



OBSERVATORIO DE LA  
REALIDAD SOCIAL  
ERREALITATE SOZIALAREN  
BEHATOKIA

## REVISIÓN DE TENDENCIAS, INNOVACIONES Y BUENAS PRÁCTICAS DE INCLUSIÓN SOCIOLABORAL



**Nafarroako Gobernua**  **Gobierno de Navarra**  
Eskubide Sozialetako Departamentua Departamento de Derechos Sociales

**Siis** Centro de Documentación y Estudios  
Dokumentazio eta Ikerteta Zentroa  
Fundación Egüés-Careaga Fundazioa

Autor: Centro de Documentación y Estudios SIIS Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa

Financiación: Observatorio de la Realidad Social (Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra)

Fecha: Septiembre 2016

## PRESENTACIÓN

---

Desde el Observatorio de la Realidad Social del Departamento de Derechos Sociales presentamos este informe de “Revisión de Tendencias, Innovaciones y Buenas prácticas de Inclusión sociolaboral”, un estudio realizado en el marco del Plan de Inclusión Social actualmente en fase de elaboración.

Como su título indica analiza sintéticamente ocho de las grandes tendencias y orientaciones que se observan en las políticas de incorporación laboral, un manual de buenas prácticas que orienta y ayuda a la toma de decisiones públicas.

Cada capítulo es un compendio de cada enfoque analizado con un guion claro: Justificación; Definición; Objetivos; Implementación; Evaluación; Impacto y Resultados al que se acompaña una relación de bibliografía. Este esfuerzo de síntesis y metodológico permite obtener un conocimiento suficiente de cada propuesta de actuación, y abre las puertas a la reflexión y al gran debate sobre las políticas de activos de empleo de inclusión laboral.

Queremos que este tipo de informes sean un referente de una colección de nuevas publicaciones que se producen desde el Observatorio de la Realidad Social del Departamento de Derechos Sociales.

En Iruña-Pamplona, a 27 de septiembre de 2016

Francisco Javier Tuñón San Martín

Director General del Observatorio de la Realidad Social, Planificación y Evaluación de Políticas Sociales

# INDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y PRINCIPALES CONCLUSIONES .....</b>	<b>6</b>
1.1. Objetivos, metodología y estructura del informe .....	6
1.2. Características básicas de las iniciativas analizadas y factores de éxito.....	8
1.3. Bibliografía general .....	21
<b>2. INTEGRACIÓN DE SERVICIOS (VENTANILLA ÚNICA) .....</b>	<b>22</b>
2.1. Justificación.....	22
2.2. Definición .....	24
2.3. Objetivos .....	25
2.4. Implementación .....	27
2.5. Evaluaciones, impacto y resultados .....	31
2.6. Bibliografía .....	33
<b>3. SISTEMAS DE VALORACIÓN INDIVIDUALIZADA Y PERFILADO DE LAS PERSONAS USUARIAS (PROFILING) .....</b>	<b>35</b>
3.1. Justificación.....	35
3.2. Definición .....	36
3.3. Objetivos .....	39
3.4. Implementación .....	40
3.5. Evaluaciones, impacto y resultados .....	43
3.6. Bibliografía .....	45
<b>4. PROVISIÓN DE SERVICIOS Y PRESTACIONES COMPLEMENTARIAS .....</b>	<b>46</b>
4.1. Justificación.....	46
4.2. Definición .....	46
4.3. Objetivos .....	47
4.4. Implementación .....	47
4.5. Evaluaciones, impacto y resultados .....	55
4.6. Bibliografía .....	56
<b>5. EMPLEO CON APOYO COACHING Y MENTORIA.....</b>	<b>59</b>
5.1. Justificación.....	59
5.2. Definición y objetivos.....	59
5.4. Implementación .....	62
5.5. Evaluaciones, impacto y resultados .....	65
5.6. Bibliografía .....	66
<b>6. RENTABILIZACIÓN DEL EMPLEO (MAKING WORK PAY) .....</b>	<b>68</b>
6.1. Justificación.....	68
6.2. Definición y objetivos.....	69
6.3. Implementación .....	70
6.4. Evaluaciones, impacto y resultados .....	73
6.5. Bibliografía .....	77
<b>7. PROGRAMAS DE GARANTÍA JUVENIL.....</b>	<b>79</b>
7.1. Justificación.....	79

7.2. Definición .....	78
7.3. Objetivos .....	82
7.4. Implementación .....	82
7.5. Evaluaciones, impacto y resultados .....	89
7.6. Bibliografía .....	90
<b>8. PROGRAMAS DE EMPLEO DE BASE LOCAL .....</b>	<b>92</b>
8.1. Justificación.....	92
8.2. Definición .....	93
8.3. Objetivos .....	94
8.4. Implementación .....	94
8.5. Evaluaciones, impacto y resultados .....	100
8.6. Bibliografía .....	102
<b>9. LANZADERAS DE EMPLEO .....</b>	<b>103</b>
9.1. Justificación.....	103
9.2. Definición .....	103
9.3. Objetivos .....	106
9.4. Implementación .....	107
9.5. Evaluaciones, impacto y resultados .....	112
9.6. Bibliografía .....	113

# 1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y PRINCIPALES CONCLUSIONES

## 1.1. Objetivos, metodología y estructura del informe

Las personas en situación o riesgo de exclusión social tienen, casi por definición, mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo que el conjunto de la población. De acuerdo a la Encuesta FOESSA, el 37% de las personas en hogares en situación de exclusión moderada y el 50% de las personas en hogares en situación de exclusión severa en España están en la actualidad buscando empleo, frente al 1,9% de quienes viven en hogares en situación de integración plena. En un contexto en el que las altas tasas de desempleo parecen consolidarse y en el que, como hemos visto, la falta de empleo se vincula directamente a las situaciones de exclusión social, resulta necesario analizar cuáles son las tendencias, buenas prácticas e innovaciones que se están desarrollando en los países de nuestro entorno en relación a la incorporación laboral de las personas con mayores dificultades de empleabilidad y/o mayor riesgo de exclusión social.

Con ese punto de partida, el objetivo de este informe es el de describir algunos de los enfoques u orientaciones que se vienen desarrollando tanto en España como en los países de nuestro entorno y que pueden resultar de interés para el desarrollo de una estrategia de empleo que tenga en cuenta las necesidades de las personas más alejadas del mercado de trabajo. En última instancia, el objetivo del informe es el de extraer algunas lecciones útiles para el diseño y la implementación de estos programas, al objeto reforzar las políticas de incorporación laboral que se desarrollan en la Comunidad Foral Navarra.

Para la elaboración del informe se ha optado por describir con cierto detalle una serie de enfoques u orientaciones, de carácter general, que se han considerado de interés para la mejora de las políticas de inclusión laboral. Es decir, no se han recogido experiencias concretas de buena práctica ni se ha analizado el impacto que se atribuye las diferentes políticas activas de empleo que se desarrollan en los países de nuestro entorno<sup>1</sup>. Por el contrario, tras un análisis de la literatura disponible sobre tendencias, innovaciones y buenas prácticas en esta materia, se ha optado por describir ocho de las grandes tendencias u orientaciones que se observan en las políticas de incorporación laboral y que se han considerado *a priori* de interés. Los enfoques analizados son los siguientes:

- La integración de los servicios sociales, de garantía de ingresos y/o de empleo mediante la creación de una ventanilla única para la atención a la ciudadanía (*one stop shops*);
- Los sistemas de clasificación, segmentación o perfilado de las personas usuarias de los programas de empleo;
- La provisión de servicios y prestaciones complementarias a la propia inclusión laboral, que permitan hacer viable y sostenible la incorporación a un puesto de trabajo;
- Los programas de empleo con apoyo, *coaching* y mentoría.

---

<sup>1</sup> Como se sabe, las políticas activas se dividen en cuatro grandes grupos: formación de trabajadores en activo y parados; programas de incentivos en el sector privado; programas directos de empleo en el sector público; servicios de seguimiento y control (de la Rica, 2015).

- Las iniciativas de base territorial, orientadas a la promoción del empleo y la regeneración socioeconómica de áreas urbanas o rurales especialmente desfavorecidas;
- Los complementos o bonificaciones salariales para las personas que acceden a un empleo desde los sistemas de garantía de ingresos, en el marco de las políticas de *making work pay*.
- Los programas de garantía juvenil.
- Las lanzaderas de empleo.

Cabe hacer en relación a este listado algunas consideraciones:

- A la hora de la selección de los enfoques u orientaciones analizados, se ha dado prioridad a aquellos centrados en la demanda de empleo y a aquellos considerados menos conocidos o desarrollados. No se han tenido en cuenta por tanto ni los programas de creación de empleo protegido ni las ayudas económicas a la contratación, que suponen casi la mitad del gasto en políticas activas en España. Tampoco se han tenido en cuenta de forma específica los programas de formación, si bien en algunas de las iniciativas descritas las actividades formativas juegan un papel importante.
- Como se observa al leer el listado, se trata de enfoques y orientaciones de carácter general, de diferente escala o nivel. En algunos casos, se trata de cambios o mejoras introducidos en la gestión de los programas, mientras que en otros casos se trata de formas innovadoras de articular diferentes medidas. Si en algunos casos se puede hablar de enfoques ampliamente extendidos, en otros se trata de experiencias o enfoques aplicados de forma casi experimental. Además, si en algunos casos se trata de medidas claramente innovadoras, en otros casos son medidas con una trayectoria relativamente larga.
- Por otra parte, la inclusión de esos enfoques en el informe no implica que en todos los casos se trate de orientaciones exitosas. De hecho, la efectividad de algunos de ellos dista de estar demostrada. En todo caso, la inclusión de cada uno de estas tendencias en el informe se justifica por alguna de las siguientes razones: o bien se trata de aproximaciones consideradas *a priori* prometedoras, desde el punto de vista de la incorporación laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión social; o bien se trata de aproximaciones suficientemente extendidas, que están cambiando en la práctica la forma tradicional de prestar los servicios de incorporación laboral, y cuyos contenidos y resultados se considera interesante recoger.
- Lógicamente, existen otras orientaciones o tendencias que hubiera sido interesante analizar pero que, para no alargar en exceso el informe, no se han tenido en cuenta: en todo caso, es importante destacar que existen otras orientaciones o experiencias –las cláusulas sociales y la contratación pública responsable; la subcontratación de los servicios de colocación a agentes privados remunerados en base a resultados; las posibilidades que de cara a la inclusión social y laboral de las personas en situación de exclusión abren los nuevos modelos económicos alternativos (economía circular, economía colaborativa, etc.); los programas de formación dual; el fomento del emprendizaje, etc.– que podría resultar de interés tener en cuenta a la hora de desarrollar nuevas fórmulas para la incorporación laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión social.

