011**. Por último, los resultados indican que **por cada euro invertido en el POLCD, se recuperan 91 céntimos por medio de retornos fiscales de diversa naturaleza**, de los que 59 céntimos corresponderían a la cuantía procedente de la Unión Europea, 8 céntimos a la contribución de las Administraciones Públicas españolas y 25 céntimos de las aportaciones realizadas por las entidades participantes, lo que a su vez implica una **tasa de retorno del gasto nacional** (medida por la ratio de ingresos públicos totales sobre la financiación nacional), de **2,55 euros por cada euro nacional** invertido (público y privado).

Así pues, de los resultados obtenidos se deduce que el POLCD, no sólo habría contribuido a la inserción laboral de determinados grupos de población en situación o riesgo de exclusión, sino que habría constituido un elemento dinamizador de la economía española en su conjunto, manteniendo la actividad productiva y contribuyendo al mantenimiento del empleo, sin empeorar significativamente las finanzas públicas.

## I. EL POLCD

Las acciones desarrolladas por estas cuatro entidades en el marco del **POLCD**, se centran preferentemente en la integración en el empleo de grupos de población en situación de vulnerabilidad y exclusión; en concreto la **Fundación ONCE** actúa principalmente con personas discapacitadas, **Cruz Roja** primordialmente con inmigrantes, la **Fundación Secretariado Gitano** con gitanos y **Cáritas** centra su atención en personas en alto nivel de exclusión. Cada entidad gestiona de modo independiente su parte del programa, si bien hay una confluencia en enfoques y métodos de trabajo, especialmente en el uso de itinerarios integrados de inserción.

El *Cuadro 5* recoge el desglose económico-funcional del POLCD, el cual se ha obtenido agregando las cantidades suministradas por cada una de las instituciones participantes. Como puede observarse, se ofrece información detallada acerca de los gastos destinados a la orientación, durante todo el itinerario (incluyendo el gasto de intermediación), a la formación, a la inversión en creación de empleo, a la sensibilización, a la información y estudios, a la

asistencia técnica y a la gestión. Asimismo, para cada uno de estos conceptos se distingue entre gasto de personal, gasto de funcionamiento y gasto de inversión.

Como se observa en el *Cuadro 5*, el gasto total en 2006 ascendió a 37,20 millones de euros, aumentando en 2007 hasta 40,41 millones y en 2008 hasta 43,60 millones, para reducirse luego paulatinamente desde los 43,17 millones de 2009, a los 40,98 millones de 2010 y los 38,75 millones de 2011.

El mayor porcentaje del gasto del POLCD se dirige al personal, situándose su participación media durante el período 2006-2011, en el 57% (oscilando desde el 54% en 2008, al 62% en 2011). La segunda partida de gasto en importancia es la de funcionamiento, que representa en promedio el 43% durante los años examinados, (variando su peso relativo sobre el total desde el 42% en 2010, al 38% en 2011). Por último, el gasto en inversión, que únicamente se registra en los tres primeros años, supone un promedio del 1% del total durante los seis años analizados, dado que representa el 3% durante los años 2006 a 2009.

CUADRO 5  
DESGLOSE ECONÓMICO-FUNCIONAL DEL POLCD 2006-2011

2006	PERSONAL	FUNCIONAMIENTO	INVERSIÓN	TOTAL
ORIENTACIÓN	12172789	8086702	0	20259491
FORMACIÓN	7297497	5181843	0	12479141
INVERSIÓN	197232	412767	1189537	610000
SENSIBILIZACIÓN	956127	1748292	0	2704419
ASISTENCIA	716625	431363	0	1147988
TOTAL	21340270	15860767	1189537	37201037

<b>2 0 0 7</b>	<b>PERSONAL</b>	<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>INVERSIÓN</b>	<b>TOTAL</b>
<b>ORIENTACIÓN</b>	13666043	9021185	0	22687229
<b>FORMACIÓN</b>	7306041	5637409	0	12943450
<b>INVERSIÓN</b>	213166	446113	1261287	659279
<b>SENSIBILIZACIÓN</b>	878830	2013459	0	2892289
<b>ASISTENCIA</b>	819854	406731	0	1226584
<b>TOTAL</b>	<b>22883934</b>	<b>17524896</b>	<b>1261287</b>	<b>40408830</b>

<b>2 0 0 8</b>	<b>PERSONAL</b>	<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>INVERSIÓN</b>	<b>TOTAL</b>
<b>ORIENTACIÓN</b>	13946298	9350124	0	23296421
<b>FORMACIÓN</b>	7654141	7608361	0	15262502
<b>INVERSIÓN</b>	220034	460486	1158309	680520
<b>SENSIBILIZACIÓN</b>	867043	2049217	0	2916260
<b>ASISTENCIA</b>	1014535	432022	0	1446558
<b>TOTAL</b>	<b>23702051</b>	<b>19900210</b>	<b>1158309</b>	<b>43602262</b>

<b>2 0 0 9</b>	<b>PERSONAL</b>	<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>INVERSIÓN</b>	<b>TOTAL</b>
<b>ORIENTACIÓN</b>	18869661	9213602	0	28083263
<b>FORMACIÓN</b>	3277858	6841266	0	10119123
<b>INVERSIÓN</b>	195243	430358	0	625801
<b>SENSIBILIZACIÓN</b>	321557	2679117	0	3000674
<b>ASISTENCIA</b>	927181	411708	0	1338889
<b>TOTAL</b>	<b>23591500</b>	<b>19576051</b>	<b>0</b>	<b>43167551</b>

<b>2 0 1 0</b>	<b>PERSONAL</b>	<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>INVERSIÓN</b>	<b>TOTAL</b>
<b>ORIENTACIÓN</b>	19598873	8852739	0	28451612
<b>FORMACIÓN</b>	3041000	7129238	0	10170239
<b>INVERSIÓN</b>	168876	376629	0	545506
<b>SENSIBILIZACIÓN</b>	307384	558200	0	865585
<b>ASISTENCIA</b>	580545	368720	0	949565
<b>TOTAL</b>	<b>23696959</b>	<b>17285527</b>	<b>0</b>	<b>40982486</b>

<b>2 0 1 1</b>	<b>PERSONAL</b>	<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>INVERSIÓN</b>	<b>TOTAL</b>
<b>ORIENTACIÓN</b>	19899528	8294851	0	28194379
<b>FORMACIÓN</b>	2960951	5620244	0	8581195
<b>INVERSIÓN</b>	160731	298729	0	459460
<b>SENSIBILIZACIÓN</b>	272868	335878	0	608746
<b>ASISTENCIA</b>	642857	266127	0	908984
<b>TOTAL</b>	<b>23936936</b>	<b>14815828</b>	<b>0</b>	<b>38752764</b>

*Nota: Euros corrientes de cada año*

*Fuente: Estimación propia a partir de los datos suministrados por las instituciones participante*

Por su parte, la partida más importante dentro de *personal*, es la de *orientación*, que representa en promedio el 40% del gasto total del POLCD, durante los años examinados (fluctuando desde el 32% en 2008, al 51% en 2011). La segunda partida de gasto en importancia dentro de *personal* es la de *formación*, que acapara en promedio el 13% del gasto total durante estos años (cambiando su peso relativo desde el 7% en 2010, al 20% en 2006).

Respecto al gasto en *funcionamiento*, la partida que presenta un mayor protagonismo es la de *orientación*, al suponer un 22% de media del gasto total del POLCD, durante el periodo 2006-2011 (presentando variaciones desde el 21% de los años 2008, 2009 y 2011, al 22% de los restantes años), siendo la *formación* la segunda partida en importancia, representando como media el 16% del gasto estos años (oscilando desde el 14% en 2006 y 2007, al 17% en 2008 y 2010).

En cuanto a las fuentes de financiación, utilizamos las estimaciones medias de su distribución en el total del coste elegible:

- El 64% procede de **Fondos Europeos**.
- El 9% ha sido aportado por la **Administración Pública**.
- Un 27% ha sido aportado por las propias entidades que gestionan el **POLCD**.

Como se deriva de estas estimaciones, el esfuerzo en movilización de recursos públicos y privados es muy relevante, no sólo por el volumen económico, sino por la capacidad de generar compromisos y sinergias con el programa.

## 2. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN MACROECONÓMICA

Como se ha señalado, para evaluar los efectos macroeconómicos de las reformas fiscales planteadas, se ha utilizado el modelo **HERMIN-España**<sup>1</sup>, desarrollado inicialmente por un conjunto de investigadores de España, Irlanda y Portugal (*Bradley, Modesto y Sosvilla-Rivero 1995, A*).

### 2.1 EL MODELO HERMIN-ESPAÑA

El modelo **HERMIN** nació de la conjunción de los avances internacionales en macroeconomía aplicada, y de las nuevas teorías sobre el comercio internacional y el crecimiento económico, que se incorporaron al proyecto **EU HERMES** de modelización econométrica de la **Unión Europea**, con el fin de ofrecer un marco analítico adecuado, para llevar a cabo evaluaciones “ex-ante” del impacto de medidas de política económica.

HERMIN cuenta con un sólido respaldo académico, avalado por la presentación de trabajos en congresos nacionales e internacionales, y su publicación en revistas científicas nacionales e internacionales con proceso de evaluación anónima. El modelo HERMIN ha sido empleado en repetidas ocasiones, tanto para comparar las características estructurales de las economías periféricas europeas (*Bradley,*

1 Véase Herce y Sosvilla-Rivero (1995) para una descripción más detallada de la versión española del modelo.



Modesto y Sosvilla-Rivero 1995, B), como para la evaluación de los efectos macroeconómicos de los *Fondos Estructurales* y de *Cohesión Europeos* (Bradley, Herce y Modesto, 1995; Herce y Sosvilla-Rivero, 1994, 1995 A, 1995 B y 1996; Sosvilla-Rivero y Herce, 2003; Sosvilla-Rivero et al., 2004; Sosvilla-Rivero, 2004; Sosvilla-Rivero, Bajo Rubio y Díaz Roldán, 2006; Sosvilla-Rivero y García, 2006A y 2006B; y Sosvilla-Rivero y Herce, 2008), del **Merca- do Único Europeo** (Barry et al., 1997 y Sosvilla Rivero y Herce, 1998), del envejecimiento de la población (Herce y Sosvilla-Rivero 1998, Labeaga et al. 2006, y Sosvilla-Rivero 2007A), de la ampliación de la Unión Europea (Martín, Herce, Sosvilla-Rivero y Velázquez, 2002), de cambios impositivos (Sosvilla-Rivero 2011 y Galindo Martín et al., 2012) y de la *Ley de Dependencia* (Labeaga et al., 2006 y Gómez et al. 2012). Algunas de estas aplicaciones han sido realizadas para organismos públicos nacionales e internacionales, (**Comisión Europea, Ministerios de Economía y Hacienda, Fomento y Trabajo y Asuntos Sociales, Junta de Andalucía, Gobierno de Canarias**, etc.) y privados (**Real Instituto Elcano, PWC, QUASAR, "la Caixa"**, etc.) contribuyendo a su prestigio institucional y social<sup>2</sup>.

El fundamento teórico de HERMIN es un modelo de dos sectores de pequeña economía abierta, con un papel *keynesiano* de la demanda interna. Dicho modelo supone la existencia de dos sectores nacionales, uno producido principalmente para el comercio internacional (que se identifica con el sector industrial), y otro dirigido al mercado

nacional (básicamente servicios de mercado, que no se comercializan internacionalmente). Ambos sectores producen con rendimientos constantes a escala, y con tecnologías que suponen capital físico, específico para cada sector.

El sector dirigido al mercado nacional, se modeliza suponiendo que opera como una economía cerrada, donde las empresas fijan sus precios en los mercados de producto, tomando como dados los precios en los mercados de factores. Por lo tanto, estas empresas maximizan sus beneficios sujetos a la restricción de la función de producción. En el sector abierto a la competencia internacional, suponemos que las empresas son una mezcla de empresas locales con propiedad nacional, y de multinacionales con propiedad extranjera. Con poder de mercado limitado, las empresas del sector que comercializan internacionalmente, presentan un comportamiento en materia de precios, que es una mezcla de fijación de precios, que toma como datos, dichos precios. Asimismo, la producción en este sector, expuesto a la competencia, se determina tanto por el coste de sus factores internos, como por la demanda externa e interna.

La estructura del modelo HERMIN, se centra en las principales características estructurales de las economías periféricas de la Unión Europea:

- a Apertura económica, exposición al comercio mundial y respuesta a las perturbaciones externas e internas.
- b Tamaños relativos y características de los sectores comerciable, y no comerciable internacionalmente, y su desarrollo, tecnología y cambio estructural.

.....  
<sup>2</sup> En abril de 2012 se registraron en **Google** 76.900 resultados para "*Hermin model*", 18.500 resultados en Google académico y 165 resultados en **ScienceDirect** (la base de datos de textos científicos de **Elsevier**).

- c Mecanismo de fijación de precios y salarios.
- d Funcionamiento y relativa rigidez del mercado laboral.
- e Papel del sector público y la deuda pública, así como las interacciones entre los sectores público y privado.

Para satisfacer estas necesidades, el modelo tradicional HERMIN-España está diseñado como un modelo macroeconómico integrado por cuatro sectores:

- 1 Industria (T), el sector comercializable, expuesto al comercio internacional e impulsado por la demanda interna y extranjera, y por la competitividad internacional de costos.
- 2 Servicios de mercado (N), sector protegido del comercio internacional al ser su producción no comerciable.
- 3 Agricultura (A), tratado principalmente como exógeno.
- 4 Sector público o de servicios no de mercado (G), dependiendo de las decisiones de la política del Gobierno, con los gastos y los ingresos fiscales como instrumentos.

El modelo HERMIN-España consta de 178 ecuaciones distribuidas, en tres bloques principales (*Esquema 1*):

- Un lado de la oferta, en el que se determina la producción, los factores productivos utilizados, los salarios, los precios, la productividad, etc.
- Un lado de la absorción, en el que se determina las variables del lado del gasto de la contabilidad nacional: el consumo, la variación de existencias, etc.

- Un lado de la distribución de la renta, en el que se determina la renta del sector privado y del sector público.

Los mecanismos *keynesianos* convencionales constituyen el núcleo fundamental del modelo HERMIN-España. Por lo tanto, la interacción de los bloques de absorción y de distribución de la renta, genera las propiedades estándar del multiplicador del modelo Hermin. Sin embargo, el modelo también incorpora varias características neoclásicas, asociadas especialmente al bloque de oferta. Así, la producción del sector privado no se determina exclusivamente por la demanda, sino que se ve influenciada también por la competitividad en costes y precios, en un contexto de empresas que buscan el mínimo coste productivo (*Bradley y Fitz Gerald, 1988*). Asimismo, se utiliza una función de producción con elasticidad de sustitución constante (CES), en la que la ratio capital/trabajo responde al precio relativo de ambos factores. Por último, la inclusión de un mecanismo de curva de *Phillips* en el mecanismo de negociación salarial introduce efectos adicionales de precios relativos en el modelo.

La contabilidad nacional establece tres maneras de calcular PIB: el método de la oferta, el método del gasto y el método de la renta. Desde el punto de vista de la oferta (o del valor añadido), HERMIN-España desglosa la producción agregada en los cuatro sectores. En cuanto al gasto, el modelo HERMIN-España desagrega sus cinco componentes: el consumo privado, consumo público, la inversión, cambios en las existencias y la balanza comercial neta. En cuanto a la óptica de la renta, la renta nacional se determina en el lado de producción y se desglosa en sus elementos públicos y privados.

## ESQUEMA I

### EL MODELO HERMIN

#### BLOQUE DE OFERTA

##### SECTOR MANUFACTURERO (BIENES COMERCIALES)

*Producción* =  $f_1$ (Demanda mundial, Demanda interior, Competitividad, tendencia)

*Empleo* =  $f_2$ (Producción, Precio relativo de los factores, tendencia)

*Inversión* =  $f_3$ (Producción, Precio relativo de los factores, tendencia)

*Stock de capital* = *Inversión* + (1-d) *Stock de capital*<sub>t-1</sub>

*Precio de producción* =  $f_4$ (Precio mundial \* Tipo de cambio, Coste laboral unitario)

*Salario* =  $f_5$ (Precio de producción, Cuña fiscal, Desempleo, Productividad)

*Competitividad* = Precio de producción nacional / Precio de producción mundial

##### SECTOR DE SERVICIOS DE MERCADO (BIENES NO COMERCIALES)

*Producción* =  $f_6$ (Demanda interior, Demanda mundial)

*Empleo* =  $f_7$ (Producción, Precio relativo de los factores, tendencia)

*Inversión* =  $f_8$ (Producción, Precio relativo de los factores, tendencia)

*Stock de capital* = *Inversión* + (1-d) *Stock de capital*<sub>t-1</sub>

*Precio de producción* = Mark-up sobre coste laboral unitario

*Incremento salarial* = Incremento salarial en manufacturas

##### AGRICULTURA Y SERVICIOS NO DE MERCADO

*Variables exógenas y/o instrumentales*

##### DEMOGRAFÍA Y OFERTA DE TRABAJO

*Crecimiento de la población* =  $f_9$ (Crecimiento natural, migración)

*Población activa* =  $f_{10}$ (Población, Tasa de participación)

*Desempleo* = Población activa - Empleo total

*Migración* =  $f_{11}$ (Salario relative esperado)

##### BLOQUE DE DEMANDA O ABSORCIÓN

*Consumo* =  $f_{12}$ (Renta personal disponible)

*Demanda interna* = Consumo privado y público + *Inversión* + Variación de existencias

*Superávit comercial neto* = Producción total - Demanda interior

##### BLOQUE DE RENTAS

*Precios de Consumo* =  $f_{13}$ (Precios de producción, Precios de importación, Impuestos indirectos)

*Renta* = Producción total

*Renta personal disponible* = Renta + Transferencias - Impuestos directos

*Cuenta corriente* = Superávit comercial neto + Renta neta de factores desde el exterior

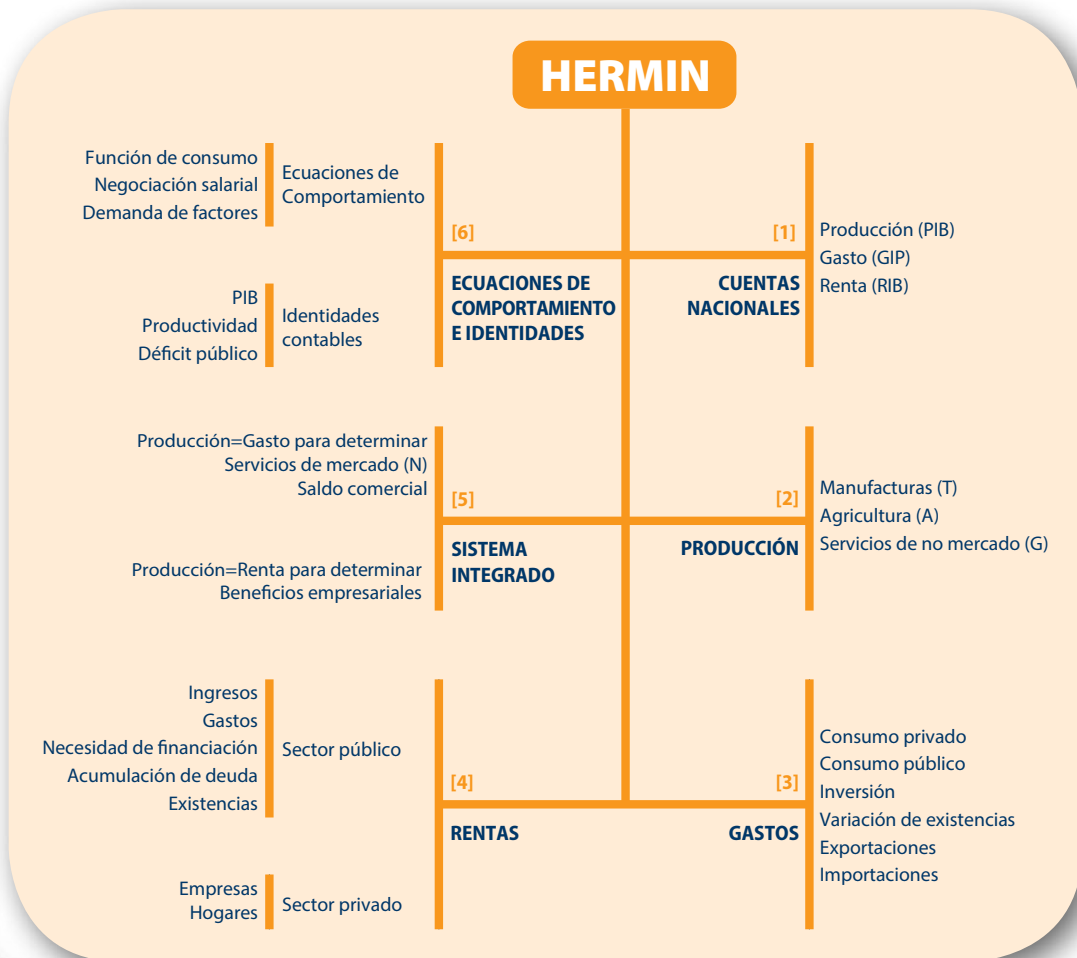
*Déficit público* = Gasto público - Tasa impositiva \* Base imponible

*Deuda del sector público* = (1 + Tipo de interés) *Deuda*<sub>t-1</sub> + Déficit público

Del *Esquema 2* se desprende que el modelo hace un uso complementario de los datos de la contabilidad nacional, relativos a la medición del PIB (los enfoques de la producción, los gastos y los ingresos). Desde el punto de vista de la producción, HERMIN desagrega en cuatro sectores: industria manufacturera (OT), los servicios de mercado (ON), la agricultura (OA) y los servicios públicos

(o de no mercado) (GO). En cuanto al gasto, HERMIN desagrega en los cinco componentes convencionales: el consumo privado (CONS), el consumo público (G), la inversión (I), las variaciones en existencias (DS), y la balanza comercial neta (NTS). Por último, el ingreso nacional se determina en el lado de la producción y se desglosa en sus elementos del sector privado y público.

ESQUEMA 2  
ENFOQUE DE MODELIZACIÓN DE HERMIN



Dado que se modelizan todos los elementos de la producción, la identidad producción–gasto se utiliza para determinar residualmente el superávit/déficit comercial neto. Asimismo, la identidad producción–renta se usa para determinar los beneficios empresariales de forma residual.

Por último, las 178 ecuaciones del modelo se pueden clasificar como de comportamiento o de identidad. En el caso de las ecuaciones de comportamiento, la teoría económica y la calibración de los datos se emplean para definir las relaciones estructurales entre las variables objeto de estudio. En el caso de las identidades, se derivan de la lógica de la contabilidad nacional, pero tienen importantes consecuencias para el comportamiento del modelo. HERMIN-España cuenta con 138 identidades y 40 ecuaciones de comportamiento.

El modelo funciona como un sistema integrado de ecuaciones, con relaciones entre todos sus sub-componentes y bloques. El núcleo esencial del modelo consiste en un pequeño número de ecuaciones, de las cuales sólo 20 son de comportamiento en el sentido económico. Las ecuaciones de comportamiento principales son las siguientes:

#### SECTOR INDUSTRIAL (T):

- PIB en el sector manufacturero.
- Demanda conjunta de factores en la industria manufacturera (empleo y la inversión).
- Deflactor del PIB en el sector manufacturero.
- Promedio de ganancias anuales en el sector manufacturero.

#### SECTOR SERVICIOS DE MERCADO (N):

- PIB en servicios de mercado.
- Demanda conjunta de factores en los servicios de mercado (empleo y la inversión).
- Deflactor del PIB en servicios de mercado.

#### SECTOR AGRÍCOLA (A):

- PIB en la agricultura, la silvicultura y la pesca.
- Trabajo en la agricultura, la silvicultura y la pesca.
- Inversión en la agricultura, la silvicultura y la pesca.

#### DATOS DEMOGRÁFICOS:

- Tasa de participación masculina.
- Tasa de participación femenina.

#### ABSORCIÓN:

- Consumo de los hogares.

El modelo se calibra utilizando series temporales homogéneas de contabilidad nacional, los datos del período 1964-2010 que ofrece la base de datos **BDMACRO** (Díaz Ballesteros y García García, 2011). Para el año 2011, se procedió a proyectar las variables exógenas bajo la evolución de las economías española y europea, contemplada en las *Perspectivas Económicas Mundiales* de abril de 2012, elaboradas por del **Fondo Monetario Internacional**. La base de datos modelo HERMIN-España se desarrolla en formato *Excel* y *TSP*, y la calibración del modelo se lleva a cabo usando *TSP*. El modelo se construye y simulada utilizando el paquete de *software WINSOLVE*.

## 2.2. EFECTOS DE OFERTA Y DE DEMANDA DEL POLCD

Puesto que nuestro objetivo último es identificar y modelizar los canales, a través de los cuales las acciones e inversiones realizadas con cargo al POLCD durante los años 2006 a 2011, pueden afectar (y eventualmente acelerar) la economía española, distinguimos efectos de demanda y efectos de oferta.

Desde el lado de la demanda, tanto las distintas acciones articuladas en el POLCD, como las cantidades programadas en concepto de inversión, suponen un estímulo para la economía de la mano de un mayor gasto, que se transmite directamente en la demanda y por tanto, en la producción. Además se produce un impulso en el empleo, la renta y los precios y salarios. Por su parte, los efectos de oferta de las inversiones realizadas con cargo al POLCD, tanto en capital físico como en capital humano, (al incrementar la cualificación y empleabilidad de las personas atendidas) actúan a través de las mejoras en productividad, de los factores privados (capital y trabajo), derivados de mayores dotaciones logradas con las inversiones realizadas bajo los programas objeto de estudio, que se traducen en reducciones en los costes e incrementos en la competitividad, estimulando a su vez significativamente la producción agregada de la economía española, disminuyendo las importaciones y aumentando las exportaciones. Además, al expandir la capacidad productiva, gracias a estas mayores dotaciones, se atenúan las presiones inflacionistas originadas en el lado de la demanda.

En nuestro trabajo hemos agrupado los posibles efectos según las distintas partidas económico-funcionales del programa:

- a Inversión en capital físico: donde hemos asignado las distintas partidas destinadas a la inversión pública y privada, que suponen un estímulo a la inversión, lo que aumenta la productividad de los factores y reduce los costes de producción.
- b Inversión en capital humano: donde hemos asignado las distintas acciones destinadas a la formación y orientación, que incrementan el capital humano de la población objetivo.
- c Gestión: donde hemos asignado las partidas a la sensibilización y asistencia.

Suponemos que los beneficios económicos, derivados de las intervenciones objeto de estudio, se manifiestan en forma de externalidades, tratando de capturarlos modificando las ecuaciones claves del modelo (las funciones de producción y de demanda de factores principalmente)<sup>3</sup>. De esta forma, la inversión en capital físico contribuirá a reducir el coste de uso del capital, aunque también puede afectar a otros insumos (energía o trabajo en particular), poniendo las empresas en una mejor posición para competir en los mercados internos y externos, mientras que la inversión

.....  
3 El concepto de externalidad en la producción es central en desarrollos recientes de la teoría del crecimiento endógeno, que ofrecen una representación más adecuada del proceso de crecimiento económico al extender la teoría neoclásica del crecimiento, al considerar el papel desempeñado por el capital humano, el capital público y la tecnología (véase, por ejemplo, *Sala-i-Martin*, 1990).

en capital humano se manifestará en la tasa de progreso técnico incorporado en el trabajo, incrementando directamente la productividad de este factor, y dando lugar a menores cantidades de empleo eficiente por unidad de producto. Si bien el empleo total puede aumentar si los efectos en renta y producción son lo suficientemente grandes.

En esta evaluación tendremos en cuenta dos tipos de externalidades: la primera se refiere al incremento en la productividad de los factores privados, mientras que la segunda se relaciona con una mejor calidad del producto ofrecido por el sector privado.

Respecto a la primera, si consideramos la siguiente función de producción **CES** en los sectores agrícola, industrial y de servicios de mercado:

$$Y = A \left\{ \delta (\exp(\lambda_L t) L)^{-\rho} + (1 - \delta) (\exp(\lambda_K t) K)^{-\rho} \right\}^{-1/\rho}$$

Donde  $O$ ,  $L$  y  $K$  representan, respectivamente, valor añadido, empleo y *stock* de capital,  $A$  es un parámetro de escala,  $1/(1 + \rho)$  es la elasticidad de sustitución,  $\delta$  es un parámetro de intensidad de factores y  $\lambda_L$  y  $\lambda_K$  son las tasas de progreso técnico incorporado en trabajo y capital, respectivamente, dicha externalidad se puede incorporar endogeneizando el parámetro de escala de la siguiente forma: para la inversión en capital humano ( $KH$ ) y en sector privado ( $K$ ), respectivamente:

$$A_t = A_0 (KH_t / KH_0)^{\eta_1} (K_t / K_0)^{\eta_2}$$

Donde los subíndices  $t$  y  $0$  denotan *stock* acumulado con y sin **POLCD** 2006-2011, mientras que  $\eta_1$  y  $\eta_2$  representan las elasticidades correspondientes.

El segundo tipo de externalidad opera tanto directamente a través del efecto de cada uno de los programas sobre la mejora en la calidad de la producción, (lo que repercute en una mayor demanda exterior de dichos bienes), como indirectamente a través de los mayores flujos de inversión extranjera directa, que se derivarían de la disponibilidad de personal mejor cualificado y de unas mejores infraestructuras (*Porter*, 1986), y la consiguiente modernización del equipo y de las técnicas de producción de las empresas participadas, y su mayor propensión exportadora (*Alonso y Donoso*, 1994). Para capturar este tipo de externalidad, relacionamos el crecimiento en el *stock* de infraestructuras, el incremento en capital humano y la mayor dotación de capital privado sectorial, con la medida de la demanda exterior utilizada en el modelo **HERMIN-España**, ( $OW$ , variable clave en la determinación del nivel de producción del sector comerciable) de la siguiente forma:

$$OWX = OW (KH_t / KH_0)^{\eta_1} (K_t / K_0)^{\eta_2}$$

En nuestra aplicación empírica, hemos utilizado el valor  $\eta_1 = 0,18$  para la elasticidad del capital humano. Dicho valor supone la mitad del obtenido en la estimación, por medio de técnicas econométricas de cointegración realizada por *Sosvilla-Rivero y Alonso* (2005), de la función de producción propuesta por *Mankiw, Romer y Weil* (1992), que postula una relación de equilibrio a largo plazo entre el nivel de producción, el trabajo empleado, el *stock* de capital físico y el *stock* de capital humano. Representa el coeficiente estimado para la variable de capital humano calculada por

Alonso-Meseguer y Sosvilla-Rivero (2009), a partir del número medio de años cursados por la población en edad laboral.

En contraste con los trabajos previos, Alonso-Meseguer y Sosvilla-Rivero (2009), utilizan microdatos de la *Encuesta de Población Activa*, relativos al nivel de estudios terminados, para construir perfiles temporales del nivel de estudios efectivamente alcanzados, con lo que se evita tener que realizar algún tipo de interpolación censal, permitiendo incorporar la información macroeconómica contenida en las bases de datos, de las actuaciones realizadas dentro del POLCD por las entidades colaboradoras. El hecho de tomar un valor equivalente a la mitad del estimado para el conjunto de la población española, se basa en el perfil típico de los usuarios del POLCD, (personas con bajo nivel y que carecen de experiencia laboral previa) y se obtuvo reestimando la ecuación de Sosvilla-Rivero y Alonso (2005), para los niveles de estudios de los usuarios del POLCD, generando una serie alternativa del *stock* de capital humano más realista, a la que efectivamente se dirigen las acciones de las entidades colaboradoras.

Si bien nuestro procedimiento de estimación implica inevitablemente una gran cantidad de conjeturas, creemos que proporcionan una imagen más fiable de los logros derivados de los programas de formación y orientación, que los datos disponibles relativos al conjunto de la economía. El uso de otros enfoques alternativos, tales como el uso de ponderaciones diferentes para los distintos niveles de educación efectivamente alcanzados para todas las cohortes de población en edad de trabajar,

a partir de la información microeconómica proporcionada por las bases de datos de las actuaciones de las entidades colaboradoras, que dieron lugar a resultados cualitativamente similares.

Asimismo, cabe señalar que este valor  $h_1 = 0,18$  es relativamente moderado con relación a las estimaciones que se encuentran normalmente en la literatura (véase, por ejemplo, de la Fuente y Doménech, 2006), siendo consistente tanto con los supuestos empleados en San Segundo y Toharia (1993), como con las estimaciones sobre el rendimiento social de la educación y la formación profesional, realizadas por Corugedo et al. (1992). Estos últimos autores parten de un modelo uniecuacional propuesto por Mincer (1974), que relaciona las rentas individuales con la educación y otras magnitudes que se consideran igualmente relevantes para las diferentes rentas, y de la información suministrada por una encuesta a nivel nacional, realizada en municipios españoles, mayores de 10.000 habitantes, a individuos con estudios primarios terminados (grupo de control), y con estudios secundarios estimados y sin estudios superiores (grupo de estudio).

Un último cambio introducido en el modelo HERMIN para evaluar adecuadamente el efecto de la inversión en capital humano del POLCD, se relaciona con el impacto que puede tener sobre la tasa de paro, el traslado de personas desde la población activa, hacia los programas de formación y orientación examinados. Es



bien sabido que los trabajadores no cualificados compiten en el mercado laboral de una manera muy ineficaz, por lo que presentan una probabilidad más elevada de terminar como parados de larga duración, que la de los trabajadores cualificados (véase, por ejemplo, *Layard, Nickell y Jackman, 1991*). Por simplicidad en nuestro análisis posterior de los impactos en los recursos humanos de inversión en capital humano, dado que estamos analizando intervenciones destinadas a la integración en el empleo de grupos de población en situación de vulnerabilidad y exclusión, suponemos que todos los participantes están en la categoría de trabajadores no cualificados o semi-cualificados, y que su retiro temporal de la mano de obra durante la duración de su programa de formación y orientación, no tiene casi ningún efecto sobre el comportamiento de negociación salarial a través del efecto “presión” de la curva de *Phillips*, en la ecuación de salarios-del modelo HERMIN.

Respecto al valor de la elasticidad del capital físico, hemos tomado el valor  $\eta = 0,36$  de la estimación de *Sosvilla-Rivero y Alonso (2005)*. Es interesante observar que el valor estimado para esta elasticidad se corresponde casi exactamente, con la participación del capital físico en la renta nacional durante el período analizado (véase *European Commission, 2001*). Estimamos que por su naturaleza de inversión privada ajustada a las condiciones específicas de mejora de la calidad, diversificación de producto e innovación, sus efectos se notarán tanto en la productividad de los factores privados, como en el atractivo exterior de los bienes y servicios producidos.

Las partidas destinadas a la inversión en capital físico y a capital humano, además de este impacto sobre el potencial de la economía, a través de las externalidades de oferta que generan, desencadenan también efectos de demanda que se modelizan directamente, al acrecentar la inversión de las empresas beneficiarias, ocasionando respuestas indirectas en el resto del sector privado, a través de las relaciones intra-industriales.

Por último, y en relación a los beneficios económicos derivados de las acciones de sensibilización y asistencia, ambas suponen un estímulo de la demanda, la producción y el empleo.

### 2.3. SIMULACIONES

La definición precisa de los escenarios y los resultados diferenciales es obligada, si queremos entender qué estamos midiendo. Lo que nuestro modelo no puede hacer es trazar el curso de la economía estudiada para el horizonte especificado. Lo que sí hace, por el contrario, es medir la variación (porcentual o absoluta) de ciertas macromagnitudes, con respecto a una base determinada, a consecuencia de la eliminación de las acciones desarrolladas bajo el POLCD, cuyos efectos queremos evaluar.

En efecto, dado que en economía únicamente contamos con una realización del fenómeno que pretendemos analizar (sólo tenemos información sobre el comportamiento de la economía española con el POLCD), procedemos a generar realizaciones contrafactuales mediante el modelo HERMIN, para aislar los efectos de POLCD. Así pues, en

una primera etapa realizamos una simulación dinámica del modelo para que, mediante los oportunos ajustes, replique exactamente las principales macromagnitudes observadas en la economía española, durante el período objeto de estudio (2005-2011). Al resultado de esta simulación lo denominamos escenario con POLCD. Posteriormente, llevamos a cabo otra simulación dinámica del modelo para que, detrayendo las cuantías de las acciones del POLCD, genere una economía española virtual, que se habría observado en ausencia de la ejecución del POLCD, denominando escenario sin POLCD al resultado de esta segunda simulación.

Una vez tenemos las dos simulaciones, calculamos el impacto de las diferentes acciones analizadas, mediante la comparación de las variables macroeconómicas resultantes en cada una de ellas.

Se trata pues, de una manera estándar de presentar los resultados de las simulaciones, de manera que los escenarios elegidos permitan evaluar en qué medida las acciones desarrolladas bajo el POLCD por **Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano**, afectan al conjunto de la economía española, con respecto a una situación caracterizada por la ausencia de dichas acciones.

Con el fin de calcular tasas medias de crecimiento, las simulaciones comienzan en 2005, año para el cual las variables bajo los escenarios con y sin reformas, toman el mismo valor que se corresponde con el efectivamente esperado en las estadísticas oficiales.

### 3. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN MACROECONÓMICA

En esta sección presentamos los resultados de la evaluación de los efectos sobre la economía española, de las acciones desarrolladas bajo el **POLCD** durante el período 2006-2011. Como hemos indicado, sus efectos se comparan con la situación que prevalecería en el caso de no llevarse a cabo dichas reformas (escenario de referencia o escenario sin POLCD).

La realización de este ejercicio de simulación ha requerido la estimación de un gran número de variables económicas, que podemos clasificar en dos grandes grupos: variables macroeconómicas y variables demográficas. En cuanto a las variables macroeconómicas (producción, empleo, consumo, déficit público, etcétera), éstas han sido generadas por el modelo **HERMIN-España** de la economía española, imponiéndose que el modelo fuera capaz de reproducir exactamente los datos históricos disponibles para el período 1980-2011, mediante la incorporación de ajustes constantes en las ecuaciones de comportamiento.

Respecto a la población, para el período 1996-2011, utilizamos las cifras oficiales de población que ofrece el **Instituto Nacional de Estadística (INE)** a través del padrón municipal.

#### 3.1. EFECTOS SOBRE EL CRECIMIENTO

En primer lugar, nos centraremos en los impactos del **POLCD** sobre la producción agregada española. Para ello, siguiendo

los criterios de la **Contabilidad Nacional de España**, emplearemos como indicador relevante el *Producto Interior Bruto* (PIB).

El *Cuadro 6* ofrece los resultados de las simulaciones, en términos del nivel de PIB bajo dos escenarios alternativos: con POLCD y sin POLCD. Tal como recoge este cuadro y el *Gráfico 1*, se estima que la diferencia en el valor de este indicador de producción agregada, entre los escenarios con POLCD y sin POLCD, se situará en el año 2006 en 45 millones de euros de 2000, aumentando luego dicha diferencia paulatinamente, hasta alcanzar en el año 2008 los 59 millones de euros, decrecien-

do posteriormente desde los 61 millones de 2009 hasta los 60 millones en 2011. Como se observa, nuestras simulaciones sugieren que los efectos de las diferentes acciones contempladas en el POLCD, habrían contribuido a mantener la producción agregada en los años objeto de estudio, reduciendo el efecto contractivo de la fase bajista del ciclo económico que se inicia en 2008. Por último, cabe destacar que la diferencia en el valor medio del PIB, entre los escenarios con y sin POLCD durante el periodo 2006-2011, se estima en 56 millones de euros, ascendiendo en términos acumulados durante esos años a 340 millones de euros constantes.

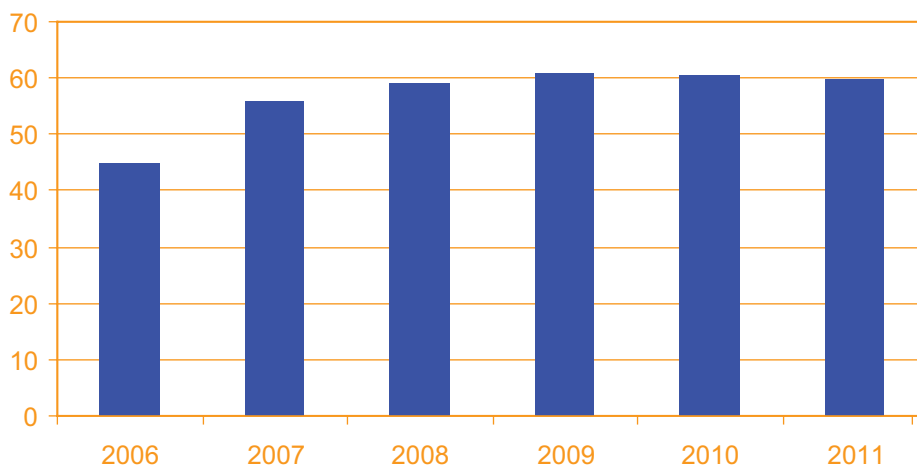
**CUADRO 6**  
**EFFECTOS DEL POLCD SOBRE LA PRODUCCIÓN AGREGADA**

	con POLCD	sin POLCD	Diferencia
2005	908792	908792	0
2006	984284	984239	45
2007	1053537	153481	56
2008	1088124	1088065	59
2009	1053914	1053853	61
2010	1062591	1062531	60
2011	1084868	1084808	60
TCA 05-11	2,9956	2,9947	0,0009
media 06-11	1048490	1048434	56

*Nota:* PIB en millones de euros.

**Fuente:** Estimaciones propias basadas en simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España.

**GRÁFICO I**  
**EFFECTOS DEL POLCD SOBRE LA PRODUCCIÓN AGREGADA**



*Nota:* Diferencia en el PIB en millones de euros entre los escenarios con y sin POLCD

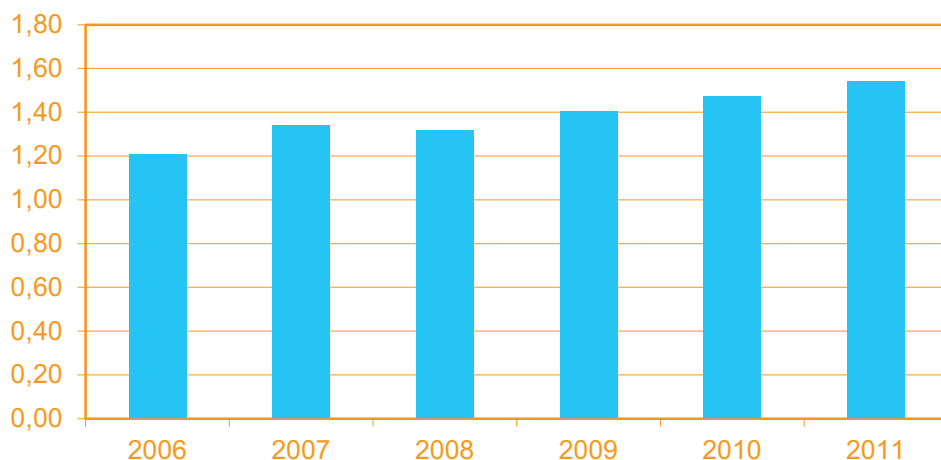
**Fuente:** Estimaciones propias basadas en simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España

Los resultados obtenidos implican, a su vez, que si bien se estima que el PIB en euros de 2000 de la economía española, registrará durante el período 2005-2011 una tasa media de crecimiento anual (TCA) del 2,9956% (escenario con POLCD), dicha tasa habría sido inferior en 0,0011 puntos porcentuales de no llevarse a cabo las acciones contempladas en el POLCD, (bajo el escenario sin POLCD se habría crecido a una TCA del 2,9945%). Este diferencial de dos milésimas constituiría el impacto del POLCD sobre crecimiento real de la economía española durante el período analizado.

Por último, un indicador sintético, alternativo del impacto probable sobre la producción agregada de las acciones del POLCD, deriva del multiplicador que viene dado por el cociente, año a año, entre el incremento en el PIB y la cuantía del POLCD. La evolución de dicho multiplicador viene recogida en el *Gráfico 2*. Como se observa en dicho

gráfico, el multiplicador de la producción pasa del 1,21 en 2006 al 1,34 en 2007, para descender a 1,32 en 2008 y aumentar paulatinamente desde 1,41 en 2009, hasta alcanzar el 1,54 en 2011. El valor medio del multiplicador de la producción durante el período analizado se sitúa en 1,38, siendo consistente con estimaciones previas de impactos de ayudas estructurales de la **Unión Europea**, en la economía española (véase por ejemplo, *Sosvilla-Rivero 2007B*). Este resultado sugiere que por cada euro invertido en el POLCD (fuera cual fuese su fuente de financiación), habría generado un incremento de la producción española en 1,38 euros. Teniendo en cuenta los porcentajes de financiación, de estos 1,38 euros de producción extra por euro invertido, 88 céntimos corresponderían a la cuantía procedente de la Unión Europea, 12 céntimos a la contribución de las Administraciones Públicas españolas y 37 céntimos a las aportaciones realizadas por las entidades participantes.

GRÁFICO 2  
MULTIPLICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGREGADA



*Nota:* Ratio entre incremento del PIB y acciones del POLCD en millones de euros

**Fuente:** Estimaciones propias basadas en simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España

### 3.2. EFECTOS SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

En cuanto al impacto en el mercado de trabajo, los Cuadros 7 y 8 y el Gráfico 3 ofrecen los resultados en términos de empleos mantenidos, o generados, con y sin POLCD. Como se aprecia en la última columna del Cuadro 7 y en el Gráfico 3, nuestras estimaciones sugieren que las acciones contempladas en el POLCD se habrían traducido en 714 empleos directos, (trabajadores del propio programa y beneficiarios empleados) equivalentes a tiempo completo en el año 2006, en 924 en 2007, 884 en 2008, 902 en 2009, 883 en 2010 y 860 en 2011. En términos acumulados, los resultados sugieren 5.167 contratos anuales equivalentes a tiempo completo, generados o conservados directamente en estos años gracias al POLCD.

Por su parte, los resultados expuestos en el Cuadro 8 indican que el POLCD habría dado lugar a 3.469 nuevos empleos, equivalentes a tiempo completo en el año 2006 en toda la economía, a 4.060 en 2007, a 3.900 en 2008, a 3.472 en 2009, a 2.592 en 2010 y a 2.179 en 2011. Acumulando estas cifras, obtenemos que en la economía española se habría creado o mantenido, un total equivalente a 19.673 contratos anuales a tiempo completo como consecuencia de la implementación del POLCD. Por último, la diferencia promedio entre los escenarios con y sin POLCD, durante los años 2006 a 2011, se situaría en 3.279 empleos equivalentes a tiempo completo, de los cuales 861 estarían directamente relacionados con el POLCD y los 2.418 restantes se crearían indirectamente en otros sectores productivos, debido al estímulo que recibe la economía en su conjunto

**CUADRO 7**  
**EFFECTOS DIRECTOS DEL POLCD SOBRE EL EMPLEO**

	con POLCD	sin POLCD	Diferencia
2005	19267275	19267275	0
2006	20021975	20021261	714
2007	20628525	20627601	924
2008	20545925	20545041	884
2009	19180925	19180023	902
2010	18745050	18744167	883
2011	18399031	18398171	860
TCA 05-11	-0,766	-0,766	0,001
media 06-11	19824480	19823619	861

*Nota: Empleos equivalentes a tiempo completo*

**Fuente:** estimaciones propias basadas en simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España

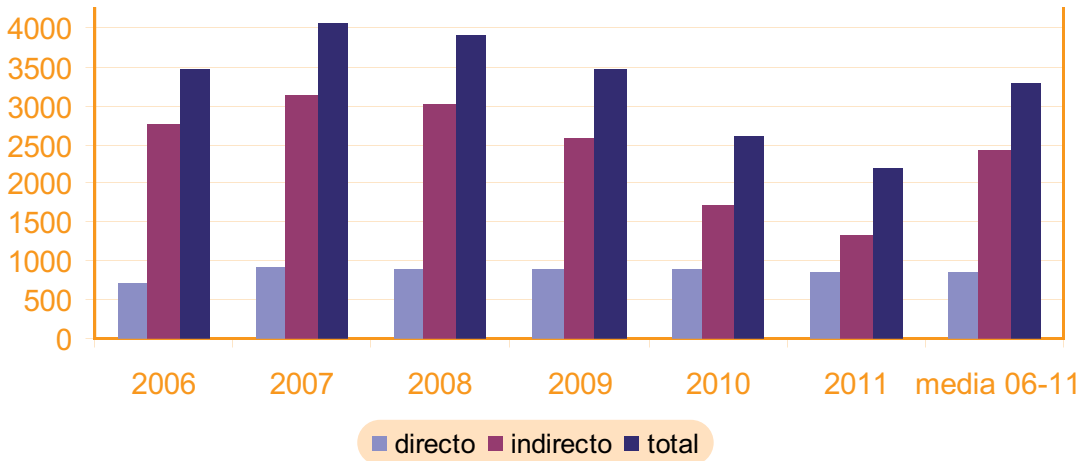
**CUADRO 8**  
**EFFECTOS TOTALES (DIRECTOS E INDIRECTOS) DEL POLCD SOBRE EL EMPLEO**

	con POLCD	sin POLCD	Diferencia
2005	19267275	19267275	0
2006	20021975	20018506	3469
2007	20628525	20624465	4060
2008	20545925	20542025	3900
2009	19180925	19177453	3472
2010	18745050	18742458	2592
2011	18399031	18396851	2179
TCA 05-11	-0,766	-0,768	0,002
media 06-11	19824480	19820981	3499

*Nota: Empleos equivalentes a tiempo completo*

**Fuente:** Estimaciones propias basadas en simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España

GRÁFICO 3  
EFECTOS DEL POLCD SOBRE EL EMPLEO



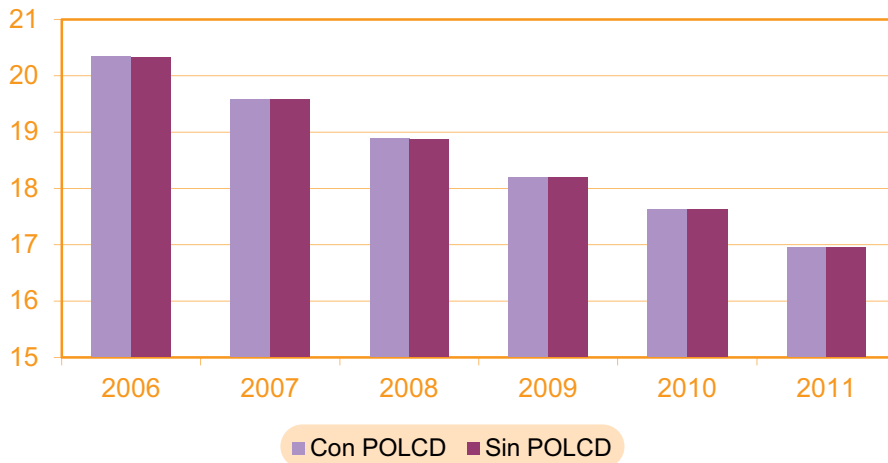
*Nota:* Diferencia en número total de empleos equivalentes a tiempo completo entre los escenarios con y sin POLCD

**Fuente:** Estimaciones propias basadas en simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España

Asimismo, y tal y cómo se aprecia en el Cuadro 8, los resultados de nuestras simulaciones también sugieren que las acciones acometidas bajo el POLCD, constituirían un freno a la reducción en la tasa de crecimiento medio anual de la ocupación, durante los años 2005-2011, que sería en 0,002 puntos porcentuales menor bajo el escenario de ausencia del POLCD. Así pues, nuestros resultados indican que el POLCD habría coadyuvado a que la pérdida de empleo no fuese tan pronunciada, y a preparar a un amplio colectivo de personas para aumentar su empleabilidad, cuando se registre la recuperación del mercado laboral, que parece vislumbrarse a partir de 2014 (*European Commission, 2012*).

Con la finalidad de comprobar la consistencia de nuestras estimaciones de empleo y producción, se procedió a calcular la ratio empleo/producto, derivada de los dos escenarios (con y sin POLCD). Tal como se aprecia en el Gráfico 4, esta ratio es similar en ambos escenarios, por lo que los valores estimados en el escenario contrafactual sin POLCD, reproducen las condiciones técnicas productivas realmente observadas en la economía española durante el período objeto de estudio, lo que puede tomarse como un respaldo adicional a la verosimilitud de las cantidades estimadas.

GRÁFICO 4  
RATIO EMPLEO/PRODUCTO



**Nota:** Diferencia en número total de empleos equivalentes a tiempo completo entre los escenarios con y sin POLCD

**Fuente:** Estimaciones propias basadas en simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España

Los efectos sobre la ocupación total que acabamos de comentar, se traducen a su vez en efectos sobre la tasa de paro de la economía española en el periodo analizado, que se muestran en el Cuadro 9. Como puede apreciarse en la penúltima columna de dicho cuadro, y en el Gráfico 5, nuestras simulaciones sugieren que en 2006 las acciones desarrolladas bajo en POLCD habrían supuesto una reducción en la tasa de desempleo de -0,016 puntos porcentuales, estimándose

que dicha disminución se habría situado en -0,018 puntos en 2007, -0,017 puntos en 2008, -0,015 puntos en 2009, -0,011 en 2010 y en -0,009 puntos en 2011. De esta forma, estimamos que la tasa de paro de la economía española habría experimentado una mejora media de 0,016 puntos porcentuales, durante el período 2006 a 2011 frente a un escenario alternativo de ausencia del POLCD, situándose la ganancia acumulada durante esos años en 0,087 puntos porcentuales.