La estructura del informe se divide en dos partes:

- Este primer capítulo presenta la forma en la que se realizado el trabajo, resume las características básicas de las iniciativas analizadas y recoge las principales conclusiones extraídas.
- Los capítulos restantes explican cada uno de los enfoques analizados, mediante una estructura común: se recogen en primer lugar los elementos que justifican la puesta en marcha de estos programas; se definen sus contenidos y sus objetivos; se detalla la forma o formas mediante las que se han implementado y, finalmente, siempre que ha sido posible, se recogen los datos disponibles respecto al impacto o resultado de cada enfoque en las posibilidades de inclusión laboral de las personas con mayores dificultades de empleabilidad. También se recoge la bibliografía utilizada en cada capítulo para la descripción de cada una de las iniciativas.

## 1.2. Características básicas de las iniciativas analizadas y factores de éxito

La provisión de formación, subsidios salariales y asistencia en la búsqueda de empleo para los desempleados han sido actividades que han formado parte de las políticas públicas de los Estados modernos de Bienestar durante las últimas tres décadas (de la Rica, 2015). En España, el grueso de las políticas activas de empleo se ha centrado en los incentivos económicos a la empresa privada en forma de bonificaciones al empleo indefinido, con resultados que se consideran en general escasos (salvo, quizás, para algunos colectivos, como las mujeres de mediana edad). Mayor impacto han tenido los programas de formación, al menos desde el punto de vista de la reducción de la duración de los episodios de desempleo.

La evidencia internacional apunta en parecido sentido. Una reciente revisión realizada por Card, Kluve y Weber (2015) pone de manifiesto que los programas de refuerzo del capital humano – básicamente, programas de formación y ayudas a la contratación– obtienen efectos a largo plazo, mientras que los programas basados en la búsqueda obligatoria de empleo y otros englobados en la filosofía del *work first* (trabajo primero) obtienen efectos a corto plazo que no se sostienen, sin embargo, pasados los primeros meses. Sin embargo, este tipo de programas parecen ser más efectivos en el caso de las personas en situación de desventaja social, mientras que los programas formativos resultan más eficaces en el caso de las personas desempleadas de larga duración. Los resultados de la revisión sistemática realizada por estos autores señalan además que los programas dirigidos a las mujeres y a las personas desempleadas de larga duración tienden a cosechar mejores resultados. Los autores concluyen que –si se tiene en cuenta que estas políticas parecen funcionar mejor en periodos de recesión y que resultan particularmente efectivos para las personas desempleadas de larga duración– debería sobre todo en estos periodos destinarse una mayor cantidad de recursos a los programas de acumulación de capital humano dirigidos a este colectivo.

En todo caso, más allá de la efectividad general de las diferentes políticas activas de empleo, este informe pretende, como se ha dicho, describir algunas orientaciones y enfoques de interés en lo que se refiere a la incorporación laboral de las personas en situación de exclusión social. Como se ha señalado previamente, en el informe se analizan ocho enfoques u orientaciones concretas relacionadas con los programas de incorporación laboral, tanto en lo que se refiere a la organización de los servicios como a sus contenidos concretos. Resumidamente, las características básicas de los enfoques analizados son las siguientes:



1. Los modelos de ventanilla única (*one stop shops*) son definidas en el ámbito de las políticas activas de empleo como soluciones administrativas dirigidas a unificar o combinar la prestación de servicios de empleo, la gestión y provisión de prestaciones económicas – contributivas y no contributivas– y servicios sociales a las personas desempleadas en un único punto de atención y de forma coordinada o integrada, con el objetivo de maximizar la mejora de la empleabilidad y las posibilidades de incorporarse al mercado de trabajo de las personas desempleadas.
2. Los instrumentos de valoración, clasificación o perfilado (*job profiling*) de la empleabilidad son herramientas dirigidas a identificar las habilidades, conocimientos, actitudes y características personales relevantes para el mercado de trabajo local con las que cuentan las personas desempleadas y evaluar así sus posibilidades de inserción socio-laboral, al tiempo que se definen el tipo de medidas de activación y apoyos que precisa la persona de cara a maximizar sus oportunidades de empleo. Desde el punto de vista de la administración pública son herramientas que sirven para asignar y distribuir recursos entre las personas usuarias, en la medida en que el resultado de la valoración de la empleabilidad determina en muchos países el abanico de medidas de activación a las que pueden acceder las personas desempleadas.
3. Los servicios complementarios o facilitadores tienen como objetivo proveer a las personas de los apoyos prácticos que precisan para buscar, acceder y mantenerse en un puesto de trabajo el tiempo suficiente como para que su inserción socio-laboral pueda ser considerada como una situación estable y sostenible. Entre los tipos de servicios complementarios que se identifican como más importantes para facilitar el acceso al mercado de trabajo de las personas con barreras de acceso al empleo se encuentran los dirigidos a garantizar la disponibilidad y la accesibilidad del transporte hasta el centro de trabajo; facilitar el acceso a servicios de cuidado para personas dependientes, especialmente niños/as en edad pre-escolar o en horarios de trabajo no convencionales; facilitar ayudas económicas puntuales que puedan favorecer la inversión inicial necesaria para acceder a un empleo (compra de material, p.ej.); facilitar el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TICs); ofrecer apoyo en la búsqueda de vivienda; o garantizar el acceso y la coordinación con los servicios de salud.
4. El empleo con apoyo está definido en la legislación como el «conjunto de acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo, prestadas por preparadores laborales especializados, que tienen por objeto facilitar la adaptación social y laboral de trabajadores con discapacidad con especiales dificultades de inserción laboral en empresas del mercado ordinario de trabajo en condiciones similares al resto de los trabajadores que desempeñan puestos equivalentes» (RD, 870/2007). Por otro lado, la Asociación Española de Empleo con Apoyo (AESE) define este tipo de programas como “un conjunto de servicios y acciones centradas en la persona, fundamentalmente individualizadas, para que la persona con discapacidad y con especiales dificultades de acceso al empleo pueda acceder, mantenerse y promocionarse en una empresa ordinaria en el mercado de trabajo abierto, con el apoyo de profesionales y otros tipos de apoyos.” El principio fundamental de los modelos de empleo con apoyo es la asunción de que cualquier persona es capaz de trabajar en el mercado de trabajo ordinario, siempre que se encuentre un empleo y un entorno de trabajo adecuados a las características y capacidades de la persona y se articulen los apoyos necesarios para que ésta pueda desempeñar adecuadamente su trabajo, no proveyendo ni más, ni menos, apoyo del necesario.

5. Las medidas de ‘rentabilización del empleo’ o *making work pay* pretenden combinar de manera más ágil la percepción de prestaciones de garantía de ingresos y el desempeño de un puesto de trabajo de baja remuneración, con dos objetivos básicos: por una parte, evitar el desincentivo a la inclusión laboral que –debido al principio diferencial en el que se basan las prestaciones de garantía de ingresos– supone la escasa, o nula, diferencia entre los ingresos derivados de una prestación y los que se obtienen del acceso a un puesto de trabajo con un salario bajo, garantizando unos ingresos más elevados a las personas que acceden a un empleo; por otra, reducir las tasas de pobreza de los/as trabajadores/as de bajos salarios.
6. La Garantía Juvenil es una iniciativa de empleo y/o formación garantizada, según la cual todos los/as jóvenes menores de 25 años deben recibir una oferta –de suficiente calidad– de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas en un plazo de cuatro meses tras acabar la educación formal o quedar en situación de desempleo. No obstante, debido a la especial gravedad del problema del desempleo entre la población joven del país, en España, las personas beneficiarias del programa pueden tener hasta 30 años de edad.
7. Las intervenciones territoriales sobre el problema del desempleo se dirigen a actuar sobre las variables que regulan la oferta y la demanda de mano de obra en el mercado de trabajo local, de cara a lograr un buen ajuste entre ambos factores y potenciar así las oportunidades de empleo de la población desempleada. Se basan en la articulación de una respuesta coordinada frente al problema del desempleo por parte de los diversos agentes locales (gobierno, empresas, sindicatos, servicios educativos, servicios públicos de empleo) con el objetivo de eliminar las barreras de acceso al empleo que afectan a la población desempleada y/o crear nuevas oportunidades laborales en el mercado de trabajo local o regional para estas personas.
8. Las denominadas *lanzaderas de empleo* se basa en la implantación de una metodología para la búsqueda activa de empleo y el fomento de la ayuda mutua entre las personas desempleadas, en la convicción de que éstas pueden mejorar su situación anímica y personal, así como sus actitudes y aptitudes, ejercitándose a diario para mejorar sus conocimientos, habilidades y capacidades para buscar un empleo y definir un proyecto profesional propio, ya sea como trabajador/a por cuenta ajena o como emprendedor/a.