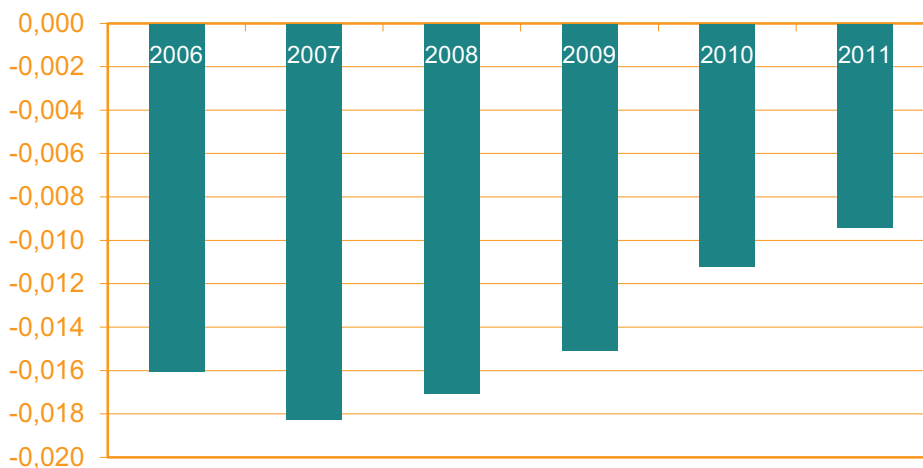
**CUADRO 9**  
**EFFECTO DEL POLCD SOBRE LA TASA DE PARO**

	con POLCD	sin POLCD	Diferencia
2005	9,175	9,175	0,000
2006	8,511	8,527	-0,016
2007	8,265	8,283	-0,018
2008	11,338	11,355	-0,017
2009	18,012	18,027	-0,015
2010	20,063	20,075	-0,011
2011	21,638	21,647	-0,009
TCA 05-11	15,410	15,418	-0,008
media 06-11	13,238	13,253	-0,016

*Nota:* Parados como porcentaje de la población activa

*Fuente:* Estimaciones propias basadas en simulaciones realizadas con el modelo HERMIN

**GRÁFICO 5**  
**EFFECTO DEL POLCD SOBRE LA TASA DE PARO**



*Nota:* Desviación de la tasa de paro respecto al escenario de referencia (sin POLCD)

*Fuente:* Estimaciones propias basadas en simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España

El descenso en la tasa de paro, recogido en el Cuadro 9, habría sido el responsable de un ahorro muy importante en prestaciones de desempleo, que se sumaría al ahorro en las pres-

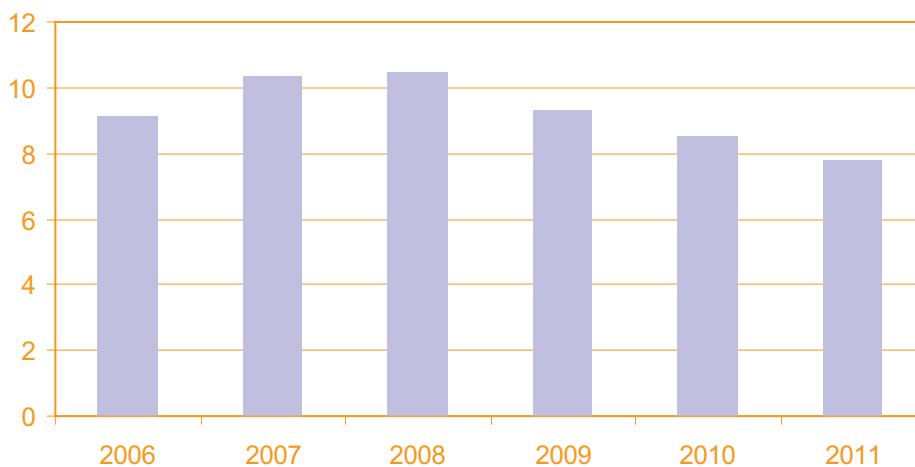
taciones sociales (salario social, renta mínima de inserción u otros beneficios), de aquellos beneficiarios directos del POLCD que se incorporan al mercado de trabajo. En este sentido, a partir de la

estimación para el año 2006 del ahorro generado por la sustitución de una prestación no contributiva, por un puesto de trabajo en un **Centro Especial de Empleo** ofrecida por *Rodríguez Cabrero et al. (2009)*, podemos evaluar dicho ahorro en prestaciones sociales generado por el POLCD. Como se aprecia en el *Gráfico 6*, dicho

ahorro ascendería a 9,1 millones en el año 2006, a 10,4 millones en 2007, a 10,4 millones en 2008, a 9,3 millones en 2009, a 8,6 millones en 2010 y a 7,8 millones en 2011, situándose el ahorro medio en el período 2006-2011, en 9,3 millones de euros y en 55,6 millones el ahorro acumulado durante estos años.

GRÁFICO 6

### AHORRO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR SUSTITUCIÓN DE PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS POR PUESTOS DE TRABAJO DIRECTOS GENERADOS POR EL POLCD



Nota: Millones de euros

Fuente: Estimaciones propias basadas en simulaciones realizadas con el modelo HERMIN

### 3.3. EFECTOS SOBRE EL CONSUMO PRIVADO

El *Cuadro 10* y el *Gráfico 7* muestran los resultados obtenidos para el consumo privado. Como se observa, nuestras simulaciones indican que los hogares españoles habrían aumentado su consumo durante 2006 en 24 millones de euros, como consecuencia de la

implementación de las acciones contempladas en el **POLCD**, en 34 millones en 2007, en 36 millones en 2008, en 36 millones en 2009, en 38 millones en 2010 y en 39 millones en 2011. De esta forma, el ascenso promedio en el consumo de las familias españolas asociado al POLCD, se situaría para el período 2006-2011 en 34 millones de euros, en tanto que las ganancias acumuladas en consumo privado durante esos años, ascenderían a 207 millones de euros.

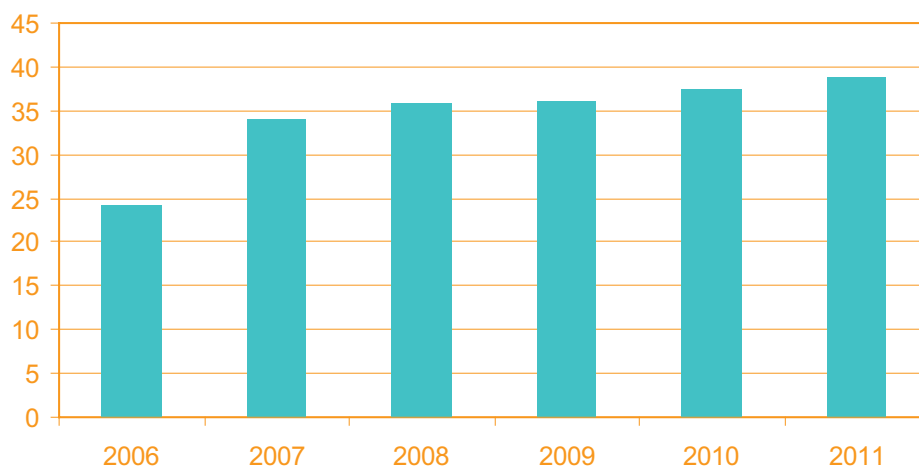
**CUADRO 10**  
**EFFECTO DEL POLCD SOBRE EL CONSUMO PRIVADO**

	con POLCD	sin POLCD	Diferencia
2005	525124	525124	0
2006	564596	564572	24
2007	604429	604395	34
2008	621950	621914	36
2009	596424	596388	36
2010	620516	620478	38
2011	639406	639367	39
TCA 05-11	3,336	3,335	0,001
media 06-11	601583	601549	34

*Nota:* Millones de euros

**Fuente:** Estimaciones propias basadas en simulaciones realizadas con el modelo HERMIN

**GRÁFICO 7**  
**EFFECTO DEL POLCD SOBRE EL CONSUMO PRIVADO**



*Nota:* Diferencia en el consumo de los hogares en millones de euros entre los escenarios con y sin POLCD

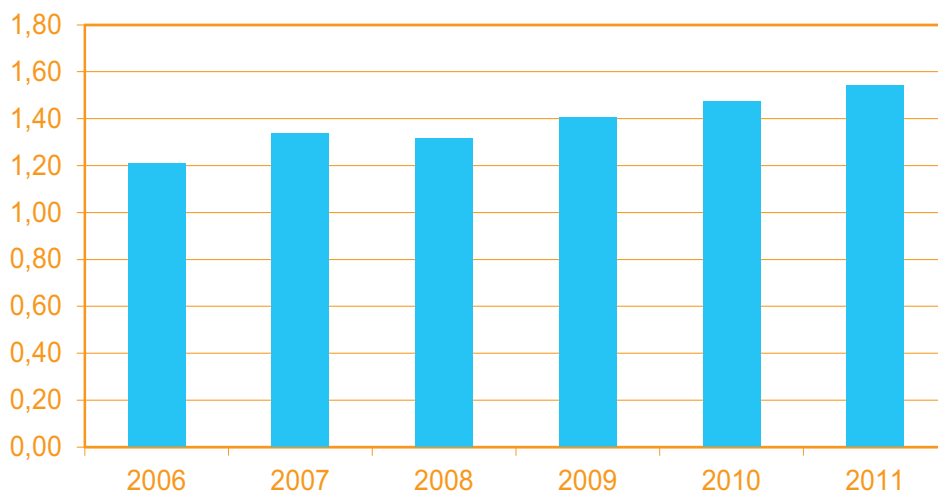
**Fuente:** Estimaciones propias basadas en simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España

Por otra parte, y como se aprecia en la última fila del *Cuadro 10*, la ausencia del POLCD habría reducido la tasa media anual de crecimiento del consumo privado, durante los años 2005-2011 en 0,001 puntos porcentuales. Por consiguiente, nuestros resultados indican que las acciones acometidas bajo el POLCD, habrían ayudado a que el comportamiento de este decisivo componente de la demanda nacional, no fuese mucho más adverso durante este período, lo que hubiese complicado aún más la evolución de la actividad y del empleo.

Por último, un indicador sintético alternativo del impacto probable sobre el consumo de las acciones del POLCD, se deduce del

multiplicador, que viene dado por el cociente, año a año, entre el incremento en el consumo de los hogares y la cuantía del POLCD. Como se aprecia en el *Gráfico 8*, el multiplicador del consumo se sitúa en 0,65 en 2006, al 0,79 en 2007, 0,75 en 2008 y 2009, 0,82 en 2010 y 0,00 en 2011. De esta forma, estimamos que el valor medio del multiplicador del consumo fue de 0,77, durante los años 2006 a 2011, indicando que por cada euro invertido en el POLCD, el consumo privado habría aumentado en 88 céntimos, de los que 50 céntimos corresponderían a la cuantía procedente de la **Unión Europea**, 7 céntimos a la contribución de las Administraciones Públicas españolas, y 20 céntimos las aportaciones realizadas por las entidades participantes.

GRÁFICO 8  
MULTIPLICADOR DEL CONSUMO PRIVADO



*Nota:* Ratio entre incremento del consumo privado y acciones del POLD en millones de euros

*Fuente:* Estimaciones propias basadas en simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España

### 3.4. EFECTOS SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Con objeto de evaluar los efectos del **POLCD** sobre las finanzas públicas, el *Cuadro 11* y el *Gráfico 9* ofrecen los resultados obtenidos en términos de la capacidad o necesidad de financiación, de las Administraciones Públicas. Como se aprecia, esta variable ha sido positiva (superávit) con el POLCD en los años 2006 y 2007, ascendiendo a 19.057 y 20.057 millones de euros, respectivamente, mientras que dicho superávit habría sido, durante esos mismos años, 19 y 24 millones de euros menor si no se hubiesen llevado a cabo las acciones comprometidas en el POLCD. A partir del año 2008 la ratio ha sido negativa (déficit),

pero en ausencia del POLCD hubiese sido 28 millones de euros más deficitaria en 2008, 23 millones de euros mayor desde 2009 a 2011. De esta forma, mientras que la necesidad media de financiación pública, durante los años 2006 a 2011 fue de 52.626 millones de euros, estimamos que esta relación deficitaria se habría incrementado en 23 millones de euros en ausencia del POLCD (ascendiendo a 52.650 millones). Así pues, de las simulaciones realizadas se desprende, que la realización de las medidas contempladas en el POLCD no habría dificultado significativamente el cumplimiento de los compromisos de austeridad fiscal, asumidos en el seno de la **Unión Europea**, frente a un escenario alternativo de ausencia del POLCD.

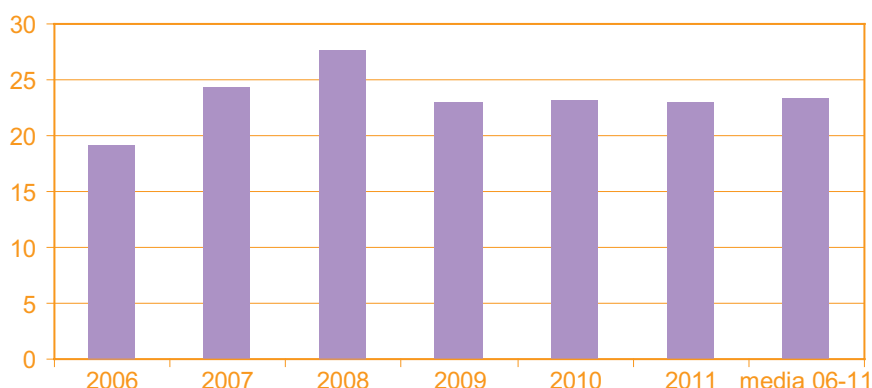
CUADRO 11  
EFECTO DEL POLCD SOBRE EL DÉFICIT PÚBLICO

	con POLCD	sin POLCD	Diferencia
2005	8752	8752	0
2006	19844	19825	19
2007	20057	20033	24
2008	-45162	-45190	28
2009	-117306	-117329	23
2010	-98227	-98250	23
2011	-94963	-94986	23
media 06-11	-52626	-52650	23

*Nota:* Millones de euros

**Fuente:** Elaboración propia a partir de las simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España

GRÁFICO 9  
EFECTO DEL POLCD SOBRE EL DÉFICIT PÚBLICO



**Nota:** Desviación millones de euros respecto al escenario de referencia (sin POLCD)

**Fuente:** Estimaciones propias basadas en simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España

Este comportamiento en la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas, es el reflejo del comportamiento de los ingresos y gastos públicos. Respecto a los ingresos, los resultados de nuestras simulaciones sugieren que, tal y como se muestra en el Cuadro 12 y en el Gráfico 10, la realización del POLCD generaría un incremento de 31 millones en los ingresos públicos en

el año 2006, 39 millones en el año 2007, 44 millones en 2008, 40 millones en 2009, 39 millones en 2010 y 2011. De esta forma, estimamos que el POLCD habría generado un aumento medio de los ingresos públicos, de 39 millones de euros durante el periodo 2006-2011, frente a un escenario de ausencia del POLCD (392.761 millones con POLCD, frente a 392.723 sin POLCD).

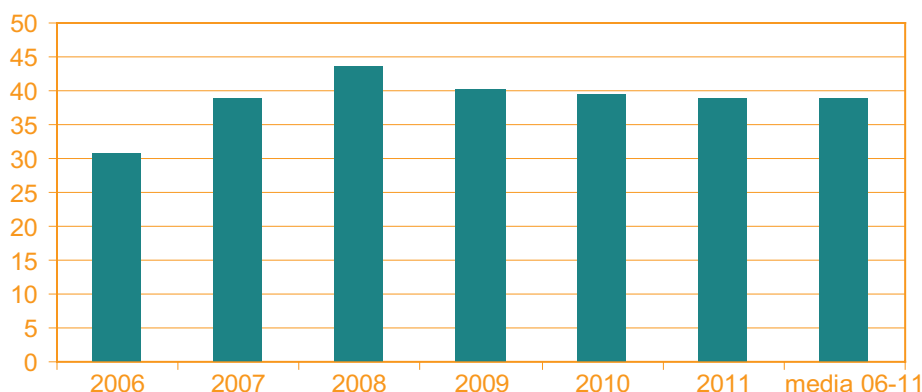
CUADRO 12  
EFECTO DEL POLCD SOBRE LOS INGRESOS PÚBLICOS

	con POLCD	sin POLCD	Diferencia
2005	358135	358135	0
2006	397720	397689	31
2007	432808	432764	44
2008	404076	404032	44
2009	365382	365342	40
2010	379497	379458	39
2011	377085	377046	39
media 06-11	392761	392722	39

**Nota:** Millones de euros

**Fuente:** Elaboración propia a partir de las simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España

GRÁFICO 10  
EFECTO DEL POLCD SOBRE LOS INGRESOS PÚBLICOS



**Nota:** Desviación en puntos porcentuales respecto al escenario de referencia (sin reformas)

**Fuente:** Elaboración propia a partir de las simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España

En particular, tal y como se aprecia en los Cuadros 13 a 16 y en el Gráfico 11, nuestras simulaciones sugieren que, como consecuencia de estos aumentos en las bases imponibles derivados de la implementación del POLCD, se registraría un incremento medio durante los años 2006 a 2011 de 10 millones de euros en la recaudación por impuestos directos, (impuestos corrientes sobre la renta,

el patrimonio, etc.), de 11 millones en los ingresos por impuestos indirectos, (impuestos sobre la producción y las importaciones) y de 10 millones en las cotizaciones de la seguridad social, además de 7 millones en otros ingresos, (producción de mercado, rentas de la propiedad y transferencias de capital).

CUADRO 13  
EFECTO DEL POLCD SOBRE LA IMPOSICIÓN DIRECTA

	con POLCD	sin POLCD	Diferencia
2005	99105	99105	0
2006	114814	114809	5
2007	135783	135772	11
2008	117584	117572	12
2009	101010	100998	12
2010	99442	99430	12
2011	102622	102613	10
TCA 05-11	0,583	0,581	0,002
media 06-11	113727	113716	10

**Nota:** Millones de euros

**Fuente:** Elaboración propia a partir de las simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España

**CUADRO 14**  
**EFFECTO DEL POLCD SOBRE LA IMPOSICIÓN INDIRECTA**

	con POLCD	sin POLCD	Diferencia
2005	110963	110963	0
2006	121417	121408	9
2007	123492	123482	10
2008	108083	108072	11
2009	91545	91535	10
2010	107806	107794	12
2011	106842	106832	10
TCA 05-11	-0,629	-0,630	0,002
media 06-11	110469	110458	10

*Nota:* Millones de euros

**Fuente:** Elaboración propia a partir de las simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España

**CUADRO 15**  
**EFFECTO DEL POLCD SOBRE LAS COTIZACIONES SOCIALES**

	con POLCD	sin POLCD	Diferencia
2005	117447	117447	0
2006	127104	127093	11
2007	136752	136740	12
2008	143103	143091	12
2009	140327	140316	11
2010	139977	139969	8
2011	128210	128204	6
TCA 05-11	1,4721	1,4714	0,001
media 06-11	137453	137442	11

*Nota:* Millones de euros

**Fuente:** Elaboración propia a partir de las simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España



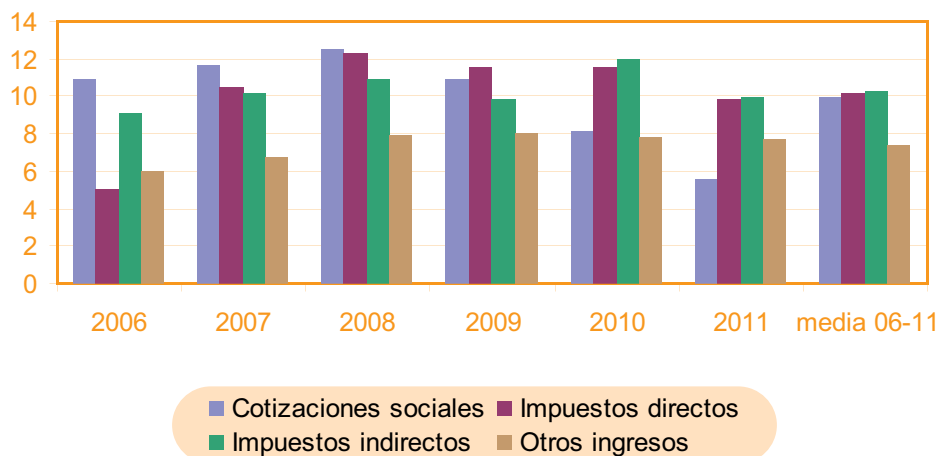
**CUADRO 16**  
**EFFECTO DEL POLCD SOBRE OTROS INGRESOS PÚBLICOS**

	con POLCD	sin POLCD	Diferencia
2005	30620	30620	0
2006	34385	34379	6
2007	36781	36774	7
2008	35306	35298	8
2009	32500	32492	8
2010	32272	32264	8
2011	39411	39403	8
media 06-11	35109	35102	7

*Nota: Millones de euros*

**Fuente:** *Elaboración propia a partir de las simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España*

**GRÁFICO 11**  
**DESGLOSE DEL EFECTO DEL POLCD SOBRE LOS INGRESOS PÚBLICOS POR CATEGORÍAS**



*Nota: Desviación en puntos porcentuales respecto al escenario de referencia (sin reformas)*

**Fuente:** *Elaboración propia a partir de las simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España*

Por su parte, de los resultados presentados en el *Cuadro 17*, se desprende que la realización del POLCD aumentaría los gastos de las Administraciones Públicas en 12 millones en el año 2006, 15 millones en 2007, 16 millones en 2008, 17 millones en 2009 y 16 millones en 2010 y 2011. En cuanto al desglose de estos gastos, en el *Gráfico 12* se observa que la financiación del POLCD, por parte de las Administraciones

Públicas españolas, supone de media en el período 2006-2011 un gasto de 4 millones de euros, mientras que los gastos en otros conceptos (consumos intermedios, formación bruta de capital, remuneración de los asalariados, etc.) experimentan un aumento promedio de 12 millones de euros, situándose el incremento medio del gasto público durante este período en 15 millones de euros.

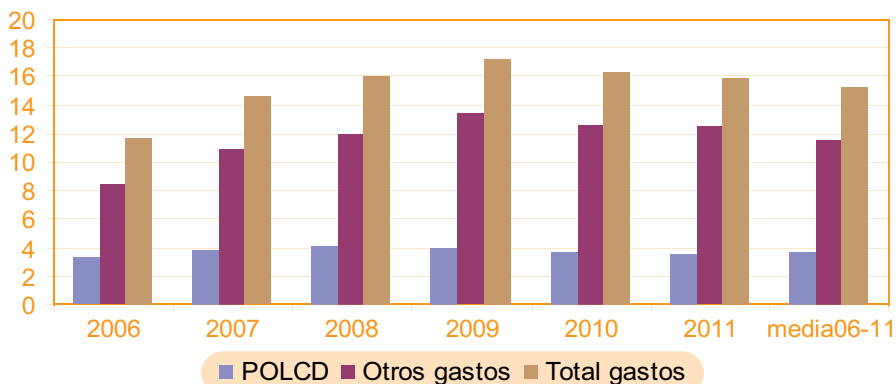
**CUADRO 17**  
**EFFECTO DEL POLCD SOBRE OTROS INGRESOS PÚBLICOS**

	con POLCD	sin POLCD	Diferencia
2005	349383	349383	0
2006	377876	377864	12
2007	412751	412736	15
2008	449238	449222	16
2009	482688	482671	17
2010	477724	477708	16
2011	472048	472032	16
media 06-11	445388	445372	15

*Nota:* Millones de euros

*Fuente:* Elaboración propia a partir de las simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España

**GRÁFICO 12**  
**EFFECTO DEL POLCD SOBRE LOS GASTOS PÚBLICOS**



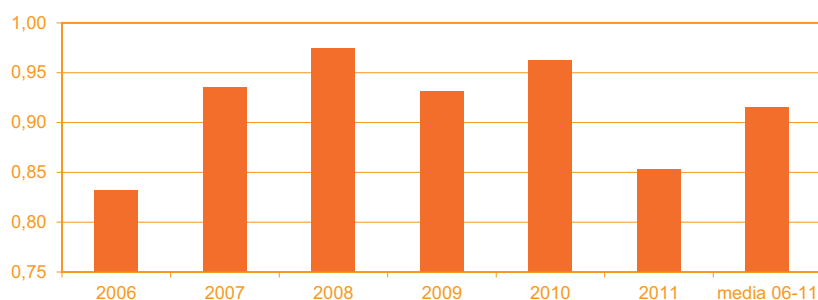
*Nota:* Desviación millones de euros respecto al escenario de referencia (sin POLCD)

*Fuente:* Estimaciones propias basadas en simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España

Cabe destacar el hecho de que, como se aprecia en el *Gráfico 13*, la ratio entre ingresos públicos totales y coste total del POLCD se sitúa en 0,83 puntos porcentuales en 2006, 0,94 puntos en 2007, 0,97 puntos en 2008, 0,93 puntos en 2009, 0,96 puntos en 2010 y 0,85 puntos en 2011. Así pues, se obtiene una relación media de 0,91 para esta ratio, durante el período 2006-2011, lo que sugiere que de cada

euro invertido en el POLCD, se recuperarían 91 céntimos por medio de retornos fiscales de diversa naturaleza, de los que 59 céntimos corresponderían a la cuantía procedente de la Unión Europea, 8 céntimos a la contribución de las Administraciones Públicas españolas, y 25 céntimos las aportaciones realizadas por las entidades participantes.

GRÁFICO 13



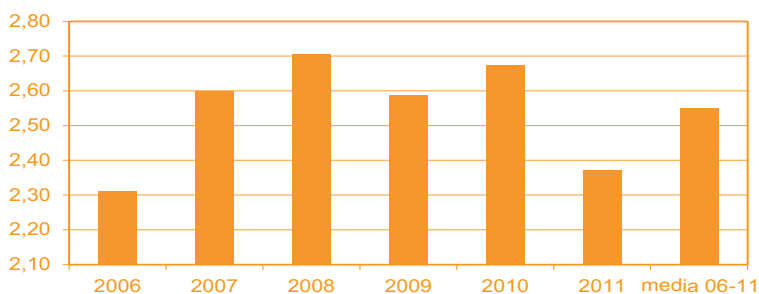
*Nota:* Ratio entre el incremento en los ingresos públicos y el coste total del POLD en millones de euros

*Fuente:* Estimaciones propias basadas en simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España

Por su parte, en el *Gráfico 14* se ofrece la tasa de retorno del gasto nacional del POLCD. (medida por la ratio de ingresos públicos totales sobre la financiación nacional). Como se observa, el valor medio de tasa es de 2,55 euros por euro nacional invertido, lo que

teniendo en cuenta la contribución de cada una de sus componentes, se desglosaría en 68 céntimos correspondientes a la contribución de las Administraciones Públicas españolas, y 1,87 céntimos las aportaciones realizadas por las entidades participantes.

GRÁFICO 14



*Nota:* Ratio entre el incremento en los ingresos públicos y el coste nacional del POLD en millones de euros

*Fuente:* Estimaciones propias basadas en simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España

## 4. CONCLUSIONES

En este informe se ha ofrecido una estimación cuantitativa, del orden de magnitud verosímil, de los efectos que las acciones acometidas bajo el **POLCD** puedan haber tenido sobre las variables macroeconómicas claves de España, durante los años 2006 a 2011. Para ello, hemos utilizado un modelo macroeconómico con el fin de captar adecuadamente los distintos canales, a través de los cuales se manifiestan las acciones analizadas.

Dicho modelo constituye una representación simplificada de la economía española, que recoge tanto las principales relaciones de comportamiento de sus unidades fundamentales, (los hogares, las empresas y las Administraciones Públicas), como las identidades contables básicas que rigen los flujos, y los fondos originados entre dichas unidades.

Las acciones e inversiones realizadas con cargo al POLCD, tienen un doble efecto sobre la economía española. Por una parte, las cantidades programadas suponen un estímulo para la economía, de la mano de un mayor gasto, que se transmite directamente en la demanda y por tanto, en la producción, el empleo, el consumo y las finanzas públicas. Por otra parte, las actuaciones realizadas en capital físico (edificios, maquinarias y herramientas) y en capital humano, (incremento en la cualificación y empleabilidad de las personas atendidas) generan efectos de oferta, que actúan a través de las mejoras en productividad de los factores priva-

dos (capital y trabajo), que se traducen en reducciones de los costes e incrementos en la competitividad, estimulando a su vez significativamente la producción agregada de la economía española.

El modelo econométrico genera simulaciones, que permiten examinar el comportamiento de una economía española contrafactual, que se hubiese observado en el caso de no haberse llevado a cabo el POLCD. El comportamiento de esta economía sin POLCD, se compara con la economía española efectivamente observada en la realidad, que sí ha recibido las actuaciones del POLCD, de modo que sus diferencias indican el efecto del POLCD, sobre las variables macroeconómicas más importantes.

El *Cuadro 18* recoge el resumen de los principales resultados, de este ejercicio de evaluación macroeconómica del POLCD.

Como puede apreciarse, las simulaciones realizadas indican que durante el período 2006 a 2011 el POLCD:

Habría dado lugar a un impulso promedio a la producción agregada de la economía de **56 millones de euros**, lo que supone habría generado un **incremento de la producción española en 1,38 euros** por euro invertido.

Habría incrementado en **34 millones de euros**, el consumo medio de las familias españolas, lo que implica un **multiplicador de 0,77 céntimos** por cada euro invertido.

Habría mantenido o generado una media de **3.279 empleos equivalentes a tiempo completo**, de los cuales **861 serían directos** (trabajadores del propio programa y beneficiarios empleados) y **2.418 serían empleos indirectos** en el resto de sectores productivos.

Habría mantenido o generado un total acumulado de **19.673 contratos anuales a tiempo completo**, de los cuales **5.167 serían directos** y **14.673 serían indirectos**.

Habría contribuido a una **reducción media de la tasa de paro** de 0,016 puntos porcentuales.

Habría supuesto un **descenso medio del déficit público de 23 millones de euros**, fruto de una subida media de **39 millones de euros en los ingresos públicos** y de **15 millones en los gastos públicos**.

Habría aumentado en **10 millones de euros la recaudación** media por impuestos directos (impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etcétera).

Habría generado una elevación de **10 millones de euros en la recaudación** media por **impuestos indirectos** (impuestos sobre la producción y las importaciones).

CUADRO 18  
RESUMEN DE LOS EFECTOS DEL POLCD SOBRE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

	variaciones medias 2006-2010	variaciones acumuladas 2006-2010
Producción agregada (millones de euros)	56	340
Consumo (millones de euros)	34	207
Empleo directo (contratos anuales equivalentes a tiempo completo)	861	5167
Empleo indirecto (contratos anuales equivalentes a tiempo completo)	2418	14506
Empleo total (contratos anuales equivalentes a tiempo completo)	3279	19673
Tasa de paro (porcentaje)	-0,016	
Déficit público (millones de euros)	-23	-140
Ingresos públicos (millones de euros)	39	232
Gastos públicos (millones de euros)	15	92
Impuestos directos (millones de euros)	10	61
Impuestos indirectos (millones de euros)	10	62
Cotizaciones sociales (millones de euros)	11	60
Prestaciones no contributivas (millones de euros)	-9	-56

*Nota:* Desviación al escenario de referencia (sin POLCD)

**Fuente:** Elaboración propia a partir de las simulaciones realizadas con el modelo HERMIN-España

Habría dado lugar a un incremento de **11 millones de euros** en la recaudación media por **cotizaciones sociales**.

Habría originado un **ahorro medio de 9 millones de euros** por sustitución de prestaciones no contributivas, **por puestos de trabajo directos**.

Como indicador de síntesis, cabe destacar que nuestras simulaciones sugieren que **de cada euro invertido en el POLCD, se recuperarían 91 céntimos** por medio de retornos **fiscales de diversa naturaleza**, de los que **59 céntimos** corresponderían a la cuantía procedente de la **Unión Europea**, **8 céntimos** a la contribución de las **Administraciones Públicas españolas**, y **25 céntimos** las aportaciones realizadas por las **entidades participantes**, lo que a su vez implica una **tasa de retorno del gasto nacional** (medida por la ratio de ingresos públicos totales, sobre la financiación nacional) **de 2,55 euros por cada euro nacional** (público y privado) **invertido**.

Como en todo trabajo empírico, las limitaciones derivadas de los distintos supuestos que hemos ido adoptando a lo largo del trabajo, conllevan a que los valores obtenidos deben interpretarse con la debida cautela (especialmente cuando se basan en "contrafactuales" de situaciones que no han ocurrido), por lo tanto, de los resultados de nuestras simulaciones se deduce que las acciones desarrolladas bajo el POLCD, por las instituciones **Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano**, no sólo habrían contribuido a la inserción laboral de determinados

colectivos en situación o riesgo de exclusión, sino que habrían **constituido un elemento dinamizador de la economía española en su conjunto, manteniendo la actividad productiva y contribuyendo al mantenimiento del empleo**, sin empeorar significativamente las finanzas públicas durante el período analizado.

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

**Barry, F., Bradley, J., Hannan, A., McCartan, J. y Sosvilla-Rivero, S.** (1997): *Single Market Review*.

*w: Aggregate and regional aspects: The Cases of Greece, Ireland, Portugal and Spain.* Luxemburgo: **Office for Official Publications of the European Communities**.

**Bradley, J. y Fitzgerald, J.** (1988): *Industrial Output and Factor Input Determination in an Econometric Model of a Small Open Economy*, *European Economic Review*, Vol. 32, pp. 1227-1241.

**Bradley, J., Modesto, L. y Sosvilla-Rivero, S.** (1995A): *HERMIN: A Macroeconomic Modelling Framework for the EU Periphery*, *Economic Modelling*, Vol. 12, pp. 221-247.

**Bradley, J., Modesto, L. y Sosvilla-Rivero, S.** (1995B): *Similarity and Diversity in the EU Periphery: A HERMIN-Based Investigation*, *Economic Modelling*, Vol. 12, pp. 313-322.

**Corujedo, I., García, E. y Martínez, J.** (1992): *Educación y Rentas. Una Aplicación a la Enseñanza Media en España: Una Nota*, *Investigaciones Económicas*, Vol. 16, pp. 299-304.

**Deaton, A. y Muelbauer, J.** (1980): *An Almost Ideal Demand System*. *The American Economic Review*, Vol. 70, pp. 312-326.

**de la Fuente, A. y Doménech, R.** (2006): *Human Capital in Growth Regressions: How*

*Much Difference Does Data Quality Make?*, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 4, pp. 1-36.

**Díaz Ballesteros, A. y García García, E.** (2011): *Base de Datos Macroeconómicos de España-BDMACRO*, **Ministerio de Economía y Hacienda**. Última fecha de actualización: Mayo de 2011.

**European Commission** (2001): *Statistical Annex of European Economy*, *European Commission*, Bruselas.

**European Commission** (2012): *Autumn 2012 European Economic Forecast*, *European Commission*, Bruselas.

**Galindo Martín, M. A., Rubio Guerrero, J. J. y Sosvilla Rivero, S.** (2012): *El Régimen Fiscal de las Instituciones Sin Fin de Lucro y del Mecenazgo: Impacto Macroeconómico de Diferentes Escenarios de Incentivo Fiscal al Mecenazgo*. Madrid: **PWC-Fundación ONCE**.

**Gómez, M., Hernández, J., Martín, E. M. y Sosvilla-Rivero, S.** (2012): *La Atención a la Dependencia: Estimaciones del Gasto Presupuestario y de Sus Efectos Macroeconómicos*, *Presupuesto y Gasto Público*, No. 66, pp. 127-148.

**Herce, J. A. y Sosvilla Rivero, S.** (1994): *The Effects of the Community Support Framework 1994-99 on the Spanish Economy: An Analysis Based on the HERMIN Model*, *Documento de Trabajo 94-10R*, FEDEA.

**Herce, J. A. y Sosvilla Rivero, S.** (1995A): *HERMIN Spain, Economic Modelling*, Vol. 12, pp. 295-311.

**Herce, J. A. y Sosvilla Rivero, S.** (1995B): *Infraestructuras y Marco de Apoyo Comunitario 1994-99: Sus Efectos Económico*, *Economistas*, Núm. 64, pp. 552-557.

**Herce, J. A. y Sosvilla Rivero, S.** (1996): *Efectos Macroeconómicos del Marco de Apoyo Comunitario 1994-99: Un Analisis Basado en el Modelo HERMIN*, *Información Comercial Española*, No. 751, pp. 148-156.

**Herce, J. A. y Sosvilla-Rivero, S.** (1998): *Macroeconomic consequences of population ageing in Spain: A preliminary evaluation*. Ponencia presentada en la XIIth Annual **Conference de la European Society of Population Economics**, Amsterdam.

**Labeaga, J. M., Ortega, C., Herce, J. A. y Sosvilla-Rivero, S.** (2006): *El Sistema Nacional de Dependencia: Evaluación de sus Efectos sobre el Empleo*, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, No. 60, pp. 167-198.

**Layard, R., Nickell, S. y Jackman, R.** (1991): *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford: Oxford University Press.

**Mankiw, N. G., Romer, D. y Weil, D. N.** (1992): *A contribution to the Empirics of Economic Growth*, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, pp. 407-437.

**Martín, C., Herce, J. A., Sosvilla Rivero, S. y Velázquez, J.** (2002): *La Ampliación de la Unión Europea: Efectos sobre la Economía Española*, *Servicio de Estudios de "la Caixa"*, Colección Estudios e Informes No. 27.

**Mincer, J.** (1974): *Schooling, Experience and Earnings*, *Columbia University Press*, Nueva York.

**San Segundo, M. J. y Toharia, L.** (1993): *The Evaluation of Structural Funds Interventions in favour of Human Resources in Objective 1 Regions*, Comisión de las Comunidades Europeas (DG-V).

**Rodríguez Cabrero, G., García Serrano, C. y Toharia, L.** (2009): *Evaluación de las Políticas de Empleo para Personas con Discapacidad y Formulación y Coste Económico de Nuevas Propuestas de Integración Laboral*, Grupo editorial Cinca, Madrid.

**Sosvilla Rivero, S.** (2004): *Efectos de las Ayudas Europeas sobre las Regiones Objetivo 1 Españolas: Un análisis Basado en el Modelo Hermin*, *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, No. 12, pp. 136-155.

**Sosvilla-Rivero, S.** (2007A): *Políticas de atención de larga duración: tercera edad y dependencia*, en *El Estado de Bienestar ante los nuevos riesgos sociales*, *Ekonomi Gerizan XIV* (Bilbao: Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras), pp.169-178.

**Sosvilla-Rivero, S.** (2007B): *La economía española y la política de cohesión europea*, *Información Comercial Española*, No. 837, pp. 211-230



**Sosvilla-Rivero, S.** (2011): *Evaluación de los Efectos Económicos de Reformas Fiscales en la Imposición Indirecta del Sector de la Alimentación y Bebidas*. Madrid: Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas.

**Sosvilla-Rivero, S. y Alonso Meseguer, J.** (2005): *Estimación de una Función de Producción MRW para la Economía Española, 1910- 1995*, *Investigaciones Económicas*, Vol.29, pp. 609-624

**Sosvilla-Rivero, S. y Alonso Meseguer, J.** (2008): *Human Capital in Spain: An Estimate of Educational Attainment*, *Applied Economics*, Vol. 40, pp. 1005-1013.

**Sosvilla-Rivero, S. y García, E.** (2006A): *Efectos de las Ayudas Europeas sobre la Economía Española, 2000-2006: Un Análisis Basado en el Modelo Hermin*, *Documento de Trabajo* 2006-04, FEDEA.

**Sosvilla-Rivero, S. y García, E.** (2006B): *Efectos de las Ayudas Europeas sobre la Economía Madrileña 2007-2013: Un Análisis Basado en el Modelo Hermin*, *Documento de Trabajo* 2006-07, FEDEA.

**Sosvilla Rivero, S. y Herce, J. A.** (1998): *Efectos Macroeconómicos del Mercado Único Europeo*, *Economía Industrial*, No. 322, pp. 11-21.

**Sosvilla Rivero, S. y Herce, J. A.** (2008): *European Cohesion Policy and the Spanish Economy: A Policy Discussion Case*, *Journal of Policy Modeling*, Vol. 30, pp. 559-570.

**Sosvilla-Rivero, S., Bajo Rubio, O. y Díaz Roldán, C.** (2006): *Assessing the Effectiveness of EU's Regional Policies: A New Approach*, *European Planning Studies*, Vol. 14, pp. 383-396.

**Sosvilla-Rivero, S., Avilés, A., Murillo, E., Ordóñez, J. M. y Herce, J. A.** (2004): *Andalucía y la Política Regional Europea. Colección Pablo de Olavide*, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía. Sevilla.

# TERCERA PARTE: IMPACTO INSERCIÓN LABORAL

María Ángeles Davia (UCLM)  
Carlos García Serrano (UAH)

## RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de este capítulo es evaluar el grado de implantación y de eficiencia, de las medidas que favorecen la inserción laboral de los participantes en el POLCD, que han recibido atención a través de cuatro entidades: **Cruz Roja**, **Cáritas**, **Fundación Secretariado Gitano** y **Fundación ONCE** (Inserta). En el marco de este *Programa*, dichas entidades han llevado a cabo acciones de varios tipos, que han tenido entre sus principales objetivos contribuir a aumentar la empleabilidad de los participantes, así como tratar de conseguir un incremento de su participación en el mercado de trabajo, y en particular, en el empleo.

En concreto, en este capítulo se evalúa la eficacia en el logro de este último objetivo, en el periodo 2007-2011 utilizando microdatos, es decir, información individual referida a los participantes en el POLCD. Para ello, las cuatro entidades han puesto a disposición del equipo evaluador una extraordinaria herramienta de trabajo, pues ha permitido, tras un proceso de anonimización<sup>1</sup>, trabajar con los ficheros de microdatos que registran las características de los participantes y de las acciones que han recibido en el citado periodo, así como los empleos que han conseguido y las características de estos últimos.

.....  
1 La anonimización consiste en la asignación de un número identificativo único a cada persona, que no tiene que ver con el DNI, ni con cualquier otro documento personal, lo que impide al investigador saber quién es esa persona, pero a la vez permite enlazar la información individual existente en diversos ficheros.

Aunque las bases de datos de cada entidad son diferentes, se ha realizado un esfuerzo por tratar de ofrecer el mismo tipo de información, con objeto de llevar a cabo un estudio lo más homogéneo posible para cada una de ellas (en informes individuales), así como un análisis agregado del total de participantes.<sup>2</sup> Evidentemente, este último estudio no abarca todas las características posibles de los participantes, debido a que no todas las entidades disponen de las mismas variables, pero también a que la información se introduce o clasifica, de manera distinta en variables iguales o similares. En cualquier caso, es posible llevar a cabo un **análisis de los principales resultados agregados para diversas características socio-demográficas relevantes, como es el género, la edad, el nivel de estudios, el país de nacimiento y la discapacidad.**

**Las acciones que estas entidades llevan a cabo, con el objeto de mejorar la empleabilidad de los participantes y su acceso al empleo en el POLCD, son de tres tipos: orientación, formación e intermediación.** La primera contempla una serie de entrevistas de diagnóstico, información y asesoramiento, y también de seguimiento, incluso una vez en el empleo. El segundo tipo de medida, la formación, se refiere a la participación en cursos de formación organizados por las entidades, y a los que las personas acuden con el objeto de mejorar, tanto competencias generales, como otras más específicas, vincu-

ladas a ocupaciones o sectores de actividades concretas. Por último, el tercer tipo de medidas representa quizá, la forma más directa de apoyo a la transición hacia el empleo de los participantes del POLCD, al poner en contacto a estas personas en calidad de demandantes de empleo, con las empresas e instituciones que ofrecen puestos de trabajo (los potenciales empleadores), que necesitan cubrir vacantes y están llevando a cabo un proceso de selección de personal.

**Hay que señalar que las acciones de orientación individual, formación e intermediación laboral, son aquéllas que todas las entidades llevan a cabo con una metodología que presenta puntos comunes, lo suficientemente homogéneos como para poder resumir en una sola cifra, los esfuerzos realizados desde las cuatro entidades.**

Cabe destacar, no obstante, que sumando este tipo de actuaciones, no se recoge en su total intensidad toda la actividad desarrollada por parte de las mismas porque, por razones de homogeneidad, se ha dejado fuera la orientación grupal, que es un elemento clave en la orientación, que desarrolla una de las entidades. También queremos subrayar que, por la misma razón, no hemos podido incorporar la información correspondiente a 2006, porque en una de las entidades ésta no tenía una calidad óptima para ese año, de modo que se ha iniciado su explotación en 2007, lo que significa que las sumas de los esfuerzos de las cuatro entidades, se registran únicamente desde esta fecha. No hacerlo así habría supuesto falta de comparabilidad entre los datos de 2006, que corresponderían a tres entidades, y los de 2007 en adelante, ya

.....  
2 Los informes individuales de cada entidad se pueden descargar en las respectivas páginas web de las entidades:..... Poner enlaces a los informes individuales

vinculados a las cuatro entidades. Por tanto, en el análisis que sigue falta un tipo de actividad (la orientación grupal) y un año de observación (2006).

La estructura del capítulo es la siguiente: el primer punto realiza una breve descripción de los ficheros utilizados por parte del equipo investigador, (la presentación más detallada se ofrece en el *Anexo 1*) y presenta los resultados obtenidos en el análisis agregado, sin hacer mención a los resultados individuales de cada entidad, que figuran en cada uno de los informes mencionados. El segundo punto se centra en la incidencia agregada de las medidas de orientación, formación e intermediación laboral, y en la relación entre dicha incidencia y las características de los participantes en el POLCD, así como en las características principales (el perfil) de la población, que participa en cada una de las medidas. El tercer punto examina las transiciones agregadas al empleo de los participantes, es decir, la tasa de acceso al empleo que logran tener año a año como resultado de la acción intermediadora de las entidades. El cuarto punto está dedicado a las características de los empleos que consiguen los participantes. El quinto punto recoge un análisis particular, referido a la posible permanencia en el programa de los participantes en el POLCD. Finalmente, se proporciona el resumen y las conclusiones principales del capítulo.

Uno de los resultados fundamentales de la evaluación es que a lo largo del tiempo **se ha incrementado el número de participantes**, como consecuencia de la combinación de dos hechos: **un esfuerzo cada vez más intenso** por parte de las entidades y las **necesidades cada vez más agudas en la socie-**

**dad española**; este incremento se traduce en que con el avance de la crisis ha **aumentado el peso relativo de los varones, de las personas menos cualificadas** (sin estudios o con estudios obligatorios) **y de quienes tienen 40 años o más de edad.**

A pesar del contexto de crisis, **el número de empleos** correspondientes a acciones de intermediación, **ha aumentado a lo largo de todo el periodo.** El tránsito hacia el empleo está formado por una proporción mayoritaria de mujeres, de adultos en edades centrales (25-39 años) y de personas sin estudios, o con estudios obligatorios. La mayor parte de empleos son de carácter temporal, de muy corta duración, y se concentran en ocupaciones no cualificadas, en comercio y restauración, y en ocupaciones de cualificación media. Si bien se distribuyen de forma bastante diversa, entre empresas de diversos tamaños y naturaleza jurídica.

**Las recomendaciones principales se orientan a: (1) mantener y, si es posible, incrementar el esfuerzo en el apoyo a las personas con menores niveles de estudio. (2) Mantener la combinación de acciones de diverso tipo e insistir en la intermediación laboral, independientemente de lo que se pueda reforzar en el futuro la formación y la orientación. (3) Fomentar en la medida de lo posible la realización de prácticas en los cursos de formación.** También se recomienda armonizar, en mayor medida, los sistemas de recogida de información de las entidades, para facilitar posteriores estudios, así como intensificar la recogida de datos, de cara a profundizar el análisis en el futuro de nuevas variables.

## I. PRESENTACIÓN DE LA BASE DE DATOS

---

Este estudio se ha podido llevar a cabo gracias a la disponibilidad de una herramienta (realmente cuatro, una por entidad), que ha permitido hacerlo. Cada una de las entidades ha ofrecido el contenido de todos los ficheros informáticos, donde está alojada la información, que incorporan en sus aplicaciones informáticas los trabajadores y los voluntarios de las entidades. Los ficheros han sido debidamente anonimizados (para impedir la identificación personal de las personas), y preparados en un formato que ha facilitado el enlace de la información de participantes, acciones recibidas y resultados en términos de empleabilidad durante el periodo 2007-2011. Estos ficheros han venido segmentados del siguiente modo en todas las entidades.

En primer lugar, se ha recibido información relativa a los participantes en el momento en que se dan en alta en el sistema. Esta información es relativamente homogénea entre entidades y recoge indicadores sociodemográficos esenciales, como el sexo, la edad, el nivel educativo, el estado civil, el país de nacimiento y algunas características, que identifiquen al grupo de población, en cuanto a necesidades que puede tener, o tipo de atención que pueda necesitar en un momento dado.

En segundo lugar, las entidades han generado ficheros que contienen cada acción de orientación, en ocasiones diferenciando si es en grupo o de carácter individual, y con cierta información acerca del

contenido de estas sesiones, (vinculadas al empleo, a la formación, etc.).

En tercer lugar, las entidades han volcado la información relativa a sus cursos de formación (duración, contenido, existencia de prácticas en empresa), y a la presencia de cada participante en cada curso, indicando el resultado de la participación en dicho curso, (lo que permite diferenciar las personas que participan en un curso y lo finalizan satisfactoriamente, de las demás).

En cuarto lugar, las entidades han preparado ficheros individuales con las medidas de intermediación con empleadores, cuyas características también son conocidas en muchos casos. En las medidas de intermediación, quizá la información más relevante es si el participante acaba logrando un empleo.

Finalmente, las entidades han producido ficheros con los empleos logrados por los participantes, a través de la intermediación laboral, que nos permiten conocer las características de la relación laboral (jornada, tipo de contrato, duración y grupo ocupacional), y las características de los empleadores (esencialmente, naturaleza jurídica, tamaño y sector de pertenencia).

---

## 2. MEDIDAS DE ORIENTACIÓN, FORMACIÓN E INTERMEDIACIÓN: INCIDENCIA Y PERFIL DE LOS PARTICIPANTES

El objetivo de esta sección es describir el número de participantes (personas) y de acciones, así como el perfil de quienes participan en distintas medidas, en particular en orientación individual, formación e intermediación laboral. En cuanto a los niveles de intervención de las entidades, se han estimado de tres formas diferentes, con el objetivo de advertir mejor el alcance de sus intervenciones. Por un lado, se han sumado esfuerzos contabilizando cada acción o intervención por separado (número de observaciones), independientemente de que una misma persona haya participado en varias acciones en un mismo año. Por otro lado, se han considerado a las “personas – año”. Cuando una persona toma parte en varias acciones en un año, se la cuenta únicamente una vez, si bien esta persona puede aparecer varias veces (en varios años) como participante en el **POLCD**. A esta forma de organizar la información la llamamos “personas – año”. La hemos tomado como unidad de medida para describir el perfil de los participantes de medidas a lo largo del tiempo. Finalmente, se utiliza una medida del número de personas que son observadas por primera vez en cada momento: a ellas se las cuenta una sola vez en todo el periodo, únicamente en el momento en que reciben una acción por primera vez.

### 2.1. CARACTERÍSTICAS DE LOS PARTICIPANTES DEL POLCD

El *Cuadro 19* está basado en los ficheros de participantes, y no en el de acciones o intervenciones. Recoge por tanto el número de personas en alta en el sistema por año (observaciones), “personas – año” atendidas y personas atendidas por primera vez. En él se puede advertir un importante avance en atención a los tres indicadores a lo largo del periodo 2007-2011. Si lo miramos desde el punto de vista de actuaciones o intervenciones, sumando todos los esfuerzos de orientación individual, formación e intervención, aparecen más de 47.000 intervenciones en 2007, que alcanzan casi las 73.400 en 2011. En algunos casos, una misma persona participa en varias intervenciones de un tipo en particular en un mismo año. Cuando se corrige por ese factor, hay 44.803 personas atendidas en 2007, que alcanzan la cifra de 66.614 en 2011. Esta es la suma de las personas participantes en cada año en los tres tipos de medidas, de forma que si una persona participa en dos medidas de distinto tipo en un mismo año, se contabiliza dos veces. Finalmente, si atendemos a las personas que toman parte en algún tipo de medida por primera vez (nuevos participantes), 34.160 personas se incorporaron en 2007 frente a 41.694 en 2011.

Entre estos dos momentos, la tendencia hasta 2010 (intervenciones y “personas – año”) o hasta 2009 (personas) es creciente. Registra una pequeña disminución al final del periodo. Esta disminución se corresponde, como se verá más adelante, con una apreciable (pero no intensa) caída en el número de acciones de

intermediación, resultado de las mayores dificultades para llevar a cabo este tipo de medidas, en un contexto de severa crisis de empleo,

en el que necesariamente se reduce el número de vacantes disponibles en las empresas colaboradoras con las entidades.

CUADRO 19  
PARTICIPANTES EN EL POLCD. FICHEROS INDIVIDUALES

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Observaciones</b>					
Varones	18.423	22.335	32.338	33.911	32.923
Mujeres	28.924	31.227	38.739	40.607	40.469
<b>Total</b>	<b>47.347</b>	<b>53.562</b>	<b>71.077</b>	<b>74.518</b>	<b>73.392</b>
<b>Personas – año</b>					
Varones	17.768	21.200	29.952	31.384	30.563
Mujeres	27.035	28.716	34.661	36.205	36.051
<b>Total</b>	<b>44.803</b>	<b>49.916</b>	<b>64.613</b>	<b>67.589</b>	<b>66.614</b>
<b>Personas (observadas por primera vez)</b>					
Varones	14.151	16.522	23.945	22.985	20.637
Mujeres	20.009	19.362	24.377	23.422	21.057
<b>Total</b>	<b>34.160</b>	<b>35.884</b>	<b>48.322</b>	<b>46.407</b>	<b>41.694</b>
<b>% mujeres</b>					
Observaciones	61,1	58,3	54,5	54,5	55,1
Personas - año	60,3	57,5	53,6	53,6	54,1
Personas	58,6	54,0	50,4	50,5	50,5

Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

Al pie del Cuadro 19 se recoge la información distinguiendo entre varones y mujeres. Esto permite advertir, en términos porcentuales, la presencia relativa de mujeres en las tres unidades de medida establecidas: observaciones, “personas-año” y personas. Es interesante este indicador de presencia relativa de mujeres, por dos razones. Si leemos el cuadro de izquierda a derecha, veremos que conforme avanza el periodo de observación, caracterizado por una intensa crisis del empleo

que ha azotado especialmente el empleo masculino en sus inicios (años 2008-2009), disminuye la presencia relativa de mujeres entre los participantes en el **POLCD**, independientemente de la medida que se utilice. Esto apunta a la aparición de nuevos participantes de género masculino como resultado de la crisis de empleo que están padeciendo, lo que resta intensidad a la presencia relativa de mujeres, tradicionalmente mayoritaria.

Por otro lado, una lectura “en vertical” de la información del pie del cuadro, muestra que el peso relativo de las mujeres es más alto en acciones que en “personas – año”, y a su vez también más alto en “personas – año” que en personas. De aquí se deduce que, en términos de personas atendidas, el peso relativo de las mujeres es algo superior al de los varones, hasta finalmente estar equiparadas en una relación de 50-50. Pero las mujeres, de forma decreciente a lo largo del periodo de observación, una vez que participan en el POLCD, toman parte en más acciones que los varones. De ahí que tengan más presencia relativa en las intervenciones individuales que en las personas.

El *Cuadro 20* muestra el perfil de los participantes en cualquier tipo de acción del POLCD en el periodo 2007-2011. La información aquí recogida se refiere a los “participantes – año”, de modo que una misma persona puede ser observada varios años, pero tan solo una vez cada año. Desde el equipo investigador creemos que es la forma más intuitiva de mostrar dicha información. En el resto de cuadros del capítulo seguiremos un esquema semejante: primero mostraremos los niveles de intervención con las tres dimensiones, para posteriormente describir los perfiles de las “personas – año” participantes en cada tipo de acciones por año, independientemente de que hayan tomado parte en varias acciones de un mismo tipo en ese año; en una tercera etapa mostraremos lo que hemos dado en llamar “incidencia relativa” de cada uno de los tipos de acciones, para distintas características socio-demográficas.

La información de este cuadro se refiere únicamente al perfil sobre la base de cinco variables socio-demográficas, que las cuatro entidades tienen en común, y que permiten identificar de forma perfectamente homogénea a todos los participantes en el POLCD. Cada entidad, a su vez, recoge información específica sobre los agentes que le resulta muy útil para su propia gestión, pero que no es homogénea con el resto, y por tanto, no ha podido ser aprovechada aquí. El máximo común denominador que hemos encontrado para las cuatro entidades se corresponde con el género, la edad, el nivel educativo más alto alcanzado, la discapacidad y la nacionalidad (española o no española).

La información que recoge este cuadro arroja los siguientes resultados. Las mujeres son mayoría entre los “participantes – año” a lo largo de todo el periodo, pero su peso relativo cae durante el periodo. En cuanto a la distribución por grupos de edad, los grupos centrales (25-39 y 40-54) son los más numerosos: en 2011 el 43,1% de los participantes tenían entre 25 y 39 años, y el 34,7% tenían entre 40 y 54. A lo largo del periodo de observación se ha producido un ligero cambio en la distribución por edades de la población atendida, lo que se refleja en la disminución del peso relativo de las personas entre 16 y 24 años, que pasa del 19,5 al 15,8%, y el aumento del peso de las personas de 40 a 54 años, que pasa de 29,2 a 34,7%. También se observa, si bien es un colectivo pequeño, un incremento de la presencia de las personas mayores de 54 años, que pasan del 4,7% de “participantes – año” al 6%.



CUADRO 20

## PERFIL DE LOS PARTICIPANTES (PERSONAS - AÑO) EN GENERAL EN CUALQUIER TIPO DE MEDIDAS

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Sexo</b>					
Varones	39,7	42,5	46,4	46,4	45,9
Mujeres	60,3	57,5	53,6	53,6	54,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Edad</b>					
16-24	19,5	18,4	16,4	16,3	15,8
25-39	45,5	44,2	44,9	43,5	43,1
40-54	29,2	31,3	32,7	34,1	34,7
55 y más	4,7	5,1	5,2	5,6	6,0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Nacionalidad</b>					
No español	51,8	52,9	52,6	51,1	52,0
Español	48,2	47,1	47,4	48,9	48,0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Nivel educativo</b>					
Desconocidos	19,7	20,8	22,2	18,0	10,1
Sin estudios	23,6	22,6	22,5	24,5	29,7
Obligatorios	30,6	31,3	31,0	32,8	34,2
Secundaria	19,3	19,0	18,7	19,2	20,1
Universidad	6,8	6,2	5,6	5,4	5,9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Discapacidad</b>					
No	76,8	76,6	73,0	72,2	74,4
Sí	23,2	23,4	27,0	27,8	25,6
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades

El nivel educativo de las personas participantes es relativamente bajo: casi el 30% de las "personas - año" en 2011 no tenían estudios, o no habían alcanzado la educación obligatoria. Esta proporción es mucho más elevada que la que registra la población residente en su conjunto, lo

que se corresponde con las intensas dificultades a las que están sometidas las personas, que ni siquiera cuentan con el nivel educativo básico aceptado, como mínimo para vincularse al mercado de trabajo. Uno de cada cinco participantes tiene estudios secundarios post-obligatorios, y 6 de

cada 100, superiores. Resulta difícil valorar la evolución en la distribución de los distintos niveles educativos en la muestra, porque en un número no desdeñable de los casos no se recoge el nivel educativo, y la proporción de participantes que no registran nivel educativo no es estable (pero afortunadamente, disminuye) a lo largo del periodo. Si tomáramos únicamente los casos que sí registran nivel educativo, encontraríamos una distribución relativamente estable, con una caída del peso relativo de los participantes con educación superior, que se corresponde con un ligero aumento de los participantes sin estudios obligatorios. Esto es un signo de la creciente vulnerabilidad de los menos cualificados.

A pesar de que en el desempleo, resultado de la crisis económica, los inmigrantes tienen un especial protagonismo, el crecimiento en el número de personas atendidas ha sido homogéneo entre personas inmigrantes, cada vez más acuciadas por los problemas económicos, y personas españolas, que conocen mejor las instituciones y los mecanismos de solidaridad y saben cómo acceder a ellos. De ahí que el peso relativo de inmigrantes y españoles se haya mantenido relativamente constante a lo largo del periodo: un 52% de las “personas – año” recogidas en las bases de datos de las entidades, son extranjeras. Puesto que los inmigrantes representan a lo largo del periodo, una proporción mucho menor en el conjunto de la población residente, que en el de la población participante del POLCD, su elevado peso en la población participante significa dos cosas: primero, que este grupo presenta unos problemas económicos y sociales considerablemente más extendidos que en

la población nativa, pero además, y por esa misma razón, la acción de una de las entidades está especialmente volcada en este colectivo, lo que acentúa necesariamente su presencia relativa entre los participantes del POLCD.

Finalmente, en cuanto a la discapacidad, al comienzo del periodo de estudio casi una cuarta parte de las observaciones de “personas – año” correspondían a personas que presentan algún tipo de discapacidad. Este porcentaje creció en los dos años siguientes hasta alcanzar casi el 28%, mientras que en 2011 se produjo una pequeña reducción.

## 2.2. INCIDENCIA AGREGADA Y PERFILES SEGÚN MEDIDAS

---

A continuación se muestra la incidencia de las distintas medidas, como se ha avanzado antes, correspondientes a acciones de tres tipos: orientación individual, formación e intermediación. En la sección anterior la información procedía de los ficheros de los participantes independientemente de las acciones en las que habían tomado parte. Ahora se explotan los tres ficheros que recogen las intervenciones de los tres tipos antes mencionados. Para cada tipo de acciones contamos con tres indicadores. Uno es el número de acciones en sí, medido como intervenciones (que en algunos casos, como por ejemplo en la orientación individual, se repiten varias veces en un mismo año, en un buen número de participantes). El segundo indicador recoge las “personas – año”, lo que implica corregir por el número de participantes, que toman parte en varias acciones de un determinado tipo en el año; esta segunda

unidad de análisis es la que se toma como referencia, a la hora de describir el perfil de participantes en cada tipo de intervención. Finalmente, se muestra el número de personas que han participado por primera vez en cada tipo de medidas; a ellas se las observa únicamente en la primera ocasión en que participan.

Junto con los niveles que recogen la relevancia cuantitativa absoluta de las medidas de uno y otro tipo, también se distingue aquí la incidencia relativa de las distintas medidas. Dicha incidencia relativa se mide del siguiente modo: de todas las personas en alta en cada momento, cuál es el porcentaje que en ese momento (año) participa en medidas de cada tipo. Además, describiremos los perfiles (la composición) de las personas participantes en cada momento (son “personas – año”, personas que pueden repetirse año tras año, pero nos interesan porque marcan el perfil de los participantes en cada momento). Los *Cuadros 21, 24 y 27* recogerán los niveles absolutos de intervención, los *Cuadros 22, 25 y 28* mostrarán los niveles relativos (la incidencia relativa), y los *Cuadros 23, 26 y 29* registrarán los perfiles de los participantes en cada tipo de acción, a lo largo del periodo 2007-2011. Finalmente, una serie de gráficos ofrecerá un resumen de los niveles de incidencia absoluta y relativa, y el perfil de participantes en distintos tipos de acciones.

### 2.2.1. ORIENTACIÓN INDIVIDUAL: INCIDENCIA Y PERFIL DE LOS PARTICIPANTES

Las acciones de orientación individual realizadas con los participantes en el **POLCD**, tienen por propósito la identificación de

objetivos profesionales, la valoración de las competencias y las potencialidades más desarrolladas por los participantes, la correspondencia con las tendencias del mercado de trabajo para identificar objetivos, el apoyo en la toma de decisiones, el desarrollo de habilidades sociales para acceder a un empleo y el asesoramiento sobre las técnicas de búsqueda de trabajo (entrevistas, currículums, etc.).

El *Cuadro 21* recoge el número de actuaciones/medidas de orientación individual (observaciones), las personas a las cuales han afectado cada año (“personas – año”) y las personas vinculadas a estas acciones por primera vez, en cada uno de los años (personas). Destaca el hecho de que los niveles de intervención son muy superiores a los que se vieron en la sección anterior. Esto se debe a que muchas personas toman parte en acciones de orientación individual, que es prácticamente universal, y además un número importante de ellas participa en varias acciones cada año. Por eso el número de acciones (observaciones) de 2011, por ejemplo, 178.252, es mucho mayor que el de personas en alta ese año (73.392, *Cuadro 19*).

Si comparamos las “personas-año” que fueron atendidas en acciones de orientación ese año (62.625), con las “personas-año” totales en alta en el sistema ese año (66.614, *Cuadro 19*), vemos que la orientación individual es una acción de carácter prácticamente universal: son muy pocas las personas que no participan en al menos una acción de orientación individual al año. A su vez, el número de personas que se incorporan al sistema en 2011 (41.694, *Cuadro 19*), es muy parecido al de aquellas que participan por primera vez en orientación individual (40.177), lo que acentúa más aún su carácter (casi) universal.

El número de acciones de orientación individual ha aumentado aproximadamente en un 70% a lo largo del periodo, pasando de 103.188 en 2007, a 178.752 en 2011. A diferencia de lo que ocurría con el número total de participantes, los niveles de orientación individual crecen sin cesar en el periodo de observación, a un buen ritmo, y con la crisis se hacen más necesarias, se realizan con mayor intensidad si cabe que antes. El nivel de coincidencia entre personas y personas vinculadas por primera vez a la orientación individual se puede decir que es del 100% en los dos primeros años del programa, lo que refleja el hecho de que al menos, al inicio de su presencia en el mismo, todas necesariamente pasan por la orientación individual, como parte del proceso que se sigue con ellas en los itinerarios (ya sea para la elaboración de un diagnóstico de necesidades y empleabilidad, un plan de actuación, etc.).

Si hacemos el ejercicio de dividir el número de intervenciones de orientación, entre las personas en alta en cada momento, queda un indicador de intensidad media que se corresponde con el número de acciones que recibiría cada persona al año, si todas participaran en orientación individual, lo cual es una aproximación que se puede considerar bastante realista, al ser la orientación prácticamente universal. Es decir, este cálculo se asemejaría bastante a la intensidad efectiva (número de acciones al año por persona) que podríamos observar, explotando un fichero de microdatos común a las cuatro entidades. Debemos recordar en cualquier caso, que aquí no están incluidas las acciones de orientación grupal por una cuestión de homogeneidad de datos; esto implica que su inclusión habría elevado el número medio de acciones de orientación

por persona, obtenido con los datos que se presenta a continuación.

El resultado de tal ejercicio es el siguiente: de media, a cada persona en alta en el sistema le correspondían 2,2 acciones de orientación en el año 2007 (1,9 en el caso de los varones y 2,4 en el de las mujeres). Esta intensidad se acentúa un poco en 2008 y desde entonces no disminuye, de forma que en 2011 se dieron, de media 2,4 acciones de orientación por persona (2,4 en el caso de los varones y 2,6 en el de las mujeres). Hay que resaltar el esfuerzo en cobertura e intensidad en las acciones de orientación, en un contexto de crecientes dificultades por parte de las cuatro entidades. Este hecho, que se ve de forma muy clara en la orientación individual, tendrá también su reflejo en la formación, pero no así en la intermediación, cuyos resultados dependen mucho más, de la colaboración con empresas, crecientemente acuciadas por la crisis.

En el *Cuadro* también se refleja el peso relativo de las mujeres tanto en acciones como en “participantes – año” y participantes por primera vez en cada año. Tal y como ocurría con el perfil de participantes (personas en alta), se advierten dos detalles al leer esta parte del *Cuadro* en horizontal (a lo largo del tiempo), y en vertical (distinguiendo entre unidades de observación). A lo largo del tiempo, se observa una caída en el peso relativo de las mujeres en acciones de orientación individual, si bien siguen siendo el sexo mayoritario en estas acciones: pasan del 66,9 al 59,3% si atendemos a las acciones individuales. Al mismo tiempo, el peso relativo de las mujeres también va bajando cuando se pasa a observar personas y no acciones: pasa del 58,6 al 50,6%. Podríamos interpretar estas cifras del siguiente modo: en 2011 el

**CUADRO 21**  
**ORIENTACIÓN INDIVIDUAL. INDICADORES ESENCIALE**

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Observaciones (acciones de orientación)</b>					
<b>Varones</b>	34.152	46.232	67.307	71.393	72.676
<b>Mujeres</b>	69.036	76.389	92.450	101.044	106.076
<b>Total</b>	103.188	122.621	159.757	172.437	178.752
<b>Personas – año</b>					
<b>Varones</b>	17.428	20.790	27.266	29.202	28.788
<b>Mujeres</b>	26.575	28.071	31.498	33.633	33.837
<b>Total</b>	44.003	48.861	58.764	62.835	62.625
<b>Personas (observadas por primera vez)</b>					
<b>Varones</b>	14.188	16.594	22.268	21.815	19.843
<b>Mujeres</b>	20.050	19.418	22.879	22.367	20.334
<b>Total</b>	34.238	36.012	45.147	44.182	40.177
<b>% mujeres</b>					
<b>Observaciones</b>	66,9	62,3	57,9	58,6	59,3
<b>Personas - año</b>	60,4	57,5	53,6	53,5	54,0
<b>Personas</b>	58,6	53,9	50,7	50,6	50,6
<b>Incidencia (personas - año participantes entre personas - año en fichero personas)</b>					
<b>Varones</b>	98,1	98,1	91,0	93,0	94,2
<b>Mujeres</b>	98,3	97,8	90,9	92,9	93,9
<b>Total</b>	98,2	97,9	90,9	93,0	94,0
<b>Intensidad media</b>					
<b>Varones</b>	2,0	2,2	2,5	2,4	2,5
<b>Mujeres</b>	2,6	2,7	2,9	3,0	3,1
<b>Total</b>	2,3	2,5	2,7	2,7	2,9
<b>Participantes por primera vez</b>					
<b>Varones</b>	81,4	79,8	81,7	74,7	68,9
<b>Mujeres</b>	75,4	69,2	72,6	66,5	60,1
<b>Total</b>	77,8	73,7	76,8	70,3	64,2

**Fuente:** Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

59,3% de las acciones de orientación fueron llevadas a cabo con mujeres, pero el 54% de las personas participantes en ese año eran mujeres, y el 50,6% de las personas atendidas por primera vez

en orientación individual eran mujeres. Tan solo la mayor intensidad en la participación en orientación individual, puede explicar estas diferencias.

A continuación recogemos una medida de la incidencia relativa de estas acciones en personas con distintas características socio-demográficas. Esto se hace en el Cuadro 22. Esta medida se obtiene como porcentaje de personas que han participado en al menos una acción de orienta-

ción individual sobre las personas en alta en cada momento. Apenas hay diferencias entre colectivos sociodemográficos puesto que la orientación individual es prácticamente universal, y supera el 90% en todo el periodo de observación y para todos los colectivos.

**CUADRO 22**  
**INCIDENCIA DE LA ORIENTACIÓN INDIVIDUAL**

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Total</b>	98,2	97,9	90,9	93,0	94,0
<b>Sexo</b>					
<b>Varones</b>	98,1	98,1	91,0	93,0	94,2
<b>Mujeres</b>	98,3	97,8	90,9	92,9	93,9
<b>Total</b>	98,2	97,9	90,9	93,0	94,0
<b>Edad</b>					
<b>16-24</b>	96,1	95,0	94,2	94,4	94,9
<b>25-39</b>	98,1	97,8	89,9	92,3	93,5
<b>40-54</b>	99,5	99,3	90,4	92,9	94,2
<b>55 y más</b>	100,1	100,2	91,5	92,9	94,0
<b>Total</b>	98,2	97,9	90,9	92,9	94,0
<b>Nacionalidad</b>					
<b>No español</b>	99,6	99,4	93,8	94,7	95,0
<b>Español</b>	96,7	96,2	87,8	91,2	92,9
<b>Total</b>	98,2	97,9	90,9	93,0	94,0
<b>Nivel educativo</b>					
<b>Desconocidos</b>	99,6	99,5	96,9	97,8	98,4
<b>Sin estudios</b>	97,1	96,7	91,0	93,4	94,7
<b>Obligatorios</b>	97,3	96,4	88,4	91,4	92,9
<b>Secundaria</b>	99,3	99,3	89,0	91,3	93,1
<b>Universidad</b>	99,1	99,5	88,1	90,5	92,3
<b>Total</b>	98,2	97,9	90,9	93,0	94,0
<b>Discapacidad</b>					
<b>No</b>	97,5	97,0	93,3	93,7	94,1
<b>Sí</b>	100	100	84,6	91,1	93,6
<b>Total</b>	98,2	97,9	90,9	93,0	94,0

**Fuente:** Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

La incidencia es algo más intensa en los dos primeros años del periodo porque es donde se produce una mayor proporción de primeros contactos, y por tanto se requiere de más orientación. Más adelante, conforme se acompaña a participantes que son buenos conocedores de los programas, y a los que a su vez ya se conoce bien,

aumenta la intensidad de otras medidas en detrimento de la orientación individual. En cualquier caso, las diferencias en la incidencia de la orientación en el periodo 2007-2008 y el 2009-2011, no son significativas, y seguramente no merezcan mayor comentario.

CUADRO 23

PERFIL DE LAS “PERSONAS – AÑO” QUE PARTICIPARON EN ACCIONES DE ORIENTACIÓN INDIVIDUAL

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Sexo</b>					
Varones	39,6	42,5	46,4	46,5	46,0
Mujeres	60,4	57,5	53,6	53,5	54,0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Edad</b>					
Menores de 16	1,2	1,0	0,8	0,5	0,4
16-24	19,1	17,8	17,0	16,5	16,0
25-39	45,4	44,2	44,4	43,3	42,9
40-54	29,6	31,8	32,5	34,1	34,7
55 y más	4,8	5,2	5,3	5,6	6,0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Nacionalidad</b>					
No español	52,5	53,8	54,2	52,0	52,5
Español	47,5	46,2	45,8	48,0	47,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Nivel educativo</b>					
Desconocidos	19,9	21,2	23,6	18,9	10,6
Sin estudios	23,3	22,4	22,5	24,6	29,9
Obligatorios	30,3	30,9	30,1	32,3	33,8
Secundaria	19,5	19,3	18,3	18,9	19,9
Universidad	6,9	6,3	5,5	5,3	5,8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Discapacidad</b>					
No	76,3	75,9	74,9	72,7	74,5
Sí	23,7	24,1	25,1	27,3	25,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

Dado el carácter universal de la orientación individual, el perfil de los participantes en estas medidas se parece mucho al de los participantes en el POLCD, que recogen los ficheros de personas, como puede verse en el *Cuadro 23*. Este perfil está calculado sobre las “personas – año” (observaciones anuales de personas que reciben algún tipo de orientación individual y que pueden repetirse en años diferentes). Más de la mitad de las personas que participan en orientación individual cada año son mujeres, si bien los varones ganan un poco de presencia relativa a lo largo del período. Se observa un ligero cambio en la distribución por edades de la población participante, en el sentido de que aumenta el peso de quienes tienen 40 años o más, en la misma línea que ya se advirtió con los descriptivos de los participantes en cualquier medida. La proporción de extranjeros y españoles es igual que antes, de 52-48%, y aumenta el peso relativo de las personas menos cualificadas en el conjunto de participantes, lo cual es coherente también con el perfil de mayor edad que se registra con el tiempo. El peso de las personas que presentan algún tipo de discapacidad, se situó por debajo del 25% en 2007-2008, y aumentó en los dos años siguientes hasta alcanzar casi el 28%. No entramos a detallar más los valores de la composición de la población porque es esencialmente la misma, que la población total descrita en el *Cuadro 20*.

### 2.2.2. FORMACIÓN: INCIDENCIA Y PERFIL DE LOS PARTICIPANTES

El tipo de acciones formativas que se desarrollan con los participantes en el **POLCD** pueden ser diversas. Además de la capacitación profesional para el desarrollo de una ocupación u oficio concreto, una parte muy importante de la formación que se imparte es de competencias transversales, tanto personales como técnicas,

es decir, aquellas capacidades que el mercado de trabajo está valorando especialmente, y que pueden servir para desempeñar distintos puestos de trabajo de distintos sectores (por ejemplo, trabajo en equipo, comunicación, atención al cliente, manipulador de alimentos, etc.).

La formación no es, a diferencia de la orientación individual, una medida de carácter universal. El *Cuadro 24* recoge la incidencia absoluta de estas medidas. Se puede advertir que el número total de acciones y personas que participan en ellas, es menor que el de personas en alta en los registros (*Cuadro 19*). Por un lado, se ha pasado de 17.976 acciones formativas (es decir, participantes formados, que se pueden repetir en el mismo año) a 33.143, lo que representa un aumento cercano al 100%, en el plazo de cinco años. Por otro lado, los participantes en 2007 fueron 11.079, frente a 19.381 en 2011: también es un crecimiento considerable que representa casi el doble de personas participantes en formación. Y finalmente, si se atiende a quienes participan en formación por primera vez, aquí la diferencia no es tan pronunciada, pues pasa de 8.366 a 11.034 personas. Esto apunta a que el aumento en la incidencia de la formación viene dado tanto por la llegada de nuevos participantes, como por la repetición de acciones sobre los ya existentes.

Estos niveles ponen énfasis en tres cuestiones: la primera es que la formación es cada vez más frecuente; la segunda, que un buen número de personas participan en más de una acción formativa; y la tercera, que la formación llega tras una cierta experiencia ya en el programa y el paso por otras medidas. De ahí la distancia entre las “personas – año” participantes, y las que participan por primera vez en formación. También ocurre que los participantes pueden tener varios episodios



de formación a lo largo del periodo en que son observados, por cuanto 11.034 personas, de las 19.381 que participan en formación en 2011, lo hacen por primera vez. Estos indicadores recogen no solo el esfuerzo por dotar de más formación,

sino también por construir y reforzar el perfil, o la cualificación, de los participantes, con medidas repetidas de formación, ya sea en el mismo año o en años sucesivos.

CUADRO 24

ACCIONES FORMATIVAS. INDICADORES ESENCIALES

	2007	2008	2009	2010	2011
Observaciones (acciones de formación)					
<b>Varones</b>	5.860	7.711	12.700	14.765	14.161
<b>Mujeres</b>	12.116	12.809	16.713	19.291	18.982
<b>Total</b>	17.976	20.520	29.413	34.056	33.143
<b>Personas - año</b>					
<b>Varones</b>	3.718	4.998	7.842	8.926	8.620
<b>Mujeres</b>	7.361	7.671	9.524	11.045	10.761
<b>Total</b>	11.079	12.669	17.366	19.971	19.381
<b>Personas (observadas por primera vez)</b>					
<b>Varones</b>	2.952	3.906	5.862	5.744	5.183
<b>Mujeres</b>	5.414	5.201	6.340	6.692	5.851
<b>Total</b>	8.366	9.107	12.202	12.436	11.034
<b>% mujeres</b>					
<b>observaciones</b>	67,4	62,4	56,8	56,6	57,3
<b>personas - año</b>	66,4	60,5	54,8	55,3	55,5
<b>personas</b>	64,7	57,1	52,0	53,8	53,0
<b>Incidencia (personas - año participantes entre personas - año en fichero personas)</b>					
<b>Varones</b>	20,9	23,6	26,2	28,4	28,2
<b>Mujeres</b>	27,2	26,7	27,5	30,5	29,8
<b>Total</b>	24,7	25,4	26,9	29,5	29,1
<b>Intensidad media</b>					
<b>Varones</b>	1,6	1,5	1,6	1,7	1,6
<b>Mujeres</b>	1,6	1,7	1,8	1,7	1,8
<b>Total</b>	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7
<b>Participantes por primera vez</b>					
<b>Varones</b>	79,4	78,2	74,8	64,4	60,1
<b>Mujeres</b>	73,5	67,8	66,6	60,6	54,4
<b>Total</b>	75,5	71,9	70,3	62,3	56,9

Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

En el *Cuadro 24* viene recogido también el peso relativo de las mujeres en las acciones formativas, medido a través de las tres dimensiones: la acción, la “persona – año” y la persona (observada por primera vez). Si bien la mayoría de los participantes son mujeres, el peso relativo de estas va cayendo a lo largo del tiempo, y además apenas hay diferencias cuando se atiende a acciones, “personas – año” y personas, lo que apunta al hecho de que, si bien la incidencia de la formación es algo más elevada en las mujeres, la intensidad de la formación (el número de acciones celebradas con una misma persona), es semejante entre los y las participantes. En concreto, dos de cada tres acciones formativas se celebraban en 2007 con mujeres, mientras que en 2011 eran 57 de cada cien, diez puntos porcentuales menos. Y hay una diferencia de apenas 1-2 puntos porcentuales en el peso relativo de las acciones formativas en mujeres, y en el de las personas participantes mujeres, sobre el total de participantes.

La incidencia relativa de las medidas de formación (personas formadas entre personas participantes en cualquier tipo de medidas), se ofrece en el *Cuadro 25*. Esta es creciente a lo largo del periodo 2007-2011: pasa del 24,7% al 29,1% de las personas en activo, en la base de datos del **POLCD** cada año. La incidencia de la formación es más elevada en las mujeres que en los varones, lo cual es coherente con el hecho de que más de la mitad de los participantes son mujeres. Sin embargo, esta diferencia, también de forma coherente con los datos del cuadro anterior, es cada vez más reducida, puesto que al tiempo que la participación en formación de las mujeres crece con suavidad, 2,6 puntos porcentuales, la de los varones pasa del 20,9 al 28,2%. Por tanto,

el aumento de la participación relativa en formación viene de la mano de una mayor demanda y aceptación de estas medidas en los varones. No es de extrañar esta tendencia, si la miramos a la luz del aumento del paro masculino al inicio de la crisis, en determinados sectores en los que no se espera creación de empleo en los próximos años y donde, por tanto, la necesidad de reciclaje profesional es acuciante.

La formación tiene una incidencia decreciente con la edad de los participantes: en 2011, el 35% de los participantes del POLCD en edades comprendidas entre los 16 y los 24 años, tomaron parte en alguna medida de formación, frente al 19,3% de las personas en activo mayores de 54 años. Resulta además interesante la reorientación de la formación hacia los grupos más jóvenes, porque ha crecido más en los jóvenes que en los adultos: en el caso de los jóvenes de 16-24 años, la incidencia de la formación ha pasado del 23,3% en 2007, al 35% antes mencionado en 2011. Sin embargo, en los mayores de 54 ha pasado del 21,1% de 2007, al 19,3% de 2011. Cuanto más elevada es la edad de los colectivos, menos ha aumentado en ellos la incidencia de la formación, hasta el punto de caer un poco en el colectivo de participantes mayores de 54 años.

En cuanto a la incidencia de la formación por niveles educativos, esta presenta un patrón muy interesante. En primer lugar, la participación más intensa no tiene lugar entre personas menos cualificadas, como podría esperarse dado que son las que tienen mayores carencias en este sentido. En lugar de esto, el colectivo que participa en mayor medida en la formación es el de los graduados de educación secundaria

**CUADRO 25**  
**INCIDENCIA DE LA FORMACIÓN**

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Total</b>	24,7	25,4	26,9	29,5	29,1
<b>Sexo</b>					
<b>Varones</b>	20,9	23,6	26,2	28,4	28,2
<b>Mujeres</b>	27,2	26,7	27,5	30,5	29,8
<b>Total</b>	24,7	25,4	26,9	29,5	29,1
<b>Edad</b>					
<b>16-24</b>	23,3	25,7	30,9	35,3	35,0
<b>25-39</b>	24,9	26,1	27,5	30,3	29,9
<b>40-54</b>	23,8	24,8	25,3	27,5	26,9
<b>55 y más</b>	21,1	19,1	19,7	21,6	19,3
<b>Total</b>	24,7	25,4	26,9	29,5	29,1
<b>Nacionalidad</b>					
<b>No español</b>	29,8	28,1	31,2	35,0	33,4
<b>Español</b>	19,3	22,3	22,1	23,9	24,5
<b>Total</b>	24,7	25,4	26,9	29,5	29,1
<b>Nivel educativo</b>					
<b>Desconocidos</b>	19,9	15,6	16,9	19,8	12,9
<b>Sin estudios</b>	20,1	23,6	26,0	28,6	27,0
<b>Obligatorios</b>	24,6	26,8	29,6	31,9	32,2
<b>Secundaria</b>	34,3	33,8	34,6	35,6	35,0
<b>Universidad</b>	28,4	31,9	29,2	30,3	29,3
<b>Total</b>	24,7	25,4	26,9	29,5	29,1
<b>Discapacidad</b>					
<b>No</b>	25,2	25,2	29,9	33,6	31,9
<b>Sí</b>	25,0	28,3	28,4	26,9	28,2
<b>Total</b>	24,7	25,4	26,9	29,5	29,1

**Fuente:** Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

post-obligatoria, si bien las diferencias no son excesivamente pronunciadas: en 2011 la incidencia de medidas formativas oscilaba entre el 27% de los participantes sin estudios obligatorios, y el 35% de los que

contaban con educación secundaria post-obligatoria. Sin embargo, y en línea con el mayor número de participantes poco cualificados a lo largo del periodo, la incidencia de la formación ha crecido mucho más a

lo largo del periodo para este colectivo de poco cualificados (y también para los que tienen educación obligatoria), que para los de secundaria postobligatoria y universidad: para los primeros ha aumentado entre 7 y 8 puntos porcentuales; para los segundos, es prácticamente estable. Por tanto, el aumento en la participación relativa de las personas del POLCD en formación, se da exclusivamente por una mayor intensidad, en la medida en que las personas menos cualificadas, con estudios hasta obligatorios, aumentan su participación en formación.

Por nacionalidad, la incidencia de la formación es mayor en extranjeros que en nativos, (en 2011 uno de cada tres participantes extranjeros tomó parte, al menos en una acción formativa, frente al 24,5% de los nativos). Respecto a su evolución en el tiempo, crece tanto en españoles como en extranjeros, y en ambos casos lo hace con una intensidad similar. Además, esta evolución sigue patrones ligeramente diferentes. La incidencia de la formación en la población extranjera pasa del 29,8% en 2007, al 33,4% en 2011, tras un máximo del 35% en 2010. Sin embargo, la incidencia de la formación en la población española pasa del 19,3 al 24,5%, sin quiebra alguna en la tendencia. La evolución media de la participación en formación, es resultado de un crecimiento semejante en la participación de ambos colectivos, en acciones de formación.

Finalmente, por lo que respecta a la relación entre formación y discapacidad, los datos sugieren que no existen diferencias apreciables, en cuanto a la incidencia de la

formación, entre los grupos de personas con y sin discapacidad, si bien en los dos últimos años del periodo de estudio se observa un diferencial a favor de este último grupo.

Si tuviéramos que resumir en una frase **el patrón que recoge la evolución de la incidencia de acciones formativas**, diríamos que es **más elevada entre las mujeres, los jóvenes, los extranjeros y las personas con educación media**, pero que **ha aumentado más entre los varones, los mayores y las personas poco cualificadas**, siendo el peso relativo de nativos y extranjeros oscilante a lo largo del periodo.

El *Cuadro 26* ofrece información vinculada con la del *Cuadro* anterior, pero desde otro punto de vista: recoge la composición del colectivo de personas que toman parte en medidas de formación en cada año (por tanto la unidad de análisis aquí es la “persona – año”). La mayor incidencia de la formación en las mujeres se traduce en que son mayoría en los participantes: en 2007 representaban el 66,4% de los participantes en formación, pero la creciente presencia de varones en medidas formativas, les hacen perder peso hasta alcanzar el 55.5% de los participantes.

El peso relativo de los jóvenes en los participantes en formación se mantiene casi constante, mientras cae en tres puntos porcentuales el de 25-39 años, a cambio aumenta en algo más de tres puntos porcentuales, el peso relativo de los de 40 a 54 años. Como resultado de este cambio en la distribución por edades de la población formada, ocurre que el 19% de los participantes en acciones formativas eran menores de 25 años en 2011, cerca del 44% de

**CUADRO 26**  
**PERFIL DE LOS PARTICIPANTES (“PERSONAS-AÑO”) EN ACCIONES DE FORMACIÓN**

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Sexo</b>					
<b>Varones</b>	33,6	39,5	45,2	44,7	44,5
<b>Mujeres</b>	66,4	60,5	54,8	55,3	55,5
<b>Total</b>	100	100	100	100	100
<b>Edad</b>					
<b>16-24</b>	18,8	18,7	18,8	19,3	19,1
<b>25-39</b>	47,0	45,7	45,8	44,4	44,4
<b>40-54</b>	28,8	30,7	30,7	31,5	32,1
<b>55 y más</b>	4,1	3,8	3,8	4,0	4,0
<b>Total</b>	100	100	100	100	100
<b>Nacionalidad</b>					
<b>No español</b>	62,4	58,6	61,0	60,5	59,6
<b>Español</b>	37,6	41,4	39,0	39,5	40,4
<b>Total</b>	100	100	100	100	100
<b>Nivel educativo</b>					
<b>Desconocidos</b>	15,8	12,8	13,9	12,1	4,5
<b>Sin estudios</b>	19,2	21,1	21,8	23,7	27,6
<b>Obligatorios</b>	30,4	33,0	34,1	35,5	37,9
<b>Secundaria</b>	26,7	25,3	24,1	23,2	24,1
<b>Universidad</b>	7,8	7,8	6,1	5,6	5,9
<b>Total</b>	100	100	100	100	100
<b>Discapacidad</b>					
<b>No</b>	76,4	73,7	75,9	77,0	76,8
<b>Sí</b>	23,6	26,3	24,1	23,0	23,2
<b>Total</b>	100	100	100	100	100

**Fuente:** Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

los participantes tienen entre 25 y 39 años, y casi el 32% está en el colectivo de 40 a 54 años. Estos dos últimos son los grupos que concentran a un mayor número de formados, aunque no se trate de los grupos con mayor incidencia relativa de la formación.

Resulta difícil valorar la evolución de la composición de los participantes formados por nivel educativo, por el apreciable, aunque decreciente, peso relativo de las personas para las que no se conoce dicho nivel. Si prescindieramos de dicha categoría (con el

sesgo que eso puede representar), resultaría un aumento muy considerable en el peso relativo de los menos cualificados, coherente con el hecho de que en este colectivo crece la proporción de participantes en formación / incidencia relativa de la formación.

Finalmente, el peso de la población extranjera en los participantes en formación, disminuye desde 2007 a 2011 del 62,4 al 59,6%, mientras que de forma paralela el de los españoles aumenta en tres puntos porcentuales, del 37,6 al 40,4%. A su vez, el peso de las personas con discapacidad se mantiene constante en torno al 23-24% durante todo el periodo de análisis.

### 2.2.3. INTERMEDIACIÓN: INCIDENCIA Y PERFIL DE LOS PARTICIPANTES

---

La intermediación laboral es la forma de intervención social en el **POLCD** más directamente vinculada al logro de un empleo, pero no es la única que contribuye a mejorar la empleabilidad de los participantes. Todas las acciones, orientación y formación, contribuyen a hacerles más empleables. La intermediación llega en los itinerarios de inserción, en un momento en el que ya se ha avanzado o trabajado en la empleabilidad de los participantes a través de la orientación y/o la formación. En ese momento, están más preparados para enfrentarse a una oferta real de empleo. Con la intermediación se pone en contacto a uno o varios participantes, con una oferta de empleo o vacante, que las empresas e instituciones colaboradoras ponen a disposición de las entidades. Pero dentro de

las acciones de intermediación, también hay que señalar el trabajo vinculado a la prospección empresarial como un valor añadido de dichas acciones, así como las tareas de sensibilización del tejido empresarial sobre las potencialidades de los grupos vulnerables, de ruptura de determinados estereotipos y de impulso de la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo. En este sentido, sirve para luchar contra uno de los elementos de discriminación con el que se encuentran las personas vulnerables en su proceso de inserción, que es la falta de capital relacional (la falta de redes y relaciones por las que mayoritariamente se accede al empleo en nuestro mercado de trabajo).

El resultado de la intermediación, el tránsito al empleo, será objeto de análisis posterior. El objetivo de este apartado es advertir la incidencia (absoluta y relativa), de las acciones de intermediación y el perfil de las personas que toman parte en ellas. El *Cuadro 27* recoge lo que hemos dado en llamar incidencia absoluta, medida, como en las ocasiones anteriores, de tres formas: a través del número de acciones y el de personas participantes al año y por primera vez. En concreto, el cuadro registra un volumen creciente de acciones de intermediación entre 2007 y 2009, para descender levemente en 2010 y con más severidad en 2011. El número de intervenciones inicialmente era de algo más de 21.500, y alcanzó los 33.781 en 2009, cifra casi repetida en 2010 con 31.566. La crisis ha terminado por hacer mella en este tipo de actuaciones que, a diferencia de las de orientación y formación, son muy dependientes de las circunstancias de terceros agentes, tanto empresas como instituciones, que con la

crisis económica, necesariamente están reduciendo las vacantes que ponen a disposición de las entidades. El número de personas – año participantes pasó de 11.865 en 2007 a 17.729

en 2010, para bajar hasta los 14.269 al final del periodo de observación. La distancia entre el número de intervenciones al año, y el número de “personas – año” participantes en medidas

**CUADRO 27**  
**INTERMEDIACIÓN LABORAL. INDICADORES ESENCIALES**

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Observaciones (acciones de intermediación)</b>					
Varones	8.356	9.424	14.278	13.196	8.652
Mujeres	13.166	13.533	19.503	18.370	15.290
<b>Total</b>	<b>21.522</b>	<b>22.957</b>	<b>33.781</b>	<b>31.566</b>	<b>23.942</b>
<b>Personas – año</b>					
Varones	4.647	4.987	7.187	7.734	5.750
Mujeres	7.218	7.501	9.215	9.995	8.519
<b>Total</b>	<b>11.865</b>	<b>12.488</b>	<b>16.402</b>	<b>17.729</b>	<b>14.269</b>
<b>Personas</b>					
Varones	4.196	4.560	6.768	6.631	4.388
Mujeres	6.253	5.838	7.515	7.428	5.054
<b>Total</b>	<b>10.449</b>	<b>10.398</b>	<b>14.283</b>	<b>14.059</b>	<b>9.442</b>
<b>% mujeres</b>					
Observaciones	61,2	58,9	57,7	58,2	63,9
Personas - año	60,8	60,1	56,2	56,4	59,7
Personas	59,8	56,1	52,6	52,8	53,5
<b>Incidencia (personas - año participantes entre personas - año en fichero personas)</b>					
Varones	26,2	23,5	24,0	24,6	18,8
Mujeres	26,7	26,1	26,6	27,6	23,6
<b>Total</b>	<b>26,5</b>	<b>25,0</b>	<b>25,4</b>	<b>26,2</b>	<b>21,4</b>
<b>Intensidad media</b>					
Varones	1,8	1,9	2,0	1,7	1,5
Mujeres	1,8	1,8	2,1	1,8	1,8
<b>Total</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>2,1</b>	<b>1,8</b>	<b>1,7</b>
<b>Participantes por primera vez</b>					
Varones	90,3	91,4	94,2	85,7	76,3
Mujeres	86,6	77,8	81,6	74,3	59,3
<b>Total</b>	<b>88,1</b>	<b>83,3</b>	<b>87,1</b>	<b>79,3</b>	<b>66,2</b>

**Fuente:** Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

de intermediación, casi de dos a uno, pone de manifiesto que a menudo, una misma persona toma parte en varias medidas de intermediación en un mismo año. Además esta distancia, que es una especie de valor medio del número de acciones en que podría haber tomado parte cada participante en intermediación, es prácticamente constante a lo largo del periodo: alcanza un máximo en 2009 y cae algo solo en el caso de los varones, en 2010 y 2011.

Otro indicador que se desprende de este *Cuadro* es el relativo al porcentaje de personas que participan en intermediación por primera vez. Conforme avanza el periodo de observación hay un menor número de personas que se incorporan a acciones de intermediación por primera vez, y además la participación repetida en intermediación es más pronunciada en las mujeres que en los varones: en el caso de las mujeres, al llegar a 2011, tan solo el 59,3% de las mujeres que participaban ese año en intermediación lo hicieron por primera vez, mientras que en el caso de los varones el porcentaje alcanzaba el 76,3%.

El *Cuadro 27* también recoge el porcentaje de mujeres en las acciones de intermediación, así como el porcentaje de mujeres en las “personas – año” y en las personas que entran en intermediación, por primera vez. Tal y como ocurría en el caso de la formación y la orientación, las mujeres son mayoría en las medidas de intermediación, pero su presencia relativa registra un camino de “ida y vuelta”: cuando arreciaba con fuerza la crisis en el empleo masculino, los varones aumentaron su presencia en las acciones de intermediación,

de modo que las mujeres pasaron de representar el 61,2% de las actuaciones en 2007, al 57,7% en 2009, pero recuperan terreno posteriormente y en 2011 ya representan el 63,9% de las actuaciones. Las mujeres son también la mayoría de las personas que reciben intermediación, pero en términos de personas, su peso relativo es un poco más pequeño que en términos de actuaciones, por cuanto se deduce que la intensidad en la participación en intermediación es algo más pronunciada en las mujeres, que en los varones.

La incidencia de la intermediación se ha calculado como el porcentaje de “personas – año” registradas en los ficheros de intermediación sobre el total de “personas – año” en los ficheros personales de ese momento. Pretende ser o representar el porcentaje de personas que cada año participaron en al menos una acción de intermediación. El *Cuadro 28* ofrece esta información. Los valores medios de este indicador se mantuvieron en niveles del 25-26% en el periodo 2007-2010, pero registraron una caída hasta el 21,4% en 2011. Esto refleja el esfuerzo sostenido en los tres primeros años de la crisis para mantener los niveles de intermediación, en un contexto de fuerte destrucción de empleo como en el que se encontraba el mercado de trabajo en el periodo 2008-2010 (el empleo neto disminuyó en 2,1 millones entre finales de 2007 y finales de 2010).

La incidencia de la intermediación es algo más elevada en las mujeres que en los varones desde 2008. La distancia en la incidencia de la intermediación entre géneros, aumenta suavemente a lo largo del tiempo



y pasa de 0,5 a 4,8 puntos porcentuales, lo que podría indicar, bien un esfuerzo creciente por dotar a las mujeres de experiencias de intermediación, bien una aceptación creciente de medidas de este tipo por parte

de las mujeres, pero también un aumento de las diferencias en las oportunidades de empleo entre géneros, como consecuencia de la crisis económica.

**CUADRO 28**  
**INCIDENCIA DE LA INTERMEDIACIÓN LABORAL**

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Total</b>	26,5	25,0	25,4	26,2	21,4
<b>Sexo</b>					
<b>Varones</b>	26,2	23,5	24,0	24,6	18,8
<b>Mujeres</b>	26,7	26,1	26,6	27,6	23,6
<b>Total</b>	26,5	25,0	25,4	26,2	21,4
<b>Edad</b>					
<b>16-24</b>	18,3	16,1	14,7	16,7	13,6
<b>25-39</b>	26,7	24,8	26,2	26,5	21,6
<b>40-54</b>	32,4	30,9	29,8	30,1	24,5
<b>55 y más</b>	28,8	27,6	28,9	29,3	24,0
<b>Total</b>	26,6	25,1	25,5	26,2	21,4
<b>Nacionalidad</b>					
<b>No español</b>	24,8	23,6	20,0	22,1	19,9
<b>Español</b>	28,3	26,6	31,3	30,5	23,1
<b>Total</b>	26,5	25,0	25,4	26,2	21,4
<b>Nivel educativo</b>					
<b>Desconocidos</b>	23,0	21,8	19,6	29,4	22,9
<b>Sin estudios</b>	25,6	24,0	23,1	22,8	19,2
<b>Obligatorios</b>	26,6	24,6	27,9	25,6	20,4
<b>Secundaria</b>	29,3	28,3	28,6	27,1	23,7
<b>Universidad</b>	31,1	32,0	32,7	31,8	28,1
<b>Total</b>	26,6	25,1	25,5	26,2	21,4
<b>Discapacidad</b>					
<b>No</b>	21,5	20,1	17,7	20,4	18,4
<b>Sí</b>	42,9	41,1	46,3	41,4	30,2
<b>Total</b>	26,6	25,1	25,5	26,2	21,4

**Fuente:** Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

En cuanto a la incidencia por grupos de edad, ésta es más elevada (con una media del 30% antes de 2011 y del 24% en 2011) en el colectivo de 40 a 54 años, y más baja (con valores medios del entorno del 16% en el periodo 2007-2010 y del 13,6% en el 2011), en los jóvenes de 16 a 24 años. El hecho de que los jóvenes sean los menos afectados por la intermediación laboral, no significa que su empleabilidad reciba menos atención que la de los adultos, pues en ellos la intervención tiene otro cariz: es más bien formativa, como refleja el hecho de que la incidencia de la formación es más elevada en los jóvenes, que en los colectivos de adultos. Por tanto, unos grupos participan con mayor intensidad en formación y otros en intermediación, para paliar y reforzar los puntos débiles y fuertes encontrados en el diagnóstico individual, que se habrá realizado en el periodo de orientación individual, una actividad que afecta a prácticamente la totalidad de participantes.

La incidencia en la intermediación por nacionalidad evoluciona del siguiente modo: si bien los españoles han registrado una mayor incidencia en la intermediación durante todo el periodo, la distancia entre la incidencia para españoles y para inmigrantes aumentó hasta 2010: pasó de 3,5 puntos porcentuales en 2007 a 8,4 en 2010, pero en 2011 disminuye con mucha mayor intensidad la incidencia de la intermediación laboral en los nativos, que en los inmigrantes, y como resultado, la distancia entre ambos colectivos es de 3,4 puntos porcentuales de nuevo. Para ser capaces de entender esta peculiar evolución en toda su magnitud, sería necesario contar con información más detallada por grupos de nativos y de inmigrantes, pues no todos ellos tienen el mismo grado de participación en medidas de intermediación.

En cuanto a la participación en iniciativas de intermediación por niveles educativos, ésta registró los valores más elevados entre los participantes con estudios superiores hasta 2010. Este resultado llama la atención por cuanto podría pensarse que se trata del grupo que menos la necesita, pero en realidad es un colectivo minoritario en la intermediación. De hecho, las tasas medias de incidencia de la intermediación se aproximan a las de los grupos sin estudios y con estudios obligatorios, que representan, como se verá a continuación, más de la mitad de las intermediaciones. Lo que indica este valor es que aquel colectivo, pese a ser minoritario, participa con mayor intensidad en las acciones de intermediación, pero eso no significa que estas acciones estén especialmente orientadas a él, antes al contrario: el grupo de los menos cualificados son mayoría entre los participantes en el POLCD en general, y en la intermediación en particular.

Finalmente, el resultado que se obtiene al comparar el grupo de personas con discapacidad y sin discapacidad, es que aquel muestra una incidencia de la intermediación sustancialmente más elevada que este: la diferencia es superior a 20 puntos porcentuales a lo largo de todos los años del periodo de análisis, excepto 2011. De hecho, el grupo de personas con discapacidad es el que registra los niveles más altos de incidencia de la intermediación, de acuerdo con las características socio-demográficas ofrecidas en el *Cuadro*.

Este tipo de detalles se ve mejor en el *Cuadro 28*, donde se muestra la composición de la población participante en medidas de intermediación. Esta composición es semejante a la media, en la medida en que las diferencias

en los niveles de incidencia no son demasiado pronunciadas, excepto en el caso de algunas categorías (es decir, no distan de forma extremadamente marcada de la media del 25–21% en los distintos grupos, salvo en el caso de las

personas con discapacidad, como se acaba de ver). Por tanto, el perfil aquí descrito ya ha sido encontrado en otros ámbitos de intervención en el POLCD.

**CUADRO 29**  
**PERFIL DE LOS PARTICIPANTES (“PERSONAS – AÑO”) EN ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN**

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Sexo</b>					
Varones	39,2	39,9	43,8	43,6	40,3
Mujeres	60,8	60,1	56,2	56,4	59,7
Total	100	100	100	100	100
<b>Edad</b>					
16-24	13,4	11,8	9,5	10,4	10,1
25-39	45,6	43,8	46,3	44,1	43,6
40-54	35,6	38,6	38,2	39,3	39,6
55 y más	5,1	5,6	5,9	6,2	6,7
Total	100	100	100	100	100
<b>Nacionalidad</b>					
No español	48,6	49,9	41,4	43,1	48,2
Español	51,4	50,1	58,6	56,9	51,8
Total	100	100	100	100	100
<b>Nivel educativo</b>					
Desconocidos	17,1	18,1	17,2	20,2	10,8
Sin estudios	22,9	21,7	20,4	21,3	26,6
Obligatorios	30,7	30,8	34,0	32,1	32,6
Secundaria	21,3	21,5	21,1	19,9	22,2
Universidad	8,0	7,9	7,3	6,6	7,8
Total	100	100	100	100	100
<b>Discapacidad</b>					
No	62,5	61,6	50,8	56,1	64,0
Sí	37,5	38,4	49,2	43,9	36,0
Total	100	100	100	100	100

**Fuente:** Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

Hay mayoría de mujeres frente a varones, en una proporción 60-40 durante todo el periodo de observación, y de nacionales frente a extranjeros, también relativamente estable en el 52-48%. En el ámbito de la intermediación, al tener más incidencia los grupos de edades adultas, también éstos están especialmente sobre-representados. Además se refuerza durante el periodo de observación la participación de los adultos en detrimento de los jóvenes: los menores de 25 años representaban en 2007 el 13,4% de la población participante en intermediación, y en 2011 esta proporción cae a 10,3% al tiempo que se produce un aumento del peso relativo de los participantes de 40 a 54 años.

La composición por categorías de estudios, de forma paralela a lo que ocurría con anterioridad, presenta un peso cada vez mayor de los grupos con menores niveles de estudios, en particular los más vulnerables, los que ni siquiera alcanzan la educación obligatoria. Y el grupo de personas con discapacidad aumentó su peso en la participación en la intermediación de forma importante entre 2007 y 2009, pero luego disminuyó en los dos años siguientes, de manera que en 2011 la composición de participantes según discapacidad era prácticamente igual a la que había en 2007.

### 2.3. RESUMEN: INCIDENCIA Y PERFILES DE LOS PARTICIPANTES

Como resumen final mostramos una serie de gráficos que recogen los cambios más relevantes en el número y el perfil de

los participantes, en distintas medidas del **POLCD**. Todos ellos contribuirán a reforzar las ideas recogidas en los cuadros anteriores y a ofrecer un resumen de las tendencias principales.