Además de explicar las características específicas de estas iniciativas, uno de los objetivos de este informe es el de identificar –a partir de éstas y otras experiencias– los factores de éxito que pueden hacer que un programa de incorporación laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social resulte eficaz y procure una inclusión estable y de calidad en el mercado de trabajo a las personas con mayores dificultades de empleabilidad. Lógicamente, el éxito de estos programas dependerá de factores ajenos a los mismos, relacionados con la situación económica general y con la demanda de puestos de trabajo por parte de los agentes productivos. Sin embargo, las experiencias, innovaciones y buenas prácticas que se detallan en este informe indican que cuando en el diseño de los programas de incorporación laboral se tienen en cuenta los elementos que se señalan a continuación la posibilidad de que los programas resulten efectivos es mayor:

### **Trabajar lo individual y lo estructural**

Existe un consenso amplísimo a la hora de destacar la necesidad de individualizar los servicios y programas de incorporación sociolaboral, en el sentido de adaptarlos en la mayor medida posible a las necesidades, posibilidades, deseos y expectativas de cada una de las personas usuarias. Esta apuesta

por la individualización está en la base del paradigma de la activación<sup>2</sup> y se corresponde con un cambio más general en el conjunto de las políticas sociales, cada vez más basadas en la importancia de la autodeterminación y la capacidad de control de las personas usuarias en relación a los servicios y prestaciones que reciben<sup>3</sup>. Sin embargo, una de las críticas más razonadas que se le ha hecho al paradigma de la activación –y a muchas de las políticas de incorporación laboral que se realizan en nuestro entorno– es que el énfasis en la individualización de los procesos de inclusión oculta la dimensión estructural y social del desempleo. Se critica en ese sentido que, mediante ese énfasis en la individualización, los problemas políticos y económicos se transformen en cuestiones relativas a los motivos personales y a las voluntades individuales, estimulándose la despolitización de la gestión del conflicto social y desdibujándose el carácter sociopolítico de la exclusión social<sup>4</sup>.

En definitiva, los programas de inclusión activa se basan en una metodología de compromisos e itinerarios personalizados adaptados a las necesidades de las personas, olvidando el papel de las redes de apoyo y la solidaridad. El énfasis de la responsabilidad individual tiene su reverso en el retroceso de la responsabilidad colectiva (Fernández et al., 2015). Atendiendo a esas críticas, el reconocimiento del carácter estructural del desempleo y la exclusión social implica que las políticas de incorporación laboral, además de intervenir directamente en la mejora de la empleabilidad de las personas, deben también orientarse a la transformación de los factores estructurales que determinan la demanda de empleo y sus condiciones. En ese contexto, los programas basados en intervenciones integrales en

---

<sup>2</sup> Para Moreno y Serrano Pascual (2007), uno de los elementos esenciales del paradigma de la activación es precisamente la individualización. Para estos autores, el nuevo paradigma “se dirige a la intervención en las conductas, motivaciones y actitudes individuales, más que a asentar las condiciones políticas adecuadas para una justa redistribución de la riqueza. Las políticas de activación fomentan una creciente personalización de las intervenciones y reclaman una mayor participación de la persona afectada. El referente, tanto normativo como legitimador, de estas políticas es el sujeto individual”.

<sup>3</sup> La individualización o personalización implica reconocer a las personas como individuos con fortalezas, capacidades y preferencias, y poner éstas en el centro de los servicios que reciben. El tradicional enfoque orientado a los servicios ha hecho que, a menudo, las personas no reciban el tipo de apoyo que precisan o prefieren: los enfoques personalizados se basan en la idea de que son las propias personas las que pueden identificar sus propias necesidades y tomar decisiones acerca de los apoyos que quieren recibir; para ello, es necesario que estas personas obtengan la información y el asesoramiento que necesitan para poder realizar decisiones informadas. Las justificaciones de este énfasis en la individualización de las intervenciones son variadas: por una parte, se asume que un enfoque individualizado es la única forma de dar respuesta a las necesidades, deseos y expectativas particulares de cada usuario, y de adaptar los servicios y prestaciones que se le ofertan a su situación, huyendo de esquemas generalistas en los que las posibilidades del dispositivo –social, sanitario o educativo– se antepone a las necesidades de la persona usuaria. Se asume igualmente que este tipo de enfoques resulta más eficiente, que favorece una mayor motivación por parte de las personas atendidas y, sobre todo, que permite un trabajo de acompañamiento social imprescindible para dar respuesta adecuada a las situaciones de exclusión social o laboral. El cambio hacia una mayor individualización viene también motivado por una demanda creciente de autodeterminación y control de la atención recibida por parte de las personas usuarias de los servicios sociales, insatisfechas a menudo con el carácter excesivamente rígido, incluso paternalista, de los modelos convencionales de intervención social (EMAUS, 2015).

<sup>4</sup> Van Berkel y Valkenburg (2007) sostienen que determinadas formas de entender la individualización implican un cambio en la distribución de las responsabilidades entre el Estado y los individuos, a partir de un concepto moralista de la responsabilidad personal. En ese marco, la ciudadanía ya no se interpreta en términos sociales, como un mecanismo de protección frente a los riesgos económicos, sino en términos individuales: el derecho a la protección viene determinado por la conducta, las elecciones, las actitudes y las motivaciones del individuo. El énfasis pasa de la responsabilidad colectiva del Estado Social a la responsabilidad personal del ciudadano individual; el desempleo deja de ser consecuencia de un determinado desarrollo social y económico (culpar al sistema) y pasa a ser consecuencia de la acción, o inacción, del ciudadano individual (culpar a la víctima). En esa misma lógica, el Estado adquiere un papel más intrusivo, orientado a un control permanente de las conductas individuales. Para Serrano (2009) el paradigma de activación “se caracteriza por dirigir su centro de atención e intervención al cambio de las conductas, de las motivaciones y de los comportamientos individuales, más que a asentar las condiciones políticas adecuadas para una justa redistribución de la riqueza (...). Desocializa las causas de la pobreza y transforma el marco analítico de reflexión acerca de ésta, pasando de un análisis político de la cuestión a otro más individual o moral (el deber civil de todo sujeto de hacerse cargo de sí mismo)”. Así, “frente a un Estado garantizador de derechos (*entitlement state*), se reclama un Estado dirigido a normalizar la conducta de los individuos (*enabling state*), cuya función sería fundamentalmente la de asegurar las responsabilidades, éticas y oportunidades. La referencia a la solidaridad (responsabilidad colectiva) como legitimadora de la acción pública está siendo desplazada por un énfasis creciente en la responsabilidad del individuo”.

zonas o territorios específicos permiten, cuando se diseñan adecuadamente, incidir tanto en los factores individuales como en los estructurales.

Lógicamente, la orientación hacia los elementos estructurales relacionados con la exclusión del empleo no implica la desatención de los factores individuales que incrementan el riesgo de desempleo. La personalización de la atención debe en todo caso hacerse desde una perspectiva de atención centrada en la persona, frente a los enfoques tradicionales, caracterizados por la falta de flexibilidad y la estandarización (Dean, 2013). La individualización debería traducirse, por tanto, en: a) intervenciones comprensivas, que no se centren en un solo aspecto de la empleabilidad; b) en la prestación de apoyos permanentes y estables, adaptados a las circunstancias de cada persona; c) en la disponibilidad de orientadores/as y formadores/as capaces de trabajar con flexibilidad en función de las necesidades de cada persona.

### **Contemplar la multidimensionalidad de la inclusión: la activación inclusiva**

Por otra parte, frente al paradigma de inclusión activa en el que se basan las actuales políticas de inclusión social, se ha puesto de manifiesto la necesidad de adoptar un modelo de activación inclusiva o ciudadanía activa (SIIS, 2012).

Un modelo de este tipo requiere, entre otros aspectos, reconocer la multidimensionalidad de la inclusión y sus implicaciones. Si bien existe un consenso general a la hora de definir la exclusión social como la acumulación de desventajas en ámbitos muy diferentes de la vida de la persona –educación, vivienda, salud, empleo, derechos políticos, relaciones personales, ingresos...–, esta concepción multicausal y multidimensional de la exclusión no se corresponde con determinadas formas de activación, que, al equiparar de forma exclusiva inclusión social con inserción laboral, no tienen en cuenta el componente multidimensional de los procesos de inclusión. En ese sentido, si bien resulta evidente que el acceso al empleo remunerado es un factor esencial de inclusión social, no debe olvidarse que el empleo no es, en sí mismo o por sí sólo, suficiente para garantizar la inclusión; de hecho, puede igualmente pensarse que en determinados casos o situaciones los procesos de inclusión no requieren necesariamente de la inclusión laboral y que pueden existir otras dimensiones vitales sobre las que resulta prioritario trabajar.

Efectivamente, tal y como explica Pérez Eransus (2006), “si entendemos la inserción como un proceso de adquisición de capacidades para mejorar la autonomía y la independencia, no conviene reducir dicho proceso únicamente a la realización de una actividad laboral o formativa. La inserción es un proceso de apoyo social continuado que debiera conllevar una sinergia de recursos que incluyen además de la realización de actividades, la adquisición de habilidades, la solución de problemáticas sociales, el acceso a los sistemas de protección y otros”. Así, como señala en otro artículo la misma autora (Pérez Eransus, 2009), en los últimos años se tiende a defender “una concepción más amplia del término activación que trata de trascender el ámbito de lo laboral incluyendo ámbitos como el de la participación social, las relaciones sociales o el ocio. Bajo esta concepción, las políticas de activación estarían orientadas a favorecer el aumento de la participación social de las personas excluidas. Esta última definición de activación la acercan más a otros conceptos de mayor tradición en el ámbito de la intervención social con población en situación de dificultad como puede ser el de inserción o incorporación social. En ambos casos se hace referencia aquellos procesos de acompañamiento social que buscan la promoción de la autonomía de las personas a través de la mejora de sus condiciones de vida y sus capacidades”.

Ello implica la necesidad de construir un modelo de inclusión social que, si bien debe estar prioritariamente centrado en el acceso al empleo normalizado, debe estar también abierto a otras activida-

des socialmente valoradas. Sin desconsiderar el papel que el trabajo tiene en términos de realización personal y en la satisfacción vital de muchas personas, es cierto que el valor del trabajo debería interpretarse desde presupuestos más pragmáticos, abriéndose como tantas veces se ha dicho al conjunto de las actividades socialmente valoradas. En esa línea, son muchos los autores que han abogado por un concepto de activación que no se circunscriba al empleo remunerado, y que valore otras clases de aportación a la sociedad, principalmente, aunque no únicamente, en el ámbito de los cuidados familiares y de la acción comunitaria. Esta reflexión lleva también a la necesidad de que los programas de inclusión trabajen, al margen de la empleabilidad, otras dimensiones vitales, como puede ser el ocio, las actividades culturales, el voluntariado u otras actividades comunitarios o de interés social.

### Empleo primero o mejora del capital humano: la importancia del bienestar subjetivo

Antes se ha señalado que, de acuerdo a las más recientes revisiones realizadas sobre la efectividad de las políticas activas de empleo, los programas de *work first* o empleo primero resultan más eficaces que los programas más orientados a la acumulación de capital humano en lo que se refiere a la inserción laboral de las personas en situación de mayor desventaja social (Card, Kluve y Wever, 2015). La diferenciación entre estos dos enfoques es habitual en la literatura sobre activación, y se relaciona con los modelos de activación existentes en cada país o régimen de bienestar. Resumidamente, las características básicas de cada uno de estos dos enfoques son las siguientes:

<b>Dimensión</b>	<b>Trabajo primero</b>	<b>Desarrollo del capital humano</b>
Finalidad general	Reintegración rápida en el mercado de trabajo	Mayor foco en la empleabilidad mediante la recualificación, la calidad del empleo y la promoción o progresión laboral
Objetivos operativos	Transición al empleo	Transiciones sostenibles al empleo; reducción de la distancia respecto al mercado de trabajo de las personas con peores perspectivas de empleo
Modelos de intervención	Búsqueda de empleo; formación en habilidades básicas y foco sobre las transiciones rápidas al empleo	Formación y apoyos más intensivos, personalizados y de largo plazo
Relación con el mercado de trabajo	El foco se pone en la demanda de empleo, buscando integrar lo más rápidamente posible a las personas en los puestos de trabajo disponibles	El foco se pone en la oferta de empleo, mediante la recualificación de las personas demandantes de empleo para mejorar a medio y largo plazo sus niveles de empleabilidad. Se ofrecen experiencias laborales, basadas en general en la elección de las personas interesadas y remuneradas, bien por la propia empresa, bien por las administraciones.
Relación con las personas usuarias	Énfasis en favorecer inclusiones laborales rápidas, independientemente de la calidad de los puestos de trabajo o de su adaptación a las características de las personas demandantes de empleo	Mayor énfasis en favorecer el acceso al empleo reforzando la empleabilidad y buscando oportunidades laborales de calidad (en términos de salario, condiciones de trabajo, posibilidades de promoción, etc.).

Fuente: Carter y Witworth, 2016.

Muchos de los análisis realizados en relación a la efectividad de estos programas se centran en su capacidad para el logro de transiciones laborales sostenibles. Menos habitual resulta, sin embargo, la comparación de estos dos enfoques desde el punto de vista de los niveles de bienestar o de calidad de vida que implica la participación en cada uno de estos tipos de programa. Un reciente estudio

realizado en el Reino Unido (Carter, E. y Witworth, A. 2016) ha analizado esta cuestión, a partir de la idea de que el bienestar y la calidad de vida de las personas demandantes de empleo durante su participación en este tipo de programas es un elemento importante a tener en cuenta, más allá de sus eventuales efectos a medio o largo plazo en cuanto al acceso a un empleo. El estudio compara la situación en cuanto a una serie de variables de bienestar subjetivo (ansiedad, satisfacción vital, felicidad y autoestima) para una muestra de participantes en el principal programas de activación británico –adscrito básicamente a la filosofía del *work-first*– y lo compara con la situación de otros grupos (personas empleadas, personas inactivas que no buscan empleo y personas desempleadas que no participan en este tipo de programas de activación).

Los resultados de la investigación respaldan estudios similares realizados con antelación y señalan que –incluso cuando se tienen en cuenta las características personales en cuanto a sexo, edad, estado de salud, nivel educativo, origen, etc.– las personas que participan en programas de activación tipo *work first* muestran, en relación a las demás personas desempleadas, una peor situación en todos los indicadores de bienestar subjetivos analizados: las personas que participan en estos programas están en peor situación en lo que se refiere a los síntomas de ansiedad, tienen una menor satisfacción vital y creen en menor medida que su vida merece la pena. Para los autores del estudio, las conclusiones son claras: la participación en este tipo de programas es, cuando menos, tan dañina para el bienestar subjetivo como el desempleo y, de hecho, cabe pensar que la participación en estos programas puede ser incluso potencialmente más perjudicial que el desempleo en lo que se refiere a los indicadores de bienestar subjetivo.

Frente a esta situación, los autores del estudio apuntan algunas recomendaciones en relación al diseño general de los programas de incorporación laboral, de forma que –además de ser eficaces para mejorar la empleabilidad de las personas usuarias– lo sean también para mejorar el bienestar subjetivo de las personas atendidas:

- Programas progresivos de cambio. Los programas de activación deben ofrecer a todos sus participantes un programa estructurado de apoyos y actividades regulares y significativas, que puedan equipararse a los beneficios que desde el punto de vista de la estructuración de la vida cotidiana se atribuye al trabajo ordinario.
- Actividades sustantivas y significativas. Los programas deben tener a su disposición recursos suficientes para hacer frente a las barreras que las personas usuarias tienen en relación al empleo. Los apoyos ofrecidos deben ser de la intensidad y la calidad suficientes para hacer posible un avance real hacia el empleo.
- Personalización. La oferta de actividades de activación deben adecuarse a las necesidades, expectativas y posibilidades específicas de cada persona.
- Autodeterminación y capacidad de elección. La capacidad de obrar (*agency*) y las posibilidades de autodeterminación y control en relación a los contenidos y las condiciones de los programas son esenciales para garantizar el bienestar subjetivo de las personas que participan en estos programas.
- Experiencia laboral real. Para los autores del estudio, muchas de las limitaciones asociadas a estos programas podrían superarse mediante un mayor recurso a las fórmulas de empleo protegido o con apoyo, en la medida en que facilitan una forma concreta, satisfactoria y articulada de adquirir y demostrar los conocimientos, experiencias y habilidades necesarias para el empleo.

### **Orientación a la demanda**

Buena parte de los análisis que se realizan en torno a los programas de incorporación laboral insisten en la necesidad de implicar al sector empresarial en el diseño e implementación de las medidas y programas de activación. En efecto, la experiencia internacional pone de manifiesto que los programas de empleo que no cuentan con la implicación del sector empresarial difícilmente resultan efectivos (Dean, A., 2013). Se hace hincapié en ese sentido en la necesidad de diseñar medidas que estén claramente orientadas a responder a una demanda preexistente en el sector productivo o que presenta un crecimiento potencial en el mercado de trabajo local o regional (*demand-led approaches*).

Este enfoque implica la necesidad de establecer partenariados y espacios de diálogo entre los servicios de empleo y de promoción económica y las asociaciones empresariales y contar con la opinión y experiencia de los empleadores en el diseño de los programas, así como conocer en todo momento la situación del mercado de trabajo local. Si bien la implicación de las asociaciones empresariales ha de darse en todas las fases de los programas, la experiencia internacional hace hincapié en la necesidad de que participen especialmente en el diseño y la selección de la oferta formativa –al objeto de potenciar las capacidades y cualificaciones que realmente precisa el mercado de trabajo– y en lo que se refiere al desarrollo de programas de formación dual, que combinen la cualificación con el empleo en prácticas en entornos laborales reales. También se ha puesto de manifiesto la necesidad de implicar a las asociaciones empresariales en lo que se refiere al desarrollo de acciones de formación permanente, que puedan garantizar la promoción laboral de las personas que ya han accedido a un puesto de trabajo.

### **La importancia del contexto local y la implicación de los entes locales**

Resulta también esencial tener en cuenta el contexto local y dotar de flexibilidad a las agencias de empleo u otras organizaciones encargadas de la implementación de los programas y medidas de activación para adaptarse a la realidad de cada área, municipio o comarca. Entender el área y el contexto local de actuación es, desde ese punto de vista, básico, así como plantear programas basados en el partenariado con el conjunto de los agentes que conforman la red comunitaria. Las estrategias de intervención social eficaces frente a la exclusión han de tener en cuenta los territorios (los ‘barrios’) y sus redes sociales, y han de ser capaces de dinamizar la economía local, de impulsar el empleo y de potenciar los débiles tejidos económicos dotando de recursos y espacios, rompiendo las distancias y los aislamientos de determinadas zonas urbanas (Fernández et al., 2015).