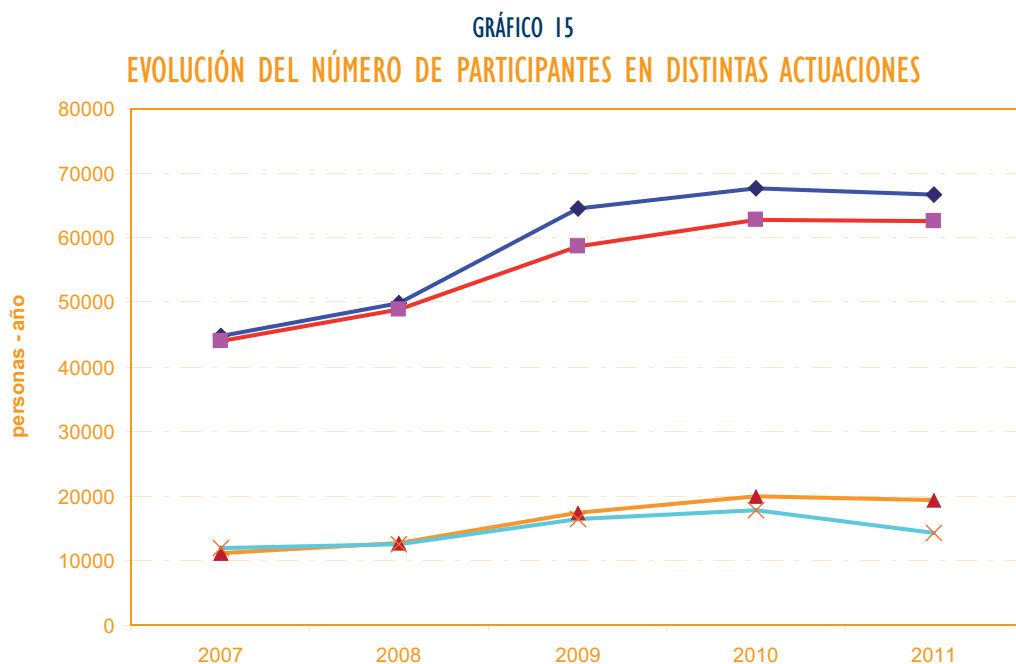
El *Gráfico 15* muestra la evolución de los niveles (de participantes y de “personas – año” atendidas), mientras que el *Gráfico 16* indica la evolución en la incidencia de las distintas medidas, (porcentaje de “personas – año” en cada tipo de acción, en relación con el número total de participantes en activo por año).

El *Gráfico 17A* muestra la evolución del peso relativo de las mujeres, en todos los ámbitos de actuación, el *Gráfico 17B* indica la evolución del peso relativo de la población extranjera en todos los tipos de intervención, el *Gráfico 17C* enseña la evolución del peso relativo de los jóvenes en las medidas de distinto tipo, el *Gráfico 17D* refleja la evolución del peso relativo de la población sin estudios en los diversos ámbitos, y el *Gráfico 18E* muestra la evolución del peso relativo de las personas con discapacidad.

Por último, los *Gráficos 18A-18E* recogen la incidencia de las medidas de formación e intermediación únicamente, (la orientación individual no se muestra al ser una medida que afecta a la práctica totalidad de la población participante): el *Gráfico 18A* refleja la incidencia de estas medidas por sexo; el *Gráfico 18B* lo hace para los distintos grupos de edad; el *Gráfico 18C* diferencia por nacionalidad; el *Gráfico 18D* por nivel educativo; y el *Gráfico 18E* por discapacidad.

Del *Gráfico 15* se desprende que el número de personas que han participado en cualquier medida, ha crecido de forma sostenida en el tiempo, y la única medida que se ha resentido desde 2010 en número de participantes, ha sido la intermediación. Esto se ve reflejado en la incidencia de las medidas, como puede verse en el *Gráfico*

16. Es interesante comprobar que mientras aumenta el número de participantes (niveles), se mantiene la incidencia en todas las medidas: en orientación individual se sostiene su universalidad, en formación aumenta la incidencia y en intermediación cae solo al final del periodo.

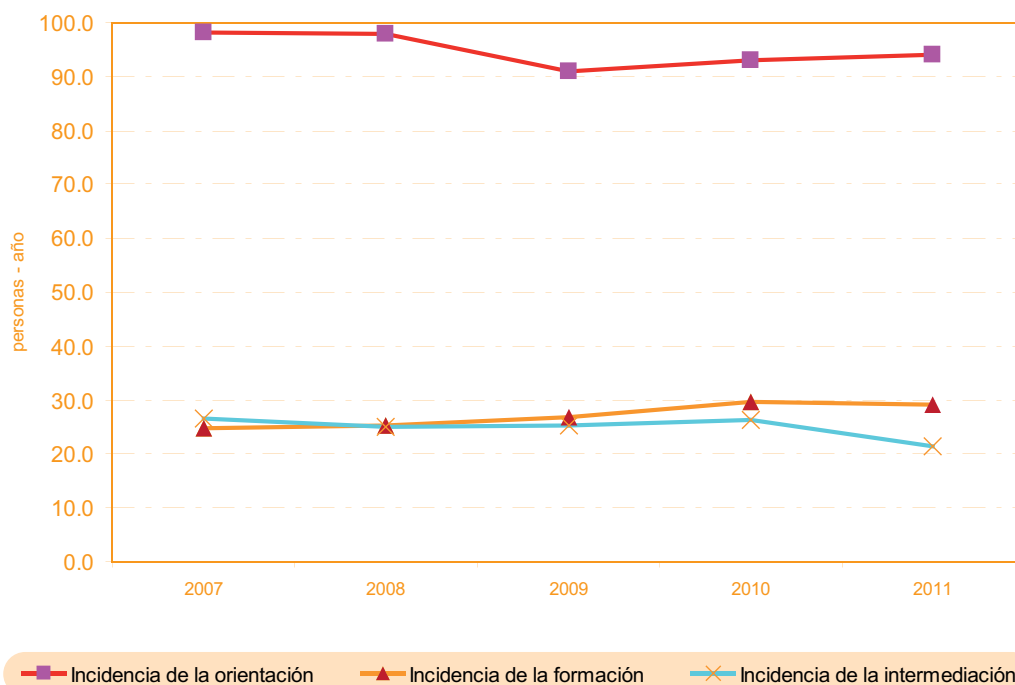


**Fuente:** Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

Estos niveles tan sostenidos de incidencia, en un contexto de número creciente de participantes, demuestra el extraordinario esfuerzo que hacen las entidades analizadas para sostener sus redes de apoyo e incluso incrementarlas, (como en el caso de la formación) allí donde sea posible. Ya se ha comentado en páginas previas, que la evolu-

ción de la incidencia de la intermediación, es la más dependiente del entorno y que ha soportado muy bien la adversidad que ha tenido éste, hasta 2011. Aun así, dado lo difícil que es el actual momento en el ciclo económico y de empleo, el sostenimiento de los niveles de intermediación merece mención especial.

GRÁFICO 16  
EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE DISTINTAS ACTUACIONES



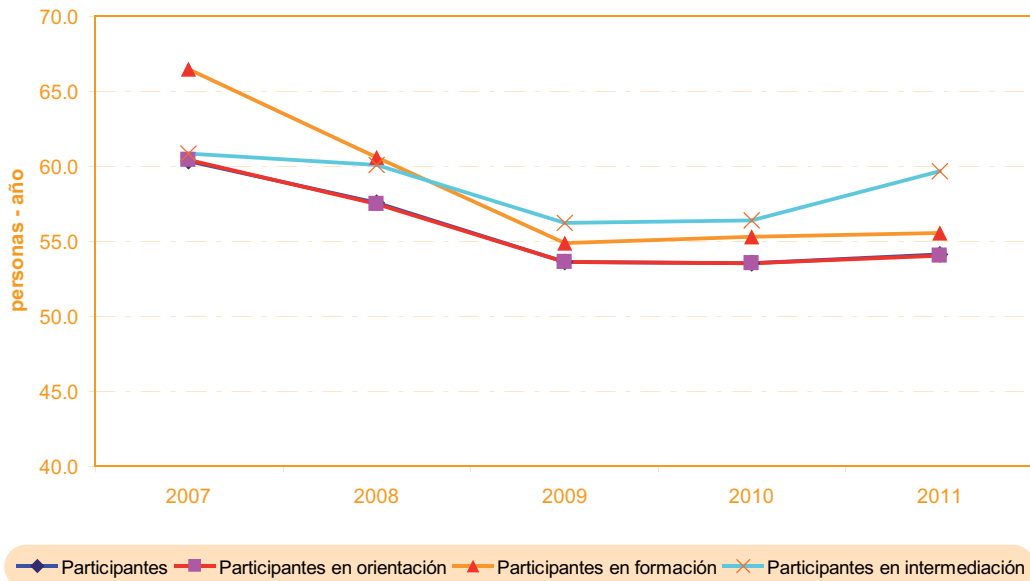
**Fuente:** Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

El *Gráfico 17A* muestra una ligera pérdida de protagonismo de las mujeres en todos los ámbitos, que se está recuperando tan solo en las medidas de intermediación, al final del periodo. Del *Gráfico 17B* se desprenden dos ideas: una mayor presencia de los ciudadanos extranjeros en medidas de formación, lo cual tiene sentido, sin

duda, porque necesitan más herramientas para adaptarse a nuestro mercado de trabajo, y una menor presencia en la intermediación, que puede ser resultado de diversos factores, y que además tiene un camino “de ida y vuelta” difícil de entender, sin información más detallada por nacionalidad, perfiles de las ofertas y de los participantes.

GRÁFICO 17A

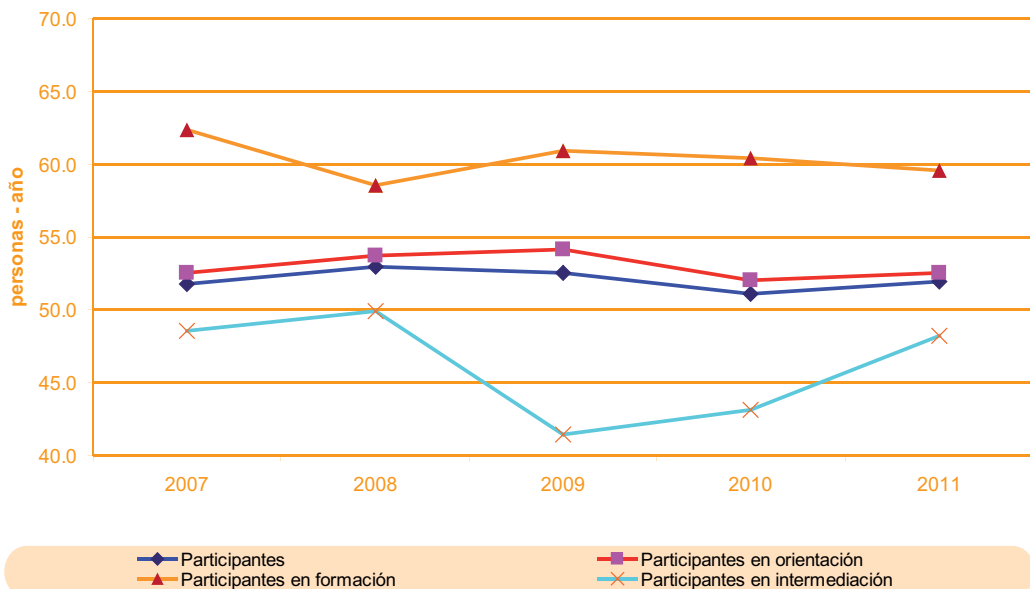
EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE MUJERES EN PARTICIPANTES EN DISTINTAS ACTUACIONES



Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

GRÁFICO 17B

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE EXTRANJEROS EN PARTICIPANTES EN DISTINTAS ACTUACIONES



Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

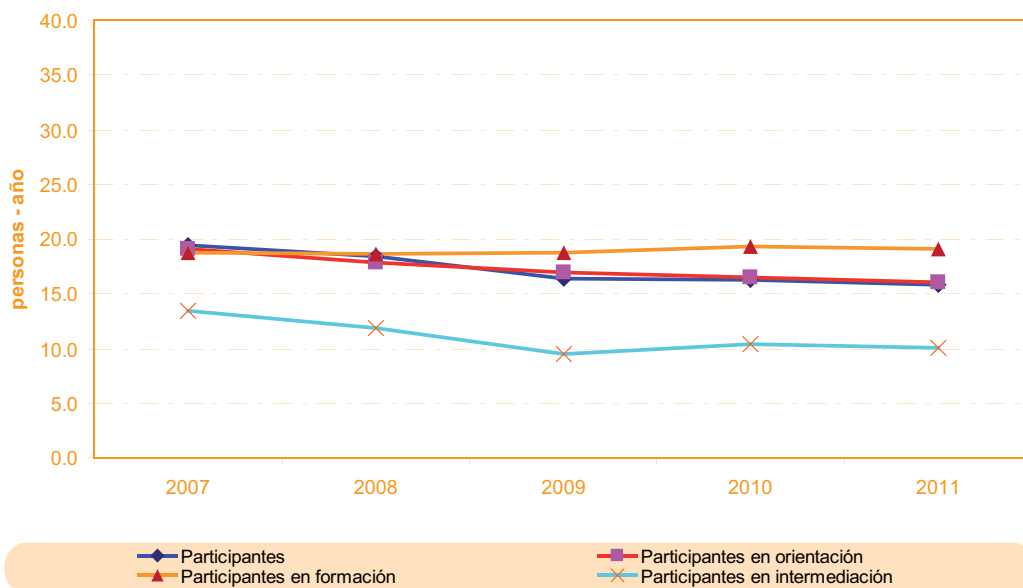
El *Gráfico 17C* ilustra los cambios en la distribución por edades de la población participante, al producirse de forma suave pero continuada, una disminución en el peso relativo de la población joven en todas las medidas, menos en formación. De hecho, conforme cae la presencia de jóvenes en intermediación y orientación, se refuerza la de formación. El *Gráfico 17D* recoge la presencia creciente de personas sin estudios en todos los ámbitos de actuación, ya sea orientación, formación o intermediación. Conforme ha aumentado el número de participantes con este perfil, también lo ha hecho de forma

paralela la presencia de éstos en todo tipo de intervenciones / actuaciones.

Finalmente, el *Gráfico 17E* muestra el peso de las personas con discapacidad en la población participante, en cada uno de los tipos de acciones. Dicho peso se ha mantenido en torno al 25%, tanto en el caso del total de participantes, como en el de orientación, y en menor medida, formación (que ha disminuido al final del periodo de estudio), mientras que en el caso de la intermediación, el peso es más elevado y ha seguido un camino de ida y vuelta en dicho periodo.

GRÁFICO 17C

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE JÓVENES EN PARTICIPANTES EN DISTINTAS ACTUACIONES

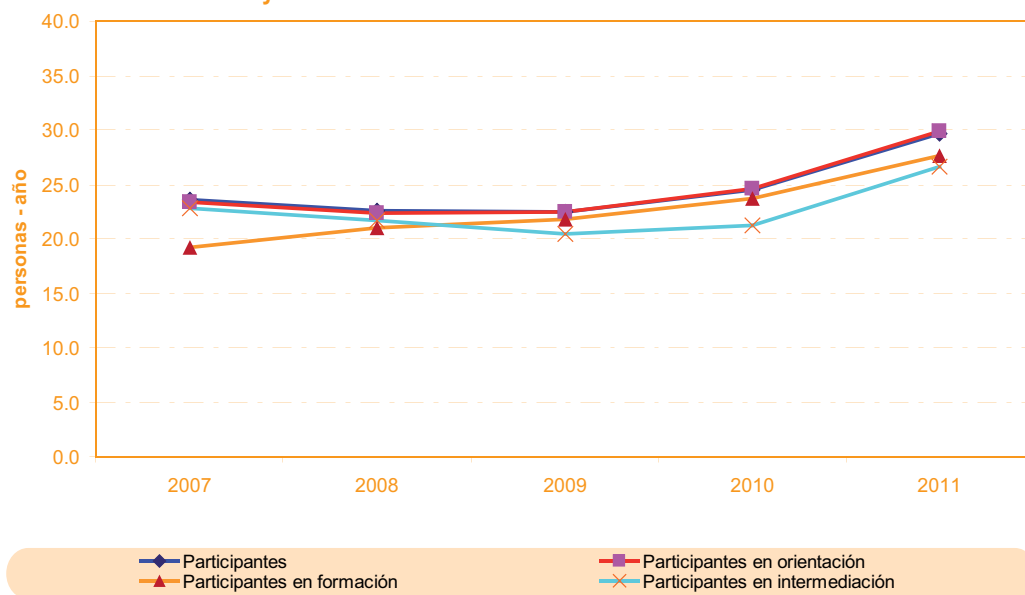


Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.



GRÁFICO 17D

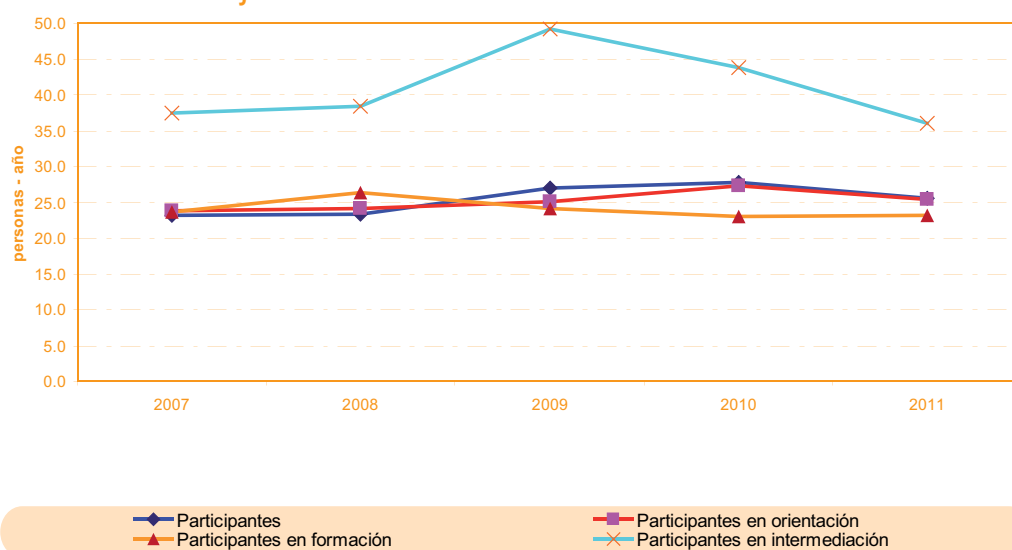
EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE PERSONAS SIN ESTUDIOS EN PARTICIPANTES EN DISTINTAS ACTUACIONES



Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

GRÁFICO 17E

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN PARTICIPANTES EN DISTINTAS ACTUACIONES



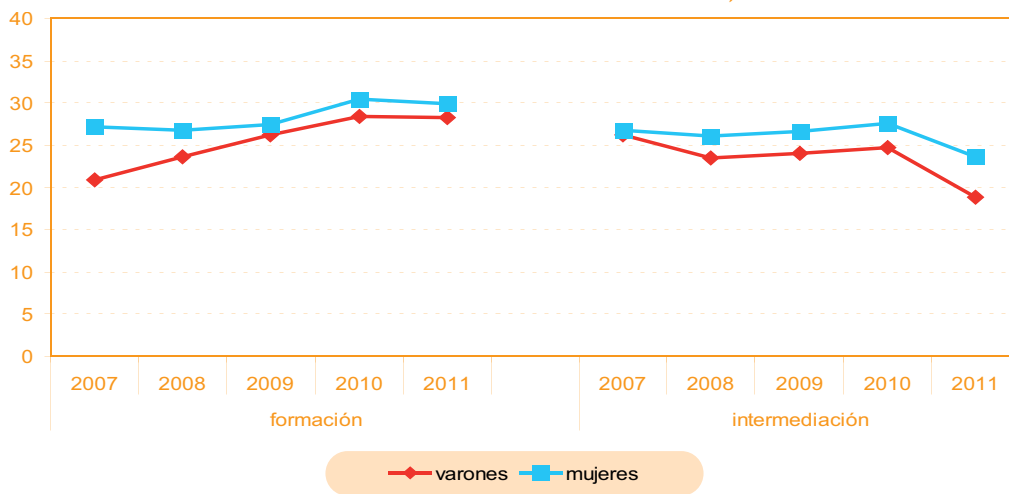
Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

Los Gráficos 18A y 18B muestran una incidencia de la formación creciente con el tiempo y una incidencia de la orientación persistente hasta 2010. En las mujeres se registra una incidencia de ambos tipos de medidas, ligeramente mayor que la de los varones.

Por grupos de edad, sin embargo, hay diferencias, puesto que la formación tiene más incidencia en los más jóvenes, que son a su vez el grupo con menor incidencia de intermediación, más concentrada en la población de mayores de 40 años.

GRÁFICO 18A

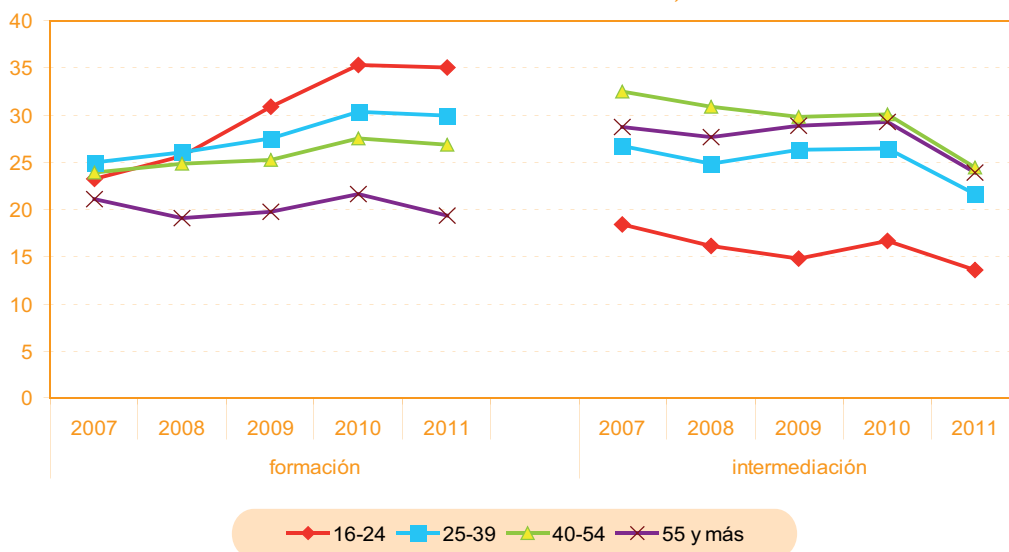
INCIDENCIA DE LA FORMACIÓN Y LA INTERMEDIACIÓN, POR GENERO



Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

GRÁFICO 18B

INCIDENCIA DE LA FORMACIÓN Y LA INTERMEDIACIÓN, POR GRUPOS DE EDAD

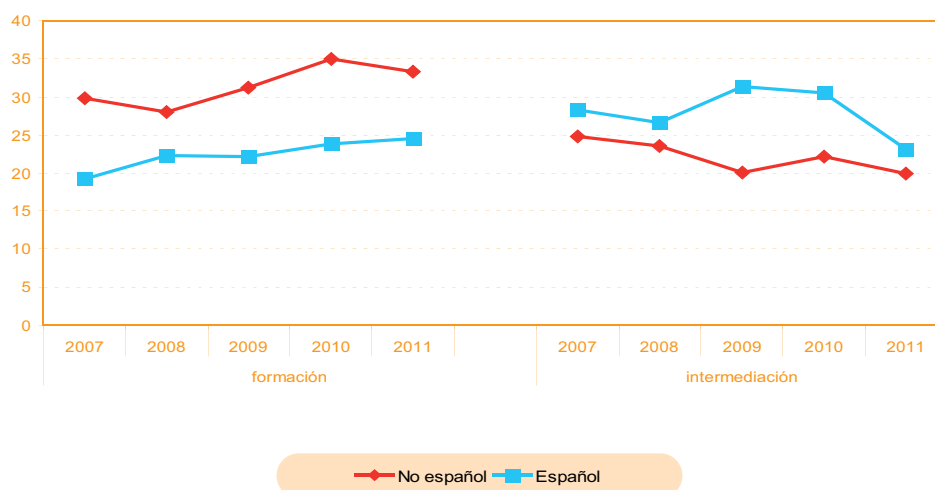


Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

El Gráfico 18C recoge el hecho también interesante de que la formación es una forma de actuación más frecuente en extranjeros que en los nacionales, lo que tiene mucho que ver con la necesidad de estos colectivos de adaptarse a nuestro mercado de trabajo. Sin

embargo, los españoles consiguen tasas más elevadas de participación en las medidas de intermediación, pero con la información de que se dispone en la base de datos no es posible dilucidar el porqué de este cambio, en el patrón de comportamiento por nacionalidad.

GRÁFICO 18C  
INCIDENCIA DE LA FORMACIÓN Y LA INTERMEDIACIÓN, POR NACIONALIDAD



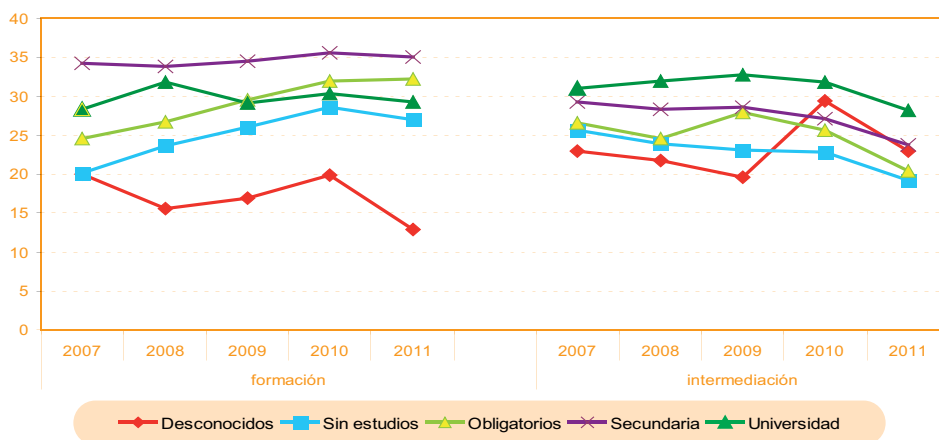
Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

El Gráfico 18D, que resume los patrones de participación por niveles educativos, registra la mayor participación en acciones formativas por parte de los graduados en educación secundaria obligatoria, pero no así en intermediación, donde la incidencia más alta la registra el colectivo de personas con estudios universitarios. A las personas sin ningún

tipo de estudios, les cuesta más que a otros grupos con mayor nivel de estudios vincularse con acciones tanto formativas, como de intermediación, quizá por el perfil de los cursos y empleos ofertados en cada momento, puede que no se adapten completamente a las características de este colectivo.

GRÁFICO 18D

INCIDENCIA DE LA FORMACIÓN Y LA INTERMEDIACIÓN, POR NIVEL DE ESTUDIOS



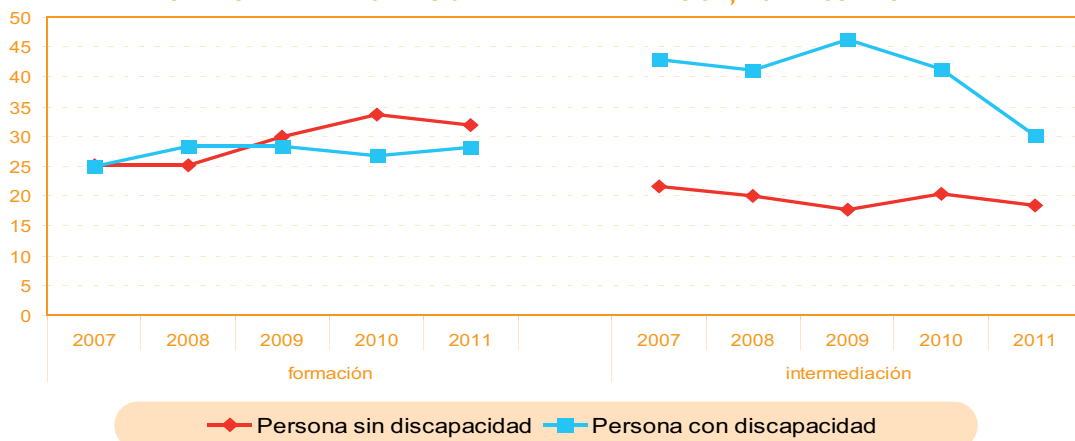
Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

Finalmente, el Gráfico 18E muestra que la incidencia de la formación, es similar entre los grupos de personas con discapacidad y sin discapacidad, (si bien en los últimos tres años se observa un incremento de la de este último, que lleva a un diferencial positivo a

favor de las personas sin discapacidad), mientras que la incidencia de la intermediación es claramente más elevada entre las personas con discapacidad (aunque con una tendencia decreciente, que hace que las participaciones de ambos colectivos se acerquen).

GRÁFICO 18E

INCIDENCIA DE LA FORMACIÓN Y LA INTERMEDIACIÓN, POR DISCAPACIDAD



Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

### 3. TASA DE ÉXITO EN EL LOGRO DE EMPLEOS

Todas las medidas que desarrollan las entidades con los participantes en el POLCD, están destinadas a mejorar su empleabilidad en un sentido amplio, entendida como las posibilidades que tienen de encontrar un puesto de trabajo en el futuro. Esta sección está destinada a presentar la dimensión más visible de los resultados de estas acciones: los empleos que los participantes han logrado a través de la intermediación laboral realizada, y que las entidades han podido registrar en sus bases de datos.

Midiendo únicamente los empleos que proceden de la intermediación laboral, estamos subestimando los logros de las acciones que desarrollan las entidades, por dos razones. La primera y más inmediata es porque las medidas de orientación y formación mejoran las posibilidades de que los participantes logren empleos por su cuenta, y eso no se ha podido registrar en la mayoría de entidades, de modo que hemos tenido que prescindir de la información acerca de empleos logrados por los participantes en el POLCD, fuera del ámbito de la intermediación. La segunda, algo más indirecta, radica en el hecho de que solo con el tránsito a un empleo no se logra capturar el impacto real del programa. Si se

podiera medir el aumento en la probabilidad de lograr empleos, los cambios de actitud y la intensidad, en la búsqueda en los participantes que favorece esta mayor empleabilidad, se tendría una magnitud más precisa del impacto global de las medidas, que configurarían los itinerarios.

Todo lo anterior justifica que en esta sección se requiera mucha cautela, a la hora de interpretar la magnitud de los resultados y la composición de los grupos, que experimentan tránsitos al empleo, así como la composición de los empleos logrados, puesto que no son representativos del total de empleos que pueden estar consiguiendo los participantes en el POLCD. Teniendo esto en cuenta, pasamos a describir los tránsitos al empleo, recogidos en el Cuadro 30.

Los empleos se vinculan a las acciones de intermediación más cercanas en el tiempo y si una acción tiene lugar a finales de año, y da su fruto al inicio del siguiente, no la estaremos capturando. Aquí se hace de nuevo necesario por tanto, insistir en la cautela necesaria a la hora de observar los niveles y la composición de los empleos observados. En total se han detectado entre 9.838 (en 2007) y 11.611 (2011) empleos correspondientes a acciones de intermediación, llevadas a cabo en el mismo año.

CUADRO 30

EMPLEOS CONSEGUIDOS A PARTIR DE ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN LABORAL

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Total</b>	9.838	9.841	10.277	11.334	11.611
<b>Evolución (%)</b>		0,1	8,8	20,5	4,9
<b>Evolución (índice)</b>		100	104,5	115,2	118,0
<b>Evolución (t. acumulativa)</b>		4,2			

**Fuente:** Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

Esto representa un aumento medio interanual del 4,2%, pero realmente se han producido cambios muy bruscos en la evolución del empleo de intermediación a lo largo del tiempo: fueron importantes los avances a partir del tercer año, para el que se dispone de información agregada: en 2009 el número de empleos logrados creció un 8,8% respecto al año anterior, y en 2010 alcanzaron un aumento del 20,5%, incluso en un contexto difícil. Ya en 2011, con la crisis del empleo absolutamente extendida por todos los sectores y perfiles profesionales, todavía las entidades fueron capaces de registrar un número creciente de puestos de trabajo logrados en intermediación aunque, eso sí, a menor ritmo: 4,9%. Como resultado de esta evolución, al final del periodo el número de empleos logrados en intermediación, superaba en un 18% los niveles iniciales.

Quizá aporte más valor añadido, en lugar de prestar atención a los niveles de empleo, poner estos niveles en relación con los esfuerzos realizados. Para ello, se procede a calcular los empleos conseguidos como porcentaje de las acciones de intermediación realizadas en el mismo año. Esta estrategia tiene la limitación de que la intermediación no es la única medida que se ha podido llevar a cabo, con el objeto de facilitar la empleabilidad

de los agentes. Por tanto, la transición al empleo puede ser resultado de una acción de intermediación más, por ejemplo, una de orientación (necesariamente una aunque seguramente más de una) e incluso alguna de formación. Los resultados de este cálculo aparecen en el Cuadro 31 y quedan resumidos en los Gráficos 19A-19D.

El Cuadro 31 registra, por tanto, los tránsitos a la ocupación como porcentaje de las acciones de intermediación de ese año. De media, la tasa de éxito en el tránsito al empleo para acciones de intermediación pasó del 45,7% en 2007, al 30,4% en 2009, para después remontar hasta un 48,5% en 2011. Este último resultado tan llamativo, es fruto de la evolución de las acciones de intermediación (que disminuyen al final del periodo, al recibir menos ofertas de vacantes en las empresas con la crisis económica), y el número de empleos conseguidos (que se mantiene creciente a lo largo de todo el periodo, incluso en épocas especialmente difíciles). El balance en términos de acceso al empleo se puede calificar como muy positivo, porque lo esperable en el contexto de crisis habría sido una caída del acceso a los empleos, en medidas de intermediación (puesto que aumenta el número de aspirantes para cada puesto dado, el mayor volumen es de participantes).

**CUADRO 31**  
**TRÁNSITOS A LA OCUPACIÓN RESULTADO DE ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN**

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Total</b>	45,7	42,9	30,4	35,9	48,5
<b>Sexo</b>					
<b>Varones</b>	48,1	40,8	30,3	38,6	57,2
<b>Mujeres</b>	44,2	44,3	30,5	34,0	43,6
<b>Total</b>	45,7	42,9	30,4	35,9	48,5
<b>Edad</b>					
<b>16-24</b>	68,7	64,9	53,9	58,3	68,4
<b>25-39</b>	44,4	42,8	30,0	37,5	51,5
<b>40-54</b>	36,2	35,5	25,4	29,9	43,1
<b>55 y más</b>	31,4	32,8	27,6	27,9	30,9
<b>Total</b>	45,7	42,9	30,4	35,9	48,5
<b>Nacionalidad</b>					
<b>Extranjero</b>	37,1	37,6	34,1	29,5	35,6
<b>Español</b>	52,3	47,1	28,5	40,3	61,0
<b>Total</b>	45,7	42,9	30,4	35,9	48,5
<b>Nivel educativo</b>					
<b>Desconocidos</b>	42,9	40,1	35,3	26,3	32,6
<b>Sin estudios</b>	51,9	47,4	38,8	44,5	53,5
<b>Obligatorios</b>	52,8	48,8	30,9	40,7	58,9
<b>Secundaria</b>	34,5	35,2	23,2	30,7	41,2
<b>Universidad</b>	33,8	31,5	23,0	28,2	35,5
<b>Total</b>	45,7	42,9	30,4	35,9	48,5
<b>Discapacidad</b>					
<b>No</b>	58,6	53,2	48,4	41,9	45,2
<b>Sí</b>	27,8	28,6	17,6	29,4	55,0
<b>Total</b>	45,7	42,9	30,4	35,9	48,5

**Fuente:** Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

Si diferenciamos por género, las tasas de acceso al empleo en las mujeres son algo inferiores a las de los varones, y esto ocurre curiosamente tanto antes, como después del momento de inflexión (2009). Además,

también sucede que la distancia en los tránsitos al empleo sobre acciones de intermediación es muy elevada en 2011, pero no así en otros años. Sería necesario un análisis más detallado para entender esta evolución. En

cuanto a las diferencias por grupos de edad, el ratio de empleos por acciones de intermediación es más elevado entre los jóvenes, quienes, recordemos, no son el objetivo prioritario de estas acciones. Al contrario, la incidencia de la intermediación aumenta con la edad, precisamente porque la empleabilidad disminuye con la edad, de lo cual es reflejo el hecho de que el porcentaje de empleos sobre intermediaciones sea decreciente con la edad.

En secciones anteriores se advirtió una mayor incidencia de la intermediación en los participantes españoles, mientras que los extranjeros reforzaban su empleabilidad con más formación que los españoles. Ahora se advierte que además los españoles tienen una mayor tasa de éxito en los tránsitos al empleo y que la distancia entre ambos tiene una evolución de nuevo difícil de explicar. Comienza siendo positiva a favor de los españoles (15 puntos porcentuales) y termina siendo aún más positiva (25 puntos porcentuales), pero en medio del periodo, incluso hay un cambio en la tendencia durante 2009, fecha en la que la tasa de éxito era algo superior en los extranjeros.

Con estos resultados, seguramente se ponen de manifiesto los cambios en las preferencias de los empleadores en contextos diferentes, de forma que recientemente, dada la disponibilidad de más mano de obra nativa como consecuencia del desempleo masivo, haya empleadores que pueden elegir con más facilidad entre españoles y extranjeros, y opten por los primeros, por las razones que sean. De todos modos, esto es pura especu-

lación y sería necesario un análisis más detallado e incluso una revisión de las cifras de distintas entidades cuyas poblaciones objetivo tienen una composición muy diferente en términos de nacionalidad. Por otro lado, la distancia en el peso de los tránsitos al empleo entre españoles y extranjeros, es mucho más homogénea a lo largo del periodo, y oscila entre 15 y 10 puntos porcentuales, a favor, en todo momento, de la población española. De esto se deduce la necesidad de mirar a más medidas, aparte de la intermediación, para valorar adecuadamente los patrones de tránsito al empleo.

En cuanto a las diferencias en las tasas de acceso al empleo por niveles educativos, el resultado es muy interesante. En contra de lo que cabría esperar, las personas con mayores niveles educativos son las que registran menores tasas de transición al empleo. Recordemos que las personas más cualificadas toman parte en mayor medida en la intermediación (registran una mayor incidencia relativa de la misma). Si el denominador del indicador es más grande, en términos relativos, es posible que, de no ser también mayor el éxito en el logro de un empleo, registren un menor cociente. Por otro lado, también cabe la posibilidad de que las personas más cualificadas, sean más selectivas con los empleos a los que aspiran, y que en determinadas condiciones, a pesar de tomar parte en un proceso de intermediación, finalmente decidan no aceptar el puesto de trabajo al que concursan. Discernir cuál de estas posibilidades es más realista, escapa de nuestros objetivos, y para hacerlo realidad sería necesario un análisis más cualitativo, como el que se aborda en otras partes de este informe.



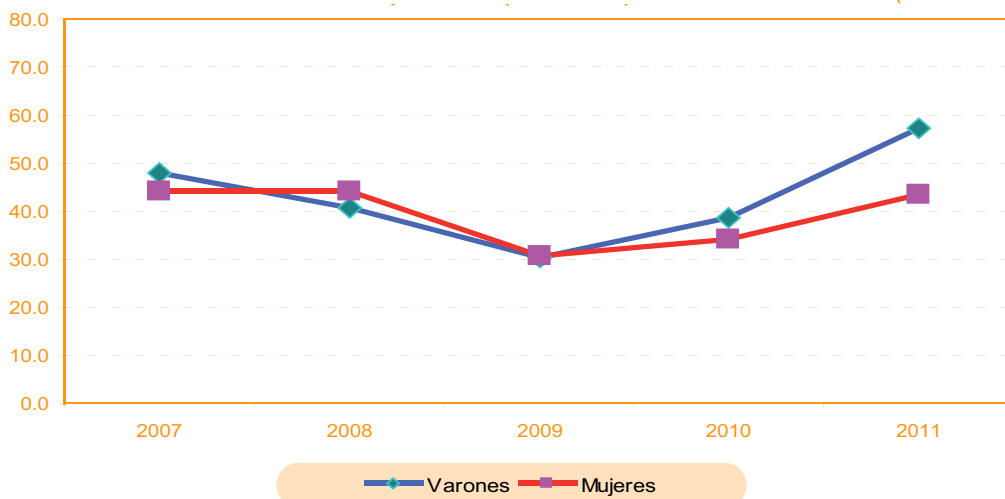
Finalmente, en cuanto a la distinción entre personas sin discapacidad y con discapacidad, los resultados muestran un diferencial muy elevado entre ambos colectivos (de más de 20 puntos porcentuales), a favor de los primeros, si bien en el último año de estudio dicho diferencial no solo desaparece, sino que se convierte en positivo a favor de los segundos, como consecuencia del enorme incremento relativo de los tránsitos hacia el empleo del colectivo de personas con discapacidad.

Los resúmenes de las tendencias anteriores vienen recogidos en los *Gráficos 19A* (tránsitos al empleo por género), *19B* (tránsitos al empleo por grupos de edad), *19C* (tránsitos

al empleo por nacionalidad), *19D* (tránsitos al empleo por nivel educativo) y *19E* (tránsitos al empleo por discapacidad). El primero muestra los cambios en la tasa de transición al empleo, relativa de varones y mujeres a lo largo del periodo; el segundo refleja las mayores tasas de tránsito al empleo de los jóvenes; el tercero muestra la peculiar evolución de dichas tasas de los españoles frente a los extranjeros; el cuarto, el llamativo patrón de acceso al empleo por niveles educativos, que se traduce en una mayor proporción de transiciones cuanto menor es el nivel educativo; y el quinto señala el diferencial de la tasa de transición según discapacidad, con el cambio tan brusco en la evolución de la tasa, correspondiente al colectivo de personas con discapacidad observado en 2010 y 2011.

GRÁFICO 19A

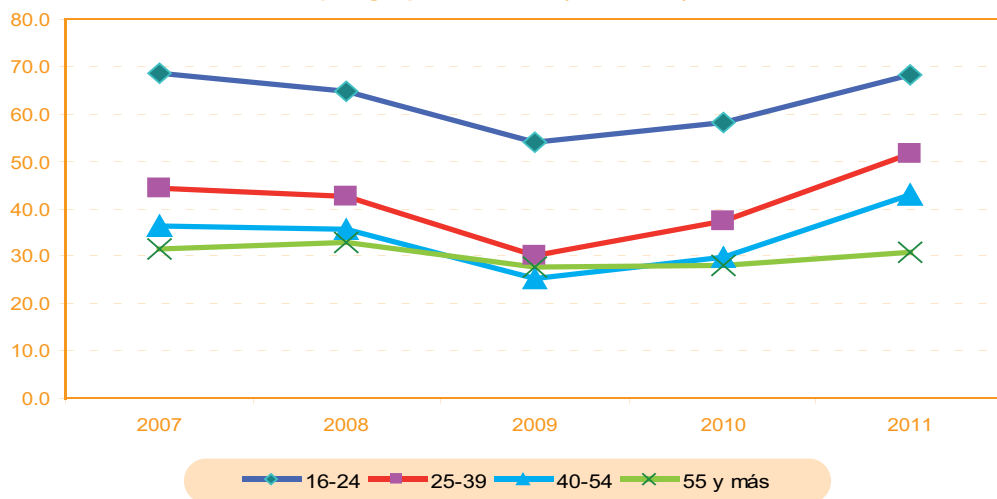
TRÁNSITOS AL EMPLEO RESULTADO DE ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN POR SEXO (2007-2011)



Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

GRÁFICO 19B

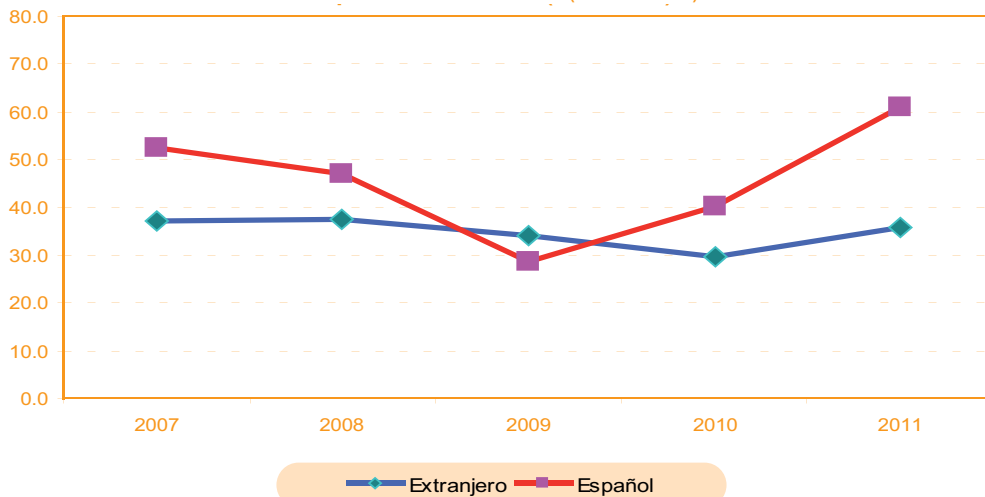
TRÁNSITOS AL EMPLEO RESULTADO DE ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN POR SEXO (2007-2011)



Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

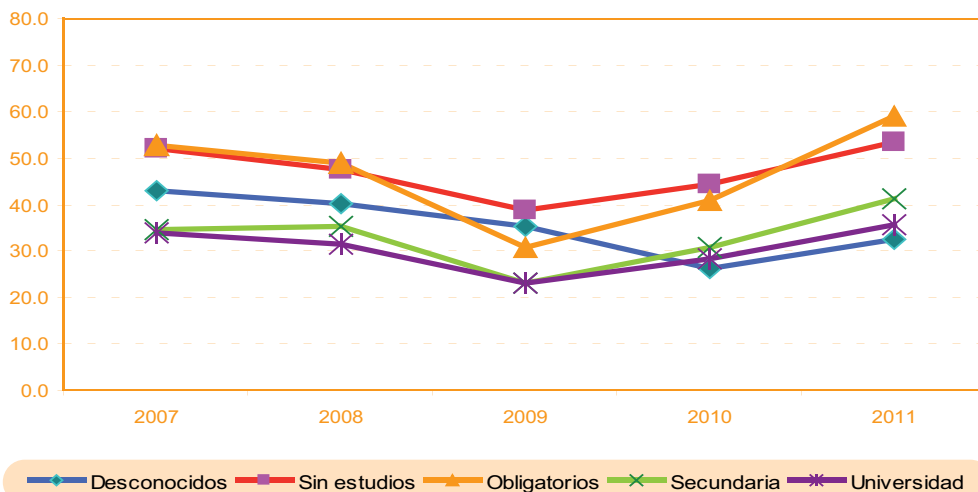
GRÁFICO 19C

TRÁNSITOS AL EMPLEO RESULTADO DE ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN POR GRUPOS DE EDAD (2007-2011)



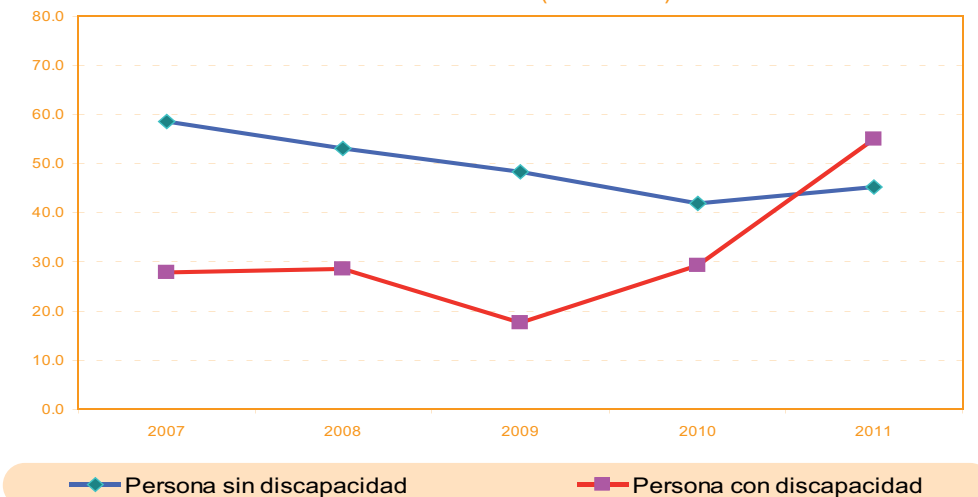
Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

GRÁFICO 19D  
 TRÁNSITOS AL EMPLEO RESULTADO DE ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN  
 POR NIVEL DE ESTUDIOS (2007-2011)



Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

GRÁFICO 19E  
 TRÁNSITOS AL EMPLEO RESULTADO DE ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN  
 POR DISCAPACIDAD (2007-2011)



Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

## 4. CARACTERÍSTICAS DE LOS EMPLEOS

En esta sección abordamos el estudio de los empleos que consiguen quienes participan en acciones de intermediación, en el marco del **POLCD**. En primer lugar, nos centramos en presentar los atributos (el perfil) de los participantes que transitan hacia el empleo. En segundo lugar, caracterizamos los puestos de trabajo que consiguen y los empleadores a los que acceden.

### 4.1. CARACTERÍSTICAS SOCIO-DEMOGRÁFICAS DE LOS PARTICIPANTES DEL POLCD, QUE ACCEDEN A PUESTOS DE TRABAJO A TRAVÉS DE LAS MEDIDAS DE INTERMEDIACIÓN

Relacionado con el indicador de transiciones al empleo, examinado anteriormente, está la composición del empleo desde la perspectiva de las personas que lo logran. En esta sub-sección se describe de forma sencilla, el perfil de las personas que han logrado un empleo de intermediación a lo largo del periodo 2007-2011.

El *Cuadro 32* (y su resumen, el gráfico 20) registra el peso relativo de los colectivos sociodemográficos, para los cuales se calculó la incidencia de los tránsitos al empleo: sexo, edad, nacionalidad y nivel de estudios. De forma coherente con lo que ocurría en la composición de los participantes en interme-

diación, formación y orientación, más de la mitad de los empleos registrados, se ocupan por mujeres. Esto es posible, gracias a que las diferencias en las tasas de acceso al empleo, aunque a favor de los varones, no son demasiado pronunciadas. También de forma coherente con los patrones descritos en secciones previas, el peso relativo de las mujeres cae ligeramente en el empleo de intermediación.

En línea con la evolución de la edad media de los participantes en distintas medidas, y muy especialmente en intermediación, a lo largo del periodo se advierte un cambio en la distribución por edades, de las personas que logran un empleo de intermediación. El peso relativo de los menores de 25 años, pasa del 21,2% en 2007, al 14% en 2011. A su vez aumenta el de las personas de 40 a 54 años, (pasa de 28,3% en 2007, a 33,1% en 2011) y el de las personas de 25 a 39 años, se mantiene constante en el entorno del 46%.

La proporción de extranjeros en el empleo de intermediación es bastante más baja, que en las medidas de formación e intermediación, por el menor grado de éxito que registran en las transiciones al empleo.

Con las cautelas debidas al hecho de que aquí también el porcentaje de casos con valores no válidos es elevado y cambiante en el tiempo, más de la tercera parte de los empleos son logrados por personas con estudios obligatorios; el segundo grupo más numeroso es el de las personas sin estudios. Las personas con estudios universitarios no llegan a suponer el 6% del total de empleos logrados a lo largo del periodo.

CUADRO 32

### EPISODIOS DE EMPLEO RESULTADO DE INTERMEDIACIÓN: COMPOSICIÓN DE LAS PERSONAS QUE LOS CONSIGUEN POR CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Sexo</b>					
Varones	40,8	39,1	42,1	44,9	42,6
Mujeres	59,2	60,9	57,9	55,1	57,4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Edad</b>					
16-24	21,2	19,2	15,3	15,8	14,0
25-39	46,6	45,6	47,4	46,3	46,1
40-54	28,3	30,7	32,4	33,1	35,3
55 y más	3,3	4,0	4,6	4,5	4,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Nacionalidad</b>					
Extranjero	35,2	38,7	38,4	33,5	36,2
Español	64,8	61,3	61,6	66,5	63,8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Nivel de estudios</b>					
Desconocidos	13,7	14,5	15,1	12,5	8,0
Sin estudios	26,5	25,0	23,8	24,8	27,7
Obligatorios	37,6	37,3	36,7	38,1	38,8
Secundaria	16,2	17,2	18,3	18,8	19,8
Universidad	6,0	6,0	6,1	5,8	5,6
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Discapacidad</b>					
No	74,5	72,0	66,3	60,9	61,6
Sí	25,5	28,0	33,7	39,1	38,4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

Finalmente, se observa que las personas con discapacidad han conseguido aumentar su peso en el empleo de intermediación

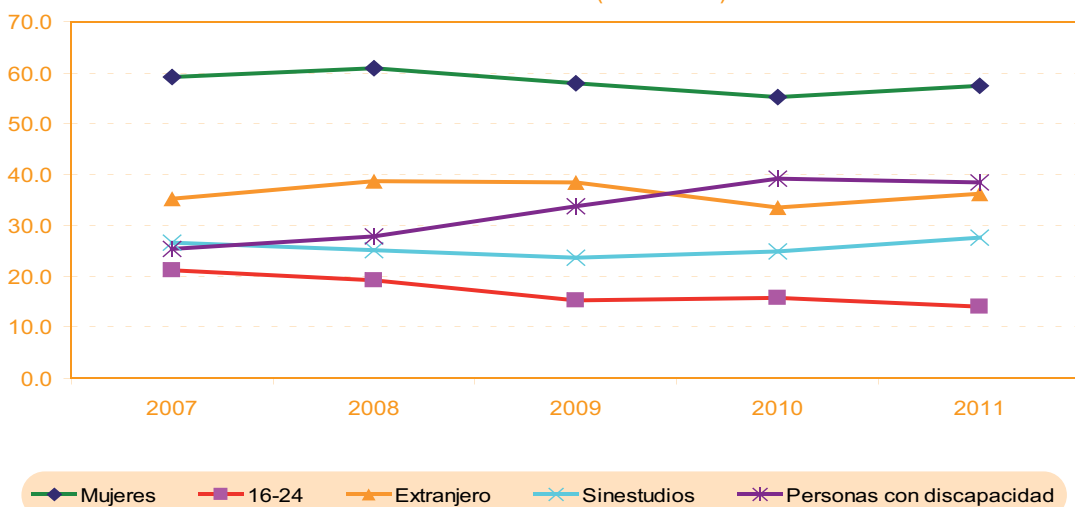
logrado, de modo que han pasado de suponer el 25% del empleo en 2007, a alrededor del 39% en 2010-2011.