Esta idea no sólo se aplica a los programas que intervienen de forma integral sobre un área territorial concreta, sino también en los casos en los que las intervenciones se estructuran en torno a los individuos o poblaciones. En este último caso deben tenerse en cuenta (Dean, 2013):

- a) las características de la población a la que se atiende. Cada contexto local tiene un tipo de población desempleada (en términos de edad, sexo, nivel formativo, sector productivo en el que tiene experiencia laboral, etc.) y las medidas y programas de activación deben responder a las necesidades y capacidades de dicha población.
- b) La disponibilidad de servicios e infraestructuras en el territorio. No es lo mismo un área urbana que rural, un área donde hay se cuenta con un buen sistema de educación-formación que donde no hay servicios educativos de calidad. El tipo de medidas de activación que conviene aplicar en uno u otro caso pueden ser diferentes si se quieren utilizar los recursos de la forma más eficiente posible. Y, en cualquier caso, las limitaciones en la provisión de servicios e infraestructuras debe ser un elemento que se tenga en cuenta en el diseño de los programas y medidas de activación.

- c) La cantidad y el tipo de mano de obra demandada en el territorio. Las medidas implementadas deben considerar siempre lo que demanda el mercado de trabajo local / regional para maximizar las opciones de inserción laboral de las personas desempleadas.

La necesidad de plantear estrategias de incorporación laboral enraizadas en el ámbito local exige, además, la implicación directa de la administración local en los programas, tanto en lo que se refiere a los programas que inciden en la demanda de empleo como en aquellos diseñados para generar una oferta de empleo adecuada para las personas con mayores problemas de empleabilidad.

### **Información, experimentación y práctica basada en la evidencia**

Orientarse a la demanda y entender, como se acaba de señalar, el contexto local exige disponer de información de buena calidad en relación no sólo a las características actuales de la zona en la que se trabaja –perfil mayoritario de las personas desempleadas, necesidades y características del tejido económico local...–, sino también en relación a las perspectivas que se plantean a medio y largo plazo, mediante análisis prospectivos que permitan anticiparse a la evolución de la demanda de los agentes productivos y de las características del mercado de trabajo. Contar con información de calidad implica también la necesidad de conocer las tendencias y buenas prácticas que se desarrollan en otros contextos locales, trabajar desde la filosofía de la práctica basada en la evidencia y ser capaz de evaluar el impacto de las intervenciones realizadas. Todo ello exige la necesidad de contar con sistemas de recogida de datos –sobre todo a escala local, combinando la información cuantitativa con la cualitativa– y el desarrollo de sistemas de inteligencia local (observatorios, etc.) que permitan sacar el mayor rendimiento posible a la información ya disponible.

Para todo ello, las entidades responsables del diseño de los programas de incorporación laboral deben contar con información actualizada y de calidad sobre:

- Características de la población local en situación de desempleo: principales características sociodemográficas, principales barreras de acceso al empleo (responsabilidades familiares, problemas de salud y de vivienda, situación económica, etc.), principales características relativas al perfil profesional, el nivel de cualificación de las personas y sus competencias.
- Principales competencias demandadas por los empleadores, necesidades y dificultades a la hora de lograr el tipo de mano de obra que precisan: (sectores con una alta rotación de personal, sectores con dificultades para la contratación, sectores que deben contratar a la mayoría de sus empleados en el exterior, etc.)
- Sectores en crecimiento y nichos de empleo sin explotar que pueden desarrollarse de forma estratégica desde el ámbito local / regional.
- Tendencias, innovaciones y buenas prácticas de efectividad contrastada realizadas en otros contextos, desde la filosofía de la práctica basada en la evidencia.

Algunas de las experiencias analizadas también han puesto de manifiesto la necesidad de avanzar en la mejora de los programas de incorporación laboral mediante programas piloto o actuaciones experimentales que permitan testar, antes de su aplicación generalizada, los resultados de un cambio o programa determinado (independientemente de los resultados que iniciativas similares hayan tenido en otros contextos diferentes),



### **La importancia de los servicios complementarios**

Antes se ha puesto de manifiesto en qué medida los programas que buscan una inserción laboral rápida, a cualquier precio, tienen escasos resultados desde el punto de vista del bienestar de las personas atendidas. Por otra parte, la experiencia indica que en ocasiones los elementos que frustran o dificultan el acceso al empleo de muchas personas tienen que ver con cuestiones no estrictamente relacionadas con la cualificación de las personas, sino con los condicionantes que rodean el desempeño de ese puesto de trabajo en concreto.

El acceso a un empleo requiere en general dar una respuesta a las necesidades más o menos específicas que se plantean cuando se produce la incorporación a un puesto de trabajo. En ese sentido, algunos países han desarrollado estrategias amplias que pretenden evitar que una persona no pueda acceder a un puesto de trabajo debido a sus responsabilidades de cuidado, a que carece de un medio de transporte para desplazarse a su lugar de trabajo, o a que no puede adquirir las herramientas necesarias para el desempeño de su trabajo.

La prestación de este tipo de servicios complementarios se realiza, en la mayor parte de los casos, mediante tres fórmulas básicas: en algunos casos, por ejemplo en lo que se refiere al acceso a centros o servicios de atención infantil, se articulan mecanismos de discriminación positiva, que priorizan el acceso a estos servicios de las personas que acceden a un empleo; en otros casos, por ejemplo en lo que se refiere al transporte, se ha optado por el refuerzo de los servicios que resultan más necesarios para el conjunto de las personas trabajadoras y o por la creación de bonificaciones para el pago de tales servicios; finalmente, algunos países han experimentado con la creación de fondos económicos de carácter discrecional, que permiten que las personas puedan disponer de una cierta cantidad de dinero para pagar los productos que puedan precisar de cara a su inclusión laboral (uniformes, herramientas, etc.).

### **El empleo y la formación como derecho de las personas desempleadas**

En el ámbito de las prestaciones de garantía de ingresos se ha aceptado y aplicado el concepto de doble derecho, en virtud del cual las personas receptoras de ese tipo de prestaciones son acreedoras de dos derechos diferentes: a una prestación económica para dar respuesta a sus necesidades básicas, en ausencia de otras fuentes de empleo, y a una serie de apoyos profesionales para la inclusión sociolaboral, planteados no en términos de contraprestación u obligación, sino en términos de herramienta para la inclusión. También en el ámbito de los servicios sociales y de atención a la dependencia, como antes en el ámbito de la salud o la educación, se ha consolidado la idea de un derecho subjetivo a una serie de servicios y prestaciones.

Los programas de garantía juvenil que se analizan en este informe suponen un paso adelante en el proceso de plantear –más allá de la cuestión de las prestaciones económicas– los apoyos para la incorporación laboral en términos de derecho subjetivo de las personas que cumplen una serie de requisitos de acceso y, por tanto, en términos de derecho para las administraciones. En ese sentido, la idea de que las administraciones públicas están obligadas a ofrecer a determinadas personas –no sólo a las personas jóvenes– una oferta formativa o de inclusión laboral podría incorporarse a las políticas de empleo, con efectos beneficiosos a la hora de evitar la cronificación en el desempleo, garantizando el mantenimiento de un contacto mínimo con el mundo del empleo, y/o en la percepción de prestaciones de garantía de ingresos. La apertura a otros colectivos de la lógica que subyace a la garantía juvenil implica, de hecho, un avance parcial en las propuestas de trabajo garantizado planteadas desde diversos sectores y tendría un efecto notable en las posibilidades de incorporación

laboral de las personas con mayor riesgo de cronificación al garantizar una experiencia de trabajo significativa a personas excluidas a largo plazo del sistema productivo.

### **Apoyo antes, durante y después: la búsqueda de incorporaciones laborales sostenibles**

Una parte importante de los programas de incorporación laboral se centran en la fase previa al acceso a un puesto de trabajo, dirigiendo sus servicios a la orientación, la intermediación o la formación de las personas desempleadas. Las actuales características del mercado de trabajo y el perfil de las personas con mayores dificultades de empleabilidad exigen sin embargo que la labor de acompañamiento y apoyo de los programas de incorporación laboral se extienda durante y después del acceso al puesto de trabajo. Ello responde a la necesidad de garantizar la sostenibilidad de las incorporaciones laborales, frente al riesgo de convertir estos programas en una sucesión de entradas y salidas intermitentes en empleos de escasa calidad.

Una de las formas más ensayadas, y de más contrastada efectividad, para garantizar esa sostenibilidad es la prestación de apoyos en la empresa ordinaria, mediante mentores/as o preparadores/as laborales, en la línea de las iniciativas de empleo con apoyo (*supported employment*) desarrolladas preferentemente en el ámbito de las personas con discapacidad y con enfermedad mental. Como se ha señalado previamente, estos modelos han demostrado su efectividad y coste-efectividad en lo que se refiere a la inclusión laboral de las personas atendidas, mejorando además su calidad de vida en relación a las personas que no participan en este tipo de programas.

Otro de los enfoques aplicados en este ámbito se trata de las iniciativas orientadas a favorecer la progresión laboral de las personas que acceden a puestos de trabajo de baja cualificación en sectores caracterizados por bajos salarios y una elevada rotación de personal debido a las precarias condiciones de trabajo que ofrecen. Para ofrecer una solución conjunta a los intereses de las empresas y los/as trabajadores/as, sobre todo en los EEUU, se han desarrollado los denominados *Workforce Development Systems* o sistemas de desarrollo de la fuerza laboral. Estas iniciativas consisten en identificar aquellos sectores e industrias que presentan problemas para conseguir mano de obra y/o retenerla y tratar de establecer acuerdos con los empleadores para que promuevan la progresión interna de los trabajadores/as hacia puestos de mayor cualificación.