Si comparamos la distribución de las personas que logran empleos, con la de los participantes (*Cuadro 20*), obtenemos un indicador de *infra-* y *sobre-*representación de determinados grupos de participantes en el empleo. De acuerdo con la distancia en el peso relativo en ambos colectivos, el de participantes y el de participantes que se emplean, puede verse que los mayores de 50 años están claramente “infra-representados” en el empleo, como resultado de su muy baja tasa de transiciones a la ocupación; los españoles están “sobre-representados” en relación a los extranjeros; lo mismo sucede en el caso de las personas con discapacidad, sobre todo al final del periodo de estudio; y por niveles educativos, las personas con estudios obligatorios están “sobre-representadas” en el empleo (además se da la circunstancia de que

las personas sin estudios, que estaban “sobre-representadas” al principio del periodo de observación, al finalizar éste, han cambiado la tendencia, y ahora están “infra-representadas”; lo que apunta a un empeoramiento de sus pronósticos relativos de empleabilidad, algo perfectamente coherente con un contexto económico adverso, que acentúa las dificultades de los menos empleables).

Un resumen de estas tendencias aparece en el *Gráfico 20*. En él se muestra una proporción mayoritaria, pero algo decreciente en las mujeres, un peso cambiante de la población extranjera, la estabilidad de la proporción de personas sin estudios, la menor presencia relativa de personas de 16-24 años a lo largo de todo el periodo de observación, y el peso creciente de las personas con discapacidad.

GRÁFICO 20  
ALGUNAS CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LAS PERSONAS QUE LOGRAN UN EMPLEO DE INTERMEDIACIÓN (2007-2011)



Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

## 4.2. CARACTERÍSTICAS DE LOS PUESTOS DE TRABAJO QUE SE LOGRAN A TRAVÉS DE LAS MEDIDAS DE INTERMEDIACIÓN

Esta última sub-sección se dedica a describir las características de los puestos de trabajo que se logran a través de la intermediación, independientemente del perfil de quienes los ocupan, que ya recibió atención en las páginas anteriores. En este caso se contemplan características específicas del puesto (tipo de contrato, duración del empleo, tipo de jornada y ocupación), así como del empleador (sector, naturaleza jurídica y tamaño). El *Cuadro 33* describe la composición de la población analizada y el *Gráfico 21* la resume. Es necesario subrayar aquí que, aunque la incidencia del empleo se ha podido medir para todas las entidades, no ocurre lo mismo con las características de los empleos. Una de las entidades tenía información muy escasa, y por tanto, poco representativa de los empleos logrados en el proceso de inserción, de modo que la realidad que se va a presentar en las páginas siguientes, solo contempla a tres de las cuatro entidades.

Los empleos que se logran a través de las acciones de intermediación de las entidades, suelen ser de naturaleza temporal. En esto no difieren mucho del patrón de contratación en el mercado de trabajo español, donde la gran mayoría de los contratos que se firman (algo menos del 90% en los años expansivos, y más en los de la recesión) son temporales. La proporción de contratos temporales en la población analizada ronda entre el 85% y el 90% ya al final del periodo. En consonancia con esto también destaca el hecho de que, la duración de los empleos es relativamente corta: aproximadamente uno de

cada cinco duran menos de un mes, y cuatro de cada diez duran entre uno y seis meses. De todos modos es destacable el hecho de que, a pesar de las crecientes dificultades, aumenta ligeramente la proporción de contratos de duración superior a un año, que se sitúa en el 20%.

A lo largo del periodo, ha caído considerablemente la proporción de empleos a tiempo completo, a favor de los de jornada parcial. Este es el cambio más drástico en el perfil de los empleos, que se advierte en la población analizada. Sin embargo, el perfil por ocupaciones es bastante estable: las hemos clasificado en trabajadores cualificados (directivos, profesionales y técnicos), cualificación media (administrativos y operadores de maquinaria, artesanos, y trabajadores cualificados en la industria y la agricultura), trabajadores de comercio y hostelería, trabajadores poco cualificados (peones, auxiliares, aprendices y similares) y “desconocida”. La categoría más frecuente en los empleos de intermediación es la de poco cualificados, que representa aproximadamente el 40% de los empleos. Le siguen las ocupaciones que requieren una cualificación media, y los trabajadores en comercio y restauración. Con el paso del tiempo aumenta ligeramente el peso relativo de las ocupaciones, que requieren menor grado de cualificación.

En cuanto a las características de los empleadores, aproximadamente el 70% de los puestos se concentran en el sector servicios (en el que se incluyen actividades muy diversas, desde el comercio y la hostelería al servicio doméstico). Hay una gran diversidad en el tipo de empleador en función de la naturaleza jurídica. Aproximadamente el 10% de los empleadores son personas individuales, la cuarta parte son sociedades anónimas (una categoría que ha crecido recientemente en términos relativos) y casi el 40% de

CUADRO 33

## CARACTERÍSTICAS DE LOS PUESTOS DE TRABAJO LOGRADOS EN INTERMEDIACIÓN

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Contrato</b>					
Indefinidos	7,4	8,1	7,4	8,3	7,2
Temporales	84,5	84,8	84,5	87,8	89,9
Desconocido	8,1	7,1	8,1	3,9	2,9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Duración del empleo</b>					
Menos de un mes	22,4	21,9	19,0	20,6	22,8
1 - 6 meses	45,6	43,8	40,4	40,2	40,2
6 - 11 meses	12,0	13,3	14,5	14,3	13,9
Uno año o más	18,1	18,8	21,0	21,3	20,3
Desconocido	1,8	2,1	5,1	3,6	2,8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Jornada</b>					
Jornada completa	44,2	48,3	23,2	25,4	31,6
Jornada parcial	52,2	46,9	75,1	73,5	67,8
Desconocida	3,6	4,8	1,7	1,2	0,6
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Ocupación</b>					
Cualificados	7,2	6,6	6,7	5,7	5,7
Cualificación media	28,6	28,6	27,7	28,3	25,8
Trab. de comercio	19,3	23,6	21,8	21,1	21,5
Trab. poco cualificados	38,3	33,8	38,5	39,9	42,3
Desconocida	6,6	7,3	5,3	5,0	4,7
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Sector</b>					
Agricultura y ganad.	3,6	3,7	1,9	2,3	3,0
Construcción	8,4	4,7	4,1	3,8	2,5
Industria	5,1	4,9	5,9	9,1	8,3
Servicios	66,3	70,6	73,2	71,5	69,6
Desconocido	16,5	16,0	14,8	13,4	16,6
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Naturaleza jurídica</b>					
Empresario individual	9,6	12,3	12,0	10,9	7,2
Sociedad Anónima	25,8	24,3	25,7	25,8	31,2
SALes y Cooperativas	34,2	31,7	32,5	38,5	39,5
Otro tipo empleadores	29,9	31,2	29,5	24,5	21,7
Desconocido	0,6	0,6	0,2	0,3	0,3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Tamaño</b>					
Hasta 10	16,2	15,5	15,5	17,1	16,8
11-50	24,4	21,3	20,5	21,7	23,6
50-250	19,3	19,0	23,5	25,8	23,1
Más de 250	31,7	36,0	34,2	31,3	32,7
Desconocido	8,4	8,2	6,3	4,1	3,8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

Nota: Los empleos de intermediación contemplados en este cuadro solo se refieren a tres entidades.



los empleadores son cooperativas, sociedades limitadas y otras entidades de economía social.

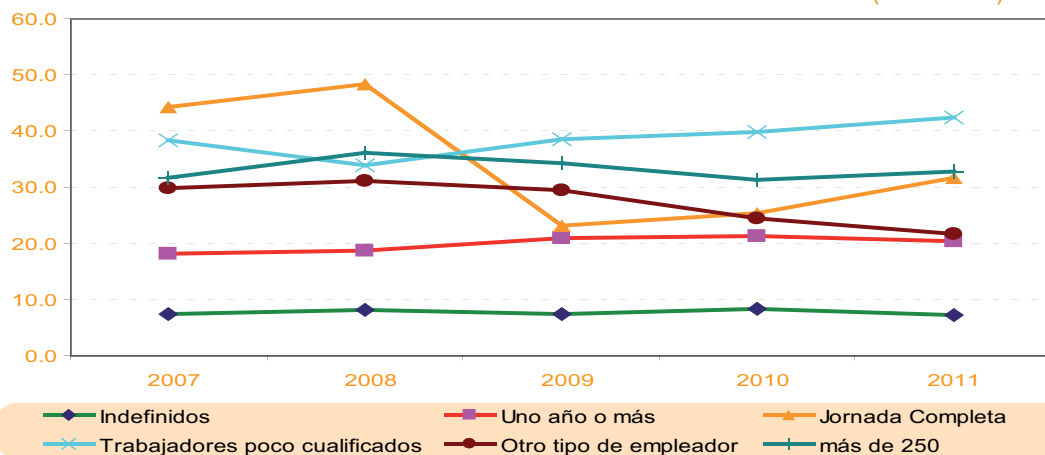
Por tanto, el ámbito de trabajo de las entidades con empresas, cubre un amplio espectro de empleadores, lo cual es positivo porque puede ayudar a las entidades a diversificar riesgos y a ampliar el abanico de ofertas disponibles para sus participantes. Tal diversidad representa una estrategia más segura, que la concentración en un solo tipo de empleador, cuya actividad en un momento dado pueda verse resentida. También destaca la reducción en el peso relativo de “otros tipos de empleadores”, donde se encuentran las Administraciones Públicas y las entidades sin ánimo de lucro. Vincular más los empleos de intermediación a las empresas, y menos a las entidades que generan empleo “protegido”, tiene ventajas a la hora de dotar a los participantes de experiencia en puestos, que tienen una correspondencia clara en el mercado y ponerlos en contacto con empresas, que constituyen, al fin y al cabo, la mayor parte de los empleadores en el mercado de trabajo no protegido.

De igual modo, también es muy diverso el tamaño que tienen los empleadores, ya sean empresas o institucionales, medido en términos de número de empleados en la plantilla. Los hay muy pequeños – menos de 10 empleados - (aproximadamente el 16%), pequeños – de 11 a 50 - (vienen a representar la 25% de los puestos), medianos – de 50 a 250 empleados - (representan una proporción creciente y casi suponen la 25% de los puestos) y grandes – más de 250 trabajadores-. Estos últimos también tienen una presencia importante en el empleo de intermediación: casi la tercera parte de los puestos que logran los participantes a través de la intermediación pertenecen a empleadores (empresas y entidades o administraciones), con un tamaño superior a los 250 empleados.

El *Gráfico 21* resume las principales tendencias y registra el muy limitado peso de los contratos indefinidos, la caída del peso relativo de los empleos a tiempo completo y el peso ligeramente creciente, de los empleos de un año o más de duración, y de los que se vinculan a “otros tipos de empleadores” (principalmente, administraciones y entidades sin ánimo de lucro).

GRÁFICO 21

### ALGUNAS CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL EMPLEO DE INTERMEDIACIÓN (2007-2011)



Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

Nota: Los empleos de intermediación contemplados en este cuadro solo se refieren a tres entidades.

## 5. LA PERMANENCIA DE LOS PARTICIPANTES EN EL POLCD

En el *Cuadro 19* del segundo epígrafe, se advirtió que el **POLCD** ha recibido un número creciente de nuevos participantes hasta el año 2010, aunque éste se ha visto ligeramente mermado en 2011. Cabe esperar además, que el agravamiento de la situación económica, se traduzca en una prolongación de la estancia de las personas participantes en el programa. De ser así, nos encontraríamos ante una menor rotación en los participantes, y una mayor “permanencia” en la participación en el programa. Por otro lado, no hay que olvidar que los itinerarios, por definición, son procesos a medio-largo plazo con los colectivos en riesgo de exclusión, por lo que una cierta permanencia es también lógica, y en muchos casos, incluso deseable, porque muchos participantes tienen múltiples desventajas y problemas, que requieren atención continuada.

Para analizar la permanencia en los programas, se ha procedido a calcular tres indicadores. El primero recoge el porcentaje de “personas – año” que al año siguiente vuelven a ser observadas en el programa, independientemente del tipo de actividad en la que tomen parte. El segundo es el porcentaje de reincorporaciones al programa en el periodo 2009-2011, sobre el total de “personas – año” que lo han abandonado en el periodo 2007-2009. El tercero consiste en contabilizar, independientemente de si son continuos, o sujetos a interrupción, el número de años en que una persona es observada en el POLCD.

El primer indicador viene recogido en el *Cuadro 34*. Consiste en el porcentaje de “personas – año” en el periodo 2007-2010, que al año siguiente (en los años 2008-2011) son observadas de nuevo como participantes en alguna medida del POLCD, independientemente de que en ese tiempo estas personas hayan tomado parte en acciones de distinto tipo, o hayan repetido ámbito de actuación. El porcentaje de “personas – año” que persisten en el año siguiente en el POLCD ronda el 32 % y además, en contra de lo que cabría esperar por el agravamiento de la situación económica, el peso relativo de las “personas – año” persistentes no crece de forma significativa, a lo largo del periodo de observación, salvo en tres colectivos específicos: los más jóvenes, los nacidos fuera de España y los que tienen estudios secundarios post-obligatorios.

Distinguiendo por características personales, cabe destacar que las mujeres persisten en el programa más que los varones, lo que es coherente con detalles que se verán a continuación, y es que participan por lo general en un mayor número de medidas. Por grupos de edad, las personas mayores de 55 años presentan un porcentaje significativamente menor, que el resto de grupos de edad de persistencia en el POLCD. Los nacidos fuera de España registran un nivel más elevado de persistencia que los españoles, y ya se ha subrayado que además, esta persistencia es marcadamente creciente a lo largo del periodo. Finalmente, las personas sin estudios parecen registrar una persistencia en la participación en el POLCD, ligeramente inferior a las demás.

CUADRO 34

PERSISTENCIA ENTRE DOS AÑOS CONSECUTIVOS EN EL POLCD. TASA DE REINCORPORACIÓN AL PROGRAMA DE LOS QUE LO ABANDONAN ENTRE 2007 Y 2009

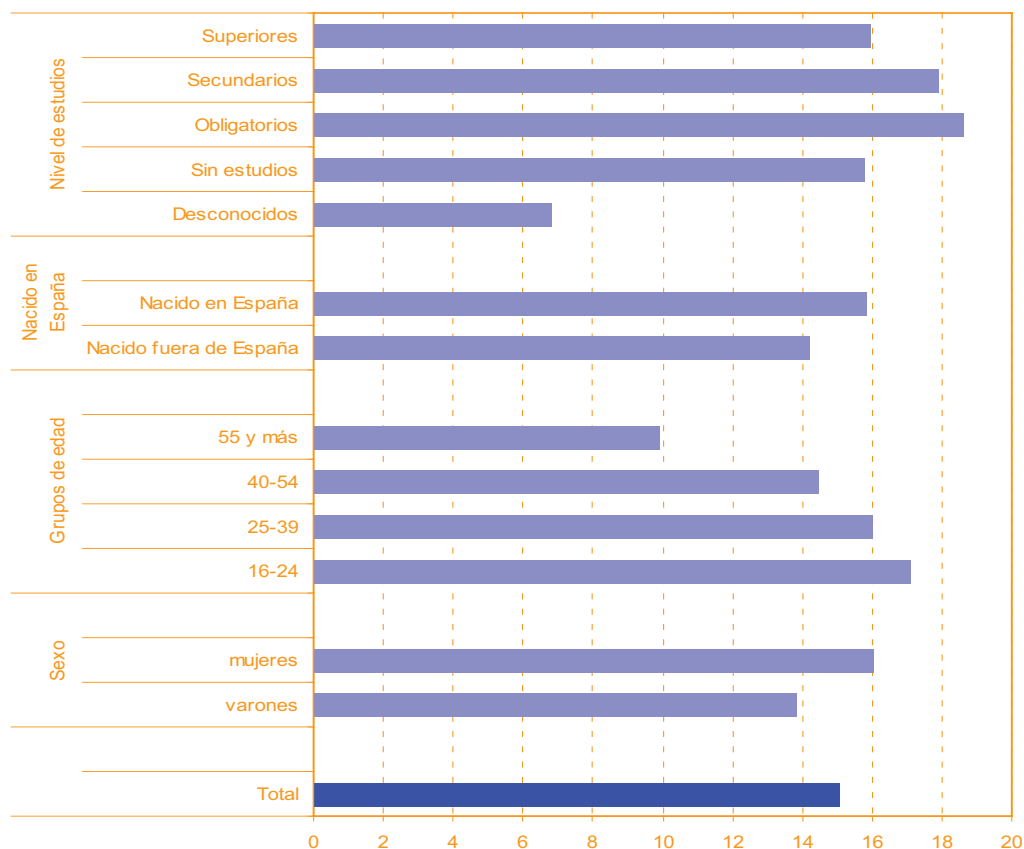
	Persistencia en t + 1: % de personas – año observadas al año siguiente (2008-2011)				Reincorporaciones
	2007	2008	2009	2010	2009-2011
<b>Total</b>	31.7	30.4	32.0	32.4	15.1
<b>Sexo</b>					
<b>Varones</b>	29.2	29.0	30.4	30.3	13.9
<b>Mujeres</b>	33.4	31.5	33.4	34.3	16.1
<b>Grupos de edad</b>					
<b>Menores de 24</b>	33.6	31.6	34.7	35.5	17.1
<b>25-39</b>	32.8	31.7	33.5	34.8	16.0
<b>40-54</b>	31.3	30.0	31.3	31.4	14.5
<b>55 y más</b>	24.2	23.5	23.2	23.1	9.9
<b>Nacionalidad</b>					
<b>Extranjero</b>	33.3	32.3	33.7	36.1	14.2
<b>Español</b>	30.1	28.6	30.2	29.2	15.9
<b>Nivel de estudios</b>					
<b>Desconocidos</b>	28.4	23.0	19.6	21.8	6.8
<b>Sin estudios</b>	30.1	29.6	32.4	31.5	15.8
<b>Obligatorios</b>	33.0	32.7	35.4	34.5	18.6
<b>Secundarios</b>	33.6	33.9	37.9	37.8	17.9
<b>Superiores</b>	34.2	34.0	36.4	35.8	16.0

Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

El segundo indicador de posible persistencia viene dado por el porcentaje de individuos (medidos como “personas – año”) que, tras haber abandonado el programa, se reincorporan al mismo. Esto significa que los hemos observado abandonando el programa entre 2007 y 2008, 2008 y 2009 o incluso 2009-2010. Sobre esos abandonos se calcula el porcentaje de reincorporaciones en 2009, 2010 o 2011. El resultado de esta estimación

se encuentra en la última columna del Cuadro 34, y también en el Gráfico 22, donde se aprecian muy bien las diferencias entre grupos. Aproximadamente el 15% de los que abandonan el programa, se reincorporan uno o dos años más tarde. Pero hay diferencias interesantes entre grupos.

GRÁFICO 22  
REINCORPORACIONES 2009



Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

Por lo general, podríamos esperar que los grupos que tienen una mayor persistencia en el programa sean también aquellos que registran un mayor porcentaje de retorno. Por ejemplo, las mujeres persisten más en el programa y tienen un porcentaje de retorno mayor que la media, y lo mismo ocurre con los mayores, pero en sentido contrario: son los menos reincidentes en el programa, y al mismo tiempo, los que registran un menor nivel de retorno. La tendencia se confirma con el nivel de estudios: los participantes con educación secundaria obligatoria y post-obli-

gatoria, son ligeramente más persistentes que los demás, y registran significativamente más retornos que el resto. Pero la tendencia no se confirma con el lugar de nacimiento: los nacidos fuera de España persisten más en el programa, pero una vez que lo abandonan regresan a él en menor medida, que los nacidos en España. Esto puede tener que ver con su mayor movilidad geográfica, o bien con un menor grado de utilización de los recursos como las entidades aquí analizadas, que la población nativa.

CUADRO 35

## NÚMERO DE OBSERVACIONES: DISTRIBUCIÓN (%)

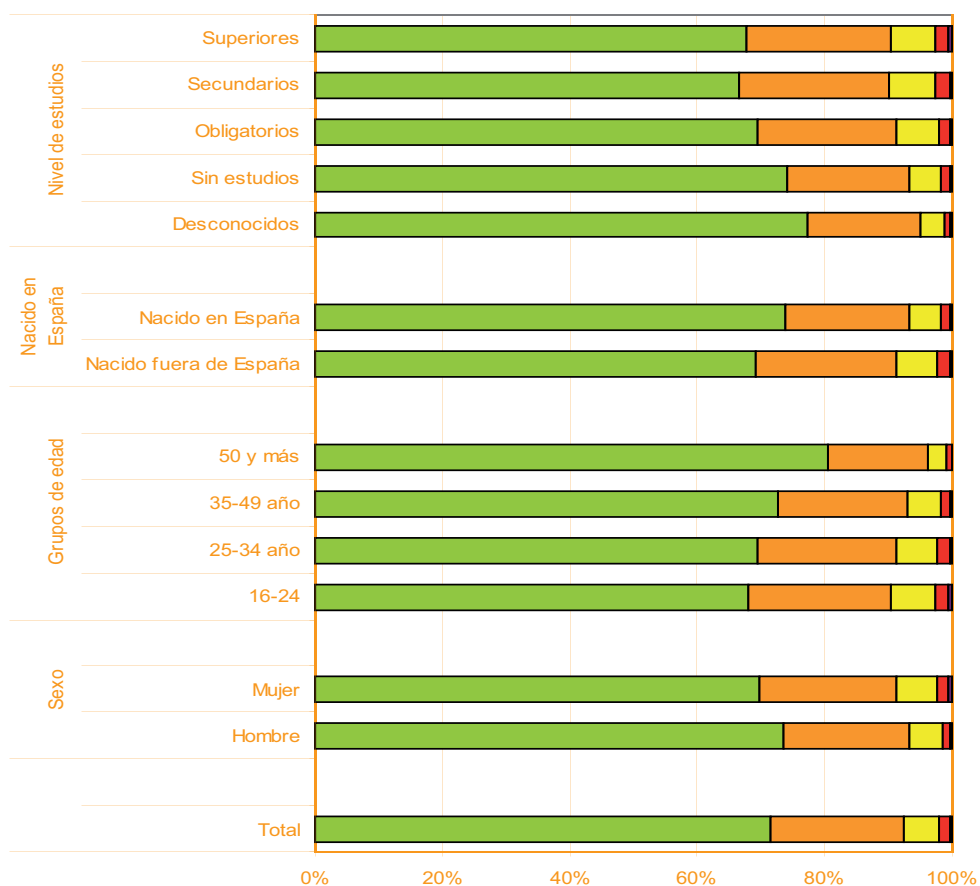
	1 año	2 años	3 años	4 años	5 años	Total
<b>Total</b>	71,6	20,7	5,8	1,6	0,4	100
<b>Sexo</b>						
<b>Hombre</b>	73,5	19,9	5,1	1,3	0,3	100
<b>Mujer</b>	69,8	21,5	6,3	1,9	0,5	100
<b>Grupos de edad</b>						
<b>16-24 años</b>	68,1	22,3	6,9	2,1	0,6	100
<b>25-34 años</b>	69,5	21,9	6,4	1,8	0,4	100
<b>35-49 años</b>	72,6	20,4	5,4	1,3	0,3	100
<b>50 y más</b>	80,5	15,7	3,0	0,6	0,1	100
<b>Nacionalidad</b>						
<b>Extranjero</b>	69,1	22,1	6,5	1,8	0,4	100
<b>Español</b>	73,7	19,5	5,1	1,4	0,3	100
<b>Nivel de estudios</b>						
<b>Desconocidos</b>	77,3	17,8	3,8	0,9	0,2	100
<b>Ningunos</b>	74,1	19,2	4,9	1,4	0,3	100
<b>Obligatorios</b>	69,6	21,8	6,5	1,8	0,4	100
<b>Secundaria post-obligatoria</b>	66,7	23,4	7,4	2,1	0,4	100
<b>Universitarios</b>	67,7	22,8	6,9	2,2	0,4	100

**Fuente:** Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

El tercer indicador de persistencia en el programa aparece recogido en el Cuadro 35 y en el Gráfico 24. Consiste en la distribución de las personas que han participado en el periodo 2007-2011, en función de si han estado en el programa uno, dos, tres, cuatro o cinco años. La mayoría de las personas participantes (7 de cada 10), solo participan una vez en el programa, coherentemente con el peso relativo de las "personas - año" que repiten al año siguiente (3 de cada 10).

La información dispuesta en el Cuadro 35 y el Gráfico 23 aporta, exactamente, el número de años diferentes en los que las personas han tomado parte en el programa. Por ejemplo, casi el 21 % de los participantes han estado dos años en el programa, menos del 6% han estado tres años, y a partir de ahí los grupos son absolutamente minoritarios: el 2% de las personas son observadas más de tres años en el programa.

GRÁFICO 23  
NÚMERO DE AÑOS EN EL POLCD (DISTRIBUCIÓN %)



Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

Las diferencias entre grupos se aprecian muy bien en el *Gráfico 23*, donde se advierte que: **(a)** las mujeres registran un mayor número de años en el programa que los varones; **(b)** las personas registran una menor persistencia cuanto mayores son; **(c)** los nacidos en España persisten en el programa menos, que los extranjeros y **(d)** la persistencia es menor cuanto mayor es el nivel educativo.

Se hace necesario insistir en que la persistencia en el programa no ha de tomarse como un indicador de “cronificación” en el mismo, especialmente si no se observan más detalles que lo puedan confirmar, podría hacerse un diagnóstico equivocado de dicho fenómeno. Por un lado, para poder afirmar que las personas que persisten en el programa tienen dicho problema sería necesario contar con información más detallada sobre los itinerarios.

rios seguidos, la mejora de la empleabilidad a lo largo del periodo y el logro de empleos al final del periodo de observación. De otro modo, una persistencia mayor se podría confundir con una cronificación, cuando en realidad simplemente significa la necesidad de un itinerario con alguna etapa adicional, o con medidas que requieren tiempo. Por ejemplo, en el caso de las personas más jóvenes y las extranjeras, que parecen ser las que más riesgo de persistencia registran, son también las que toman parte en mayor medida en programas formativos, mientras que los más mayores participan en mayor medida en intermediación, por cuanto su paso en el programa puede ser más breve.

Por tanto, los indicadores de permanencia en el programa han de ser entendidos como de persistencia y duración de la atención recibida, pero hacer una lectura de ellos en términos negativos (es decir, en términos de dependencia o cronificación) no es adecuado. En cualquier caso, las conclusiones que se extraigan de ellos han de tomarse con las debidas cautelas.

---

## 6. CONCLUSIONES

---

Este capítulo resulta de la investigación que se ha abordado para estudiar la incidencia de las acciones de orientación, formación e intermediación, y los resultados en términos de acceso al empleo, de las distintas acciones que **Caritas**, **Cruz Roja**, **Fundación Secretariado Gitano** y **Fundación ONCE** realizan con los participantes en el marco del programa **POLCD**. En lo que sigue, se hace un resumen del análisis realizado en este capítulo.

### A) RESULTADOS

---

Entre los resultados agregados que se han obtenido a partir del análisis de las bases de datos de las entidades, destacan los siguientes.

En primer lugar, examinar el periodo 2007-2011 ha permitido al equipo investigador observar la evolución de los logros de las entidades en la consecución de sus objetivos, pero las circunstancias que está viviendo la economía y la sociedad española, han hecho que los datos de los ficheros muestren el impacto que la crisis económica está teniendo en la acción de las entidades. **En particular, se ha advertido un creciente número de participantes, resultado de la combinación de dos hechos: un esfuerzo cada vez más intenso por parte de las entidades, y las necesidades cada vez más agudas en la sociedad española.** Las entidades están atendiendo en la época de crisis económica con la misma intensidad, que antes de la misma, pero con el reto de que cada vez atiendan a más personas. Es decir, han mantenido el ratio (o la proporción) de participantes atendidos

a través de la orientación, han aumentado el de la formación y han mantenido hasta 2010, con una reducción en 2011, el de la intermediación, a pesar de tener un número creciente de participantes. Por tanto, el esfuerzo por atender en condiciones adversas a un número mayor de personas con dificultades, es uno de los resultados más relevantes de este capítulo.

En segundo lugar, el perfil de los participantes, tanto en el agregado como en las distintas medidas, ha sufrido algunas alteraciones en el transcurso del periodo de observación. Tanto cuando se atiende al total de los participantes en el POLCD (o a las medidas de orientación, que son prácticamente universales), como cuando se centra la atención en los participantes en las medidas de formación o de intermediación laboral, lo que se observa es que **con el avance de la crisis ha aumentado el peso relativo de los varones, de las personas menos cualificadas (sin estudios o con estudios obligatorios), y de quienes tienen 40 años, o más de edad.** Este cambio en el perfil de los participantes en el total y en cada una de las medidas, es consecuencia sobre todo de la modificación de las condiciones económicas y de la crisis, que ha concentrado la destrucción de empleo relativamente más, en determinados grupos y puestos de trabajo, especialmente entre los varones y los trabajadores con menos estudios, y en empleos que requieren menos cualificación.

En tercer lugar, en relación con la incidencia de las medidas de formación y de intermediación, que es creciente con el tiempo en el primer caso, y persistente hasta 2010 en el segundo caso, se han producido también algunas modificaciones que hay que resal-

tar. Las mujeres registran una incidencia de ambos tipos de medidas ligeramente mayor que la de los varones, aunque la diferencia se ha estrechado en formación y se ha ampliado en intermediación. Por edades, sin embargo, las diferencias son más importantes: **la formación tiene más incidencia entre los más jóvenes, que son a su vez el grupo con menor incidencia de la intermediación, que se concentra más en la población de mayores de 40 años.** La formación es una forma de actuación más frecuente en colectivos extranjeros que en los nacionales, pero los españoles consiguen tasas más elevadas de participación en las medidas de intermediación. Por niveles educativos, las personas sin ningún tipo de estudios registran la menor participación, tanto en acciones formativas como en intermediación. Al distinguir por discapacidad, también se observan diferencias relevantes, puesto que las personas con discapacidad son las que registran los niveles más altos de incidencia de la intermediación, de todos los grupos socio-demográficos considerados en este estudio.

En cuarto lugar, el manejo de las bases de datos de las entidades, ha permitido analizar los resultados de las acciones, que las entidades han podido registrar en términos de los empleos que los participantes han logrado, a través de la intermediación laboral realizada. Debe mencionarse que midiendo únicamente los empleos que proceden de la intermediación laboral, se está incurriendo en una infraestimación de los logros de las acciones que desarrollan las entidades. Los resultados obtenidos apuntan a que, **a pesar del contexto de crisis, el número de empleos correspondientes a acciones de intermediación, ha aumenta-**



**do a lo largo de todo el periodo**, aunque en términos relativos (es decir, cuando se calculan como porcentaje de las acciones de intermediación de cada año, o de las acciones totales de cualquier tipo), la tasa de tránsito hacia el empleo disminuyó en 2007-2009 y aumentó en 2009-2011. Por grupos, dichas tasas son mayores para los varones, los jóvenes, las personas con menor nivel educativo, los españoles y las personas sin discapacidad, (aunque en el caso de las personas con discapacidad han aumentado de forma significativa entre 2009 y 2011).

Finalmente, por lo que respecta a los empleos conseguidos por los participantes, el análisis realizado se ha centrado en examinar, por una parte, las características de las personas que acceden a los mismos, y por otra parte, los atributos de los puestos de trabajo y los empleadores. En cuanto al primer aspecto, debe mencionarse que **el tránsito hacia el empleo está formado por una proporción mayoritaria de mujeres, de adultos en edades centrales (25-39 años) y de personas sin estudios, o con estudios obligatorios**; sin embargo, a lo largo de todo el periodo de observación se ha reducido la presencia de mujeres y jóvenes (hasta 25 años), ha aumentado la de mayores (40 años o más) y personas con discapacidad, y se ha mantenido estable la de las distintas categorías de estudios. En cuanto a las características de los empleos, **la mayor parte de los mismos son de carácter temporal, de muy corta duración y se concentran en ocupaciones no cualificadas, en comercio y restauración, y en ocupaciones de cualificación media, si bien se distribuyen de forma bastante diversa, entre empresas de diversos tamaños y naturaleza jurídica**. Las principales tendencias temporales detectadas

son una caída del peso relativo de los empleos a tiempo completo, y un ligero aumento de los empleos de un año o más de duración, y de los que se vinculan a “otros tipos de empleadores” (principalmente, administraciones y entidades sin ánimo de lucro).

## B) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

---

Los resultados obtenidos y las potencialidades que hemos encontrado en las bases de datos con las que hemos trabajado (tanto de forma agregada como individual, para cada una de las entidades), sugieren varias recomendaciones, algunas de actuación y otras vinculadas al tipo de información que recaban las entidades: las tres primeras están vinculadas a las acciones que realizan; las siguientes se refieren a la conveniencia de mejorar los canales de información de que disponen, para contribuir a hacer más efectivas las evaluaciones futuras de su impacto.

### RECOMENDACIONES SOBRE LA ACTUACIÓN DE LAS ENTIDADES:

---

- La primera recomendación se refiere a **mantener y si es posible, incrementar el esfuerzo en el apoyo a las personas con menores niveles de estudio**. El análisis realizado ha mostrado que, en contra de lo que cabría esperar, las personas con menores niveles educativos (que son las que más han sufrido el azote de la crisis económica y de empleo), son las que registran tasas de transición a

la ocupación más elevadas, a pesar de que toman parte en menor medida, en acciones tanto de formación como de intermediación (registran una menor incidencia de las mismas).

- La segunda recomendación, basada sobre todo en los resultados encontrados en los informes individuales de algunas de las entidades, cuyos datos permiten analizar la combinación de medidas, es **mantener la combinación de acciones de diverso tipo e insistir en la intermediación laboral, independientemente de lo que se pueda reforzar en el futuro la formación y la orientación**. La empleabilidad aumenta con la diversidad de acciones, sobre todo cuando entra en juego la intermediación laboral.
- La tercera recomendación, también basada en los informes individuales, es **fomentar en la medida de lo posible, la realización de prácticas en los cursos de formación**, puesto que en algunos casos también se ha demostrado que están relacionados con una tasa de transición hacia el empleo, más elevada entre los participantes.

### RECOMENDACIONES SOBRE LA RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN:

- Desde el punto de vista de los investigadores, acometer un estudio a partir de bases de datos muy diferentes, resulta extraordinariamente complicado. Por ello, si en el futuro se quieren acometer estudios de evaluación

basados en información lo más homogénea posible, **sería necesario que las entidades se pusieran de acuerdo en un mayor número de aspectos comunes** (o mayor homogeneidad en las categorías), a recoger en sus bases de datos que permitan la explotación de la información, de forma conjunta como se ha hecho aquí. Incluso se podría plantear el diseño de una meta-aplicación que importase las informaciones individuales en una sola base, que se pudiese volcar cada vez que hubiese una nueva evaluación del POLCD, o un plan piloto de recogida voluntaria y experimental de información para nuevos entrantes, a partir de cierta fecha en determinadas centrales, o ciudades representativas.

- Sería conveniente recoger información sobre todas las acciones de intermediación que se proponen a los participantes**. En algunas entidades existe esa información, y recogerla daría una idea del tipo de vacantes que no resultan atractivas para los participantes, o que les representan dificultades o inconvenientes. De igual modo, se podría intentar detectar a los participantes que rechazan medidas, con objeto de orientar mejor la intermediación hacia las personas más adecuadas en cada caso.
- Sería muy interesante que las bases de datos actualizaran, en la medida de lo posible, la información sobre los empleos o los puestos que consiguen los participantes al margen de la intermediación**. Si solo se registran

los empleos que los participantes consiguen a través de la intermediación, no solo se está infravalorando la acción de las entidades en términos de empleabilidad, sino que además se pierde la ocasión de comparar los empleos que los participantes logran a través de la intermediación y fuera de ella, y observar así que los empleos de intermediación suelen ser de mejor calidad que los demás. Entendemos que hacer esto es muy difícil, puesto que requeriría de tareas de seguimiento a los participantes, por ejemplo, de forma anual o mediante la actualización de fichas de experiencia laboral, en las ocasiones en que se vuelva a tomar contacto con ellos, pero sería muy interesante. Si se contasen todos los empleos que logran los participantes, se tendrían más herramientas para valorar adecuadamente las medidas distintas de la intermediación, cuya contribución a la transición hacia la ocupación, está ahora totalmente infraestimada, puesto que en la mayoría de las entidades solo se registra el empleo de intermediación.

- El logro de empleos, ya sea de intermediación en particular o en el mercado de trabajo en general, no es el único indicador del éxito de las acciones del POLCD, en términos de mejoras de la empleabilidad de los participantes. **Otros indicadores que se pueden recoger en el futuro en las bases de datos, pueden atender a un mayor grado de iniciativa individual en la búsqueda de empleos, tras el paso por un proceso de formación o de orientación** (a través

del número de entrevistas de trabajo realizadas, de la inscripción en el Servicio Público de Empleo y/o en Empresas de Trabajo Temporal, etc.). La mayor intensidad en la búsqueda sería un síntoma de aumento de empleabilidad como resultado de acciones en el marco del POLCD: los participantes pueden advertir que su paso por estas acciones les dotan de herramientas adicionales para la búsqueda, y de este modo contribuyen a dinamizar sus procesos de búsqueda.

Se ha señalado en el informe, que una parte muy importante del trabajo que realizan las entidades de cara a la intermediación laboral, se concentra en la búsqueda de empresas y el contacto con potenciales empleadores. Estos contactos culminan a menudo con la celebración de convenios, pero también con encuentros más o menos informales y otros acuerdos.

**En las bases de datos con las que el equipo investigador ha trabajado no aparecen registros del trabajo con empleadores.** Este aspecto es una carencia que se podría tratar de subsanar en el futuro, ya que la recogida de este tipo de información, de forma sistemática, podría ser de gran utilidad para la gestión, y naturalmente, de gran provecho para la evaluación de medidas.

---

## ANEXO I

---

### DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LAS BASES DE DATOS

---

Cada una de las entidades ha “volcado” para el equipo investigador el contenido de todos los ficheros informáticos, donde está alojada la información que incorporan en sus aplicaciones informáticas los trabajadores y los voluntarios de las entidades, cada vez que dan de alta a un nuevo participante en el marco del **POLCD**, y cada vez que éste tiene un nuevo contacto con la entidad, ya sea para participar en acciones de orientación, formación o incluso intermediación, con empleadores. Los ficheros han sido debidamente anonimizados y preparados en un formato, que permite al equipo investigador enlazar la información de participantes, acciones recibidas y resultados, en términos de acceso al empleo durante el periodo 2007-2011.

Las bases de datos que se han utilizado en el estudio, constan de una serie de ficheros que se han tratado de resumir en un número menor con objeto de hacerlos más manejables, todos susceptibles de ser conectados a través de un código de enlace anonimizado. A continuación pasamos a detallar la información que contiene cada fichero de forma general, si bien debe mencionarse que algunas de las entidades disponen de ciertas variables adicionales, que en algunos casos, existen por el interés particular en los colectivos específicos a los que dirigen sus acciones.

### FICHERO DE PERSONAS

---

Este fichero contiene las características esenciales de los participantes del **POLCD** en las entidades. Estas características son básicamente socio-demográficas, y contemplan las siguientes variables: sexo, edad (construida a partir de la fecha de nacimiento), nivel educativo más alto alcanzado en el momento del alta, estado civil, país de nacimiento y provincia donde se cursa el alta.

Algunas entidades disponen de variables adicionales, que permitirían tener en cuenta factores potencialmente relacionados con el acceso al mercado de trabajo, (situación laboral en el momento de alta en el sistema, permiso de conducir, salario mínimo por el que estaría dispuesto a trabajar, o número de personas dependientes o de hijos). De igual modo, el fichero de alguna entidad contiene información referida de forma general, al historial laboral de los individuos: si la persona ha tenido experiencia laboral previa al alta como participante, número de empleos previos o número de meses de experiencia laboral (como suma de los meses acumulados en la ocupación en diversos empleos).

### FICHERO DE ACCIONES DE ORIENTACIÓN

---

El fichero de acciones de orientación recoge los registros de diagnóstico, información y asesoramiento con los participantes en el **POLCD**. Este fichero suele tener una fila por cada acción de orientación que recibe cada individuo. De estas acciones suele conocerse la fecha de celebración, lo que permite en principio aproximarse a la intensidad en el trato o acompañamiento recibido por parte de las entidades, a partir de la construcción de ciertas variables, que permiten saber el número de acciones de orientación que se reciben a lo

largo de un año dado y hasta el comienzo de un año determinado. Sin embargo, esto no es posible hacerlo con todas las entidades.

## FICHERO DE ACCIONES DE FORMACIÓN Y DE CURSOS

---

El fichero de acciones de formación recoge las acciones formativas de forma individualizada, es decir, un registro cada vez que un participante del **POLCD** participa en un curso de formación. Además, al tener el código del curso correspondiente, las acciones formativas de cada persona se pueden vincular a las características del curso realizado. Por tanto, podemos vincular participantes y cursos. Las acciones formativas incorporan su año de realización, y alguna información adicional, como la incidencia de realización de prácticas en empresas, y el resultado de la acción aproximado por la terminación del curso, por parte de los individuos.

En cuanto a los cursos, conocemos su duración (a partir de las fechas de inicio y de finalización) y el tipo de formación que ofrecen, aunque en este último caso resulta evidente que la información no puede ser homogénea entre entidades, puesto que cada una de ellas lleva a cabo cursos de diferente tipo, y/o su clasificación de los cursos es distinta.

## FICHERO DE ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN

---

Con las medidas de intermediación, las entidades conectan a posibles empleadores con participantes que demandan un empleo. Estas medidas quedan registradas, de modo que se puede conocer, en algunos casos, el número de veces en un año o en total, que la persona ha participado en acciones de inter-

mediación. Las características de los empleadores aparecen en el fichero de empresas.

## FICHERO DE EMPLEOS

---

Este fichero recoge las experiencias laborales de los participantes del **POLCD** tras su alta en el programa. La información que existe sobre los empleos tiene que ver con alguna de sus características fundamentales: el tipo de contrato, la duración, la jornada y el grupo ocupacional. En algunas entidades también se registra el salario, aunque su uso en el análisis no es posible, debido al elevado número de observaciones para los que tiene un valor desconocido; y alguna información más como el método para lograr el empleo.

Como ya se recoge en el cuerpo principal del capítulo, esta información normalmente se refiere a los empleos de intermediación, que está disponible en todas las entidades, pero además, en algún caso se ha contado con información relativa a empleos logrados por los distintos participantes, al margen de las medidas de intermediación. En aquellas entidades que no cuentan con dicha información, se puede dar una infraestimación de los empleos que consiguen las personas participantes, puesto que estas no tienen la obligación, ni los incentivos, a comunicar todos los empleos que logran, ni sus características.

## FICHERO DE EMPRESAS

---

En cuanto a la información sobre los empleadores, se ha recogido información del sector de actividad económica, el tamaño (medido por el número de trabajadores), y el tipo de organización (naturaleza jurídica).

# CUARTA PARTE: IMPACTO INSTITUCIONAL

Gregorio Rodríguez Cabrero (UAH)

Vicente Marbán Gallego (UAH)

## RESUMEN EJECUTIVO

En este informe se presenta el resultado de la evaluación de tres objetivos concretos:

- La **evaluación del impacto institucional** del POLCD, es decir, la cobertura y eficiencia del mismo, medido a partir del establecimiento de convenios de colaboración con empresas, administraciones y organizaciones del Tercer Sector, y la creación de redes de apoyo y colaboración.
- La **evaluación del seguimiento del programa** a partir de las acciones conjuntas de las entidades gestoras del POLCD, y específicas de cada entidad. También la creación de herramientas de información y gestión, la visibilidad de las acciones (vía webs, jornadas de difusión, entre otras) y acciones de sensibilización.
- Finalmente, se recogen las **buenas prácticas** que pueden ser objeto de difusión y de contribución al conocimiento social.

En general, **la evaluación institucional destaca el valor añadido que supone la intervención de las entidades gestoras en el logro de tres objetivos generales: Promover la igualdad de oportunidades de los colectivos vulnerables o excluidos de la población española; apoyar los procesos individuales de inserción sociolaboral mediante la combinación flexible de acciones de orientación, formación, inserción**

y apoyo “ex – post”; **contribuir a crear las condiciones de una sociedad accesible y cohesionada.**

**Los elementos más destacados en relación con el impacto institucional del programa son:**

- ❑ La **gestión eficiente** que está estrechamente racionada con la capacitación profesional, la experiencia y la solvencia de las entidades.
- ❑ La **cobertura del PO** que se traduce no solo en la capacidad de llegar a muchos puntos geográficos, sino en la capacidad de movilizar recursos propios y ajenos y establecer partenariados, creación de redes, alianzas y tejido social.
- ❑ Los **métodos de trabajo**, especialmente los itinerarios individualizados y el apoyo continuado de las personas participantes a lo largo del proceso de inclusión socio-laboral.
- ❑ Los esfuerzos de las entidades para **hacer frente al impacto de la crisis**, en las condiciones de vida de las personas vulnerables, ha sido notable, medido en el esfuerzo realizado en intermediación laboral, que apenas se ha resentido.

Esta evaluación propone **mejoras para el futuro** en cuatro direcciones:

- ❑ Avanzar en la **consolidación institucional** del trabajo conjunto de las entidades.

- ❑ Reforzar la metodología del itinerario individualizado con un **mayor énfasis en la relación entre educación y empleo.**
  - ❑ Continuar el esfuerzo realizado hasta ahora en la creación y **consolidación de redes** con empresas mercantiles, la economía social y las AAPP.
  - ❑ Impulsar la **dimensión transnacional** del programa.
-

## I. METODOLOGÍA

Para el análisis del impacto institucional nos hemos apoyado en dos herramientas de investigación:

- Por una parte, la recogida de información proporcionada por las entidades gestoras del **POLCD**, a partir de una guía que ha sido cumplimentada por cada entidad.
- Por otra parte, y con el fin de profundizar en los resultados de la recogida de información, se ha realizado una triple consulta en base a entrevistas en profundidad a: **(1)** un grupo significativo de informantes cualificados, representativos de los diversos actores institucionales que se relacionan con el **PO**; **(2)** a un colectivo de participantes "tipo" en tres Comunidades Autónomas (**Andalucía, Madrid y Cataluña**) y, finalmente, **(3)** a los directivos de las cuatro entidades gestoras del PO con el fin de contrastar y validar los resultados de la investigación.

**La valoración cualitativa de stakeholders del POLCD** se ha realizado con el concurso de una serie de entrevistas semiestructuradas, a informantes cualificados o expertos de la **Administración Central el Estado**, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, **FSE** y empresas colaboradoras del programa. Todos ellos han estado, o están trabajando, desde hace muchos años en el programa, por lo cual su conocimiento experto es tan amplio como profundo, y en consecuencia, sus opiniones son muy valiosas.

Se han realizado ocho entrevistas entre los días 16 de octubre y 15 de noviembre de 2012. Se trata de entrevistas dirigidas a protagonistas del programa que durante el desarrollo del mismo, han tenido un papel relevante como gestores, o en el caso de empresas, como contratantes de personas vulnerables, o excluidas en situación de paro. Aunque no podemos hablar de representatividad estadística, su relevancia es incuestionable, pues se trata de actores que han participado desde el primer momento, en el desarrollo del programa, y tienen capacidad reconocida no solo en la gestión, sino en la creación de conocimiento, a partir de la experiencia del propio programa.

El cuestionario contiene 35 preguntas estructuradas en cuatro bloques (ver **anexo I**): *I. Valoración general del programa; II. Actores y gobernanza; III. Métodos de trabajo y de intermediación; IV. Valoración de resultados; y V. Potencial futuro del programa.* La respuesta al cuestionario ha sido completada con aclaraciones y notas que los informantes han considerado necesarias para abundar, o aclarar sus respuestas.

**La valoración cualitativa de los participantes en el POLCD** se ha realizado mediante una serie de entrevistas semiestructuradas a participantes "tipo", extraídos de las bases de datos de las entidades gestoras del programa.

Se han realizado ocho entrevistas entre el 7 y el 13 de noviembre de 2012. Con la realización de dichas entrevistas no se busca la representatividad estadística, sino saturar los campos de diferencias más significati-



vos entre los participantes en el POLCD, en lo que respecta a las actividades realizadas en el programa, y sobre todo, la valoración del participante respecto de la eficacia del programa, en cuanto a las distintas actividades de inserción.

El cuestionario contiene 28 preguntas estructuradas en cuatro bloques (ver **anexo II**): *I. Contacto con el programa y permanencia en el mismo; II. Actividades realizadas en el programa y su valoración; III. Valoración general del programa* y por último un bloque de preguntas de identificación y de características socioeconómicas.

Los participantes “tipo” analizados en el colectivo de personas inmigrantes, se corresponden con personas de género femenino, entre 35 y 50 años. En el grupo de personas con discapacidad nos hemos concentrado en varones de entre 30 y 45 años, con discapacidad física, soltero, con o sin experiencia previa laboral. Entre la comunidad gitana, a personas de entre 25 y 35 años, con nivel de estudios bajo o sin estudios. Finalmente, en lo que se refiere a personas en situación de exclusión grave, se han considerado tipos predominantes como son varones entre 35 a 50 años, y mujer inmigrante entre 35 y 50 años.

**En el proceso de evaluación institucional del PO** la última fase consiste en la consulta realizada a las cuatro entidades sociales operadoras, que como es sabido, forman un grupo de gestión específico, dentro de las diez entidades que participan en el programa. En base al cuestionario que figura en el **Anexo III**, completado con entrevistas en profundidad, analizamos e interpretamos la valoración del PO por parte de los directivos

de estas entidades, en relación a tres aspectos: la valoración del informe realizado en base a la consulta hecha a informantes cualificados; en segundo lugar, la valoración del informe realizado en base a las entrevistas en profundidad a personas participantes en el programa. Finalmente, en términos de prospectiva, se hace una valoración de las tendencias de futuro del PO: hacia donde debería ir, propuestas de mejora en cuanto a objetivos, financiación, organización y resultados. En este sentido la consulta no solo consiste en contrastar las valoraciones realizadas en los apartados anteriores, sino en dar un paso más a modo de autoevaluación (que aquí interpretamos) sobre el desarrollo futuro del programa.

La combinación del análisis institucional, y de las prácticas cualitativas, en este caso mediante entrevistas, permite realizar una valoración que destaca sobre todo la relevancia del POLCD o PO, como un programa europeo de lucha contra la discriminación, que combina un enfoque integrador de la inclusión social, la participación activa de variados agentes sociales e institucionales, la coordinación de instituciones, políticas y acciones, y el aprendizaje mutuo.

## 2. GESTIÓN Y SEGUIMIENTO DEL POLCD

La evaluación de los programas de inserción laboral, en este caso del POLCD, requiere la validación de una serie de aspectos de especial significación, como son su contribución a la creación de redes de colaboración institucional con empresas, AAPP y entidades

del Tercer Sector; al fortalecimiento del capital social, y por ende, de la cohesión social intra y extra institucional, así como el análisis de las buenas prácticas y de la gestión del propio programa.

Nos aproximaremos a estos aspectos, a través del análisis de la cobertura del programa, de su eficiencia organizativa en aspectos como la formación de técnicos para la mejora de las acciones de intermediación laboral, los procesos de verificación y estándares de calidad, o el personal dedicado a la gestión, la creación de redes, partenariado y alianzas, la visibilidad de sus acciones, el reconocimiento social de dicho programa y la implementación de buenas prácticas.

## 2.1. COBERTURA DEL PROGRAMA

Un indicador de la significación del programa es su capacidad para fortalecer el partenariado y las sinergias institucionales. En el marco del **POLCD**, su cobertura en términos de los convenios realizados por las entidades gestoras ha sido muy significativa. En total se han firmado 1400 convenios, todos ellos en vigor en 2011. Como se puede observar en el *Cuadro 36* y el *Gráfico 24*, el 71% se realizaron con **Asociaciones de Empresarios, Cámaras de Comercio** y especialmente con empresas individuales. Con estas últimas se firmaron más de 900 convenios, lo que representa el 67% del total de los realizados.

Además de la importancia cuantitativa de estos convenios con las empresas, conviene resaltar sobremanera, la importancia de estas

acciones en la superación de los estereotipos, sobre la baja productividad en el empleo de los grupos de población más desfavorecidos. En este sentido, los beneficiarios del programa que cubren un empleo de manera comprometida y productiva en las empresas conveniadas, pueden llegar a ser verdaderos “embajadores” de estos colectivos, en la medida en la que están rompiendo estereotipos y abriendo puertas hacia su empleabilidad en el sector privado.

En cuanto a las **Administraciones Públicas** (AAPP) se firmaron más de 280 convenios, lo que supone el 20% del total (ver *Cuadro 36*). Desagregando por tipo de administración, como se observa en el *Gráfico 25*, la mayor parte de ellos, el 46%, se llevaron a cabo con las **Corporaciones Locales** (CCLL), seguida de las **Comunidades Autónomas** (CCAA), (22%), la **Administración General del Estado** (AGE) el 18%, y en menor medida, con la **Federación Española de Municipios y Provincias** (FEMP) o las **Diputaciones** (14%).

En lo que respecta a las entidades del Tercer Sector, se firmaron el 9% de los convenios (*Cuadro 36*), buena parte de ellos, como puede constatarse en el *Gráfico 26*, con **Fundaciones y ONG de Acción Social** (el 91%). Los convenios con las entidades de la Economía social (cooperativas, empresas de inserción) fueron casi testimoniales, si tenemos en cuenta que representaron tan solo el 1% del total de convenios firmados (*Cuadro 36*), y el 8% del total de los firmados con las entidades del Tercer Sector (*Gráfico 26*).