Este tipo de sistemas se orientan a satisfacer de forma simultánea las necesidades de las empresas, los/as trabajadores/as y el estado, favoreciendo al mismo tiempo procesos de inserción socio-laboral más sostenibles. Las empresas se comprometen a abrir canales de promoción interna para sus empleados/as y el estado asume la responsabilidad de formar a los/as trabajadores/as para que adquieran las cualificaciones necesarias para acceder a dichos puestos. Las ofertas formativas se diseñan siguiendo el mismo formato que los cursos puente, es decir, facilitando en la medida de lo posible una estructura modular que permita compatibilizar la formación y el empleo, así como retomar las formaciones en caso de haberlas abandonado. A través de este sistema la empresa logra contar con una mano de obra más motivada y cualificada, disponer de programas de formación adaptados a las necesidades de su industria y evitar los costes asociados a la selección y capacitación de personal reduciendo la rotación. En cuanto a los/as trabajadores/as, consiguen mejorar sus perspectivas de progresión laboral y mejorar su cualificación. Por último, el estado logra reducir la cantidad de población activa con baja cualificación. La idea subyacente es similar a la que rige en el caso de la Formación Dual, sólo que el tipo de industrias y el tipo de población activa a la que se orientan difieren en ambos casos.

### **La necesidad de atender de forma prioritaria los casos más complejos y de evitar los efectos de ‘creaming’ y de ‘parking’**

Los servicios convencionales de empleo trabajan con todo tipo de personas en situación de desempleo, y no necesariamente están preparados para trabajar con las personas que presentan mayores dificultades de empleabilidad, o con aquellas más alejadas del mercado de trabajo. Es importante, sin embargo, que tanto los servicios ordinarios de empleo como aquellas entidades especializadas en la inclusión laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión social diseñen sus programas de forma que puedan dar una respuesta adecuada a las personas con necesidades más complejas (personas con discapacidad, problemas de salud mental, consumo de drogas, etc.).

Desde ese punto de vista, es importante que las entidades especializadas sean conscientes de los riesgos de dar prioridad a aquellas personas más fácilmente empleables (efecto selección o *creaming*) y que tanto en el diseño de sus programas como en el análisis de sus actividad sean capaces de distinguir entre las personas usuarias en función de sus dificultades objetivas de acceso al mercado de trabajo, adaptando los criterios de acceso, los contenidos y los objetivos de los programas a las necesidades específicas de estas personas. En muchos casos, esa adaptación implica la necesidad de establecer ritmos y objetivos más pausados, más relacionados con la adquisición de habilidades sociales y pre-laborales, a partir de un concepto más amplio de la activación laboral.

La experiencia desarrollada en los países de nuestro entorno también pone de manifiesto la necesidad de focalizar adecuadamente los programas de incorporación sociolaboral, dirigiendo las medidas y programas de activación a los grupos de población que más pueden beneficiarse de ellas (*targeting*). Una buena selección de las personas beneficiarias de los servicios de activación permite reducir algunos de los efectos indeseados de las políticas de empleo, como los efectos de sustitución, desplazamiento o peso muerto. De acuerdo a De la Rica (2015), el primero de ellos se produce cuando, al incentivar empleos para determinadas categorías de trabajadores, otros empleos se ven negativamente afectados dado que sus costes relativos aumentan con respecto a los primeros. El segundo efecto se produce cuando los trabajos creados por un determinado programa se crean a expensas de otros que quizá se hubieran creado en ausencia de éste. El tercero tiene lugar cuando se ofrecen apoyos –por ejemplo, subsidios a contrataciones– que hubieran tenido lugar también en ausencia de las políticas implementadas.

### **Hacer que el trabajo compense: contemplar conjuntamente los programas de incorporación laboral y los de garantía de ingresos**

Como ya se ha indicado, uno de los capítulos de este informe analiza de forma monográfica la filosofía del *making work pay*. Más allá del éxito que hayan podido tener estos enfoques y/o de los riesgos que pueden presentar, es importante destacar la necesidad de integrar en un mismo diseño los programas de incorporación laboral y las prestaciones económicas de garantía de ingresos, de forma que no se generen desincentivos, trampas o contradicciones entre ambos tipos de programas.

Desde ese punto de vista, el diseño de las prestaciones de garantía de ingresos debe tener muy en cuenta la necesidad de evitar que las personas que acceden desde estos sistemas a un empleo no se vean penalizadas, ya sea porque sus ingresos reales no se incrementan al acceder a ese empleo, ya sea porque –cuando este finaliza– volver a percibir la prestación exige un proceso largo y administrativamente costoso. Desde ese punto de vista –y dejando de lado la situación de los trabajadores/as pobres que no acceden al sistema de garantía de ingresos– parece evidente que los sistemas de garantía de ingresos deben necesariamente incorporar dispositivos estables y permanentes, de carácter estructural, que hagan que, a igualdad de condiciones, cualquier persona que accede a un empleo

recibe unos ingresos totales superiores a aquellas personas que perciben en su totalidad las prestaciones de garantía de ingresos (Fernández, G., 2015).

### **El papel de la economía social y de las redes comunitarias**

Es importante destacar también, además, la necesidad de implicar a los agentes sociales en el desarrollo de los programas de incorporación, teniendo en cuenta tanto la aportación que la economía social puede hacer desde el punto de vista de la demanda de empleo como la importancia de activar las redes comunitarias de apoyo para hacer más efectivos los resultados de estos programas. Tal y como señalan Fernández et al, (2015) rescatar el enfoque comunitario contribuye a desactivar la carga de responsabilización individual que suponen determinadas formas de activación, y permite además plantear los programas de incorporación laboral desde una clave eminentemente territorial, tal y como antes se ha señalado.

Al analizar la importancia de las redes comunitarias, es también importante hacer referencia al creciente desarrollo de las llamadas nuevas fórmulas de voluntariado, especialmente aquellas englobadas en el paraguas del voluntariado de proximidad o de persona a persona. Se trata de nuevas formas de acción voluntaria basadas en la idea del apadrinamiento o la mentoría, en la que determinadas personas tutelan o apoyan de forma desinteresada los procesos de inclusión de personas con necesidades específicas (por ejemplo en el caso de los menores no acompañados o en situación de desprotección). Este tipo de enfoques ya se da en el caso de los programas de empleo con apoyo –a veces en el marco de la responsabilidad social corporativa– y permiten la implicación de las personas trabajadoras en los procesos de inclusión laboral de las personas con dificultades de empleabilidad.

En todo caso, parece claro que la mayor aportación que las entidades sociales pueden realizar en este campo se centra en la creación de oportunidades laborales –mediante fórmulas de empleo protegido y similares– en el ámbito de la economía social. Al analizar el impacto de los diversos programas de activación ya se ha señalado la importancia que, de cara al bienestar de las personas que participan en este tipo de programas, tiene la posibilidad de acceder a una experiencia laboral real, mediante un mayor recurso a las fórmulas de empleo protegido o con apoyo, en la medida en que facilitan una forma concreta, satisfactoria y articulada de adquirir y demostrar los conocimientos, experiencias y habilidades necesarias para el empleo. La economía social tiene en ese ámbito un papel esencial que jugar.

Además de las cuestiones señaladas, las experiencias que se analizan en este informe han permitido identificar otras cuestiones también esenciales para el diseño de los programas de incorporación laboral y que se enuncian a continuación de forma resumida:

- La formación de las personas responsables de las políticas de empleo y los programas de incorporación laboral, especialmente en aquellas cuestiones más relacionadas con las necesidades específicas de las personas en situación o riesgo de inclusión social.
- La necesidad de adoptar una perspectiva de género en el diseño de los programas, dados los muy diferentes condicionantes de los procesos de inclusión laboral de las mujeres.
- La necesidad de optimizar el uso de las nuevas tecnologías, tanto en lo que se refiere a la difusión de información y la comunicación con los clientes como en todo lo relacionados con la explotación y el análisis de los datos mediante sistemas de inteligencia de datos, etc.

- La importancia de garantizar que las personas en situación de búsqueda activa de empleo pueden cotizar en los sistemas de seguridad social para la cobertura de diferentes riesgos. Las personas desempleadas de mayor edad no sólo carecen de ingresos laborales sino que, además, no generan derechos para percibir determinadas prestaciones contributivas, especialmente de vejez. En determinados países, sin embargo son las propias administraciones públicas las que financian las cotizaciones de estas personas, de forma que generan un derecho subjetivo a la percepción de prestaciones de carácter contributivo, en los mismos términos que las personas ocupadas.

### 1.3. Bibliografía general

- De la Rica, S. (2015). *Políticas activas de empleo: una panorámica*. Fedea Policy Papers - 2015/01.
- Dean, A. (2013). *Tackling long-term unemployment amongst vulnerable groups*. OCDE.
- Card, D., Kluver, J. y Weber, A. (2015). *What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations*, IZA DP, nº 9236.
- Carter, E. y Witworth, A. (2016). *Work activation regimes and well-being of unemployed people: rethoric, risk and reality of quasi marketization in the UK programme*. *Social Policy & Administration*.
- Emaus Fundación Social (2015). *Modelo Inclue: la apuesta por una atención de calidad en el ámbito de la inclusión social*. Emaus Fundación Social.
- Fernandez, G. (coord.). (2015). *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas*. Fundación FOESSA.
- SIIS (2012). *Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV*. Gobierno Vasco – Eusko Jaurlaritza.
- Pérez, B. *Rentas mínimas y políticas de activación*. *Documentación Social*, nº 143, 2006, pp. 77-92.
- Serrano Pascual, A. *Regulación supranacional y despolitización del trabajo: el caso del paradigma de la activación*. En: *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación*. Serie: Debate Social, nº 2. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009, pp. 259-289.
- Moreno, L. y Serrano, A. *Modelo social europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional*. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2, 2009, pp. 11-32.
- Van Berkel, R. y Valkenburg, B. *The individualisation of activation services in context*. En: *Making it personal. Individualising activation services in the EU*. Bristol, Policy Press, 2007, pp. 3-21.