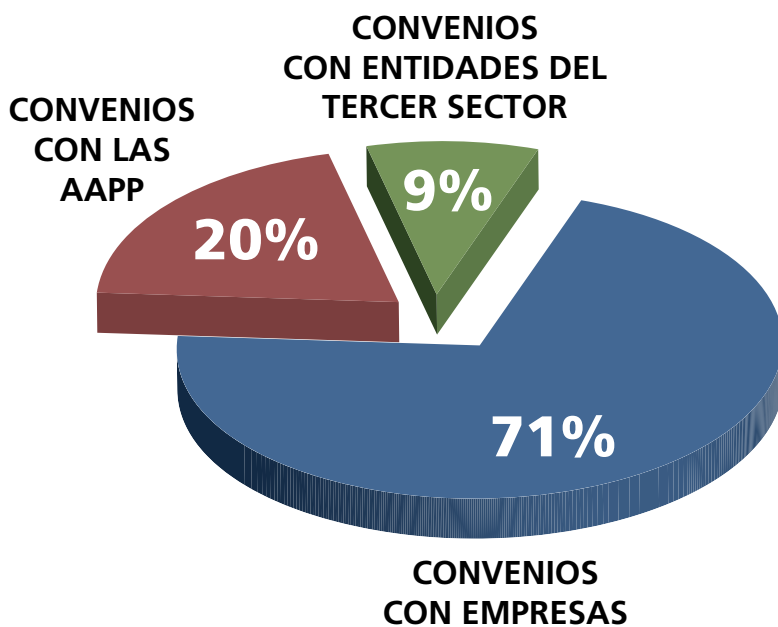
CUADRO 36

**IMPACTO INSTITUCIONAL: CONVENIOS (N°) REALIZADOS POR LAS ENTIDADES EN EL MARCO DE DESARROLLO DEL POLCD (EN VIGOR EN 2011)**

	Caritas Española	Cruz Roja	FSG	Fundación ONCE	TOTAL POLCD	% sobre el total
<b>1.CONVENIOS CON EMPRESAS</b>	376	445	90	83	994	71%
1.1 Convenios generales con Asociaciones de Empresarios, Cámaras de Comercio, etc.	16	30	5	9	60	4%
1.2 Convenios con empresas individuales para el desarrollo de programas de inserción	360	415	85	74	934	67%
<b>2.CONVENIOS CON LAS AAPP</b>	66	57	75	86	284	20%
2.1 Convenios con AGE	9	4	2	36	51	4%
2.2 Convenios con CCAA	10	27	20	5	62	4%
2.3 Convenios con CCLL	42	26	48	14	130	9%
2.4 Otros: Convenios con FEMP, diputaciones	5	0	5	31	41	3%
<b>3.CONVENIOS CON ENTIDADES DEL TERCER SECTOR</b>	49	7	18	47	121	9%
3.1. Convenios con Economía social (cooperativas, empresas de inserción)	7	0	0	3	10	1%
3.2. Convenios con fundaciones y ONG de Acción Social	42	7	18	44	111	8%
<b>Total POLCD POR ENTIDADES</b>	<b>491</b>	<b>509</b>	<b>183</b>	<b>216</b>	<b>1399</b>	<b>100%</b>

GRÁFICO 24

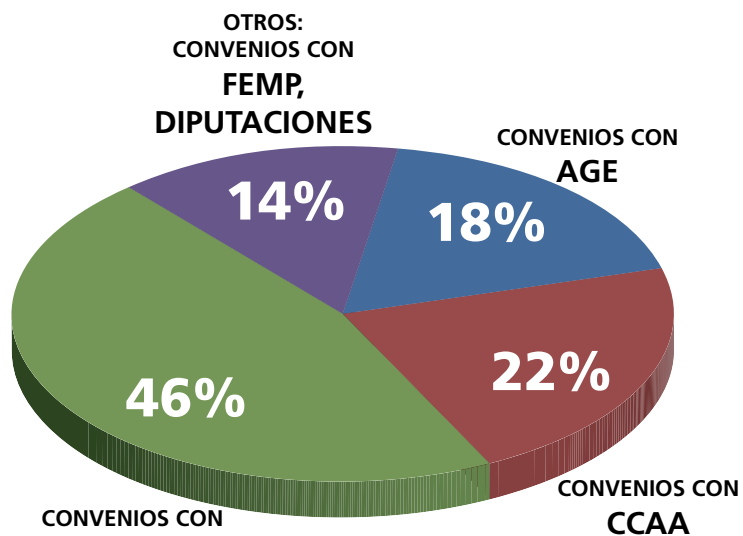
CONVENIOS POR TIPO DE INSTITUCIÓN. CONVENIOS EN VIGOR EN 2011



Fuente: *Elaboración propia*

GRÁFICO 25

CONVENIOS POR TIPO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CONVENIOS EN VIGOR EN 2011 PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE LOS FIRMADOS CON LAS AAPP



Fuente: *Elaboración propia*

GRÁFICO 26

CONVENIOS POR TIPO DE INSTITUCIÓN. CONVENIOS EN VIGOR EN 2011



Fuente: *Elaboración propia*

### **PARTENARIADO Y SINERGIAS INSTITUCIONALES**

La contribución del POLCD al fomento del partenariado y la creación de sinergias institucionales es considerable: se han firmado 1400 convenios, todos ellos en vigor en 2011.

Pluralidad de sinergias institucionales: el 71% se llevaron a cabo en empresas individuales, el 20% con las Administraciones Públicas y el 9% con entidades del Tercer Sector.

## 2.2. EFICIENCIA ORGANIZATIVA. GESTIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO

En lo que se refiere al análisis de la gestión, control y seguimiento del **POLCD**, tal y como se observa en la *Cuadro 37*, constatamos que es una práctica habitual que el programa sea sometido en cada entidad, a constantes procesos de auditorías o inspecciones extraordinarias, 46 entre 2006 y 2011; a procesos de verificación y control de carácter ordinario, 40 en el mismo periodo; o a la verificación de estándares tipo *ISO*, *EFQM* o similares, 10 entre 2006 y 2011, que certifican las calidad de la implementación del POLCD, llevada a cabo por las entidades gestoras.

Buena prueba de la eficiencia de la gestión del programa, es el insignificante porcentaje de devolución económica, el 0,07%, sobre el montante total certificado, en los controles y verificaciones que tienen lugar de manera ordinaria y periódica. Es algo más alto, pero también reducido, 1,75%, cuando se trata de las auditorías, buena parte de cuya devolución de la ayuda certificada, ha podido ser recuperada para otros proyectos.

La envergadura del POLCD y las crecientes exigencias de control y seguimiento de los fondos destinados al mismo, han sido plenamente internalizadas por las entidades gestoras del programa. Ello ha supuesto la dotación de recursos humanos dedicados al control, los cuales llegaron a representar por término medio en 2011 un 6%, con respecto al personal técnico dedicado al Programa (*Cuadro 37*).

En términos generales, los recursos humanos de gestión en el programa operativo 2007-2013, es decir, los equipos centrales ocupados de la gestión, coordinación, administración, seguimiento económico y control financiero, excluyendo al personal de intervención directa, o que desarrolla los programas, ascienden a 46 personas (50 si incluyésemos al personal que realiza tareas de imagen y comunicación), con una proporción relativamente equilibrada entre las entidades, en cuanto al personal que dedican a estas tareas para el conjunto del programa.

Si observamos la *Cuadro 38*, precisamente podemos comprobar que la mayor parte de los recursos humanos de gestión, el 57%, se dedican a tareas de administración, seguimiento económico y control financiero, es decir, a aspectos relacionados con la parte financiera, certificaciones, contabilidad, inspecciones, etc., seguido del personal ocupado en los contenidos y la coordinación del programa, el cual representa el 35%.

En lo concerniente a la formación del personal dedicado a la gestión, se pone de manifiesto en el *Gráfico 27* su alto nivel formativo, ya que en su mayoría se trata de profesionales titulados universitarios (41%), o con una titulación media (36%).

Por último, en lo que se refiere a la formación de técnicos, como puede comprobarse en el *Cuadro 39*, se han realizado más de 252 cursos de formación entre 2006 y 2011, en el conjunto de las entidades implicadas en el POLCD. Ello da buena cuenta de la importancia que estas entidades conceden a la formación, como vía para mejorar la eficacia de las acciones de intermediación laboral.

CUADRO 37

ACCIONES DE GESTIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO

	CARITAS ESPAÑOLA	CRUZ ROJA	FSG	FUNDACIÓN ONCE	TOTAL POLCD
<b>Periodo 2006-2011</b>					
<b>Auditorías/inspecciones <sup>1</sup></b>					
-Nº	7	8	6	25	46
-Resultados (incluyendo % de devolución sobre total certificado)	0%	0'0221%	5%	2%	1,75% (media) (*1)
<b>Controles/verificaciones<sup>2</sup></b>					
-Nº	20	2	7	18	40
-Resultados (incluyendo % de devolución sobre total certificado)	0,1%	0'00013%	0,2%	0%	0,07 (media)
<b>Existencia de estándares de calidad (ISO, EFQM o similares)</b>					
-Nº	3	5	0	2	10
-Denominación	EFQM; ER1144/09; ISO	ISO 9001 (ER-1304/1999; ER-0385/2007; ER-1244/2003; ER-1130/2003; ER-1052/2009)		ISO14001 OHSAS 18001	
<b>2011</b>					
<b>Personal dedicado al control (%) respecto de personal técnico dedicado al POLCD</b>	9,5%	5,5%	5,2%	4%	6% (media)

**Fuente:** *Elaboración propia*

**(1)** Se refiere a las auditorías extraordinarias (es decir auditorías de cuentas anuales, inspecciones del Tribunal de Cuentas).

**(2)** Se refiere a las propias del programa es de decir los controles y verificaciones que tienen lugar de manera ordinaria y periódica.

\*1 Recuperado para otros proyectos.

CUADRO 38

RECURSOS HUMANOS DE GESTIÓN EN EL PROGRAMA OPERATIVO 2007-2013. DATOS GLOBALES

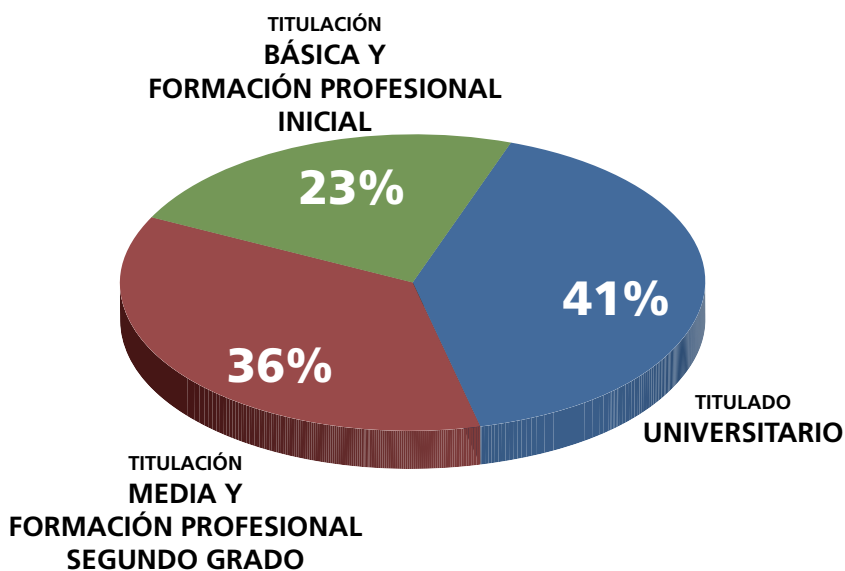
	CÁRITAS ESPAÑOLA	CRUZ ROJA	FSG	FUNDACIÓN ONCE	TOTAL POLCD	%
Gestión, coordinación, evaluación	4,5	4	3	6	17,5	35%
Administración, seguimiento económico control financiero	5	7,5	9	7	28,5	57%
Comunicación	0,5	0,5	2	1	4	8%
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>50</b>	<b>100%</b>
<b>% POR ENTIDADES</b>	<b>20%</b>	<b>24%</b>	<b>28%</b>	<b>28%</b>	<b>100%</b>	

Fuente: *Elaboración propia*

Nota: *Gestión coordinación evaluación: personal que se ocupa de la parte de los contenidos y de la coordinación del programa; Administración, seguimiento económico y control financiero: Personal que está en la parte financiera, certificaciones, contabilidad, inspecciones...; Comunicación: Personal que desarrolla tareas de imagen y comunicación.*

GRÁFICO 27

PERFIL FORMATIVO DE LOS RECURSOS HUMANOS DE GESTIÓN EN EL PROGRAMA OPERATIVO 2007-2013



Fuente: *Elaboración propia*



	Titulado universitario	Titulación media y formación profesional de segundo grado	Titulación básica y formación profesional inicial	TOTAL
Gestión, coordinación, evaluación	10,5	6	1	17,5
Administración, seguimiento económico control financiero	7,5	10,5	10,5	28,5
Comunicación	2,5	1,5	0	4
Total	20,5	18	11,5	50
% por tipo de formación	41%	36%	23%	100%

Fuente: *Elaboración propia*

A tenor de la información recogida, la mayor parte de los cursos se han realizado internamente en cada organización, siendo las acciones de formación conjuntas muy minoritarias. En concreto, la acción formativa conjunta, desarrollada en Galicia en 2011, consistió en la realización de una jornada de coordinación y formación de los técnicos del programa, en la que se reforzaron las relaciones entre treinta profesionales y voluntarios de **Cáritas**, **Cruz Roja** y la **Fundación Secretariado Gitano**, poniéndose en común experiencias y metodologías de trabajo, analizando la situación del mercado de trabajo de baja cualificación en Galicia y en España, así como

las potencialidades y posibles mejoras a partir de la experiencia acumulada.

Si bien hay que considerar que la formación de los técnicos de cada entidad, suele tener en cuenta las trayectorias y problemática específica de los colectivos en los que están especializados, como apuntaremos más adelante, sería recomendable desarrollar más experiencias conjuntas de este tipo, con el fin de conseguir un mayor aprovechamiento de sinergias entre las entidades, dando así a la formación un tratamiento más integral en el conjunto del programa. De hecho así lo demandan los propios directivos en las entrevistas realizadas (ver debajo apartado retos de futuro).

CUADRO 39

### ACCIONES DE FORMACIÓN DE TÉCNICOS DEL PROGRAMA (PERIODO 2006-2011)

	CÁRITAS ESPAÑOLA	CRUZ ROJA	FSG	FUNDACIÓN ONCE	TOTAL POLCD
Cursos de formación de técnicos del programa	173	48	13	40	274
-Internos de cada entidad	173	48	12	40	273
-Conjuntos de las 4 entidades		1			1

Fuente: *Elaboración propia*

## EFICIENCIA ORGANIZATIVA

Los procesos de auditorías o inspecciones extraordinarias, de verificación y control de carácter ordinario y la existencia de estándares de calidad, son una práctica habitual entre las entidades gestoras del POLCD: entre 2006 y 2011 se han sometido a 46 auditorías e inspecciones, 40 procesos de verificación y control, y 10 certificaciones de calidad.

Eficiente gestión del POLCD: el porcentaje de devolución económica sobre el montante total certificado es muy reducido: en los controles y verificaciones es del 0,07%, y del 1,75% cuando se trata de las auditorías. La devolución de la ayuda certificada ha podido ser recuperada para otros proyectos.

La dotación de recursos humanos dedicados al control con respecto al personal técnico dedicado al POLCD, representó por término medio un 6% en 2011.

Alto nivel formativo del personal dedicado a la gestión del programa: el 41% son titulados universitarios, y el 36% dispone de una titulación media.

La formación de técnicos para la mejora de las acciones de intermediación laboral es relevante para las entidades gestoras del POLCD: se realizaron más de 252 cursos de formación entre 2006 y 2011. No obstante, la gran mayoría de ellos se realizaron a nivel interno y son prácticamente testimoniales las realizadas conjuntamente entre las organizaciones implicadas.

### 2.3. REDES, PARTENARIADO Y ALIANZAS

Como hemos constatado al analizar los convenios, el **POLCD** está contribuyendo positivamente a impulsar la creación de redes entre las entidades implicadas y las AAPP, las entidades del Tercer sector, y especialmente, el sector empresarial. Con ello por

una parte, colabora positivamente a identificar y orientar a los grupos de población más vulnerables, o a mejorar su empleabilidad e inserción; por otra, fortalece el partenariado y las sinergias institucionales entre los diferentes actores sociales y sus respectivos órdenes sociales, (Estado, mercado y Tercer Sector) implicados en la inserción de los grupos con trayectorias laborales más inestables, o en muchos casos inexistentes.

En términos de capital social, el POLCD también está contribuyendo positivamente a la colaboración interinstitucional de las entidades implicadas en la implementación de dicho programa, y por ende, a su cohesión social interna. Fruto de ello son las ocho acciones realizadas de manera conjunta, y otras cuatro en CCAA específicas (*Cuadro 40*). Se trata de acciones conjuntas orientadas fundamentalmente a: **1)** Fomentar el debate sobre el análisis de las estrategias de lucha contra la discriminación, o al intercambio de metodologías de intervención y de buenas prácticas, así como **2)** la difusión del POLCD con el fin de ensalzar su valor añadido, y el de las organizaciones que lo implementan.

Entre los primeros destaca el encuentro metodológico de técnicos profesionales de las entidades gestoras, realizado en junio de 2006, en el que debatieron sobre posibles propuestas y alternativas, para mejorar las intervenciones con cada uno de los grupos con los que trabajan las entidades, así como sobre los procedimientos, las metodologías y las herramientas de trabajo de cada una de las entidades. Destacar también el *Debate sobre el estado de la no discriminación*, realizado el 26 de septiembre 2006 en la sala Clara Campoamor del **Congreso de los Diputados**, en el que los propios beneficiarios del programa, ofrecieron su visión sobre cómo luchar contra la discriminación y ofrecer propuestas de cambios. Del mismo modo, mencionar la Conferencia Europea “*Acceso al Empleo de los Grupos Sociales en Situación de Desventaja*” (22 y 23 de febrero de 2010), en el marco de la *Presidencia Española de la Unión Europea* y del *Año Europeo de Lucha*

*Contra la Pobreza y la Exclusión Social 2010*, a la que asistieron más de 300 personas tanto de España, como del resto de la Unión Europea, con el objetivo de “*estimular el análisis, el diálogo y el intercambio de buenas prácticas en relación al acceso a la formación y el empleo, de los grupos sociales en situación de desventaja*”. Esta conferencia europea tuvo algunas réplicas en las CC.AA mediante jornadas de difusión conjuntas, tipo seminarios, como los realizados en 2011 en Castilla y León, Galicia y la Comunidad Valenciana, o en Cataluña en 2012, sobre *La actuación de las entidades sociales en la lucha contra la Discriminación: “11 años trabajando por el acceso al empleo de las personas en situación de desventaja”*.

En lo que se refiere a las actividades de difusión conjuntas, destacar la publicación *10 años trabajando con la UE por una sociedad inclusiva*, que es una publicación de referencia para el conocimiento del desarrollo del PO, la emisión de videos sobre experiencias de participantes en el POLCD y las entidades sociales,<sup>1</sup> la publicación titulada *Logros y Buenas prácticas del Programa Operativo de lucha contra la discriminación que gestionan las ONG de acción social (Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación Luis Vives, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano, 2006)* o la presentación del POLCD en enero de 2010 a representantes de la **Comisión Europea**, y Ministerios de otros Estados miembro, donde se expusieron los resultados del POLCD, así como el valor añadido de sus acciones, los logros y aprendizajes adquiridos.

1 Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=oz7JrEojdPc>

Por último, destacar la celebración de un *peer review* sobre el desarrollo y la valoración de impacto del POLCD, realizado en el contexto del desarrollo de los *peer review* sobre inclusión social que desarrolla la Comisión Europea, y que tuvo lugar en Córdoba, en octubre de 2007. En concreto, se presentó la ponencia *"The involvement of NGOs in the Multi-regional Operational Programme to combat discrimination"*, por parte de los

directivos de las cuatro entidades privadas gestoras del programa, y la Fundación Luis Vives en cuanto entidad de apoyo técnico. El modelo de *peer review* permitió que autoridades y expertos de diferentes países de la UE, tuvieran la oportunidad de conocer y valorar la experiencia española de inclusión socio-laboral, y destacar las buenas prácticas, objeto de posible difusión.

CUADRO 40

ACCIONES CONJUNTAS DE LAS ENTIDADES IMPLICADAS

	CÁRITAS ESPAÑOLA; CRUZ ROJA; FSG y FUNDACIÓN ONCE
<p><b>1. ACCIONES CONJUNTAS DE LAS 4 ENTIDADES (O DE VARIAS DE ELLAS). A nivel nacional / internacional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Encuentro metodológico de técnicos profesionales de las entidades gestoras (junio de 2006).</li> <li>● Debate sobre el estado de la no discriminación (septiembre 2006).</li> <li>● Conferencia europea "Acceso al Empleo de los Grupos Sociales en Situación de Desventaja" (febrero de 2010).</li> <li>● Publicación "10 años trabajando con la UE por una sociedad inclusiva".</li> <li>● Publicación "Logros y Buenas prácticas del Programa Operativo de lucha contra la discriminación que gestionan las ONG de acción social".</li> <li>● Presentación del POLCD a representantes de la Comisión Europea y Ministerios de otros Estados miembro (enero de 2010).</li> <li>● <i>Peer Review</i> sobre inclusión social. Ponencia <i>"The involvement of NGOs in the Multi-regional Operational Programme to combat discrimination"</i> (octubre de 2007).</li> <li>● Emisión de videos sobre experiencias de participantes en el POLCD y las entidades sociales.</li> </ul>
<b>A nivel Regional</b>	4 Seminarios temáticos

Fuente: *Elaboración propia*

## REDES, PARTENARIADO Y ALIANZAS

La realización de acciones de difusión, sensibilización y debate sobre el POLCD contribuye positivamente a la colaboración interinstitucional de las entidades implicadas, y por ende, a su cohesión social interna.

Las acciones conjuntas están orientadas fundamentalmente a la difusión del POLCD así como a fomentar el debate sobre las estrategias de lucha contra la discriminación o sobre el intercambio de metodologías de intervención y de buenas prácticas.

### 2.4. DIFUSIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

En cuanto a las acciones de difusión realizadas en conjunto por las entidades, han seguido una evolución muy positiva en gran parte debido a la plena inmersión de estas entidades en la *Nuevas Tecnologías de la Información*. Los medios digitales, las plataformas virtuales de comunicación, los boletines electrónicos, *newsletters*, etc. han contribuido sustancialmente a la difusión del POLCD, a un coste razonable en relación a su amplio alcance.

Dichas acciones tienen como objetivo difundir masivamente las actividades y los resultados del POLCD, de modo que puedan contribuir a la generación de estados de opinión favorables, y a una mayor sensibilización de los actores sociales hacia este tipo de programas y sus efectos, en particular, a las ventajas de la contratación de personas en situación de mayor vulnerabilidad social.

En concreto, como se constata en el *Cuadro 41*, el número de visitas a *Web* directamente relacionadas con el POLCD, superó las 950.000 solo en 2011. Considerando el periodo 2006-2011, las noticias de prensa nacional y local relacionadas con el POLCD, incluyendo Internet, ronda las 8.000, y se han publicado en torno a 350 boletines de noticias, incluyendo *newsletters* y revistas, de periodicidad variada y con una tirada media de 4.000 ejemplares en el periodo 2006-2011. También se han editado más de 240 publicaciones relacionadas con el POLCD, como informes o estudios.

En cuanto a la realización de jornadas de difusión del propio POLCD, superan las 470 entre 2006 y 2011, la mayor parte de ellas en el ámbito local. Un ejemplo a destacar en este sentido sería la realización de las mencionadas jornadas de difusión autonómicas, conjuntas en diversas CCAA.

Entre las acciones de difusión más emblemáticas realizadas conjuntamente entre las cuatro

entidades gestoras, destacar la ya mencionada emisión de videos sobre experiencias de participantes en el POLCD y las entidades sociales, así como la *Conferencia Europea* en febrero de 2010, o la publicación conjunta *10 años trabajando con la UE por una sociedad inclusiva*.

Entre las acciones de difusión más emblemáticas de cada entidad, merecen especial mención, por ejemplo, en el caso de **Cáritas**, la emisión del corto documental *"Estoy en ello"* en formato spot, tráiler y documental, con subtítulos en inglés, donde se relata la experiencia de distintos grupos en la participación del POLCD,<sup>1</sup> o la elaboración de un audiovisual de difusión del *Primer Trienio* del POLCD en Cáritas (2008-2010).<sup>2</sup>

En **Cruz Roja**, destaca la campaña *"Te corresponde, nos corresponde"*<sup>3</sup> la *website* de empleo auspiciada por el POLCD<sup>4</sup> o las campañas de comunicación de carácter territorial, para el fomento de la diversidad en el entorno laboral y social como, entre otras: *"Talentos iguales=iguales oportunidades"*; o *"Andalucía, oportunidades para todas las personas"*; *"Damos la vida en Castilla la Mancha"*; o *"Mostrarte Navarra"*.

En el caso de la **Fundación ONCE** destacan acciones como el blog *"Empléate a fondo"*,

para comunicar novedades, noticias, proponer cursos de formación, que forma parte de las actuaciones que se están realizando dentro del *"Programa por Talento"* o el documental y posterior serie de televisión *"Capacitados"*, compuesta de 13 capítulos de 30 minutos de duración de cada uno, que reúne a conocidos personajes del mundo empresarial (**Marcos de Quinto**, presidente de **Coca-Cola España**, **María Garaña**, presidenta de **Microsoft Ibérica** y **Ferrán Adrià**, chef y dueño del restaurante **El Bulli**), que se han prestado a vivir una jornada de su vida con una discapacidad, y cuyo objetivo es sensibilizar a la sociedad española sobre el talento de las personas con discapacidad.<sup>5</sup>

Respecto de la **Fundación Secretariado Gitano** hay que destacar la campaña *"Gitanos con estudios, gitanos con futuro"*, durante el curso 2011-2012 como apoyo al programa *Promociona*, cuyo objetivo es extender la educación secundaria y la lucha contra el abandono escolar.<sup>6</sup> Es una campaña dirigida a jóvenes gitanos de 12 a 16 años. Esta campaña fue precedida por la campaña del curso 2010-2011: *"De mayor quiero ser..."* a familias y niños de primaria, y por la campaña *"El empleo nos hace iguales"* (2007) dirigida a sensibilizar a la población general sobre la inclusión laboral de la población gitana.

1 Disponible en: <http://www.caritas.es/multimedia/VideoYouTubeinfo.aspx?id=33>

2 Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=xj9Gcylq35s>

3 Disponible en: [www.tecorrespondenoscorresponde.org](http://www.tecorrespondenoscorresponde.org)

4 Disponible en: <http://www.cruzroja.es/empleo/>

5 Disponible en: [www.capacitados.org](http://www.capacitados.org)

6 Disponible en: [http://www.gitanos.org/campañas/gitanos\\_con\\_estudios\\_gitanos\\_con\\_futuro.html.es](http://www.gitanos.org/campañas/gitanos_con_estudios_gitanos_con_futuro.html.es)

**CUADRO 41**  
**ACCIONES DE DIFUSIÓN Y SENSIBILIZACIÓN**

	CÁRITAS ESPAÑOLA	CRUZ ROJA	FSG	FUNDACIÓN ONCE	TOTAL POLCD
<b>ACCIONES ESPECÍFICAS DE CADA ENTIDAD</b>					
	2011				
<b>Nº visitas a Web direc- tamente relacionadas con el POLCD</b>	72.081	14.880	15.000	849.410	<b>951.371</b>
	2006-2011				
<b>Nº Noticias de prensa nacional y local</b>	711	3900	1214	2.000	<b>7825</b>
<b>Boletines de noticias (incluye newsletters y revistas con sección permanente del POLCD)</b>	-	144	109 (*1)	96 (*2)	<b>349</b>
		8 al año	Newsletters: quincenal, Revista: Bimestral	Mensual/ cuatrimestral	
<b>-Nº de ejemplares (tirada media de ejemplares)</b>	-	4.531	4.000 (*3)	4000	<b>4177 (media)</b>
<b>Otras publicaciones (informes, estudios...)</b>	18	15	79	129	<b>241</b>
<b>Jornadas de difusión del POLCD:</b>	64	110	183	116	<b>473</b>
<b>-Nacionales</b>	0		38	-	
<b>-Autonómicas</b>	33	2	47	-	
<b>-Locales</b>	31	108	98	-	

\*1. 90 boletines *newsletter* y 19 números de revista.

\*2. 72 boletines y 24 revistas.

\*3. 3.500 suscriptores por boletín *newsletter*.

**Fuente:** *Elaboración propia*

## DIFUSIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

Amplia difusión del POLCD: 950.000 visitas a Web directamente relacionadas con el POLCD durante el 2011 y 8.000 noticias de prensa nacional y local, 350 boletines de noticias, más de 240 informes o estudios editados, y 470 jornadas de difusión del POLCD en el periodo 2006-2011.

### 2.5 BUENAS PRÁCTICAS Y PREMIOS

Las buenas prácticas han sido una constante en los últimos años, hasta alcanzar un

total de 30 en el desarrollo de los programas, más de 37 premios y reconocimientos a la labor realizada bajo el paraguas del **POLCD**.

CUADRO 42

#### BUENAS PRÁCTICAS Y PREMIOS

	CÁRITAS ESPAÑOLA	CRUZ ROJA	FSG	FUNDACIÓN ONCE	TOTAL
Nº Buenas prácticas reconocidas en el desarrollo de los programas	19	4	4	3	30
Reconocimientos y premios (especificar si internacionales, nacionales, autonómicos y locales:	25	1	5	6	37
- Reconocimientos	17	0	5	0	22
- Premios	8	1	0	6	15

Fuente: *Elaboración propia*

Como ejemplo de buenas prácticas cabe mencionar en el ámbito de la formación, los cursos de formación de **Cruz Roja** sobre expendeduría de gasolineras en los que, mediante un acuerdo de colaboración entre la empresa **REPSOL**, **Cruz Roja** y **FSC Inserta**, las organizaciones sociales seleccionan a los alumnos y les acompañan en el proceso,

y la empresa imparte, financia la formación y les facilita hacer prácticas. En algunos casos son finalmente contratados. Relacionado con la inserción laboral destacan las operaciones de Cruz Roja orientadas a la diversificación profesional de mujeres inmigrantes, mediante itinerarios integrales y personalizados de inserción.



En el caso de **Cáritas**, destacar como buenas prácticas la campaña de sensibilización por la dignificación del sector de trabajadoras de hogar en Albacete, el proyecto **ZAINZA** del *Programa de Empleo de Cáritas Diocesana* de Bilbao, que aborda la realidad del sector de la actividad de cuidados del hogar y personales, ofreciendo servicios de orientación, formación, asesoramiento y sensibilización<sup>1</sup>, o la participación de Cáritas Girona con su Empresa **Ecosol** en el **Grupo Éxit**<sup>2</sup>, cuyo objetivo es promover la integración socio-laboral de personas con discapacidad, y/o en situación grave riesgo de exclusión social, mediante la agrupación de proyectos y empresas de economía social.<sup>3</sup>

La **Fundación Secretariado Gitano** comparte con Cruz Roja Española como buena práctica, la campaña (2010-2012) *"Te corresponde, nos corresponde"* contra la discriminación en el hogar, laboral y salarial, la cual fue finalista en los *Premios Corresponsables 2011*. En esta campaña, se reflexiona sobre la importancia de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en materia de conciliación laboral, mediante viñetas de humor gráfico realizadas por destacadas figuras en este género. La exposición de viñetas estuvo presente en 2011

1 Disponible en: <http://www.servicio-domestico.org/>

2 El es una organización empresarial especializada en la prestación de servicios de limpieza, pintura, jardinería, industriales y de mantenimiento. El Grupo nace en el año 2009 gracias a la alianza entre tres entidades, que desarrollan su actividad en el ámbito de la economía social: la y la ó

3 Disponible en: <http://www.grupexit.cat/index.php?module=exit&lang=es>

en 68 localidades y 13 CCAA. Destaca también la formación conjunta de las cuatro entidades y las actividades de difusión de los contenidos del PO.

En cuanto a la **Fundación ONCE** destaca como buenas prácticas emblemáticas la creación de la *Red de cooperación transnacional de Responsabilidad Social Empresarial y Discapacidad*, y la ya mencionada campaña de sensibilización *"Capacitados"*. Esta última ha recibido importantes premios como son: *'Diamond Echo Awards'*, máximo galardón de los *'2010 DMA International Echo Awards'*. El vídeo ha destacado entre las mil campañas de más de cincuenta países que han concursado en esta edición de los *'DMA Annual Conference And Exhibition'*. La entrega de premios se celebró en la *Esplanade Ballroom* del **Moscone Convention Center**, en San Francisco (California). Otros premios recibidos por la campaña *"Capacitados"* dignos de mención son: el *Premio Eficacia de Oro*, en la Categoría Especial de Responsabilidad Social, de la **Asociación Española de Anunciantes** y el premio *Dos Soles de Oro* (primer premio) en la *Festival Iberoamericano de la Comunicación Publicitaria*, celebrado en San Sebastián. Finalmente destacar la Campaña Viral de sensibilización (protagonizada por **Luis Castro**, joven con síndrome de *Down*, que animaba a empresarios con discapacidad a contar con personas con discapacidad en sus plantillas, aprovechando su potencial y talento).

## 3. VALORACIÓN DEL IMPACTO DEL POLCD DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y EMPRESAS

### 3.1. VALORACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

Es casi unánime la respuesta altamente positiva de las personas consultadas a la pregunta de si el **POLCD** es un programa adecuado para la inserción laboral de los colectivos vulnerables, o en riesgo de exclusión social. En una escala de 0 a 5, siendo el 5 la valoración más positiva, casi todas las respuestas tienen una valoración entre 4 y 5.

Esta valoración general altamente positiva se matiza obviamente cuando se refiere a aspectos concretos. El programa añade valor, sin duda alguna, pero los factores económicos, organizativos y sociales, hacen que su impacto sea desigual y que la respuesta tenga en este punto una clara dispersión, aunque casi todas las respuestas se sitúan entre la puntuación 3 y la 5.

Ahora bien, si se tienen en cuenta los limitados recursos empleados y los esfuerzos institucionales y organizativos, que exige el programa para lograr que sea eficiente y efectivo, en relación con la naturaleza y tipología de participantes, el valor añadido es indiscutible para la casi totalidad de las instituciones y empresas consultadas.

El POLCD no solo genera crecimiento y empleo, sino que también contribuye al desarrollo social, es decir, a la creación de una sociedad con una mayor cohesión social, a la igualdad de oportunidades, y a la defensa de los derechos sociales de los grupos vulnerables o en situación de exclusión. Esta aseveración se reitera después por parte de las personas consultadas, ya que consideran que el PO no es sólo un programa innovador de inclusión activa, sino una vía singular para movilizar a la sociedad civil en pro de los intereses de las personas vulnerables, o con dificultades importantes que bloquean o limitan la materialización de los derechos sociales, y en general, la inclusión social.

El programa es considerado mayoritariamente como un gasto y una inversión simultáneamente, y en todo caso, como una inversión social. Ninguna institución ni empresa consultada sostiene la idea de que los recursos del programa sean solo un gasto. Todos consideran que se trata de una inversión que genera retornos económicos (empleo directo e impactos indirectos en el conjunto de la economía), e impactos sociales (mejora del clima social, nuevas expectativas en las personas, y en general, cohesión social).

Uno de los aspectos que el POLCD ha tratado de desarrollar es la capacidad de innovación, en su sentido más amplio. La respuesta mayoritaria es que el programa es efectivamente innovador. Nadie sostiene la idea de que el programa no sea innovador. ¿Por qué? La respuesta es múltiple, pero hay una serie de aspectos que concitan una cierta unanimidad, los cuales son (por un relativo orden de importancia) los siguientes:

- Elevada capacidad de sensibilización con el entorno, es decir, de movilizar a la sociedad civil y las instituciones públicas, sobre la necesidad de dar respuesta a los problemas de inclusión activa de los colectivos vulnerables. También la capacidad de creación de redes de colaboración, por parte de las entidades gestoras del programa.
- El desarrollo del protagonismo de los participantes en los programas, confirmando este último extremo en las entrevistas en profundidad, a la muestra significativa de participantes que hemos realizado.
- La creación de nuevas metodologías de intervención social como es la centralidad de los itinerarios personalizados (*target group*). Igualmente la utilización de herramientas de gestión *ad hoc* de difusión del POLCD.
- El papel relevante de los organismos intermedios del PO (gestores de acciones pero también diseñadores de estrategias, combinación de enfoques de arriba-abajo y viceversa).
- La elevada productividad en las empresas de aquellas personas contratadas con mejor pronóstico.
- Creación de metodologías de trabajo comunes entre administración y entidades gestoras.
- Mejoras en coordinación y aprendizaje mutuo, entre las entidades participantes en el PO, así como entre éstas con administraciones, y empresas.

## DESARROLLO SOCIAL, INNOVACIÓN, MOVILIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL POCLD E INVERSIÓN SOCIAL

El **POLCD** no solo genera crecimiento y empleo sino que también contribuye al desarrollo social, es decir, a la creación de una sociedad con mayor cohesión social y a la defensa de los derechos sociales de los grupos vulnerables, o en situación de exclusión.

El POLCD es, además de un programa innovador en inclusión activa, una vía singular para movilizar a la sociedad civil en pro de los intereses de las personas vulnerables, o con dificultades importantes que bloquean o limitan la materialización de los derechos sociales, y en general, la inclusión social.

Por todo ello, el POLCD es una buena inversión social en su más amplio sentido.

## 3.2. LA GOBERNANZA DEL PROGRAMA

Una gobernanza sólida, la participación efectiva de los actores sociales e institucionales, y los avances en transparencia son componentes esenciales del **POLCD**.

Todas las personas consultadas han coincidido en que las entidades gestoras del programa, han desarrollado a lo largo de su actividad, sobre todo en los últimos años, un esfuerzo importante en la creación de redes, partenariado y diferentes fórmulas de participación, en las que se han implicado administraciones, empresas y otras ONG de acción social. La puntuación de todos ellos se sitúa en los niveles más altos, entre el 4 y el 5, siendo el 5 la mayor puntuación.

Igualmente vienen a coincidir en que el programa favorece la expansión de la economía social. Las empresas privadas y los Ayuntamientos son los que tienen una opinión más elevada al respecto, junto con la propia **Comisión Europea**, en mucha menor medida las Comunidades Autónomas o la propia Administración del **FSE** en España.

El desarrollo del programa ha supuesto que las AAPP hayan podido contar con socios de probada eficacia, en la gestión de actividades y programas de inserción socio-laboral. Esta opinión la comparten sobre todo las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y la propia Comisión Europea. Esta colaboración se ha traducido en avances en la

integración del programa operativo, dentro de las políticas públicas de inclusión social y laboral. Los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas consultadas, además de la Comisión Europea, así lo valoran.

La perspectiva o enfoque local del programa, es valorada desigualmente por los entrevistados que se reparten entre el 2 y el 5 de la escala. Esta dispersión debe ser objeto de un análisis más exhaustivo dada la importancia del enfoque local, en los programas de inclusión socio-laboral.

Por el contrario, los entrevistados valoran en conjunto positivamente los avances producidos en la creación de sinergias, entre todos los actores y en beneficio mutuo. Solamente la Administración del FSE, europea y española, es menos optimista en cuanto a dichos avances, que califica de modestos.

Dicho esto, la opinión de los entrevistados es que la participación de los actores en el POLCD ha supuesto avances en buena gobernanza. Opinión positiva y muy positiva, que comparten tanto empresas, como Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y el FSE. Aún es más unánime la elevada valoración, en cuanto a la práctica de la transparencia y rendición de cuentas por parte de las entidades gestoras del programa; prácticamente todos la valoran con la máxima puntuación.

Una pregunta de gran interés es si las empresas privadas que colaboran con el programa, encuentran ventajas en la contratación de personas en situación de exclusión. No hay respuestas negativas al respecto, la

gran mayoría (donde se incluye la opinión de las propias empresas privadas), afirman que contratar a personas en situación de vulnerabilidad y exclusión es rentable; sólo una minoría afirma que sólo en parte se dan ventajas económicas. En las aclaraciones a las respuestas positivas, que dicha contratación supone, se señala que no solo las empresas encuentran ventajas en las desgravaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social, o en las subvenciones al empleo, sino que la experiencia demuestra que el desempeño de las personas contratadas suele ser eficaz, debido a su especial dedicación e interés. Se aprecia, dicen las empresas privadas, lo que se denomina un “esfuerzo de productividad” adicional, que repercute en el conjunto de las plantillas, bajo la forma de reducción del absentismo e interés en la mejora del desarrollo de las tareas. Esta afirmación es confirmada también por los servicios de empleo de las dos Comunidades Autónomas consultadas, desde la perspectiva de “observadores externos”.

Se insiste en las aclaraciones a esta positiva afirmación, que no se trata de incorporar al empleo a personas sin ninguna competencia para el desempeño del puesto, sino todo lo contrario. Si bien la **RSE** está incorporando la dimensión de la inclusión laboral de personas con dificultades diversas, no se trata de contratar una cuota o porcentaje de personas con ciertas características o diversidad de capacidad, sino trabajadores que efectivamente pueden integrarse en la empresa, a la vez que ser productivos.

Dicho esto, se señala por algunos entrevistados que el logro de ventajas económicas no

debería ser lo más importante en el PO, ni el único estímulo para la contratación. El propio objetivo de contratar a personas con dificultad, debería ser un estímulo en sí mismo.

Un valor añadido del programa es que ha contribuido a la mejora de la colaboración entre las entidades gestoras del mismo. Es uno de los ítems donde existe unanimidad entre los entrevistados, si bien señalan que los esfuerzos de colaboración deben profundizarse en los años venideros, en cuanto a formación común y proyectos integrados. Como reflejo de dicha colaboración, se señalan diferentes prácticas organizativas, como son la acción conjunta en formación y sensibilización, seguida del diseño en itinerarios personalizados e integrados de inclusión socio-laboral, en actividades de difusión y posicionamiento, visibilidad, y en general, de mejoras en coordinación en el desarrollo de las actividades del PO.

Estos avances no suponen un punto de llegada, sino que forman parte de un proceso de mejora continua, que los entrevistados ven necesario seguir en los próximos años. Algunas de las propuestas son muy prácticas, como por ejemplo: compartir la información de los participantes que “circulan” entre las cuatro entidades del programa, con el fin de evitar duplicidad de tareas de conocimiento de las características de los participantes; igualmente extender y reforzar la colaboración de las entidades gestoras con otras ONG de acción social, con intereses en el ámbito de la inclusión social y laboral. Para todos los consultados, se trata de seguir reforzando lo que es un alto valor añadido de las entidades: accio-

nes conjuntas en materia de sensibilización y formación. Otros entrevistados demandan avanzar en dos actividades: diseño conjunto de estrategias de inclusión y acciones de innovación, en cuanto a inclusión laboral.

### 3.3. VALORACIÓN DE LOS MÉTODOS DE TRABAJO Y DE LA INTERMEDIACIÓN

---

En este apartado se planteó a los expertos una serie de preguntas relacionadas con la dinámica del **PO**, cuyo objetivo es mejorar y comparar entre las entidades gestoras y sus socios, las herramientas para ser eficientes y eficaces.

Existe acuerdo mayoritario en que el programa ha sido innovador en la creación de herramientas de gestión. La mayoría lo valoran con una puntuación entre 4 y 5, aunque alguno de los entrevistados apenas lo califica con un aprobado. Es cierto que en este ítem, como en otros, la naturaleza de la entidad u organización y el tipo de experiencia del experto, influyen en la respuesta.

Es muy elevada la valoración de la capacidad de gestión de los profesionales del **PO**, que se considera que ha sido creciente en el tiempo. Esta capacidad, por sus efectos en la eficiencia y eficacia del programa, debe tomarse como un indicador de éxito del programa, y de generación de confianza en las instituciones que los financian.

No hay unanimidad en cuanto a la implicación de los participantes en el programa.

Las respuestas recorren la escala del 2 al 5. Y sin embargo, en las entrevistas a participantes si parece haber un unánime acuerdo en que éstos participan en el **PO**, como parte activa del mismo.

La difusión del programa, a la que antes hicimos referencia, es nuclear en el desarrollo del mismo. Se considera que las herramientas de difusión utilizadas, permiten valorar positivamente la capacidad de difusión y sensibilización de la sociedad civil, sobre la problemática de inclusión de los grupos vulnerables. Con una sola excepción, todas las opiniones adoptan la máxima calificación, el 5.

Uno de los posibles valores añadidos del programa, es la incorporación de personas voluntarias en las distintas actividades del mismo, sobre todo en orientación, formación e intermediación. No existe una amplia coincidencia en las respuestas. En general, el voluntariado se ha creado, o tiene un cierto papel, en los objetivos de formación, seguido del trabajo de orientación. Su presencia en intermediación es marginal, ya que se trata de una actividad reservada a los profesionales de las entidades.

El enfoque de trabajo de las entidades gestoras del **PO**, se basa en la idea central de itinerarios personalizados de inclusión. Es el estilo emblemático de trabajo de las entidades gestoras, que integra en una unidad personalizada, las cuatro actividades que forman parte del itinerario: orientación, formación, intermediación y seguimiento. Aunque forman una unidad de método, en la práctica no tienen por qué darse todas en cada caso. El actual contexto económico y

social puede favorecer una u otra actividad. Así, en la actual situación de depresión económica, las entidades gestoras dan una especial importancia a la formación para el empleo, y al seguimiento de las personas para paliar, en la medida de lo posible, las dificultades de inclusión laboral, sin renunciar a los objetivos de orientación e inserción laboral.

Los participantes de los programas, y su entorno familiar y social, son el centro del programa. De hecho éste trabaja con los participantes en su entorno, ya que parte de los recursos de apoyo surgen de la sociedad civil. Las entidades gestoras del PO han contribuido positivamente a reforzar los sistemas de apoyo a los participantes. En esta afirmación vienen a coincidir todas las personas entrevistadas, con una alta valoración del trabajo de las entidades.

En general, los entrevistados tienen una opinión muy positiva de los métodos de trabajo, y de la capacidad de intermediación de las entidades. Algunas valoraciones señalan que las entidades son bastantes eficientes, en la medida en que hacen mucho, con escasos recursos. La profesionalidad en la gestión ha sido creciente, y en ello han contribuido sobre todo la mejora interna, pero también, la presión de los controles y condicionalidad externa, es decir, las exigencias de los financiadores y de los socios, que cooperan con el programa.

En el plano del trabajo concreto, algunas de las personas entrevistadas recomiendan trabajar más las actividades de motivación de los participantes, así como mejorar la capacidad de implicación de los participantes en los equipos de trabajo.

### 3.4. LOS RESULTADOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA INCLUSIÓN PERSONALIZADA

---

Valorar los resultados del **PO** no es tarea simple ya que es preciso considerar el conjunto de los objetivos del mismo. No se trata sólo de medir los resultados en función del logro de la inserción laboral, aspiración máxima del programa, sino todos los objetivos que lo hacen posible como son una adecuada orientación y una formación *ad hoc*, sin considerar otras variables del entorno social y familiar que influyen en los resultados. Se trata pues de un proceso de integración socio-laboral adecuado a cada necesidad personal.

Hecha esta salvedad, que permite arrojar una mirada compleja sobre los resultados del programa, y que los informantes cualificados tienen muy en consideración, podemos pasar a considerar la valoración cualitativa de los resultados, de acuerdo con la larga experiencia de los expertos consultados.

En primer lugar, es una opinión ampliamente compartida que el PO, globalmente considerado, es un éxito institucional y social. Para la mitad de las personas consultadas el programa es exitoso en los tres objetivos de orientación, formación e inserción laboral, con una calificación notable (4). Una empresa privada califica con un 5 los resultados en los tres objetivos, y una Comunidad Autónoma valora los objetivos de orientación e inserción laboral, con la misma calificación.

Por otra parte, y como respuesta a la pregunta de en qué tipo de mercado es más exitosa la inclusión laboral, la respuesta es desigual. En general, la inserción en el mercado ordinario de trabajo se califica con un aprobado, la inserción en el empleo protegido con un notable, y el autoempleo es el que peor calificación obtiene. Se advierte, en todo caso, por la mayoría de las personas consultadas, que el éxito en inclusión laboral depende en muchos sentidos, de cómo se gestione la intermediación y de la situación laboral en los distintos territorios.

A esta doble valoración general (objetivos del POLCD), y específica (inserción laboral) del programa, hay que añadir otros valores añadidos de especial importancia, que hacen del mismo un programa "diferente" o singular. Así, para casi todas las personas consultadas, el PO no solo da respuesta a las necesidades de inclusión activa (garantía de ingresos, empleo y acceso a servicios), sino que es una herramienta en defensa de los derechos humanos de las personas vulnerables; la igualdad de género es otro signo de distinción emblemático del programa; también el programa contribuye a la igualdad de oportunidades de todos los colectivos con capacidades diferentes por razón de etnia, discapacidad o condición personal. Finalmente, el programa, contribuye (se logre o no la inclusión laboral), a mejorar las expectativas y la autoestima de las personas participantes. En los cuatro objetivos indirectos o subyacentes al programa, los expertos califican casi unánimemente, con la máxima calificación, la importancia del programa y los avances logrados. Se trata, según los consultados, de unos objetivos que son condición *sine que non* del propio programa.

Se afirma que la piedra angular institucional y moral del POLCD, es el fomento de la igualdad de oportunidades, y en términos prácticos es un programa de mejora de la autoestima y de la elevación de expectativas plausibles, en las personas que participan.

Uno de los objetivos de la metodología de la inserción personalizada o itinerario individual de inclusión laboral, es el seguimiento de las personas participantes después de dejar el programa, sea por haber encontrado un empleo, sea por haber finalizado un ciclo formativo y no haber podido encontrar un empleo, o por cualquier otra razón. En este sentido, la eficacia en la capacidad de seguimiento de las personas por parte de las entidades, es decir, saber en qué situación real están en cada momento, y sobre todo, después de abandonar el programa, es valorada mayoritariamente como eficacia limitada y secundariamente como eficaz. Ninguna persona consultada ha afirmado que exista una baja eficacia. En este sentido se afirma, por parte de los expertos, que hay que seguir mejorando los sistemas de evaluación y seguimiento, aunque se reconoce que es tarea tan compleja como costosa. En todo caso, la experiencia es muy amplia, ya que en no pocos casos, las personas contratadas a través del programa mantienen su conexión con éste, sobre todo cuando se trata de contratos temporales de corta duración, que requieren un especial seguimiento, hasta que se considera que la persona no lo necesita o no lo demanda.

Como conclusión, la opinión de los expertos y responsables consultados es que si no existiera el POLCD, la situación de los colectivos excluidos sería mucho peor que en la actualidad.



## EL VALOR AÑADIDO DEL POLCD

El **PO** no solo da respuesta a las necesidades de inclusión activa (garantía de ingresos, empleo y acceso a servicios), sino que es una herramienta en defensa de los derechos humanos de las personas vulnerables; la igualdad de género es otro signo de distinción emblemático del programa; también el programa contribuye a la igualdad de oportunidades de todos los colectivos, con capacidades diferentes por razón de etnia, discapacidad o condición personal, y aporta una metodología de itinerarios personalizados de inclusión. Finalmente, el programa contribuye (se logre, o no, la inclusión laboral) a mejorar las expectativas y autoestima de las personas participantes.

### 3.5. EL POTENCIAL FUTURO DEL PROGRAMA

De la valoración positiva del **POLCD**, se deduce que el programa tiene un elevado potencial de futuro, y por ello, de lo que se trata no es de garantizar inercialmente su continuidad, sino de desarrollar procesos de mejora que hagan posible su continuidad y crecimiento innovador, en un entorno de gran dificultad en cuanto a inclusión laboral.

El PO es necesario no solo como respuesta a la exclusión laboral de los colectivos vulnerables, razón más que suficiente, sino además porque se ha demostrado su eficacia como vía de inclusión laboral para colectivos en riesgo o en situación de exclusión, y porque es un campo de innovación en inclusión socio-laboral: permite desarrollar nuevas herramientas, nuevos métodos de trabajo, intercambio de conocimiento.

Además, es unánime la opinión de que es una vía adecuada para potenciar la inclusión social activa, y también, aunque en menor medida, un medio para dar visibilidad a las situaciones de pobreza y exclusión, además de ser una de las escasas alternativas de inclusión laboral de los colectivos de riesgo. En este sentido, las personas consultadas dan más importancia a la contribución del PO a la promoción de la inclusión activa en su más amplio sentido, que a la capacidad inmediata de creación de empleo para personas excluidas. No son objetivos incompatibles, sino complementarios. Pero mediante el énfasis en la importancia de la inclusión activa como política general de empleo, los expertos rechazan indirectamente las acciones de inclusión laboral, que puedan aislar a los colectivos en riesgo, de la corriente general de la sociedad de acceso al empleo, de garantía de ingresos y de acceso a servicios públicos de calidad.

El PO es una vía de fortalecimiento del Tercer Sector y, en general, de modelos mixtos de inclusión activa, así como un vivero de buenas prácticas en inclusión. La crisis actual está suponiendo una reducción de los recursos públicos que reciben las entidades sociales, lo que incide negativamente en su capacidad financiera, pero al mismo tiempo se crea una oportunidad para el ensayo de nuevas formas de colaboración con el Sector Público, con las empresas privadas y entre las propias organizaciones de acción social.

La afirmación de los expertos consultados de que sin el PO, la situación de los colectivos excluidos sería peor, es un argumento importante para justificar la continuidad futura del programa pero, sin duda alguna, insuficiente ante los retos, que la inclusión social debe responder en los años venideros, en el marco de la *Estrategia Europa 2020*.

En este sentido, los informantes plantean algunas líneas de reflexión, para encarar el futuro del programa con una mayor eficacia y efectividad, como son:

- Que la existencia y desarrollo del PO sean reforzados en su dimensión europea, es decir, consolidar la idea de que el PO es un programa que forma parte de una estrategia general de lucha contra la pobreza y la exclusión, en el espacio social europeo.
- Que el POLCD no solo busca mejorar la situación social y favorecer la inserción laboral de las personas vulnerables y excluidas, sino ser un banco de buenas prácticas en inclusión activa, así como

una vía de ensayo de fórmulas mixtas de colaboración institucional, en las que el Tercer Sector actúa como agente de sensibilización y de movilización de recursos. Para ello, las organizaciones de acción social deben superar la dispersión de esfuerzos, sin renuncia a su diversidad.

- Que la dimensión local se refuerce. Es un *desiderátum* de difícil gestión, debido a la competencia por los recursos, entre las entidades sociales en las distintas convocatorias, y a las limitaciones institucionales del ámbito local en la gestión de los programas de inserción, es decir, a su relativa dependencia de las Comunidades Autónomas. Las acciones conjuntas de redes de ONG para fines a medio-largo plazo, son mucho más efectivas que la respuesta individual con pequeños proyectos.

Que la empresa privada refuerce lo que se denomina por un actor empresarial, como instrucción "prosocial" de los directivos de las empresas, es decir, la formación necesaria para comprender la diversidad social, y las posibilidades que ello puede suponer para la empresa en integración y productividad una vez que se ha demostrado que la inversión realizada es rentable cuando se dan las condiciones adecuadas de formación y adecuación a la empresa.

---

## 4. VALORACIÓN DEL IMPACTO SOCIOECONÓMICO DEL POLCD DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS PARTICIPANTES

### 4.1. PERMANENCIA Y CONTACTO CON EL PROGRAMA

El perfil general de los participantes entrevistados se caracteriza por la existencia de trayectorias laborales inestables, experiencia que se ha agudizado con la crisis económica. Se concentran en empleos de baja cualificación y de carácter temporal, que alternan durante los periodos de paro con las prestación por desempleo, y según se va profundizando en la crisis, también en algunos casos, con empleos informales. Ello se corresponde con el perfil dominante de las características de los empleos, que se han analizado a partir de los microdatos de las bases de datos de las entidades: carácter temporal y ocupaciones no cualificadas.

Los sectores de actividad más frecuentes en las historias de vida laboral previas al programa entre los participantes entrevistados, se concentran en sectores relacionados con los cuidados personales a terceras personas, o en servicios de hostelería cuando se trata de personas inmigrantes. En el caso de las personas gitanas se concentran en servicios relacionados con la venta ambulante; en personas con discapacidad física en tareas administrativas, y en personas con discapacidad intelectual moderada en servicios de mantenimiento o reposición. Algunas de

estas personas, sobre todo inmigrantes, han sufrido el abuso empresarial de su situación irregular (*"me dijeron que me harían los papeles pero no lo hicieron después de dos años"*, afirma una persona que participa en el programa de **Cruz Roja** de Barcelona).

La incorporación al **POLCD** ha supuesto para buena parte de los participantes, el acceso a la "última red de protección social" (en algunos casos, incluso la única), ya que con la crisis económica les ha ido resultando más complejo el acceso a los servicios sociales municipales. En este sentido se afirma que: *"para muchas personas es la única red que no te deja de la mano, e insisten en solucionar tu problema, aunque no logres un empleo"*.

En el caso de las personas inmigrantes puede llegar a considerarse, como afirma uno de los participantes entrevistados, *"una oportunidad para abrirse camino en el futuro hacia otro empleo"* propiciando a su vez mayores expectativas de regularización.

Según los participantes entrevistados el contacto con el POLCD ha sido más recurrente en los dos últimos años, durante los cuales han participado varias veces en el programa, y con una duración media aproximada de tres meses. Lo conocieron fundamentalmente a través de amigos, o por otras vías (portales de empleo de la Fundación ONCE, ambulatorios) y en el caso de la comunidad gitana mayoritariamente a través de familiares. Así, en el caso de la **Fundación ONCE** la participación tiene lugar en ocasiones, a través de las nuevas tecnologías que gestionan la oferta de empleo.

La principal razón para acceder al programa fue la necesidad de encontrar un empleo de manera urgente, o en su defecto, recibir orientación sobre cómo encontrarlo. En el caso de las personas inmigrantes, destaca también la necesidad de mejorar su formación como vía de acceso a un puesto de trabajo, tal como se confirma en el análisis *micro* de la estructura social de las personas participantes en el programa. Durante la permanencia de los participantes en el programa, su valoración sobre la profesionalidad de las entidades colaboradoras es muy alta (5 en una escala de 0 a 5).

## 4.2. VALORACIÓN DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS EN EL PROGRAMA

---

La mayoría de los participantes entrevistados ha participado en las actividades de orientación, formación y búsqueda de empleo ofertadas por el **POLCD**.

Entre las actividades de orientación prevalecen las de carácter individual sobre las grupales. Las primeras más concentradas en labores de asesoramiento e información, y las segundas relacionadas sobre todo, con la elaboración del *curriculum vitae* y habilidades sociales.

Las actividades de formación en las que han participado los participantes entrevistados, donde se compaginaban clases teóricas (con una duración media de 90 horas) y prácticas generales, han estado centradas sobre todo en la adquisición o mejora, de

competencias técnicas orientadas hacia su capacitación en sectores relacionados con la hostelería, o los servicios sociales, sobre todo de atención a domicilio. Se observa, no obstante, cómo las horas de prácticas de empresas de estos cursos son todavía relativamente bajas, circunstancia que los propios participantes justifican por el desinterés de las propias empresas, u otras razones que desconocen. La confirmación de esta opinión por el análisis de los microdatos, ha llevado a recomendar un mayor énfasis en la realización de prácticas en los cursos de formación, en la medida en que se ha demostrado que están relacionados con una tasa de transición hacia el empleo más elevada, entre los participantes.

La mayoría ha participado en algún proceso de selección para un empleo en el transcurso del programa, aunque a tenor de la información proporcionada por los participantes, la frecuencia de la participación ha sido baja durante los últimos seis años, (tan solo dos veces por término medio). Dicha participación tuvo un éxito relativo, pues en cinco de los ocho casos terminó en un contrato laboral. No obstante, aunque no es estadísticamente significativo, y habría que contextualizarlo en la actual precariedad del mercado de trabajo, dichos contratos fueron empleos de carácter temporal, con contratos de obra y servicio, con un bajo salario medio bruto (inferior a los 1000 euros), y sin lograr estabilizar sus trayectorias laborales, ya que en la actualidad una parte de ellos están desempleados.

En los casos en los que el proceso de selección no finalizó en un contrato de trabajo, ningun-

no de ellos abandonó el programa, sino que esperaron a tener otras entrevistas de trabajo, ya que independientemente del éxito del programa en el logro de un empleo, hay plena coincidencia en que éste mejora sus expectativas de encontrar un empleo, en algunos casos porque ya lo encontraron con anterioridad.

En lo concerniente al seguimiento de los participantes en el programa, éstos apuntan que una vez que han dejado el programa por haber obtenido un empleo, o por haber finalizado un período de formación, los profesionales de la entidad suelen mantener el contacto de manera permanente con ellos, bien convocándoles a una reunión de orientación, o bien por teléfono. Por lo general, los participantes destacan la implicación personal, el seguimiento individualizado y la plena disponibilidad de los formadores, después de su participación en el programa, ante las demandas de los participantes en temas relacionados con la orientación laboral, y la mejora de la autoestima en situaciones puntuales, lo que trasciende de su mera consideración como participante en el programa.

### 4.3. VALORACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA: FORTALEZAS, DEBILIDADES Y PRINCIPALES EJES DE ACCIÓN E IMPACTO SOBRE LOS PARTICIPANTES

---

Teniendo en cuenta el conjunto de actividades desarrolladas en el programa, las

personas participantes consideran de manera unánime, que el programa ha resultado de utilidad y que recurrirían nuevamente al mismo.

Además de los aspectos más instrumentales, como la orientación laboral o la mejora de su formación para desarrollar su profesión, se destacan sobremanera los aspectos motivacionales relacionados con la mejora de la autoestima, el trato individualizado y la posibilidad de recurrir a los profesionales, siempre que sus circunstancias lo requieran (Cuadro 43). Así, se afirma que: *“En este programa se hace un seguimiento individualizado. Mi experiencia en otras organizaciones no ha sido así, el seguimiento era “en frío”.* En el mismo sentido una persona que participa en el programa afirma que: *“Están en contacto permanente con nosotros, no solo en el seguimiento del curso, sino para cualquier duda, cualquier entrevista de trabajo, tenemos los teléfonos de los profesores, ellos nos guían, nos ayudan en las respuestas sobre cómo desenvolvernos”.*

Por el contrario, aunque la valoración de las actividades formativas es elevada, se considera que deberían potenciarse las prácticas en las empresas durante los cursos de formación, así como la existencia de cursos más específicos que les aporte un valor añadido y diferencial a su formación.

CUADRO 43

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL POLCD

Fortalezas	Debilidades
Adecuado seguimiento individualizado “ex – post”	Poco peso de las prácticas en empresas en las actividades de formación
Implicación de los profesionales	Falta de cursos de formación más específicos. Menor oferta de cursos en los últimos dos años
Mejora de la formación profesional	
Orientación laboral y mejora de la autoestima	

Fuente: *Elaboración propia*

En general, el **POLCD** bascula sobre cuatro ejes principales de acción, que recurrentemente aparecen en las entrevistas con los participantes (Gráfico 28). El programa es un buen instrumento de empleo y de formación profesional, y con ello está contribuyendo positivamente a la generación de mayores expectativas de empleabilidad. Buena parte de los participantes entrevistados pudieron acceder a un empleo, y aunque fueron empleos temporales, de baja remuneración y no han conseguido del todo estabilizar sus trayectorias laborales, su paso por el PO ha tenido un efecto compensatorio y de promoción de la igualdad de oportunidades por cuanto les ha cualificado adecuadamente, acercándoles en mayor medida a su normalización laboral.

En general, convienen unánimemente en que resulta imprescindible dar continuidad al programa, ya que lo consideran una red de seguridad, muchas veces la última, si no la única, ante la falta de oportunidades de

inserción y de formación, en ámbitos como el municipal, y en un contexto de crisis económica como el actual. Así lo expresa uno de los entrevistados: *“yo espero que no desaparezca, es muy importante para dar formación a la gente, sobre todo a la juventud, para que no se nos pierda ni se vaya fuera por la crisis”*.

La mejora de la autoestima se configura como uno de los ejes principales del programa, el cual, a pesar de ser incuantificable, supone el *“motor de arranque”* de buena parte de los participantes, para afrontar con mejores expectativas su inserción socio-laboral. Una mejora de la autoestima que tiene como objetivo, según una persona participante en el PO, *“intentar encontrar un empleo, pero también una vía de formación e integración social”*.

El factor género también es destacado por alguna de las personas entrevistadas, al afir-

mar que *“seguimos siendo muchas las personas en la población gitana con problemas de exclusión, sobre todo chicas”*. La importancia de la discriminación por género también ha sido destacada por las mujeres inmigrantes.

Finalmente, un entrevistado con un elevado nivel de conciencia de su situación, afir-

ma que *“el programa es útil para concienciar al sector empresarial sobre la importancia de contratar a personas con dificultades”*, ya que cuando trabajan demuestran su *“capacidad de trabajo y productividad”*.

Principales ejes de acción e impacto sobre los participantes del POLCD

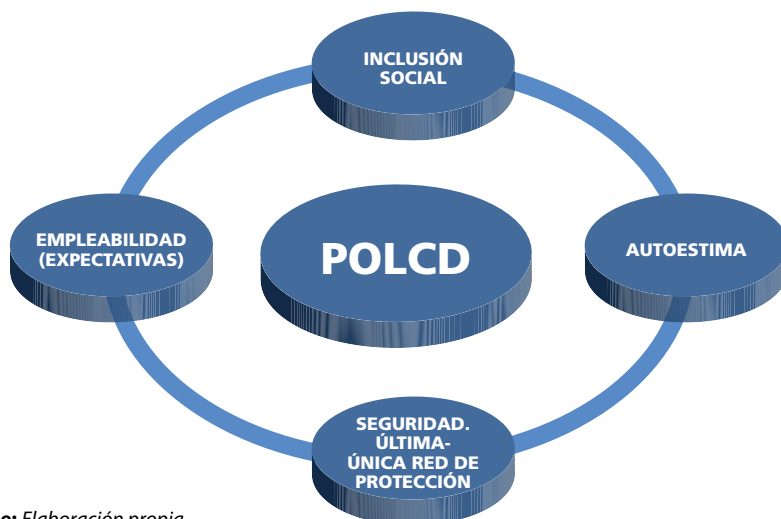
### LA EMPLEABILIDAD DEL POLCD

El programa es un buen instrumento de empleo y de formación profesional, y contribuye a la generación de mayores expectativas de empleabilidad. Buena parte de los participantes han accedido a un empleo, y aunque son empleos temporales, de baja remuneración y no han conseguido del todo estabilizar sus trayectorias laborales, su paso por el PO ha tenido un efecto compensatorio y de promoción de la igualdad de oportunidades, por cuanto les ha cualificado adecuadamente, acercándoles en mayor medida a su normalización laboral.

En el desarrollo de la empleabilidad, la formación es crucial y sus acciones tienen que ser cada vez más ajustadas a las necesidades personales

GRÁFICO 28

### PRINCIPALES EJES DE ACCIÓN E IMPACTO SOBRE LOS PARTICIPANTES DEL POLCD



Fuente: *Elaboración propia*

## 5. VALORACIÓN DEL IMPACTO DEL POLCD POR PARTE DE LAS CUATRO ENTIDADES GESTORAS

### 5.1. EL MARCO INSTITUCIONAL DEL PO COMO FACTOR DE DESARROLLO Y SUS DEBILIDADES

#### 5.1.1. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PO

La opinión de los gestores del **PO** sobre el informe de valoración realizado, en base a la consulta a informantes cualificados, es unánimemente positiva. Tanto las fortalezas como las debilidades del programa se han captado de manera bastante precisa. Así, entre las **fortalezas** detectadas se señalan las siguientes (existiendo un amplio acuerdo en todas ellas, y sin que exista una jerarquía en cuanto a su importancia):

- La consolidación de la metodología de los itinerarios personalizados como herramienta flexible para lograr el objetivo de inserción socio-laboral. Como señala una entidad: *“gracias a la colaboración de las entidades en el PO, se ha unificado desde la terminología hasta los criterios de intervención”*.
- La naturaleza innovadora del PO en cuanto a la introducción de nuevas tecnologías y, en general, en cuanto al desarrollo de herramientas de gestión.
- La creación de redes de colaboración y el desarrollo del partenariado

es destacada como una vía que ha reforzado la construcción de una gobernanza, que pretende ser transparente y participativa, visible a la sociedad civil.

- Por último, el PO no solo contribuye a la cohesión social en general, sino que hace visible su impacto global en cuanto a su capacidad ampliada de inclusión social.

En lo referente a las **debilidades**, los gestores diferencian lo que serían debilidades estructurales de las de tipo coyuntural. Entre las primeras, las **de tipo estructural**, que se consideran como objetivos de mejora, se señalan las siguientes:

- El seguimiento, que no control, de las personas participantes en el programa, con el fin de conocer los procesos reales de inclusión, sobre todo cuando dejan el programa por haber encontrado un empleo, cambio de domicilio o abandono. El seguimiento se entiende por parte de todos los gestores, como apoyo continuo hasta donde sea necesario.
- La calidad del empleo sigue siendo una debilidad del programa, en la medida en que la intermediación suele concluir, sobre todo, en la firma de contratos temporales, los cuales, aunque tienen mucho que ver con la realidad del mercado laboral, caracterizada por una creciente temporalidad de los empleos, no siempre facilitan el proceso de integración social, ni la salida de la pobreza relativa.



- Se destaca también las limitaciones del PO para crear sinergias con otros programas de empleo público, a pesar de que existen experiencias positivas en este sentido (caso de la integración del programa *Acceder* en el servicio público de empleo de la **Comunidad Autónoma de Andalucía**).

Entre los factores **de tipo coyuntural**, debido a la actual depresión económica, se señalan dos:

La reducción de recursos en relación a una demanda creciente, ya que la crisis actual afecta de manera especial a los colectivos más vulnerables, que son a los que se dirige el PO.

La propia crisis del mercado laboral español, que en los dos últimos años ha tendido a expulsar en mayor medida a determinados colectivos desfavorecidos, en comparación con el conjunto de la población activa española.

Como complemento de esta valoración de fortalezas y debilidades, los gestores de las entidades enfatizan en algunos valores añadidos, no suficientemente destacados por los informantes cualificados, como son:

- La elevada capacidad de transformación social del PO, en las condiciones de vida y las oportunidades de las personas participantes. El PO no es solo un programa de empleo, es un programa basado en la filosofía de desarrollo de las capacidades de las personas, a

la vez que emite señales a la sociedad civil sobre la necesidad de crear una sociedad inclusiva; una sociedad para todos.

- Además el PO, al plantearse como una estrategia plurianual, ha favorecido la creación de métodos de trabajo y aprendizajes mutuos, entre las entidades gestoras que se transfieren a los programas de empleo destinados a la inserción de personas vulnerables, dando una especial importancia a los ciclos de vida, a las condiciones de vida y al entorno social. Tal como señala una entidad gestora: *“la cercanía a los colectivos en riesgo de exclusión desde algunos proyectos sociales, permite conocer otros elementos clave vinculados a la empleabilidad, y permite ofrecer respuestas más ajustadas a estos elementos”*.
- Desde 2008, en las AAPP se habla de itinerarios de inserción como modelo metodológico, como una herramienta o modelo de intervención, que se va incorporando en el diseño de las políticas de empleo, en la propia terminología de las políticas activas de empleo, y que no se mencionaba en el período anterior (2000-2008).
- Hasta hace poco, las entidades sociales del PO no eran objeto de consulta en el diseño de la *Estrategia Española sobre el Empleo*. Se ha producido un cambio, y son objeto de consulta en lo referente al eje de inclusión social y empleo, y sus propuestas han sido tenidas en cuenta en buena medida.

### 5.1.2. SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LAS ACCIONES DEL PO EN RELACIÓN CON EL ITINERARIO PERSONALIZADO

---

La metodología de seguimiento personalizado se basa en un itinerario tentativo de varias fases, (que no es necesario recorrer en su totalidad ya que depende del caso concreto): orientación, formación, sensibilización, intermediación y seguimiento, siendo la tercera una actividad dirigida al entorno institucional, social y empresarial (promover mercados de trabajo inclusivos. A la pregunta de cuál es la fase más efectiva, la respuesta es que se trata de un enfoque integral, que impide realizar una jerarquía precisa. El método de trabajo del itinerario personalizado, se basa en la globalidad de la intervención y en la interacción de las distintas acciones, por lo cual, como señala una entidad, ni resulta fácil clasificar la efectividad de las acciones, ni seguramente útil, ni deseable, desde el punto de vista de un enfoque integral.

Dicho esto, hay que señalar que el análisis de los microdatos de los itinerarios personalizados, que se presenta en el informe de síntesis de evaluación de la inserción laboral, permite una cierta aproximación a la importancia relativa y a la efectividad de cada fase, o acción, dentro del conjunto integral. En este sentido, y sin perder la globalidad de la efectividad buscada, las entidades sociales, que son deudores de colectivos concretos y de su propio estilo de intervención, nos señalan la importancia relativa de las diferentes fases.

Así, en general, aunque la intermediación es el eje central de la actividad, lograr

un puesto de trabajo para aquel que lo necesita, depende en la práctica de muchos factores, que obligan a las entidades a fortalecer unos u otros objetivos, en relación al objetivo final de la inclusión socio-laboral (por ejemplo, en la actualidad el objetivo de formación como vía para afrontar la crisis del mercado de trabajo, ha sido reforzado). Para unas entidades, la orientación es la fase más efectiva, y de su éxito depende la efectividad relativa de las fases siguientes. En colectivos con características étnicas determinadas, o en situación de pobreza severa, una orientación exitosa marca el curso futuro del conjunto del itinerario. En otras entidades, por ejemplo las que trabajan con personas inmigrantes, el seguimiento es crucial, y los esfuerzos en pro de su efectividad son notables, ya que tratan de dar respuesta a procesos de movilidad muy elevados en cuanto a residencia y empleo. En otros casos, por ejemplo, las entidades que trabajan con personas con discapacidad, la intermediación suele lograr los mejores resultados, junto con la sensibilización, ya que los avances dados en eliminación de barreras de todo tipo, favorecen concentrarse en la empleabilidad directamente, bien en el mercado ordinario, bien en la economía social. Finalmente, la combinación de formación con una activa intermediación, define el estilo de la intervención en favor de la inclusión activa de la población gitana.

Por tanto, la efectividad varía en función de la situación y necesidades sociales concretas de cada colectivo. Es éste el que marca el énfasis en uno u otro objetivo, dentro de un método de intervención global.

### 5.1.3. VALOR AÑADIDO Y RETOS EN LA COLABORACIÓN CON EMPRESAS, ADMINISTRACIONES Y OTROS AGENTES INSTITUCIONALES

---

Los objetivos estratégicos de las entidades gestoras se reducen básicamente a dos: generar empleo, sobre todo en el mercado ordinario, e influir en las políticas públicas de inclusión activa. Este doble objetivo es desarrollado por las entidades con su peculiar estilo, y teniendo en cuenta la especificidad de los colectivos. También hay que destacar un tercer objetivo de apoyo: generar conocimiento desde la intervención social, y que dicho conocimiento sea una guía de la acción. Si se tiene en cuenta esto, resulta fácil comprender las relaciones con las organizaciones e instituciones de la red, que han tejido las entidades gestoras en torno al desarrollo del PO, así como su valor añadido y dificultades, o mejoras necesarias.

En el *Cuadro 44* se resume la opinión general de los gestores de las entidades sociales del PO, sobre las ventajas y dificultades en la colaboración y cooperación, con distintos agentes económicos e institucionales. Las diferencias entre entidades son de énfasis, pues existe una amplia coincidencia en la valoración, tanto de valores añadidos como de dificultades.

Una consideración global nos conduce a las siguientes conclusiones:

Desde el punto de vista del valor añadido, los gestores destacan los avances logrados en la colaboración con las empresas priva-

das, y en el logro de una mayor sensibilización con los colectivos vulnerables, que han demostrado ser igual o más productivos, que la media de los asalariados que trabajan en los mismos subsectores productivos. Los gestores valoran altamente la función de apoyo de la economía social y de las ONG de acción social, en cuanto a participación en acciones respecto del voluntariado y la sensibilización social. También se han dado pasos importantes en cuanto a la colaboración y sinergias con las AAPP, lo que se ha traducido en la visibilidad e influencia del PO en las políticas públicas, en avances en cuanto a complementariedad de acciones y recursos, y en el refuerzo del ámbito local de las políticas de inclusión. Obviamente el FSE es la referencia por excelencia, para las entidades gestoras del PO por su financiación, relación a medio plazo e institución, que contribuye a multiplicar el esfuerzo conjunto de inclusión socio-laboral.

También las dificultades quedan patentes. Las empresas privadas colaboradoras en intermediación están asumiendo la diversidad de los trabajadores, si bien les falta la perspectiva de integración a medio plazo. La crisis económica actual no favorece esta perspectiva necesaria. Los gestores no perciben con claridad el papel de apoyo de la economía social (con alguna excepción), y sobre todo de las ONG en el desarrollo del PO. En cuanto a las AAPP, las dificultades aparecen en varias direcciones: en lo que se considera débil enfoque interterritorial de la lucha contra la exclusión, la dificultad de coordinar los servicios de empleo, de educación y servicios sociales, y entre éstos y el propio PO,

así como en avances todavía insuficientes en cuanto a complementariedad. Finalmente el FSE es un factor de excesiva complejidad en la gestión y control del programa, y por ello, los gestores esperan que efectivamente se haga realidad la simplificación de gestión prevista por el FSE.

Por tanto, de las entrevistas realizadas se deduce una doble mirada, en la que sin duda predominan ampliamente los valores añadidos positivos de colaboración y sinergia, con empresas, AAPP y FSE. De hecho, las dificultades son más de ámbitos de mejoras deseables y posibles, que de obstáculos insalvables o limitaciones estructurales.

CUADRO 44

### LA COLABORACIÓN DE LAS ENTIDADES GESTORAS CON AGENTES E INSTITUCIONES RELACIONADOS CON LA INSERCIÓN SOCIO-LABORAL

	Avances o valor añadido	Dificultades
<b>Empresa mercantil</b>	<p>El acercamiento al mundo empresarial para todas las acciones de los itinerarios. A las empresas les ha servido para conocer mejor a las personas vulnerables y para romper estereotipos, para valorar el valor de la diversidad.</p> <p>Mejora de oportunidades de formación y empleo.</p> <p>Mayor sensibilización de las empresas ante las personas con distintas capacidades.</p> <p>Fidelización creciente con empresas, sean GE o PYMES.</p>	<p>Prejuicios iniciales, sobre todo respecto de algunos colectivos, hoy en parte superados.</p> <p>Relaciones instrumentales (intermediación laboral) pero no de conjunto.</p> <p>Predominio de corto plazo y no de largo plazo, para recoger los frutos de los acuerdos de inserción laboral (los colectivos de riesgo necesitan períodos de adaptación algo más largo, que no son siempre bien recibidos por las empresas).</p> <p>La crisis actual suele impactar primero sobre los colectivos de riesgo. Por otro lado, en contextos de reducción de plantilla, los colectivos con los que trabajamos son los primeros en verse afectados por la misma.</p>
<b>Empresas de la economía social</b>	<p>No es un objetivo final para las entidades, excepto en ciertas situaciones de exclusión, solo es un objetivo intermedio y de apoyo. La apuesta general es por la inserción en el mercado ordinario de trabajo.</p>	<p>La competencia del sector mercantil sobre todo bajo formas encubiertas formalmente.</p> <p>Oportunidades de empleo limitadas, si bien el objetivo es el mercado ordinario de trabajo.</p>

	Avances o valor añadido	Dificultades
<b>ONG</b>	El PO ha facilitado la profesionalización del trabajo en el área laboral de ONG colaboradoras.	No siempre las ONG ven como socios a las entidades gestoras del PO, sino como competidoras.
<b>Administración Central</b>	Impacto e influencia en las políticas públicas de inclusión social (PNR, PNAin) y en las Estrategias Nacionales de Empleo tanto en visibilidad, como en el desarrollo de programas.  El aprovechamiento de las economías de escala mediante distintas formas de colaboración y partenariado.	En general con las AAPP a veces falta un enfoque interterritorial de la desigualdad.  En la actualidad la contención y reducción del gasto público en materia de empleo e inclusión social.  Limitada participación de algunos Ministerios, tales como Hacienda y Agricultura.  La visión de la Administración de las entidades como la solución a algunas limitaciones de las políticas públicas de empleo e inclusión.
<b>Administración Autonómica</b>	La complementariedad y amplia sinergia de las políticas nacionales y autonómicas, con objetivos comunes y diferenciados.	Dificultad para coordinar políticas de empleo, educación y servicios sociales.  Limitaciones para actuar como socios estables.  La búsqueda de un mayor control de las políticas que están transferidas.
<b>Administración Local</b>	La importancia de la cercanía y de la proximidad. Todas las entidades tienen una implantación tanto nacional como local. Ámbito de sinergias prácticas y visibles.  Posibilidad de transferencia de aprendizaje, y viceversa, buenas prácticas locales objeto de difusión.	La falta de visión estratégica global.  Limitaciones para establecer relaciones de complementariedad debido a las diferencias de cultura organizativa.
<b>Fondo Social Europeo</b>	Colaboración estable y acceso a fondos estructurales de la UE (FSE, FEDER).  La participación de la sociedad civil a través de las ONG como valor añadido a la utilización de los fondos comunitarios.  Efecto multiplicador del FSE en la intervención social de las entidades gestoras.	Ciertas rigideces en el control del gasto, y cierta desconfianza en el ámbito económico hacia la participación de lo privado.  Complejidad de la gestión y auditorías orientadas a control de medios u objetivos intermedios más que finales.

Fuente: *Elaboración propia*

#### 5.1.4. SOBRE EL VALOR AÑADIDO ESPECÍFICO DE LAS ENTIDADES GESTORAS

---

EL **PO** es el resultado de diferentes *inputs* gestionados por las entidades del programa. Entre esos *inputs* están los propios de las entidades, que aportan unos insumos específicos en razón de su especialización y tipo de colectivo. Dichos *inputs* se convierten en insumos globales que contribuyen a generar valores añadidos diferenciales, que benefician al conjunto del programa. Así, podemos destacar los siguientes valores añadidos:

- En primer lugar, la gran capilaridad de las entidades gestoras del PO que les permite llegar a los espacios sociales más necesitados. Es decir, elevada capacidad de captación de necesidades sociales de inclusión, así como el “conocimiento en profundidad de los colectivos, con los que se trabaja a través de distintos proyectos, y del ciclo integral de intervención”. Pero es importante señalar que el conocimiento de los colectivos es una condición previa al objetivo final, que es destacar la vulnerabilidad y exclusión de las personas, más allá de la pertenencia a uno u otro colectivo. Es a las personas en situación de exclusión, sin distinción, a las que se acompaña y se apoya en su proceso de inclusión activa, a la vez que se crea un marco, que lo haga posible y que podemos denominar, sin idealización, de transformación social.
- En segundo lugar, la implantación territorial en toda España. El PO es un programa de nivel estatal, con voca-

ción de desarrollo interterritorial. La red territorial conformada por los centros y recursos de las cuatro entidades, no solo proporciona una red muy extensa a nivel de Estado, sino que le permite descender al nivel local. Las redes territoriales son los nodos operativos a través de los cuales se moviliza una amplia variedad de actores sociales e institucionales.

- En tercer lugar, la participación activa en redes europeas de cooperación en materia de inclusión social, (educación inclusiva para personas con discapacidad, **Observatorio Europeo** de Fondos Estructurales y Discapacidad, **RSC** y discapacidad, integración de la población gitana europea, entre otras redes). Este valor, no suficientemente destacado, es de primordial importancia, ya que contribuye a la forja del espacio europeo de acción social civil, como espacio de innovación social, reivindicación de derechos sociales y civiles, y de cooperación en la producción de bienestar.
- Finalmente, y no menos importante, las entidades sociales contribuyen a la financiación de los programas, aportando una capacidad de gestión de recursos humanos, organizativos y financieros, que como estamos poniendo de manifiesto, ha sido creciente en el tiempo.

#### 5.1.5. LOS IMPACTOS ECONÓMICOS, SOCIALES E INSTITUCIONALES DEL PO

---

La medida del impacto del **PO** es el objetivo final de la evaluación del mismo, y en

concreto, el impacto económico, laboral e institucional. En este caso, y en base a la valoración de impacto que han hecho los informantes cualificados, se ha pedido a los gestores de las entidades, que señalen los impactos más relevantes del PO. De sus respuestas podemos concluir tentativamente lo siguiente:

- Impacto en las capacidades de las personas participantes, en su desarrollo personal y en la mejora de su empleabilidad, lo que facilita su tránsito de beneficiarios de prestaciones a contribuyentes activos. Y si bien, eso no se produce en todos los casos, es la lógica institucional que guía al PO.
- Impacto en la cohesión social, al contribuir a la igualdad de oportunidades de todas las personas, independientemente de su estrato social, origen o edad. El hecho de que una persona sin recursos, de un país extranjero, con discapacidad o con diferentes factores de vulnerabilidad, se aproxime en sus posibilidades de acceso al empleo, al conjunto de la población laboral, es un logro de justicia social que contribuye a la cohesión social.
- El impacto institucional en la colaboración público-privada, que permite una dedicación de recursos más eficiente, en

el que se aprovechan las bondades de cada tipo de socio, se generan economías de escala, se establecen dinámicas de colaboración, en las que cada organización aporta en función de sus capacidades, y se evitan duplicidades de recursos en la intervención. Manifestaciones de este impacto son, por ejemplo, que el PO se haya convertido en referencia en la UE, y que haya contribuido a cambiar las expectativas de los actores claves, sociales e institucionales.

- El impacto económico es amplio, ya que contribuye a la demanda efectiva, a la mejora de la productividad y utilización eficiente de los recursos económicos. Opinión que ha quedado conformada plenamente en el análisis que hemos realizado sobre los efectos económicos del PO, para el período 2006-2011.
- El impacto social en las personas participantes es también relevante, ya que se eleva la tasa de actividad y la de empleo de las personas vulnerables, a la vez que se modifica el marco social y económico, para facilitar la transformación de las condiciones de vida de las personas como ciudadanos activos. El PO ha permitido y facilitado el desarrollo personal y laboral de las personas más desfavorecidas.

## LOS IMPACTOS ECONÓMICOS, SOCIALES E INSTITUCIONALES DEL POLCD

El **POCLD** contribuye a la mejora de las capacidades de las personas; refuerza la igualdad de oportunidades; crea sinergias entre lo público y lo privado, y una cultura de colaboración; contribuye a la demanda efectiva y a una utilización eficiente de los recursos; eleva la tasa de empleo; y transforma las condiciones de vida de las personas vulnerables.

### 5.1.6. EL PO COMO FACTOR DE DESARROLLO ORGANIZATIVO DE LAS ENTIDADES GESTORAS

El curso de desarrollo del **PO** desde el 2000 hasta la actualidad, ha favorecido la gestión del cambio en el seno de las entidades. Es decir, las entidades gestoras han hecho posible el PO debido a su tamaño, implantación territorial y capacidad de gestión, pero al mismo tiempo, el PO ha favorecido el cambio permanente en el seno de las entidades gestoras. Varios son los ámbitos organizativos que el PO ha favorecido en el seno de las entidades gestoras, en los que vienen a coincidir todas las organizaciones, con matices escasamente diferenciales:

- Las organizaciones se han orientado progresivamente al logro de resultados en inserción laboral y crecimiento del empleo, objetivos por excelencia, propiciando además su medición mediante dimensiones e indicadores de resultados.
- Así, el PO ha dado paso al diseño de sistemas de información internos avanzados que son de utilidad, a la hora del control interno y externo. En este mismo sentido hay que mencionar la implantación de sistemas de calidad. Es de destacar que los sistemas de información y de calidad se han difundido posteriormente, en el seno de las entidades gestoras, lo que coloquialmente se conoce como “peolización” de la gestión, en cuanto, por ejemplo, a protocolos de sistemas de compras y concursos.
- El PO ha contribuido a hacer más trans-

parentes las organizaciones vía mayor control económico. Así, las permanentes auditorías del **FSE**, de la **IGAE**, del **Tribunal de Cuentas**, si bien tienen elevados costes en tiempo y gestión, pues su aplicación ha sido casi exponencial en los últimos años, también las han hecho más transparentes hacia el exterior, a la vez que cuidadosas de la interrelación entre recursos y resultados. En todo caso es cierto que el logro de dicha transparencia no se justifica solamente por la existencia de auditorías realizadas a organizaciones intermedias, que están a mitad de camino entre las exigencias de la **Comisión Europea** y la normativa estatal de subvenciones. Los avances en transparencia deben ser favorecidos por sistemas de control externo flexibles.

- Uno de los efectos del PO en las organizaciones gestoras es la mejora de la comunicación interna de modo que el PO no es un programa más, sino un programa que ha cambiado la cultura organizativa en clave europea.
- Los ambiciosos objetivos del programa y las exigencias de gestión han presionado en favor de la formación y cualificación permanente de los técnicos y directivos. Si todos los impactos organizativos internos son relevantes, éste es destacado de manera especial por los propios directivos entrevistados, ya que explica al mismo tiempo las mejoras en resultados y el estilo de intervención y gestión.



- Las mejoras en transversalidad interna son otro resultado destacado, en la medida en la que el PO ha exigido una interdepartamentalización de los proyectos, dentro de cada una de las organizaciones, y también entre las propias organizaciones entre sí. Esta transversalidad ha sido de gran utilidad a la hora, por ejemplo, de poner en valor común las buenas prácticas generadas en los diferentes proyectos.

### 5.1.7. LAS PERSONAS PARTICIPANTES EN EL CENTRO DEL PROGRAMA: APOYO Y SEGUIMIENTO

---

El seguimiento de las personas participantes es uno de los componentes y objetivos de la metodología de itinerarios personalizados. Hemos indagado en el desarrollo de este objetivo y llegamos a la conclusión de que este objetivo es el menos sistematizado, en parte por las dificultades en su materialización, y en parte, también porque en la actualidad excede, en cierto modo, la propia capacidad operativa de unas entidades que centran sus recursos, sobre todo, en orientar, formar y encontrar empleo para las personas vulnerables que participan en el PO.

Centrándonos en el primer aspecto, se mencionan como causas explicativas de este relativo déficit en el seguimiento, las siguientes: la excesiva movilidad geográfica de una parte de las personas participantes; las diferencias de hábitos laborales, el hecho de que los propios participantes se “desenganchan” una vez encontrado empleo, o abandonado por alguna razón; las propias empresas

donde están trabajando suelen ser renuentes a facilitar información; algunas de las organizaciones disponen de una red de “prospectores” de empleo pero no de una estructura profesional de seguimiento, por lo cual se recurre a veces a voluntarios. Por otra parte, es necesario tener en cuenta que en algunas entidades el seguimiento después de la contratación, es una práctica habitual debido al carácter temporal de los contratos, de modo que sólo cuando se logra una cierta estabilidad o la persona participante decide que no necesita el apoyo del programa, finaliza el seguimiento. En todo caso se constata la necesidad, no solo de destinar mayores recursos humanos a este objetivo, sino sobre todo, de diseñar herramientas que lo hagan posible, sobre la base de que el objetivo no es el control de las personas que han participado en el programa, sino el apoyo en el caso de que sea necesario.

### 5.1.8. LA RELACIÓN ENTRE EL PO Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE BIENESTAR

---

El **PO** colabora con los servicios públicos de empleo, educación y servicios sociales, sobre todo con los primeros. En este sentido los directivos de las entidades gestoras se plantean como reto en el futuro inmediato, mejorar la coordinación y complementariedad con dichos servicios, manteniendo la autonomía.

Así, se hacen propuestas, no todas nuevas, ya que algunas se están practicando, como son: transferencia de la metodología de intervención personalizada de las personas vulnerables comunes, con los servicios

públicos de empleo; ampliar el itinerario personal no solo al empleo, sino a la educación para hacer frente al abandono escolar, que subyace a muchos de los fracasos en los procesos personales de inclusión activa; incidir en la dimensión local y plurirregional del empleo; hacer de las entidades del PO agencias de colocación colaboradoras del servicio público de empleo; disponer de *Sistemas de Información* en los que, respetando las particularidades y los intereses de cada organización, se pueda compartir información básica para garantizar la complementariedad y la no duplicidad, y en el mismo sentido, instrumentos de medida y análisis.

## 5. 2. EL IMPACTO SOCIAL DEL PO: AVANCES, DÉFICITS, NUEVOS DESARROLLOS

### 5.2.1. LA VALORACIÓN DE LAS PERSONAS PARTICIPANTES DEL PO

Los directivos de las entidades gestoras del PO vienen a coincidir en la valoración positiva que hacen del programa las personas participantes, lo que coincide con las valoraciones de las encuestas internas de satisfacción de los usuarios que realizan las propias entidades. Los directivos coinciden con las personas participantes, en la casi totalidad de las fortalezas y de las debilidades del programa, que éstos últimos señalan. Entre las fortalezas – que también vienen a coincidir con el juicio de los informantes cualificados – destacan los itinerarios individualizados y la adecuación a las necesidades de las personas, la mejora de

la empleabilidad en su más amplio sentido, la implicación de los profesionales, la búsqueda efectiva de empleo, y como parte del proceso de inclusión, la contribución a la mejora de la autoestima de los participantes en el PO.

Los participantes detectan debilidades que los directivos hacen propias de manera unánime, como son un mayor peso de las prácticas en las empresas dentro del proceso de formación, aunque la inversión y esfuerzo en este sentido se ha incrementado con la crisis. La preocupación por la baja calidad de muchos contratos es también común, si bien participantes y directivos lo asumen como resultado de la precariedad contractual del mercado de trabajo español.

En todo caso, el desarrollo del PO desde el 2000 hasta la actualidad, ha caminado en la dirección de la normalización de la inclusión social y laboral de los grupos sociales vulnerables, si bien con el concurso de una metodología adaptada, y dando entrada por parte de las entidades gestoras, no solo a los colectivos en los cuales están especializados, sino a las personas vulnerables en general. Tal como señala una entidad: *“el objetivo del PO es buscar la normalización y el acceso a los servicios públicos, y para ello se trabaja en la dotación de herramientas e instrumentos a los participantes para que sean autónomos y puedan “competir” en condiciones de igualdad, con otras personas menos alejadas del mercado de trabajo. Como el punto de partida es diferente, el objetivo del Programa es precisamente acortar la brecha existente, y realizar las fases necesarias para igualar el punto de partida y que se pueda normalizar la situación”*.

### 5.2.2. FORMACIÓN Y PRÁCTICAS SIN PRECARIEDAD

---

En el actual contexto de depresión económica, la formación ha adquirido un peso creciente como compensación a las dificultades de inserción por el empleo, y como medio de preparación de cara a la mejora de las perspectivas del mercado de trabajo. Los propios participantes conceden un peso muy importante a la formación con prácticas en las empresas, y demandan una mayor duración si es posible, opinión con la que están de acuerdo los directivos sociales. En todo caso las prácticas, nos dicen éstos últimos, no pueden convertirse en una forma de trabajo irregular, o trabajo encubierto, ni son en todos los casos la solución a los problemas de empleo, en la medida en que en no pocos casos la formación es adecuada y de lo que se trata es de encontrar un empleo.

*Como observa una entidad, las prácticas “no tienen todo el peso deseado porque, obviamente, necesitas el compromiso y colaboración de las empresas; y porque no existe un marco jurídico que dé cobertura a este tipo de prácticas no laborales en ofertas formativas impartidas por las entidades privadas... las empresas a veces no aceptan prácticas porque no están reguladas, y temen que una inspección de trabajo les acuse de mano de obra barata. Lo están intentando mover desde las organizaciones, están haciendo un análisis jurídico sobre cómo podría ir la propuesta hacia la Administración Pública”.*

Finalmente, la formación para el empleo debe conllevar, si es posible, un cierto compromiso de las empresas, donde se realiza la formación de contratación futura, para evitar riesgos de precariedad y de ineficacia.

### 5.2.3. LA EFECTIVIDAD DE LA INTERMEDIACIÓN Y DE LAS ACCIONES DE INCLUSIÓN EN GENERAL

---

El objetivo final del **PO** es que las personas con dificultades puedan acceder y mantener un empleo en un entorno de inclusión social favorable. La eficacia del programa se mide así por el éxito en inclusión social-laboral, siendo el logro de un empleo el objetivo máximo, pero no el único.

La demanda de empleo por parte de las empresas de personas vulnerables depende de muchos factores, entre los cuales están, además de la situación económica general, la capacidad de intermediación de las entidades, las características de las personas o perfiles sociolaborales, y la propia legitimidad del PO, como medio de oferta de empleo. Eso supone que el tipo de sector económico institucional (economía mercantil, pública o economía social) y el tamaño de la empresa u organización, sean diferentes según las distintas entidades.

Para algunas entidades sociales la demanda de empleo se reparte entre la gran empresa (vía acuerdos **RSC**), y la economía social (parte de la cual es oferta propia; caso de **Fundación ONCE**). Para otras entidades el objetivo es el mercado ordinario de trabajo y las *Pymes*, si bien disponen de un pequeño segmento propio de empresas sociales, como medio de apoyo (caso de **Caritas Española, Cruz Roja y Fundación Secretariado Gitano**).

Los directivos destacan el éxito relativo de la intermediación incluso teniendo en cuenta

el impacto de la crisis, ya que, como demuestra el estudio de efectividad de las acciones de empleabilidad, la tasa de éxito de las acciones de intermediación ha sido en 2011

(48,5%) superior a los tres años precedentes, es decir, que cerca de la mitad de las acciones de intermediación han sido exitosas a pesar de la crisis.

## LA EFICACIA DE LA INTERMEDIACIÓN Y DE LAS ACCIONES DE INCLUSIÓN SOCIOLABORAL

La capacidad de intermediación laboral del **POCLD** ha resistido con éxito el impacto de la crisis, a la vez que ha aumentado el esfuerzo de las entidades gestoras en materia de orientación, y sobre todo, formación. El resultado final es un balance positivo en términos de eficiencia y eficacia del programa.

### 5.2.4. BUENAS PRÁCTICAS EN INCLUSIÓN SOCIO-LABORAL

La intervención en inclusión activa ha originado una amplia variedad de buenas prácticas, que son intercambiadas en el seno del propio **PO**, y difundidas a la sociedad civil y las Administraciones Públicas. Aunque previamente las hemos reseñado con detalle parece oportuno que insistamos en algunos de sus rasgos y valores añadidos.

En primer lugar, las buenas prácticas se han creado como consecuencia del trabajo de colaboración entre las cuatro entidades gestoras del **PO**, así como en los diferentes ámbitos del itinerario de inclusión activa como son la orientación, formación, sensibilización, intermediación y seguimiento. Algunas buenas prácticas abarcan el conjunto del programa de inclusión activa (caso del programa *Acceder*).

En segundo lugar, las campañas de sensibilización dirigidas a las empresas, las personas vulnerables y la sociedad en general, cuentan con un amplio desarrollo, ya que llaman la atención sobre la importancia de la inclusión activa, y en general, sobre la inclusión social como, por ejemplo, la campaña *"Te corresponde, nos corresponde"*, *"Gitanos con estudios, gitanos con futuro"* o la campaña *"Capacitados"*.

En tercer lugar, las buenas prácticas en formación en el puesto de trabajo, o a nivel de intermediación, el apoyo permanente a la determinación de perfiles profesionales para facilitar la demanda de las pequeñas empresas, han tenido un importante desarrollo en los últimos años.

### 5.2.5. DIFUNDIENDO EL PROGRAMA

En la difusión del **PO** cabe diferenciar entre acciones emblemáticas propias, y las de difusión conjunta por todas las entidades

sociales. Ambas acciones son complementarias, las primeras dirigidas a reforzar la mirada sobre necesidades específicas y la marca de imagen institucional, y las segundas a fortalecer el programa en su conjunto y la imagen de marca corporativa de las cuatro entidades, como gestoras del PO.

Entre las primeras, los directivos de las entidades del PO informan de acciones específicas, muy ceñidas al estilo de intervención social de cada entidad. Así, **Cruz Roja** aporta acciones de difusión como son "*Site de Empleo*" o "*Te corresponde, nos corresponde*"; la **Fundación ONCE** aporta las campañas "*Capacitados*" y la "*Campaña Viral 2012 Luis Castro*"; la **FSG** la campaña "*Gitanos con estudios, gitanos con futuro*" y **Cáritas Española** la campaña "*Estoy en ello*".

Las acciones conjuntas han ganado peso con el paso del tiempo, en la medida en que se ha reforzado el PO de las cuatro entidades, como una acción global de referencia, además de la creciente visibilidad del PO en su conjunto que abarca, además de las cuatro entidades privadas, a diferentes AAPP. Así, cabe mencionar las *Jornadas Técnicas*, los *Seminarios Regionales*, la *Jornada Conjunta* de 2010 y el *Debate sobre el Estado de la No Discriminación* (celebrado a los diez años de vida del PO).

## 5.3. EL FUTURO DEL PROGRAMA OPERATIVO

Plantearse el futuro del **PO** es un ejercicio necesario de prospectiva social. El futuro no está dado, y se construye desde el presente

mediante la combinación de las inevitables restricciones existentes, y las acciones que se anticipan al mismo, o remueven obstáculos al desarrollo social. Los directivos de las entidades han tratado de dar respuesta a los interrogantes del futuro del programa, destacando los obstáculos actuales de todo tipo a los que se enfrenta la integración socio-laboral de los colectivos vulnerables; después señalando los retos que afronta el PO y las entidades gestoras en el desarrollo del programa; a continuación han valorado el impacto de la actual depresión económica que supone un cambio de modelo económico, y seguramente, de modos de vida y consumo; y finalmente han propuesto medidas prácticas para la mejora del programa, en cuanto a la valoración de impacto de los resultados, y extender y profundizar en la sensibilización de la sociedad civil.

### 5.3.1. LOS OBSTÁCULOS Y RETOS DEL PO EN EL FUTURO INMEDIATO

#### a) Obstáculos a la inserción socio-laboral de las personas vulnerables

Los obstáculos que afrontan las personas vulnerables en el proceso de integración al mercado de trabajo, son tanto generales como específicos, por razón de las diferencias entre colectivos.

Desde un punto de vista general los directivos están unánimemente de acuerdo en tres barreras que frenan la inserción laboral: un mercado de trabajo que no solo está en recesión, con lo que la demanda de empleo es muy reducida, sino que se caracteriza por sus elevadas tasas de precariedad;

también el hecho de que las políticas de empleo están dirigidas, sobre todo a la lucha contra el paro en general, pero no consideran, o lo hacen muy débilmente, las desigualdades en el acceso al empleo en un marco legislativo y bajo una práctica institucional, que tiende a socavar el acceso de las personas más desfavorecidas.

De manera más específica se señala el obstáculo que supone la baja cualificación de la mayoría de las personas que participan en el **PO**, en muchos casos sin estudios o con niveles de estudios sin terminar. Ganar la batalla de la educación y de la formación ocupacional es, por ello, crucial para las entidades.

Por otra parte, las características de los grupos de población nos muestran obstáculos diferenciales. Así, las personas inmigrantes tienen que superar barreras administrativas para acceder a servicios normalizados (caso de la formación ocupacional); en el caso de la población gitana la inserción laboral se basa cada vez más en extender la educación secundaria, y eliminar el abandono de la escuela; en lo que se refiere a las personas con discapacidad los problemas son de otro orden: la falta de accesibilidad y diseño para todas las personas, hacer cumplir la legislación en cuanto a la contratación de personas con discapacidad y reducir el abandono escolar, sobre todo de la mujer; finalmente, en el caso de los colectivos con una acumulación de dificultades y en situación de pobre-

za severa, las dificultades residen en las limitaciones para poner en marcha programas de inclusión activa, que contemplen de manera conjunta la garantía de renta, el acceso al empleo y el apoyo por parte de los servicios públicos.

Parte de estos obstáculos son estructurales y, por tanto, modificables a medio-largo plazo (la naturaleza precaria del mercado de trabajo español, o la extensión de la educación secundaria). Pero otros son modificables en el presente, como es la eliminación de barreras administrativas, o la lucha contra las desigualdades en el acceso al mercado de trabajo, a través de los programas de formación y empleo.

#### **b) Retos de futuro**

Teniendo en cuenta los obstáculos actuales a la inserción socio-laboral de las personas vulnerables, los directivos sociales se plantean una serie de retos para su superación, mediante el concurso o apoyo del PO.

Unos retos son generales del PO, y otros se refieren al caso concreto de cada entidad gestora, aunque vienen a coincidir en gran medida.

Entre los retos de futuro del PO en España, y con carácter general, los directivos señalan los siguientes: **a)** mantener la prioridad de la lucha contra la discriminación como el *Programa de Igualdad de Oportunidades* ante el mercado de trabajo, en un contexto de elevadísimo paro, donde

la prioridad es la lucha contra el desempleo masivo, dando prioridad sobre todo a la lucha contra el paro juvenil; **b)** garantizar, en un contexto de crisis económica y limitación de recursos económicos en las administraciones, la cofinanciación necesaria para desarrollar este tipo de *Programa*, por lo que mantener los recursos del **FSE** es crucial; **c)** coinciden todas las entidades en que es necesario mantener la presencia de las organizaciones sociales en la inserción laboral, y preocupa la presencia de legítimas iniciativas lucrativas, bajo el paraguas de formas jurídicas (ej. Fundación), cuyo objetivo no es la inserción laboral, sino la búsqueda estricta de la rentabilidad del capital invertido; **d)** es necesario dar pasos para integrar empleo, educación e inclusión social, implicando a las propias empresas que contratan en el PO, y en las entidades que lo gestionan, máxime ahora en que las políticas de consolidación fiscal reducen los recursos públicos; **e)** finalmente, se señala la necesidad de generar alternativas económicas que creen empleo para los colectivos vulnerables, mediante la implicación del tejido social: público y privado.

Desde la perspectiva de la intervención de las entidades gestoras del PO, los retos de futuro son la expresión de sus mejores prácticas, así como de la conciencia de superar debilidades reconocidas:

- Avanzar en el trabajo en red con el resto de entidades sociales: procedimientos de trabajo conjunto, utilizar

herramientas comunes, más cursos de formación conjuntos etc.

- Continuar acercándose al mundo de la empresa, implicarla en el PO para hacer la intervención más cercana al tejido productivo, buscando el equilibrio entre intereses empresariales de capital humano y necesidades de los participantes.
- Continuar avanzando en la formación de los equipos técnicos, en temas cada vez más relevantes, que tienen que ver con la producción de conocimiento aplicado: diversidad cultural en la empresa, RSE, detección de necesidades sociales, investigación social aplicada, creación de redes de empleo nacionales y transnacionales, entre otras.
- Favorecer la creación de mercados de trabajo inclusivos, a través del trabajo con el entorno, implicando a las familias, ya que en algunos colectivos tienen un papel crucial, y reforzando alianzas entre los actores que intervienen: administraciones, agentes sociales, grandes empresas, y otras entidades sociales. Si bien el objetivo fundamental es el mercado de trabajo ordinario, mercantil y no lucrativo, la existencia de redes de empresas sociales es un instrumento capital de apoyo.
- Ampliar el contenido del itinerario mediante la ecuación integrada de *educación+empleo* en el nuevo ciclo del PO. La cualificación de las personas vulnerables es el modo de garantizar las condiciones, para una empleabilidad exitosa.

## RETOS DE FUTURO PARA LAS ENTIDADES GESTORAS DEL POLCD

Avanzar en el trabajo en red.