## 2. INTEGRACIÓN DE SERVICIOS (VENTANILLA ÚNICA)

### 2.1. Justificación

Las dificultades sociales que presentan muchas de las personas desempleadas de larga duración hace que éstas sean usuarias de varios servicios públicos de forma simultánea (Bouget et al., 2015). De hecho, la atención a este grupo de población suele implicar, al menos, a los servicios públicos de empleo, los servicios del sistema de garantía de ingresos y, en algunos casos, también a los servicios sociales. Por otro lado, la mayor presencia de personas con importantes barreras de acceso al empleo entre este grupo de población hace que muchas veces sea necesario complementar las medidas de activación con la provisión de servicios sociales y otros servicios complementarios que aumenten la empleabilidad de las personas e incrementen la sostenibilidad de sus procesos de inserción socio-laboral (Minas, 2009).

Por eso, la búsqueda de una adecuada coordinación entre los principales servicios que atienden a esta población constituye un eje estratégico para mejorar la calidad de la atención prestada e incrementar la eficacia de las políticas públicas dirigidas a este grupo de población<sup>5</sup>. En la última década, la mayoría de los países europeos han llevado a cabo reformas dirigidas a integrar los servicios que atienden a los grupos de población con necesidades más complejas, precisamente, para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos y mejorar la calidad de los servicios prestados (Von Berkel y Borghi, 2008).

Por otro lado, tal y como señalan Von Berkel y Borghi (2008), los cambios en la gobernanza de las políticas de activación no representan una cuestión puramente institucional. El tipo de servicios de activación y las prestaciones que se incluyen en los mismos actuarán como mecanismo para determinar qué grupos de la población desempleada reciben una atención prioritaria, cuáles son marginados o relegados dentro del sistema, y cuáles directamente excluidos, ya sea porque no cumplen con los requisitos de acceso o porque el tipo de dispositivos de atención existentes no se adaptan ni a sus necesidades ni a sus capacidades. En este sentido, a la hora de atender a las personas desempleadas de larga duración es preciso diseñar servicios de atención que sean inclusivos y ofrezcan una atención integral a las personas, especialmente, a aquellas con mayores barreras de acceso al empleo. La creación de ventanillas únicas o servicios de atención integrados constituye una buena práctica en este sentido.

### 2.2. Definición

Los modelos de ventanilla única (*one stop shop*) son, en el ámbito de las políticas de activación, soluciones administrativas dirigidas a unificar o combinar la prestación de servicios de empleo, la gestión de prestaciones económicas –contributivas y no contributivas– y, a veces, también los servicios sociales en un único punto de atención para las personas desempleadas (Minas, 2014).

---

<sup>5</sup> En la actualidad, los problemas de coordinación entre los servicios sociales y los de empleo plantean problemas importantes para el adecuado funcionamiento de los programas de incorporación laboral. De acuerdo a Fernández et al. (2015), “si bien es cierto que la efectividad de la coordinación entre los niveles centrales y regionales del Servicio Público de Empleo ha mejorado (en parte, porque comparten espacios físicos y desarrollan un sistema de información común), la coordinación entre los servicios sociales y de empleo es débil debido a su dispersión entre distintos departamentos, las lógicas profesionales distintas, limitada interconexión y escaso intercambio de información. Esta distancia se alimenta además de las distintas lógicas institucionales de un servicio de empleo orientado al desempleo y unos servicios sociales orientados a la exclusión”.

La forma que esta idea ha tomado en la práctica varía entre los distintos países europeos, lo que hace difícil definir de forma detallada el concepto de ventanilla única a partir del contenido y la estructura de los servicios existentes en el contexto europeo. Minas (2014) propone una clasificación que establece dos grandes modelos de ventanilla única en el marco de las políticas de empleo en Europa.

- a) *Países donde los servicios integrados sólo abarcan a los servicios de empleo y los sistemas de protección económica o garantía de ingresos*

El principal objetivo de estos servicios es mejorar el acceso de las personas desempleadas de larga duración a los servicios de activación. En ese sentido, diversos estudios muestran que cuando la responsabilidad institucional del sistema de garantía de ingresos recae en instituciones alejadas de los servicios de empleo tiende a producirse una dualización de los sistemas de activación (Minas, 2014; Scharle, 2015). Esta dualización se debe a que las personas que perciben prestaciones económicas de base contributiva acceden a servicios de activación provistos por las oficinas de empleo, de mayor calidad y con un mayor volumen de recursos. Las personas que ya han agotado, o que nunca han sido titulares de una prestación de carácter contributivo, por su parte, son activadas con los recursos disponibles dentro del sistema de asistencia social o garantía de ingresos, que es el principal responsable de su activación.

Esto hace que la calidad y cantidad de los servicios de activación que las personas reciben sea muy diferente en cada caso. Además, la alta fragmentación del sistema de servicios sociales – los principales encargados de gestionar las ayudas de asistencia social y rentas de garantía de ingresos en muchos países–, incrementa la discrecionalidad en el tipo de medidas a las que acceden las personas desempleadas residentes en cada localidad o región. Este hecho contribuye aún más a la desigualdad y a la ineficiencia de los sistemas de activación dirigidos a la población desempleada de larga duración. Por eso, se recomienda promover la integración de los sistemas de garantía de ingresos y los servicios públicos de empleo o, al menos, fomentar una estrecha coordinación entre ambas instituciones.

- b) *Países donde los servicios integrados incluyen a los servicios de empleo, los sistemas de garantía de ingresos y los servicios sociales para personas desempleadas.*

Otros países han optado por un enfoque más comprehensivo, incluyendo también a los servicios sociales en el marco de los servicios integrados. Aunque los objetivos generales de los nuevos servicios son los mismos que en el caso anterior, la intención es que aquí la atención brindada sea integral y se adecúe a las necesidades de las personas desempleadas con importantes barreras de acceso al empleo. Este enfoque supone reconocer que la empleabilidad tiene un carácter más amplio que la mera adquisición de competencias, cualificaciones y una experiencia laboral reconocida, sino que deben contemplarse también las necesidades sociales de las personas desempleadas. Y es que, tal y como señala gran parte de la literatura que estudia la inclusión socio-laboral de los grupos vulnerables, si no se abordan estas barreras de acceso al empleo los objetivos laborales difícilmente podrán ser abordados adecuadamente. (Sirovátka y Sol, 2013; Dean, 2013; SIIS, 2012; Perkins, 2008).

Finalmente, a estos dos modelos cabría añadir una tercera modalidad que, aunque no puede considerarse una forma de ventanilla única desde el punto de vista gubernamental, actúa como tal para las personas desempleadas. Se trata de los servicios de activación operados por agentes colaboradores, esto es, agencias privadas que asumen parte de las funciones de activación desarrolladas por los servicios públicos de empleo como resultado de los procesos de externalización de servicios en el sector público. La idea es generar sistemas de activación que funcionen, en la medida de lo posible,

como un mercado, es decir, garantizando la competencia y la libre concurrencia entre operadores bajo la hipótesis de que ello llevará a la implementación de servicios de activación de mayor calidad y adaptados a los distintos perfiles de personas desempleadas. Algunas limitaciones de este modelo se discuten en el apartado 2.5. de este documento. Países como el Reino Unido y Holanda constituyen ejemplos paradigmáticos de este modelo (Bouget et al., 2015; Scharle, 2015; Minas, 2014; McQuaid, 2007).

Los resultados muestran que, en la práctica, algunos de estos agentes se han especializado en la atención a las personas desempleadas de larga duración. Las personas son derivadas a estos servicios cuando no han logrado obtener un empleo mediante los servicios de activación estandarizados y dirigidos al conjunto de la población, o bien han sido catalogadas como personas con especiales dificultades de acceso al empleo y derivadas a estos servicios especializados en atender a las personas con mayores dificultades de acceso al empleo. El sistema funciona de modo que los operadores privados reciben una cantidad económica por cada persona desempleada que atienden y que pueden utilizar para gestionar el itinerario de inserción socio-laboral de la persona de la forma que crean más conveniente. Es decir, se diseñan paquetes de activación individualizados, pero también se coordina la provisión de otro tipo de servicios necesarios para apoyar el proceso de inserción socio-laboral (servicios de cuidado, transporte, salud, etc.) de la persona. Esto permite ofrecer una atención integral que, como ya se ha dicho, constituye uno de los principales factores de éxito para la integración de las personas desempleadas de larga duración con mayores dificultades de acceso al empleo (Bouget et al., 2015).

### 2.3. Objetivos

Los objetivos de esta buena práctica para contribuir a la incorporación socio-laboral de las personas desempleadas de larga duración son los siguientes:

- Garantizar el acceso de las personas desempleadas de larga duración a los servicios de activación que precisan en igualdad de condiciones respecto al resto de la población en situación de desempleo.
- Garantizar que las personas desempleadas de larga duración reciben una atención integral que abarca la provisión coordinada de todos los servicios que precisan para desarrollar un itinerario de inclusión socio-laboral adaptado a sus necesidades y capacidades.
- Garantizar que las personas que agotan sus prestaciones por desempleo y cumplen con los requisitos exigidos para percibir una renta de garantía de ingresos u otro tipo de ayuda social acceden a este tipo de prestaciones.
- Mejorar el acceso de la ciudadanía a los servicios públicos, simplificando los recorridos institucionales de las personas usuarias dentro del sistema.