Continuar acercándose al mundo de la empresa, implicarla en el PO para hacer la intervención más cercana al tejido productivo, buscando el equilibrio entre intereses empresariales de capital humano y necesidades de los participantes.

Continuar avanzando en la formación de los equipos técnicos en diversidad cultural en la empresa, RSE, detección de las necesidades sociales, investigación social aplicada, creación de redes de empleo, tanto nacionales como transnacionales.

Favorecer la creación de mercados de trabajo inclusivos, a través del trabajo con el entorno, implicando a las familias y reforzando alianzas entre los actores que intervienen: administraciones, agentes sociales, grandes empresas, y otras entidades sociales. Si bien el objetivo fundamental es el mercado de trabajo ordinario, mercantil y no lucrativo, la existencia de redes de empresas sociales es un instrumento de apoyo.

Ampliar el contenido del itinerario mediante la educación+empleo en el nuevo ciclo del PO. La cualificación de las personas vulnerables es el modo de garantizar las condiciones para una empleabilidad exitosa.

### 5.3.2. CÓMO INCIDE LA DEPRESIÓN ECONÓMICA ACTUAL EN EL DESARROLLO Y EFECTIVIDAD DEL PO

---

Estos retos tienen lugar en un entorno de depresión económica que se prevé largo, y que seguramente cambie a medio plazo el modelo de bienestar de la sociedad española, tal como lo hemos conocido y después de un largo ciclo histórico ascendente. La posibilidad de que la crisis sea un momento de cambio histórico profundo en los mercados de trabajo, en las instituciones de redistribución, y en

la estructura social, invita a preguntarse por la adecuación del modelo de intervención social de las entidades gestoras, al objetivo general de lucha contra la discriminación.

Existe una amplia coincidencia, casi unanimidad, de que en la actual situación de depresión económica profunda, las entidades deben fortalecer en el corto-medio plazo la formación dentro de la metodología del itinerario personalizado, a la vez que crear formas estables de colaboración con las empresas de la economía mercantil y de la economía social,



sobre todo con las primeras, ya que con las segundas existe una mayor cercanía.

Pero sobre todo se trata de mantener y renovar el enfoque estratégico de la intervención social, el sentido que inspira el programa, es decir, la lucha contra la discriminación y, por tanto, como observa una entidad *"la intervención debe mantenerse en esta línea, garantizándose que las personas con menos recursos y con más dificultades puedan estar en una posición de partida más próxima a la población normalizada. Es importante invertir en capital humano para garantizar la optimización de los recursos disponibles de la sociedad"*. Aunque para algunos colectivos es imperativo crear empleo para garantizar un modo de vida digno, esto no puede ser a cualquier precio y, por tanto, se trata sobre todo de crear las condiciones necesarias para una inclusión activa, uno de cuyos pilares es el empleo. En este último sentido, el acceso al empleo, caben muchas posibilidades: creación de empleo en la economía social como empleo de transición hacia los mercados de trabajo normalizados; apoyo al autoempleo como alternativa al trabajo por cuenta ajena (ya desarrollado en el actual periodo del PO, si bien puede ser importante mantenerlo y reforzarlo); y sobre todo, ampliar el espacio del empleo ordinario mediante formas de colaboración estable con las empresas.

### 5.3.3. EVALUAR PARA MEJORAR

Como paso previo a una evaluación efectiva parece necesario, según los directivos, el valorar o medir, lo que se denomina como *"condiciones estructurales de la exclusión social"*, es

decir, conocer en qué medida se está creando *"masa crítica de cambio"*: si cambia la imagen de la sociedad respecto a los diferentes colectivos vulnerables, si cambian las expectativas de los agentes sociales e institucionales, si cambian las representaciones de las personas vulnerables sobre su situación (ej. la necesidad de educación) y lugar en la sociedad.

Esta evaluación debe realizarse de manera sistemática a lo largo del tiempo, construyendo indicadores *ad hoc*, o utilizando las fuentes secundarias. Se trata de una condición general de la mejora de la valoración de impacto del PO.

A nivel más concreto se proponen mejoras de medida e indicadores tales como:

- Elaboración de herramientas de análisis de índices de empleabilidad, como proceso de desarrollo personal para ver los avances sin inserción.
- Tasa de inserción ponderada desde la escasez de oportunidades laborales, y las especiales dificultades de determinadas personas.
- Medición del impacto en el entorno social de las personas y de sus familias.
- Elaboración de herramientas de impacto de campañas de sensibilización social.
- Proyectos de investigación social de impacto cualitativo en la mejora de la vida de las personas, y los efectos de arrastre de estos avances para el

conjunto del mercado de trabajo, de la economía y de la sociedad.

- Auditorías “*sociales*” externas como complemento de la auditoría económica.
- Autoevaluación a mitad del período, tanto individual como conjunta, de las entidades del PO.

#### 5.3.4. SENSIBILIZAR A LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA INCLUSIÓN SOCIO-LABORAL DE COLECTIVOS EXCLUIDOS Y VULNERABLES

---

Los avances en sensibilización sobre inclusión social y visibilidad de las acciones desarrolladas en favor de la misma, han sido importantes en los últimos años. Sin embargo, los directivos sociales opinan que hay margen de desarrollo e innovación. No se trata de una cuestión de marketing social, que en parte lo es, sino de potenciar dicha sensibilización en el actual periodo de profunda depresión económica, en el que junto a las manifestaciones de solidaridad, también aparecen situaciones de rechazo de aquellos colectivos a los que se asocian estereotipos negativos.

En concreto se trataría de dar prioridad a la sensibilización social, sin detrimento de la visibilidad de las acciones desarrolladas por el programa y, al mismo tiempo, innovar en los medios de sensibilización y difusión.

Así, es necesario seguir profundizando en necesarios cambios de la imagen negativa, socialmente existente respecto de algunos

colectivos, mediante campañas basadas en hechos reales (experiencias de vidas y territorios). Potenciar las redes sociales como herramienta de apoyo. También el desarrollo de campañas del conjunto del PO, no la simple suma de las entidades y organizaciones, mediante un *Plan de Comunicación Conjunto* que combine las herramientas tradicionales de comunicación con las TIC.

#### 5.4. A MODO DE RESUMEN

---

El **PO** tiene futuro y es mejorable, porque es una herramienta de igualdad de oportunidades y una alternativa real de empleabilidad:

Una herramienta de “**igualdad de oportunidades**” que tiene “*un efecto compensatorio en el acceso al empleo para los colectivos más desfavorecidos*”, pues aproxima a estos colectivos a las exigencias del mercado laboral y les cualifica adecuadamente, para compensar las posibles diferencias formativas y profesionales, que puedan tener con respecto a otros colectivos no desfavorecidos. No se trata sólo de que el PO mejore las expectativas de empleabilidad, va más allá en la medida en que acerca sus expectativas y posibilidades de acceso al empleo, a las posibilidades de personas no desfavorecidas. Es decir, es una herramienta de igualdad y como tal debe destacarse.

Además, como señala otro directivo social, el PO “**es una alternativa real de desarrollo de la empleabilidad**. Es decir, es un buen instrumento de empleo y de formación profesional (junto a los ejes de mejora de la

*autoestima, red de seguridad, inclusión social, mejora de expectativas...), no solo un instrumento social. En el PO se expiden certificados de profesionalidad, se dota a los participantes de mayores niveles de cualificación, hay incorporaciones a empresas líderes de los sectores correspondientes. Están demostrando que se puede hacer de un modo profesional y que la respuesta y motivación de las personas incorporadas, es del mismo nivel o superior, según los propios empresarios. Hay una metodología rigurosa, y no se trata solo de conseguir como sea un empleo para colectivos desfavorecidos. La formación y orientación profesional, o los procesos de intermediación, de medición del progreso son semejantes a los que se implementan en otros ámbitos, u otras ofertas formativas, en su caso con el valor añadido de que es más personalizado y adaptado a las circunstancias de cada participante”.*

---

## 6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

---

Del análisis de impacto cabe destacar algunas conclusiones relevantes en términos de fortalezas y debilidades del **POLCD**, que pasamos a analizar como paso previo, a la consideración de algunas propuestas de mejora que emergen del conjunto del análisis realizado.

### 6.1. CONCLUSIONES

---

El **POLCD** es un programa del **FSE** dirigido a lograr avances reales en inclusión activa de los colectivos vulnerables y excluidos, que cuenta con trece años de existencia (2000-2013), y cuyos ejes de desarrollo fundamentales son: la mejora de la empleabilidad y lucha contra la discriminación de los grupos vulnerables, la sensibilización de la sociedad civil para luchar contra la exclusión social, participar en el diseño de políticas públicas de inclusión, y reforzar la capacidad institucional de un programa interterritorial.

Dicho programa lo gestionan diez entidades, cinco públicas y cinco privadas. En nuestro caso nos hemos centrado en el análisis de impacto institucional, de la acción conjunta de cuatro entidades gestoras privadas: **Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano.**

Por impacto institucional entendemos en qué medida el **POLCD**, en lo que se refiere a la gestión de los cuatro citados operadores privados, contribuye a la eficiencia organi-

zativa, al fortalecimiento de la gobernanza mediante la creación de redes, alianzas y partenariado, sensibilización de la sociedad civil frente a la exclusión, y el desarrollo del conocimiento social aplicado, mediante la difusión de las mejores prácticas de intervención y gestión.

Para analizar dichos objetivos nos hemos basado en cuatro fuentes de información: la recogida de información en las entidades gestoras, en cada uno de dichos objetivos; la consulta a informantes cualificados del POLCD en las Administraciones Públicas centrales, autonómicas y locales, el FSE y empresas privadas, que demandan empleo a las entidades gestoras; una serie de entrevistas a personas participantes en el PO que representan a tipos sociales significativos; finalmente, entrevistas con las entidades gestoras para contrastar los resultados del análisis y avanzar propuestas de futuro.

#### **Las conclusiones más relevantes de la evaluación de impacto institucional son:**

- La **cobertura del PO**, medido por el volumen de convenios firmados con Empresas, Administraciones Públicas y Economía Social, es muy amplia. A finales de 2011 había casi 1.400 convenios en vigor, de los cuales el 71% son con empresas mercantiles, 20% con las Administraciones Públicas (casi la mitad con las Corporaciones Locales) y 9% con las organizaciones de la Economía Social, (el 91% con organizaciones del Tercer Sector de Acción Social).
- La gestión eficiente es un rasgo del quehacer de las entidades**, no solo por el hecho de que las auditorías internas y externas son una práctica normalizada, sino sobre todo por su calidad, ya que prácticamente es insignificante el porcentaje de los fondos recibidos, que han tenido que ser devueltos por mala asignación de los mismos. Las entidades aportan casi el 6% de los recursos humanos dedicados al PO al control y seguimiento de los recursos recibidos.
- Entre 2006 y 2011 las entidades se han sometido a 46 auditorías e inspecciones, 40 procesos de verificación y control y 10 certificaciones de calidad. **Transparencia y rendición de cuentas** son un estilo de trabajo consolidado que genera confianza social e institucional.
- En el conjunto del programa, sin contar los profesionales de intervención directa, que representan el montante principal de los recursos humanos, **las entidades vienen a dedicar a la gestión del programa (administración, seguimiento económico y control financiero, comunicación) entre el 20 al 28%** de los recursos humanos centrales, (el 41% de ellos con titulación superior), lo cual proporciona un indicador de la importancia que se concede a la gestión eficiente del PO.
- Además, **las entidades participan en la financiación del programa** con sus propios fondos para inversión en

las diferentes acciones del programa, además de la aportación de sus equipos humanos e infraestructura material y tecnológica. Es decir, son entidades cofinanciadoras del FSE.

- Esta eficiencia se explica en gran medida por la **importancia de la formación interna** de las entidades (251 acciones en 2011) y, en menor medida, la formación conjunta.
- La **creación de redes, partenariado y alianzas es una de las acciones instrumentales emblemáticas del PO**, que desarrollan las cuatro entidades dirigidas a la sensibilización, colaboración interinstitucional, difusión del programa y debate sobre estrategias a desarrollar en la lucha contra la discriminación, así como al intercambio de buenas prácticas y métodos de trabajo.
- En cuanto a **difusión y sensibilización**, el **POLCD** ha recibido sólo en 2011 950.000 visitas en las respectivas web; las actividades del programa han aparecido en la prensa nacional y local, entre 2006 y 2011 (en torno a 8.000 noticias o reseñas). Además, se han editado, durante el período 2006-2011, 350 boletines de noticias (con tiradas medias en torno a 4.000 ejemplares); se han publicado 240 informes y estudios, y se han celebrado 473 jornadas de difusión a nivel nacional, autonómico y local.
- Las **buenas prácticas** y su difusión han sido un objetivo preferente que han desarrollado las entidades operadoras del PO. Hasta 30 buenas prácticas, muchas de ellas de referencia

internacional, se han creado y difundido entre 2006 y 2011. Como prueba de las mismas hay que destacar los 22 premios y 15 reconocimientos recibidos. Así, el PO es un vivero de buenas prácticas, a la vez que fortalece el Tercer Sector de Acción Social, como agente de producción de bienestar y socio imprescindible en las políticas sociales de inclusión social.

- En este sentido hay que destacar la **elevada capilaridad de las entidades gestoras, para llegar a los espacios sociales de necesidad y vulnerabilidad en todo el territorio del Estado**, y que están extendiendo a diferentes redes transnacionales de la UE.
- El POLCD es rentable en su más amplio sentido, no solo por su impacto económico y laboral, sino social e institucional.** En efecto, el programa genera crecimiento y empleo, pero también desarrollo y cohesión social, visibilidad de los colectivos vulnerables y excluidos, a cuya igualdad de oportunidades contribuye activamente. En ese objetivo destacan los esfuerzos por interrelacionar el PO con los servicios públicos de bienestar, y sus diferentes programas sobre educación, empleo y servicios sociales.
- La metodología de los itinerarios individualizados se ha consolidado** como herramienta de intervención socio-laboral, y se ha convertido en método de referencia en las estrategias nacionales de empleo y los programas de políticas activas.

- ❖ **El apoyo continuado de las personas participantes a lo largo del proceso de inclusión socio-laboral**, es una de las dimensiones de dicha metodología. En dicho apoyo hay que destacar los esfuerzos para que la participación activa de las personas sea un rasgo o modo de trabajo. Las personas son el centro del programa, y su voz forma parte de los procesos de diseño de cada itinerario personalizado. Esta realidad refuerza la autoestima, y supone que los profesionales de la intervención social, los mediadores y los prospectores de empleo cuenten con una elevada consideración, por parte de las personas que participan en el programa.
- ❖ El análisis institucional confirma los resultados de los procesos de inserción socio-laboral en el sentido de que la **lucha contra la discriminación, por la igualdad de género y la igualdad de oportunidades**, así como la mejora de las expectativas de las personas vulnerables y excluidas, son factores que definen la naturaleza social e institucional del programa. El PO recorre todo el campo de necesidades de las personas vulnerables: empleo y consumo, derechos sociales y políticos, y participación normalizada en la sociedad. Siendo el empleo un objetivo estratégico no se agota en su logro sino en una mejora generalizada de las condiciones de vida, y en la creación de un entorno de igualdad de oportunidades.
- ❖ **Los esfuerzos de las entidades para hacer frente al impacto de la crisis en las condiciones de vida de las personas vulnerables ha sido notable, medido en el esfuerzo realizado en intermediación laboral, que apenas se ha resentido**, y sobre todo, en formación para el empleo, ámbito en el que las entidades están haciendo un gran esfuerzo de recursos y acciones. Se constata la necesidad de reforzar la formación con prácticas, demandada por las propias personas participantes, a la vez que avanzar en las acciones que articulan formación y empleo, que en algunos colectivos es capital.
- ❖ **El impacto de la crisis económica y financiera en la población española y, de manera particular, en los grupos vulnerables justifican (avalado por la eficacia y eficiencia del PO) y recomiendan la continuidad** del mismo, en la perspectiva de la *Estrategia Europa 2020* y en el marco de los objetivos de la *Plataforma Europea de Lucha contra la Exclusión Social*. Nunca como ahora la lucha contra la exclusión y la pobreza han sido tan prioritaria, tal y como sostienen los informantes cualificados, y los directivos de los operadores privados del POLCD.
- ❖ Los retos que afrontan las entidades gestoras para la mejora y reforzamiento del PO en los años venideros, surgen de las debilidades y fortalezas del propio programa, del impacto de la depresión económica actual y de las expectativas de las personas partici-

pantes. Así, las entidades tendrán que avanzar en el trabajo en red entre ellas mismas (sobre todo formación); implicar de manera estable a las empresas que demandan empleo como socios estables; fortalecer los equipos técnicos en materia de RSE, conocimiento aplicado y habilidades en gestión de redes nacionales y transnacionales; mayor implicación del entorno, sobre todo del Tercer Sector de Acción Social, y de la economía social en general; así como lograr avances en la articulación entre educación y empleo.

## 6.2. PROPUESTAS DE MEJORA

En la última conclusión se hace referencia a propuestas de mejoras que han ido apareciendo a lo largo de este capítulo, y que a continuación, resumimos con un mayor detalle.

- **Mejorar el entorno institucional del FSE y de las políticas nacionales**, económicas y sociales, de modo que la rentabilidad demostrada por el PO en cuanto a inserción laboral, se traduzca en una mayor visibilidad social y política del programa, y por tanto, en un mayor reconocimiento y apoyo, por parte de las AAPP.

- **Avanzar en la consolidación institucional del trabajo conjunto de las entidades:** formación, diseño de programas, sensibilización, innovación y difusión de buenas prácticas, como modo de hacer frente a los retos de la exclusión laboral generada por la actual depresión economi-

ca. Los avances conjuntos en innovación social son una exigencia para el nuevo período de programación 2014-2020.

- **Reforzar la metodología del itinerario individualizado con un mayor énfasis en la relación entre educación y empleo.** La lucha contra el abandono escolar atañe también a las entidades sociales, pues es uno de los factores con mayor capacidad de explicación de la exclusión del mercado de trabajo.
- **Continuar el esfuerzo realizado hasta ahora en la creación y consolidación de redes con empresas mercantiles, la economía social y las AAPP**, como modo de garantizar la oferta de empleo por parte de estos agentes económicos, sociales y políticos. Para ello es necesario implicarlos en los proyectos de las entidades.
- **Impulsar la dimensión transnacional** desarrollada hasta ahora por el PO es importante, pero insuficiente para crear sinergias a nivel europeo y hacer visible el programa. El nuevo período de programación es una oportunidad de desarrollo de esta dimensión.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación Luis Vives, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano** (2006): *Logros y Buenas prácticas del Programa Operativo de lucha contra la discriminación que gestionan las ONG de acción social*. Madrid: Editan las cinco en conjunto.

**Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación Luis Vives, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano** (2010): *10 años trabajando con la UE por una Sociedad Inclusiva*. Madrid: Editan las cinco en conjunto.

**Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación Luis Vives, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano** (2010): *Conferencia Europea Acceso al empleo de los grupos social en situación de desventaja, 22-23 de Febrero de 2010*. Madrid: Editan las cinco en conjunto.

**European Commission** (2007): *Peer Review Multi-Regional Operational Programme*. Córdoba, 25-26 Octubre. [www.peer-review-social-inclusion.net](http://www.peer-review-social-inclusion.net).

**Fresno, José Manuel y Tsolakis, Andreas** (2010) *Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una Estrategia de Inclusión Social 2020 en España* (Madrid: EAPN-ES).



# ANEXO I: CUESTIONARIO A INSTITUCIONES PÚBLICAS Y EMPRESAS

Código cuestionario:

## CUESTIONARIO

### I. VALORACIÓN GENERAL DEL POLCD

Valore de 0 a 5 grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones (0: totalmente en desacuerdo-5: totalmente de acuerdo)

Afirmaciones	0	1	2	3	4	5
<b>1.1</b> El POLCD es un programa adecuado para la inserción laboral de los colectivos vulnerables y en riesgo de exclusión.						
<b>1.2</b> El POLCD es un programa que en parte añade valor pero con limitaciones debido a factores sociales, económicos y organizativos.						
<b>1.3</b> El POLCD es un programa de bajo valor añadido en relación a los recursos empleados y a los esfuerzos institucionales y organizativos que supone.						
<b>1.4</b> El POLCD contribuye en parte a cambiar la lógica económica dando importancia no solo al crecimiento sino al desarrollo social						
<b>1.5</b> El POLCD es sobre todo un:						
• Gasto						
• Inversión						
• Ambas cosas						

**1.6.** Considera al POLCD como un programa innovador

-SI  En parte  NO

En caso afirmativo, indique los aspectos del programa que considera más innovadores:

COMENTARIOS ADICIONALES:

## 2. ACTORES Y GOBERNANZA

Valore de 0 a 5 su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones ( 0: totalmente en desacuerdo- 5: totalmente de acuerdo)Afirmaciones.	0	1	2	3	4	5
<b>2.1</b> Las entidades gestoras han desarrollado un esfuerzo importante en la creación de redes, partenariado y formas de colaboración con otros actores sociales implicados (administraciones, empresas, otras entidades del Tercer Sector...).						
<b>2.2</b> El POLCD ha facilitado la expansión de la economía social.						
<b>2.3</b> Las AAPP han encontrado en las entidades gestoras socios eficaces en la gestión de las actividades de inserción socio-laboral.						
<b>2.4</b> El POLCD ha logrado en los últimos años formar parte de las políticas públicas de inclusión laboral y social.						
<b>2.5</b> La perspectiva local del POLCD es central en el desarrollo de las acciones de inclusión laboral.						
<b>2.6</b> Se puede afirmar que todos los actores implicados en el POLCD han aprendido a colaborar y a crear sinergias de mutuo beneficio.						
<b>2.7</b> En general, la participación de los actores en el POLCD se ha traducido en formas de buena gobernanza.						
<b>2.8.</b> Las entidades gestoras han desempeñado su labor con transparencia y rindiendo cuentas adecuadamente en cuanto a los resultados						

**2.9** Las empresas privadas que colaboran en el programa encuentran ventajas económicas en la contratación de personas en situación de exclusión:

-SI  En parte  NO

En el caso de respuesta afirmativa, mencionar algunas ventajas:

**2.10.** El POLCD ha contribuido a reforzar la colaboración entre las entidades gestoras de dicho programa.

SI  En parte  NO

**2.11.** ¿Qué tipo de acciones de colaboración conjuntas cree que son las más destacables entre las entidades gestoras del programa?

**2.12.** ¿En qué tipo de acciones cree que habría que reforzar la colaboración entre las entidades gestoras?

**COMENTARIOS ADICIONALES:**

---

### 3. MÉTODOS DE TRABAJO Y DE INTERMEDIACIÓN

---

Valore de 0 a 5 su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones

(0: totalmente en desacuerdo- 5: totalmente de acuerdo)

Afirmaciones	0	1	2	3	4	5
<b>3.1</b> El POLCD ha sido innovador en la creación de herramientas de gestión (manuales, bases de datos, cobertura e interrelación informática...)						
<b>3.2</b> La capacidad de gestión de los profesionales del programa ha sido creciente en el tiempo.						
<b>3.3</b> Es habitual la implicación de los propios colectivos beneficiarios en los equipos.						
<b>3.4</b> Las entidades gestoras del POLCD han contribuido a la difusión del programa y a sensibilizar a la sociedad civil de la importancia de la inclusión socio-laboral de los colectivos más vulnerables.						
<b>3.5</b> El POLCD ha favorecido la creación de voluntariado de apoyo a las acciones de:						
• Orientación						
• Formación						
• Intermediación del programa						
<b>3.6</b> En el POLCD el enfoque de trabajo de los itinerarios es adecuado (orientación, formación, intermediación, seguimiento).						
<b>3.7.</b> Las entidades implicadas en el POLCD han contribuido positivamente a reforzar los sistemas de apoyo a los beneficiarios (personal, familiar, de recursos sociales y del entorno...)						

**COMENTARIOS ADICIONALES:**

---

## 4. VALORACIÓN DE RESULTADOS DESDE LA ÓPTICA DE LA INCLUSIÓN PERSONALIZADA

Valore de 0 a 5 su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones

(0: totalmente en desacuerdo- 5: totalmente de acuerdo)

Afirmaciones	0	1	2	3	4	5
<b>4.1</b> El POLCD es exitoso en:						
• Orientación						
• Formación						
• Inclusión laboral						
• Es relativamente exitoso en los tres objetivos						
<b>4.2</b> La inclusión laboral es más exitosa:						
• En el mercado ordinario						
• En el empleo protegido						
• En el autoempleo						
• Depende de territorios y prácticas organizativas y de gestión						
<b>4.3</b> El POLCD no solo da respuesta a las necesidades de inclusión laboral, ingresos y acceso a servicios sino también a la defensa de los derechos humanos de las personas vulnerables:						
<b>4.4</b> La igualdad de género forma parte del núcleo del programa.						
<b>4.5.</b> El fomento de la igualdad de oportunidades por motivos de etnia o raza, discapacidad, condición social o personal forma parte del núcleo del programa.						
<b>4.6.</b> El POLCD ha contribuido positivamente a mejorar las expectativas y la autoestima de las personas beneficiarias.						

**4.7** La capacidad de seguimiento por parte de las entidades gestoras de las personas que han accedido a un empleo es:

a- Eficaz

b- Limitada

c- De baja eficacia.

COMENTARIOS ADICIONALES:

## 5. POTENCIAL FUTURO DEL POLCD

---

### 5.1 EL POLCD ES UN PROGRAMA EXIGIDO POR:

---

a-La gravedad del paro en España y la elevada exclusión del mercado de trabajo de los colectivos vulnerables.

b-Por su eficacia demostrada hasta la actualidad.

c-Como vía de innovación en inserción socio-laboral

d- Por otras posibles razones (señalar):

### 5.2 EL POLCD PUEDE CONSIDERARSE COMO:

---

a-Una ruta para potenciar la inclusión social activa.

b-Una de las escasas alternativas de inclusión laboral a los colectivos más excluidos.

c-Un instrumento para dar visibilidad a la realidad de la pobreza y la exclusión.

d- Otras (señalar):

### 5.3 EL POLCD ES:

---

a-Fortalecimiento del Tercer Sector y de un modelo mixto de inserción activa.

b- Un vivero de buenas prácticas y de su difusión en el espacio europeo.

c- Un medio específico para el desarrollo de los derechos sociales de las personas excluidas y vulnerables.

d- Otras (señalar):

### COMENTARIOS ADICIONALES:

---

## ANEXO II: CUESTIONARIO A PARTICIPANTES EN EL POLCD

Este cuestionario es una guía semi-estructurada, cuyo objetivo es recoger la experiencia de usuarios “tipo” del *Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación* (POLCD) y la valoración que hacen del mismo en cuanto a inserción socio-laboral. El cuestionario recoge preguntas de identificación, actividades realizadas en el programa, y sobre todo, de valoración del usuario sobre la eficacia del programa en cuanto a las distintas actividades de inserción.

1. Antes de entrar en la valoración de las actividades del programa, háganos una síntesis de la **historia de su vida laboral antes de entrar en el programa** (especificar empleo y duración aproximada y/o situaciones de paro)

Año	Situación laboral (empleo y/o paro)

**Comentarios adicionales (En este punto se deben recoger las explicaciones que pueda proporcionar la persona entrevistada)**

### I. CONTACTO CON EL PROGRAMA Y PERMANENCIA EN EL MISMO

2. ¿En qué año entró en contacto con el programa?
3. ¿Cómo se informó del programa?:
  - a) A través de amigos
  - b) A través de un familiar
  - c) A través de una ONG
  - d) Ya asistía a otros servicios de la entidad
  - e) Otra vía (cuál):

4. ¿Cuáles fueron las razones para entrar en contacto? (Respuesta múltiple)

a) Necesitaba un empleo con urgencia

b) Necesitaba mejorar mi formación

c) Necesitaba que me orientaran en la búsqueda de un empleo

d) Otras:

5. ¿Cuántas veces ha estado participando en el programa y en qué años?

Nº veces:

Años:

6. ¿Cuál es la duración media aproximada de cada período de participación?

7. Valore de 0 a 5 su grado de acuerdo siendo 0 una valoración muy baja y 5 Muy alta

	0	1	2	3	4	5
A lo largo del tiempo en que ha participado en el programa ¿cómo valora la profesionalidad de la entidad?						

### COMENTARIOS ADICIONALES

---

**(En este punto se deben recoger las explicaciones que pueda proporcionar la persona entrevistada)**



## II. ACTIVIDADES REALIZADAS EN EL PROGRAMA Y SU VALORACIÓN

---

En este punto nos interesaría conocer el contenido de las actividades que ha realizado:

8. ¿Ha realizado actividades de **orientación individual**? Sí \_\_\_ No \_\_\_

En el caso de que su respuesta sea afirmativa, por favor, díganos las que ha realizado:

- a) Información
- b) Asesoramiento
- c) Otras

9. ¿Ha realizado actividades de **orientación en grupo**? Sí \_\_\_ No \_\_\_

En el caso de que su respuesta sea afirmativa díganos las que ha realizado:

- a) Sesiones de información
- b) Talleres de búsqueda de empleo
- c) Elaboración de CV
- d) Sesiones de motivación y activación
- e) Talleres de habilidades sociales
- f) Otras.

10. ¿Ha realizado actividades de **formación**? Sí \_\_\_ No \_\_\_

En el caso de que su respuesta sea afirmativa, por favor, indíquenos lo siguiente:

Año	Nº cursos	Nº Horas	Aprobado (si/no)	Contenido competencias (1)	Capacitación (2)
		-Teóricas (T) -Prácticas generales (PG) -Prácticas en empresas (PE)			
2006		T____; PG____; PE____			
2007		T____; PG____; PE____			
2008		T____; PG____; PE____			
2009		T____; PG____; PE____			
2010		T____; PG____; PE____			
2011		T____; PG____; PE____			

(1) Técnicas, personales, mixtas

(2) Agricultura, construcción, industria, servicios, intersectorial.

## 11. En cuanto a las actividades de inserción laboral

11.1. ¿Ha participado en algún proceso de selección para un empleo en el programa?

Sí \_\_\_ No \_\_\_

11.2. ¿Cuántas veces ha participado en un proceso de selección y/o búsqueda de empleo con el apoyo de la entidad de intermediación en los últimos 6 años?

Si la respuesta es afirmativa, por favor indíquenos si finalizó en un contrato laboral. En ese caso explique sus características:

Año	Nº contratos	Sector económico	Duración empleo en meses	Tipo de ocupación	Remuneración mensual aproximada	Tipo de empresa o entidad	Autoempleo
2006							
2007							
2008							
2009							
2010							
2011							

11.3. Si el proceso de selección no finalizó en un contrato de trabajo, ¿qué hizo?:

- a) Abandonar el programa
- b) Esperar a tener otras entrevistas de trabajo
- c) Ganar tiempo ampliando mi formación dentro del programa
- d) Otras (especificar):

12. Después de dejar el programa por haber obtenido un empleo, finalizado un período de formación, o simplemente porque lo dejó por cualquier otra razón, los profesionales de la entidad ¿han estado en contacto con usted para saber de su situación personal y laboral?                    Sí \_\_\_    No \_\_\_

En caso afirmativo, ¿Durante cuánto tiempo?

13. Si contactaron con usted ¿qué tipo de actuaciones realizaron los profesionales?:

a) Me convocaron a una reunión de orientación

b) Me preguntaron por teléfono cuál era mi situación entonces

c) Otras (especificar): \_\_\_\_\_

14. Finalmente, **¿cómo valora las actividades realizadas?** Por favor, valórelas en una escala de 0 a 5 (0= Valoración muy negativa; 5: valoración muy positiva)

	0	1	2	3	4	5
Orientación individual						
Orientación grupal						
Formación profesional						
Búsqueda de empleo						

15. Durante su participación en el programa ¿Ha sido habitual la implicación de los propios colectivos beneficiarios en los equipos?

Sí \_\_

No \_\_

**COMENTARIOS ADICIONALES (EN ESTE PUNTO SE DEBE RECOGER LAS EXPLICACIONES QUE PUEDA PROPORCIONAR LA PERSONA ENTREVISTADA)**

---

### III. VALORACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

---

16. En general, ¿le ha sido de utilidad el programa en un sentido amplio, es decir, considerando el conjunto de las actividades desarrolladas (orientación, formación y búsqueda de empleo)?    Sí \_\_\_                    No \_\_\_

17. -¿Si tuviera que recurrir nuevamente a este programa lo haría?  
Sí \_\_\_                    No \_\_\_

En caso afirmativo ¿Por qué sí lo haría? (Respuesta múltiple)

- a) Me ha sacado del aislamiento en que estaba
- b) Me ha orientado laboralmente
- c) He mejorado mis habilidades
- d) Mi autoestima es mayor que antes
- e) Mi formación profesional ha mejorado
- f) Otras (especificar)

En caso de respuesta negativa ¿Por qué no? (Respuesta múltiple)

- a) No me ha servido para casi nada
- b) He perdido mucho tiempo en reuniones
- c) No me ha facilitado el acceso a un empleo
- d) Otras (especificar)

18. En general, ¿cree que este programa debe de permanecer en el futuro como una herramienta o forma de ayuda a las personas, que como usted tienen dificultades para entrar en el mercado laboral?    Sí \_\_\_                    No \_\_\_

¿Por qué?:

**Comentarios adicionales (En este punto se deben recoger las explicaciones que pueda proporcionar la persona entrevistada)**

#### IV. DATOS DE IDENTIFICACIÓN

---

19. Nombre:

20. Género:

21. Edad:        18-25 \_\_\_                    25-35 \_\_\_                    35-45 \_\_\_  
45-55 \_\_\_                    más de 55 años \_\_\_

22. Estado civil:

23. Estudios realizados: sin estudios \_\_\_ estudios primarios \_\_\_ educación secundaria \_\_\_  
educación superior \_\_\_

24. País de origen:

25. Grupo o colectivo de referencia:

26. Profesión

Ocupado

Sector:

Puesto de trabajo:

Tipo de contrato

Parado:

Otra situación:

27. Numero de miembro en el hogar:

28. ¿Es la persona principal del hogar?:

Si \_\_\_                    No \_\_\_

**MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN**

---

# ANEXO III: CUESTIONARIO DE VALORACIÓN DEL POLCD A LOS REPRESENTANTES INSTITUCIONALES DE LAS ENTIDADES CÁRITAS ESPAÑOLA, CRUZ ROJA ESPAÑOLA, FUNDACIÓN ONCE Y FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO

El cuestionario tiene dos objetivos: a) Recabar la valoración por parte de las entidades de los informes realizados a expertos y participantes, sobre el impacto del PO en España en lo referente a objetivos, actividades e impactos. b) En segundo lugar, se pretende recabar la opinión sobre el desarrollo futuro del PO en cuanto a gobernanza, herramientas de intervención y evaluación de impacto del programa.

## I. OPINIÓN SOBRE EL INFORME DE VALORACIÓN DEL POLCD POR PARTE DE LOS EXPERTOS

### 1.1 ¿Qué opinión general le ha merecido la valoración que hacen los expertos sobre el POLCD?

Muy positiva      Positiva      ni positiva ni negativa      Negativa

Muy negativa

### 1.2 ¿Con qué fortalezas y debilidades de las señaladas por los expertos estaría de acuerdo? Indique hasta un máximo de 3 y por orden de importancia.

Fortalezas	Debilidades
1º-	1º-
2º-	2º-
3º-	3º-

1.3 ¿Qué aspectos o valores añadidos de las entidades sociales del PO, si los hubiera, no han sido mencionados por los expertos consultados?

**1.4 De las acciones realizadas por las entidades del PO señale por orden de importancia las que son más “efectivas” en el caso de su entidad, de acuerdo con su experiencia durante el período 2006-1011 (de 1 a 5 siendo 1 la más importante y 5 la menos importante):**

Orientación

Formación

Sensibilización

Intermediación

Seguimiento

**1.5 De la colaboración con otros actores institucionales y sociales en el desarrollo del PO, indique los aspectos positivos y las dificultades operativas que han surgido durante los últimos años. Puede señalar varios avances y dificultades por cada tipo de actor.**

	<b>Avances o valor añadido</b>	<b>Dificultades</b>
<b>Empresa mercantil</b>		
<b>Empresas de la economía social</b>		
<b>ONG</b>		
<b>Administración Central</b>		
<b>Administración Autonómica</b>		
<b>Administración Local</b>		
<b>Fondo Social Europeo</b>		



**1.6 ¿Cuál o cuáles son las ventajas diferenciales o valor añadido propio que aporta su organización al PO y a otras organizaciones participantes? Señale hasta un máximo de 5:**

1.

2.

3.

4.

5.

**1.7 El PO ha supuesto diferentes impactos económicos, sociales e institucionales. En este sentido indíquenos los principales impactos que usted destacaría, hasta un máximo de 5 y por “orden de importancia”:**

1.

2.

3.

4.

5.

**1.8 Desde el punto de vista del desarrollo organizativo seguramente el PO ha tenido repercusiones en cuanto, por ejemplo, planificación, dirección, estilo de trabajo, etc. Por favor señale algunas de esas repercusiones organizativas hasta un máximo de 5 y “por orden de importancia”:**

1.

2.

3.

4.

5.

1.9 Una parte importante de los expertos consultados señala que la capacidad de seguimiento de las personas que han accedido al empleo o han salido del programa es limitada. Si piensa que efectivamente es así: ¿Puede señalar las posibles razones de dicha limitación?

1.

2.

3.

1.10 Un aspecto clave del PO, no solo ahora sino en el futuro, es su capacidad para entroncar su actividad con los servicios normalizados de empleo, educación, sanidad y servicios sociales. En este sentido díganos que retos afronta el PO en el futuro inmediato, en cuanto a capacidad de coordinación y articulación e, incluso, integración con las redes de servicios públicos generales. Mencione hasta un máximo de 3 retos:

- 1.
- 2.
- 3.

## 2. OPINIÓN SOBRE EL INFORME DE VALORACIÓN DEL POLCD POR PARTE DE LOS PARTICIPANTES

**2.1 ¿Qué opinión general le ha merecido la valoración que hacen los “participantes” sobre el POLCD?**

Muy positiva                      Positiva                      ni positiva ni negativa                      Negativa

Muy negativa

**2.2 ¿Con qué fortalezas y debilidades de las señaladas por los participantes estaría de acuerdo? Señale hasta un máximo de tres**

	Fortalezas	Debilidades
1.		
2.		
3.		

2.3 Después de más de una década de desarrollo del PO y de acuerdo con la experiencia de su organización en inserción socio-laboral, considera que el programa es, en conjunto:

- a) Segregador
- b) Normalizador
- c) Participa de ambos comportamientos

Cualquiera que sea la respuesta que elija, explique el porqué:

**2.4 La formación con prácticas es uno de los factores básicos de la integración socio-laboral. En el informe de valoración sobre los participantes parece que las prácticas en empresas tienen escaso o limitado peso. En este sentido le preguntamos si está de acuerdo o no.**

- a) No estoy de acuerdo, pues las prácticas tienen un peso adecuado
- b) Estoy de acuerdo con la opinión de los participantes:  
-Totalmente                      -En parte

**En cualquiera de las dos respuestas explique las razones del porqué:**

**2.5 De la experiencia del PO se deduce que la efectividad de las relaciones de intermediación laboral de su entidad es (Marque una opción):**

- a) Superior con la empresa privada                      b) Superior con las ONL
- c) No hay diferencia

En cualquier caso explique brevemente el porqué:

**2.6 Hasta el día de hoy con qué tamaño de empresa privada es más efectiva la intermediación:**

1. Pequeña empresa (hasta 49 trabajadores)
2. Mediana empresa (de 50 a 99 trabajadores)
3. Gran empresa (100 y más trabajadores)

**2.7 Indíqueme algunas “buenas prácticas” de su organización que considere emblemática**

	Año	Denominación	Referencia
1.La relación con otras organizaciones			
2. La formación			
3. La intermediación			
4. La sensibilización			
5. El seguimiento			

**2.8. ¿Cuáles son las acciones de difusión más emblemáticas realizadas por su entidad en los últimos tres años? Si es posible adjunte documentación.**

**2.9. ¿Realizan actividades de difusión conjuntas con las otras entidades gestoras del POLCD? Por favor indique cuales:**

**2.10 Por favor, indique y describa las principales acciones conjuntas llevadas a cabo entre las entidades gestoras del POLCD. Si es posible adjunte documentación.**

### **3. EL FUTURO DEL POLCD**

---

**3.1 Teniendo en cuenta el marco de la Estrategia 2020, la estrategia de inclusión activa y de los objetivos comprometidos por España para reducir las tasas de pobreza, ¿cuáles cree que son los principales obstáculos a la integración socio-laboral de las personas excluidas, o en situación de vulnerabilidad? Enumere hasta un máximo de 5 por orden de importancia.**

1º.

2º.

3º.

4º.

5º.

**3.2 Mirando al futuro señale qué retos afronta el POLCD y su entidad en cuanto participante en el programa en el período 2013-2020**

Retos del POLCD, en general en España	Retos de la entidad en cuanto participante en el POLCD

### **3.3 La actual depresión económica limita la capacidad de creación de empleo en la**

**economía española. Siendo éste el objetivo final del PO la depresión incide inevitablemente en el actual modelo de intervención de las entidades. Ante esta realidad las entidades del PO:**

- a) Deben mantener su actual metodología de trabajo sin cambios.
- b) Deben centrarse sobre todo en la formación de capital humano a la espera del crecimiento económico.
- c) Deben fortalecer la formación pero generar nuevas formas de creación de empleo desarrollando nuevas actividades con la economía social.
- d) Deben fortalecer la formación pero generar nuevas formas de creación de empleo desarrollando nuevas actividades con la economía mercantil.
- e) Deben fortalecer la formación pero generar nuevas formas de creación de empleo desarrollando nuevas actividades conjuntamente con la economía mercantil y sector no lucrativo.

**3.4 Las herramientas de evaluación de impacto han tenido un cierto desarrollo a medida que el PO se ha desarrollado. ¿Puede indicar qué herramientas o medidas se deberían adoptar para mejorar la valoración del impacto? Indique hasta un máximo de 3:**

- 1.
- 2.
- 3.



### 3.5 La sensibilización de la sociedad ante las necesidades de inserción de los colectivos vulnerables y la difusión de las indique ¿Qué mejoras cabe hacer en el inmediato futuro?

- 1.
- 2.
- 3.

#### COMENTARIOS FINALES

---

1 Se refiere a las auditorías extraordinarias (es decir auditorías de cuentas anuales, inspecciones del Tribunal **de Cuentas**, etc).

2 Se refiere a las propias del programa, es decir, los controles y verificaciones que tienen lugar de manera ordinaria y periódica.



## ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1 - RESUMEN DE LOS EFECTOS DEL POLCD SOBRE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA .....	32
CUADRO 2 - EMPLEOS CONSEGUIDOS A PARTIR DE ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN LABORAL .....	35
CUADRO 3 - TRÁNSITOS A LA OCUPACIÓN RESULTADO DE ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN .....	36
CUADRO 4 - EPISODIOS DE EMPLEO RESULTADO DE INTERMEDIACIÓN: COMPOSICIÓN DE LAS PERSONAS QUE LOS CONSIGUEN POR CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS .....	38
CUADRO 5 - DESGLOSE ECONÓMICO-FUNCIONAL DEL POLCD 2006-2011 .....	70
CUADRO 6 - EFECTOS DEL POLCD SOBRE LA PRODUCCIÓN AGREGADA .....	83
CUADRO 7 - EFECTOS DIRECTOS DEL POLCD SOBRE EL EMPLEO .....	86
CUADRO 8 - EFECTOS TOTALES (DIRECTOS E INDIRECTOS) DEL POLCD SOBRE EL EMPLEO .....	86
CUADRO 9 - EFECTO DEL POLCD SOBRE LA TASA DE PARO .....	89
CUADRO 10 - EFECTO DEL POLCD SOBRE EL CONSUMO PRIVADO .....	91
CUADRO 11 - EFECTO DEL POLCD SOBRE EL DÉFICIT PÚBLICO .....	93
CUADRO 12 - EFECTO DEL POLCD SOBRE LOS INGRESOS PÚBLICOS .....	94
CUADRO 13 - EFECTO DEL POLCD SOBRE LA IMPOSICIÓN DIRECTA .....	95
CUADRO 14 - EFECTO DEL POLCD SOBRE LA IMPOSICIÓN INDIRECTA .....	96
CUADRO 15 - EFECTO DEL POLCD SOBRE LAS COTIZACIONES SOCIALES .....	96
CUADRO 16 - EFECTO DEL POLCD SOBRE OTROS INGRESOS PÚBLICOS .....	97
CUADRO 17 - EFECTO DEL POLCD SOBRE LOS GASTOS PÚBLICOS .....	98
CUADRO 18 - RESUMEN DE LOS EFECTOS DEL POLCD SOBRE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA .....	101
CUADRO 19 - PARTICIPANTES EN EL POLCD. FICHEROS INDIVIDUALES .....	111
CUADRO 20 - PERFIL DE LOS PARTICIPANTES (PERSONAS - AÑO) EN GENERAL EN CUALQUIER TIPO DE MEDIDAS.....	113
CUADRO 21 - ORIENTACIÓN INDIVIDUAL. INDICADORES ESENCIALES .....	117
CUADRO 22 - INCIDENCIA DE LA ORIENTACIÓN INDIVIDUAL .....	118
CUADRO 23 - PERFIL DE LAS “PERSONAS – AÑO” QUE PARTICIPARON EN ACCIONES DE ORIENTACIÓN INDIVIDUAL.....	119
CUADRO 24 - ACCIONES FORMATIVAS. INDICADORES ESENCIALES .....	121
CUADRO 25 - INCIDENCIA DE LA FORMACIÓN .....	123
CUADRO 26 - PERFIL DE LOS PARTICIPANTES (“PERSONAS – AÑO”) EN ACCIONES DE FORMACIÓN .....	125

CUADRO 27 - INTERMEDIACIÓN LABORAL. INDICADORES ESENCIALES.....	127
CUADRO 28 - INCIDENCIA DE LA INTERMEDIACIÓN LABORAL.....	129
CUADRO 29 - PERFIL DE LOS PARTICIPANTES (“PERSONAS – AÑO”) EN ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN .....	131
CUADRO 30 - PERFIL DE LOS PARTICIPANTES (PERSONAS - AÑO) EN GENERAL EN CUALQUIER TIPO DE MEDIDAS.....	142
CUADRO 30 - EMPLEOS CONSEGUIDOS A PARTIR DE ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN LABORAL.....	143
CUADRO 31 - TRÁNSITOS A LA OCUPACIÓN RESULTADO DE ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN.....	143
CUADRO 32 - EPISODIOS DE EMPLEO RESULTADO DE INTERMEDIACIÓN: COMPOSICIÓN DE LAS PERSONAS QUE LOS CONSIGUEN POR CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS .....	149
CUADRO 33 - CARACTERÍSTICAS DE LOS PUESTOS DE TRABAJO LOGRADOS EN INTERMEDIACIÓN .....	152
CUADRO 34 - PERSISTENCIA ENTRE DOS AÑOS CONSECUTIVOS EN EL POLCD. TASA DE REINCORPORACIÓN AL PROGRAMA DE LOS QUE LO ABANDONAN ENTRE 2007 Y 2009 .....	155
CUADRO 35 - NÚMERO DE OBSERVACIONES: DISTRIBUCIÓN (%) .....	157
CUADRO 36 - IMPACTO INSTITUCIONAL: CONVENIOS (Nº) REALIZADOS POR LAS ENTIDADES EN EL MARCO DE DESARROLLO DEL POLCD (EN VIGOR EN 2011).....	171
CUADRO 37 - ACCIONES DE GESTIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO .....	175
CUADRO 38 - RECURSOS HUMANOS DE GESTIÓN EN EL PROGRAMA OPERATIVO 2007-2013. DATOS GLOBALES .....	176
CUADRO 39 - ACCIONES DE FORMACIÓN DE TÉCNICOS DEL PROGRAMA (PERIODO 2006-2011).....	177
CUADRO 40 - ACCIONES CONJUNTAS DE LAS ENTIDADES IMPLICADAS .....	180
CUADRO 41 - ACCIONES DE DIFUSIÓN Y SENSIBILIZACIÓN .....	183
CUADRO 42 - BUENAS PRÁCTICAS Y PREMIOS.....	184
CUADRO 43 - FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL POLCD .....	198
CUADRO 44 - LA COLABORACIÓN DE LAS ENTIDADES GESTORAS CON AGENTES E INSTITUCIONES RELACIONADOS CON LA INSERCIÓN SOCIO-LABORAL .....	204

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - EFECTOS DEL POLCD SOBRE LA PRODUCCIÓN AGREGADO .....	84
GRÁFICO 2 - MULTIPLICADOR DE LA PRODUCCIÓN AGREGADA.....	85
GRÁFICO 3 - EFECTOS DEL POLCD SOBRE EL EMPLEO .....	87
GRÁFICO 4 - RATIO EMPLEO/PRODUCTO.....	88
GRÁFICO 5 - EFECTO DEL POLCD SOBRE LA TASA DE PARO.....	89
GRÁFICO 6. AHORRO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR SUSTITUCIÓN DE PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS POR PUESTOS DE TRABAJO DIRECTOS GENERADOS POR EL POLCD.....	90
GRÁFICO 7 - EFECTO DEL POLCD SOBRE EL CONSUMO PRIVADO.....	91
GRÁFICO 8 - MULTIPLICADOR DEL CONSUMO PRIVADO .....	92
GRÁFICO 9 - EFECTO DEL POLCD SOBRE EL DÉFICIT PÚBLICO .....	94
GRÁFICO 10 - EFECTO DEL POLCD SOBRE LOS INGRESOS PÚBLICOS.....	95
GRÁFICO 11 - DESGLOSE DEL EFECTO DEL POLCD SOBRE LOS INGRESOS PÚBLICOS POR CATEGORÍAS .....	97
GRÁFICO 12 - EFECTO DEL POLCD SOBRE LOS GASTOS PÚBLICOS .....	98
GRÁFICO 13 - RATIO INGRESOS PÚBLICOS TOTALES/COSTE TOTAL DEL POLCD .....	99
GRÁFICO 14 - RATIO INGRESOS PÚBLICOS TOTALES/COSTE NACIONAL DEL POLCD .....	99
GRÁFICO 15 - EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PARTICIPANTES EN DISTINTAS ACTUACIONES .....	133
GRÁFICO 16 - EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE DISTINTAS ACTUACIONES.....	134
GRÁFICO 17A - EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE MUJERES EN PARTICIPANTES EN DISTINTAS ACTUACIONES....	135
GRÁFICO 17B - EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE EXTRANJEROS EN PARTICIPANTES EN DISTINAS ACTUACIONES .....	135
GRÁFICO 17C - EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE JÓVENES EN PARTICIPANTES EN DISTINAS ACTUACIONES.....	136
GRÁFICO 17D - EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE PERSONAS SIN ESTUDIOS EN PARTICIPANTES EN DISTINAS ACTUACIONES.....	137
GRÁFICO 17E - EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN PARTICIPANTES..... EN DISTINAS ACTUACIONES .....	137

GRÁFICO 18A - INCIDENCIA DE LA FORMACIÓN Y LA INTERMEDIACIÓN, POR GENERO .....	138
GRÁFICO 18B - INCIDENCIA DE LA FORMACIÓN Y LA INTERMEDIACIÓN, POR GRUPOS DE EDAD.....	138
GRÁFICO 18C - INCIDENCIA DE LA FORMACIÓN Y LA INTERMEDIACIÓN, POR NACIONALIDAD.....	139
GRÁFICO 18D - INCIDENCIA DE LA FORMACIÓN Y LA INTERMEDIACIÓN, POR NIVEL DE ESTUDIOS .....	140
GRÁFICO 18E - INCIDENCIA DE LA FORMACIÓN Y LA INTERMEDIACIÓN, POR DISCAPACIDAD.....	140
GRÁFICO 19A - TRÁNSITOS AL EMPLEO RESULTADO DE ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN POR SEXO (2007-2011).....	145
GRÁFICO 19B - TRÁNSITOS AL EMPLEO RESULTADO DE ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN POR SEXO (2007-2011).....	146
GRÁFICO 19C - TRÁNSITOS AL EMPLEO RESULTADO DE ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN POR GRUPOS DE EDAD (2007-2011) .....	146
GRÁFICO 19D - TRÁNSITOS AL EMPLEO RESULTADO DE ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN POR NIVEL DE ESTUDIOS (2007-2011).....	147
GRÁFICO 19E - TRÁNSITOS AL EMPLEO RESULTADO DE ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN POR DISCAPACIDAD (2007-2011).....	147
GRÁFICO 20 - ALGUNAS CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LAS PERSONAS QUE LOGRAN UN EMPLEO DE INTERMEDIACIÓN (2007-2011).....	150
GRÁFICO 21 - ALGUNAS CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL EMPLEO DE INTERMEDIACIÓN (2007-2011).....	153
GRÁFICO 22 - REINCORPORACIONES 2009.....	156
GRÁFICO 23 - NÚMERO DE AÑOS EN EL POLCD (DISTRIBUCIÓN %).....	158
GRÁFICO 24 - CONVENIOS POR TIPO DE INSTITUCIÓN. CONVENIOS EN VIGOR EN 2011 .....	172
GRÁFICO 25 - CONVENIOS POR TIPO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CONVENIOS EN VIGOR EN 2011 PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE LOS FIRMADOS CON LAS AAPP.....	172
GRÁFICO 26 - CONVENIOS POR TIPO DE INSTITUCIÓN. CONVENIOS EN VIGOR EN 2011 .....	173
GRÁFICO 27 - PERFIL FORMATIVO DE LOS RECURSOS HUMANOS DE GESTIÓN EN EL PROGRAMA OPERATIVO..	176
GRÁFICO 28 - PPRINCIPALES EJES DE ACCIÓN E IMPACTO SOBRE LOS PARTICIPANTES DEL POLCD .....	199