Por otro lado, también pueden distinguirse una serie de objetivos relacionados con la mejora de la eficacia y el funcionamiento de los sistemas de activación (Scharle, 2015; Minas, 2014; Mc Quaid, 2010):

- Mejorar la coordinación de los procesos de activación de las personas desempleadas de larga duración. La gestión integrada de los servicios de empleo y protección económica para personas desempleadas contribuye a resolver el dilema de la activación, entendido como la



necesidad de combinar la protección económica de estas personas con el establecimiento de los incentivos adecuados para fomentar su reincorporación al mercado de trabajo.

- Facilitar la coordinación, el intercambio de información y el establecimiento de sinergias entre distintos ámbitos de actuación de las políticas públicas. La integración de servicios permite compartir recursos, unificar servicios similares o prestar servicios complementarios y mejorar la comunicación entre las unidades del servicio. Esto genera una mayor eficiencia en el funcionamiento de los servicios públicos.
- Dar una respuesta integral a problemas de naturaleza multidimensional. Algunas personas desempleadas y, especialmente, aquellas que llevan mucho tiempo en una situación de desempleo, enfrentan numerosas barreras de acceso al empleo. Esto exige que su inserción socio-laboral sea abordada desde un enfoque integral que considere la globalidad de su situación a la hora de planificar una intervención. Los servicios integrados constituyen una solución a este problema. Además, facilitan la coordinación entre los/as profesionales que prestan los apoyos y servicios que necesita la persona, dando lugar a intervenciones profesionales más coherentes y eficaces.
- Reforzar la capacidad innovadora de los servicios e instituciones. La integración de servicios propicia la interacción y la colaboración entre profesionales especializados en distintos ámbitos de actuación y formaciones diversas. Esto permite el intercambio de conocimientos y habilidades que pueden ser incorporados al diseño de los servicios, la planificación y creación de nuevos programas, etc.
- Reducir los costes de transacción y evitar la duplicidad de servicios. Las personas desempleadas de larga duración suelen hacer uso de varios servicios públicos a la vez. Por lo tanto, proveer una atención integral e integrada a este grupo de población constituye una estrategia claramente coste-efectiva. Además de evitar que haya más de un profesional gestionando un mismo caso u ofreciendo un mismo servicio desde distintas instituciones, también se evita que se produzcan actuaciones profesionales descoordinadas o con resultados contradictorios y consecuencias negativas para las personas usuarias.

## 2.4. Implementación

El proceso de implementación de ventanillas únicas en Europa en el contexto de los sistemas de activación ha sido analizado en varias publicaciones (McQuaid, 2007; Taylor, 2009; Scharle, 2015). Las principales recomendaciones que estas publicaciones recogen para la creación de servicios integrados en el ámbito del empleo son las siguientes:

- a) *Evaluar la capacidad de los gobiernos y administraciones públicas implicadas para llevar a cabo las reformas y ajustar el alcance y diseño de las mismas al resultado obtenido*

La dificultad que conllevan las reformas institucionales hacen recomendable que su alcance y complejidad se adapten a la capacidad de gestión y a las condiciones de gobernabilidad vigentes en cada contexto. Para ello, deben evaluarse detenidamente las condiciones existentes antes de su diseño y puesta en marcha. Esto implica que hay que considerar:

- El grado de fragmentación y autonomía de las instituciones y agencias que conformarán los nuevos servicios integrados
- La capacidad técnica y los recursos humanos con los que cuentan todos los niveles de gobierno e instituciones implicadas en la reforma
- El volumen, las características y las necesidades de los grupos de población que serán atendidos en los nuevos servicios integrados;
- El tipo de sistemas de información y bases de datos utilizadas por cada una de las agencias que participarán en los nuevos servicios. Por un lado, es importante estudiar la cuestión legal relacionada con el intercambio de información confidencial sobre las personas usuarias. Por otro lado, también debe evaluarse la conveniencia de crear un sistema de información unificado para el funcionamiento y monitoreo de los nuevos servicios.

Scharle (2015) establece una clasificación de las reformas institucionales que se consideran exitosas, a partir de tres criterios vinculados a las condiciones de gobernabilidad en cada contexto: la eficiencia del aparato administrativo, el grado de centralización de la estructura administrativa y la diversidad de instituciones públicas y privadas implicadas en la provisión de los servicios de empleo y servicios sociales en cada país (ver Tabla 2). Esta autora recomienda utilizar como referente aquellas reformas que hayan tenido lugar en un contexto institucional similar al propio.

<b>Tabla 2. Ejemplos de reformas institucionales exitosas para la creación de servicios integrados de activación en el contexto europeo</b>			
	<b>Gobierno federal con una elevada autonomía local para implementar la reforma</b>	<b>Gobierno unitario con una elevada autonomía local para implementar la reforma</b>	<b>Gobierno unitario con una implementación centralizada de la reforma</b>
<b>Baja eficiencia del aparato administrativo</b>			Estonia
<b>Elevada eficiencia del aparato administrativo</b>	Alemania Austria	Dinamarca	Reino Unido Noruega Holanda
Fuente: Scharle, 2015			

Por último, dado que este tipo de reformas implican la transferencia de funciones y responsabilidades entre diversos niveles de gobierno, es importante remarcar que se debe actuar con cautela a la hora de transferir competencias desde el ámbito regional y central al ámbito local. Aunque el gobierno local tiene como valores añadidos la cercanía respecto a la ciudadanía y el conocimiento del contexto local, también es cierto que muchos municipios carecen de los recursos y la capacidad técnica necesaria para asumir competencias complejas y costosas como puede ser la inserción sociolaboral de las personas desempleadas de larga duración. En este sentido, McQuaid et al. (2007) enfatizan la importancia de que los niveles superiores de gobierno eviten transferir directamente competencias al ámbito local si no existe una clara evidencia de la capacidad y experiencia de éstos en la asunción de funciones similares.

En cualquier caso, cuando se decide transferir cualquier competencia al ámbito local deben establecerse también mecanismos de apoyo técnico y financiero para asumir las nuevas funciones, así como sistemas de monitorización y supervisión desde los niveles superiores de gobierno para garanti-

zar la transparencia y la eficacia en la implementación. Dinamarca constituye un buen ejemplo en dotar a los municipios de una gran autonomía para determinar las políticas de activación de las personas desempleadas, utilizando, a su vez, mecanismos de evaluación y rendición de cuentas que han servido para garantizar que las reformas se hacen de forma eficiente.

b) *Implementar las reformas de forma gradual o limitar su alcance a determinados grupos de población*

Esta recomendación responde a varios motivos (McQuaid, 2007; Scharle, 2015):

- La implementación gradual de las reformas permite que las administraciones se adapten de forma progresiva a los cambios y cuenten con más tiempo para cumplir con los nuevos requerimientos en términos de gestión, planificación y formas de provisión de los nuevos servicios.
- Poner en marcha proyectos piloto permite identificar fallos en el diseño de los nuevos sistemas, haciendo que éstos puedan ser corregidos con menor coste, tanto económico como por lo que respecta a una disminución de la calidad de los servicios prestados.
- Cuando la capacidad económica o de transformación estructural de las administraciones públicas es limitada, se recomienda limitar el uso de los servicios integrados a la atención de aquellos grupos de población que más puedan beneficiarse de los mismos.

Por ejemplo, la reforma llevada a cabo en el Reino Unido se caracteriza precisamente por la utilización de proyectos piloto en algunas áreas del país para conocer la efectividad del sistema, así como realizar evaluaciones integrales que permitan introducir mejoras en el diseño de los servicios. Además, también se dotó de cierta autonomía a las distintas regiones del país para que implementarán la reforma a medida que logran construir el consenso y la capacidad organizativa necesaria para su puesta en marcha (Scharle, 2015).

Por otro lado, en el caso finlandés, la estrategia adoptada ha sido dirigir los servicios integrados únicamente a las personas desempleadas de larga duración, reduciendo así de forma significativa el volumen de población atendida. Las oficinas del *Labour Force Service Centres* (LAFOS) en Finlandia prestan de forma integrada servicios de activación y servicios sociales a las personas desempleadas de larga duración. No obstante, debido a que la reforma únicamente ha implicado a este grupo de población, finalmente, no ha sido posible transferir también la gestión de las rentas de garantía de ingresos a estas oficinas. No obstante, sí asumen la función de asesorar y acompañar a las personas en sus procesos de solicitud y gestión de las prestaciones económicas.

c) *Garantizar que el personal recibe la cualificación necesaria para asumir sus nuevas funciones y se integra a la cultura organizacional del servicio*

Los procesos de integración de servicios conllevan cambios en las funciones, y en la complejidad y alcance de las situaciones que deben ser atendidas por los y las profesionales que trabajan en ellos. Esto supone que las cualificaciones y la formación requerida pueden variar de forma sustancial a raíz de la reforma. De acuerdo a la literatura analizada, uno de los principales aspectos que suele descuidarse durante la implementación de las reformas es la capacitación del personal para asumir las nuevas funciones.

Uno de los problemas que se considera especialmente grave es la poca importancia que se concede a la capacitación de las personas responsables de la primera atención y que ejercen la función de derivar a las personas usuarias a otros servicios más especializados. Dado que estas personas actúan como un filtro de acceso, es imprescindible que tengan un buen conocimiento de los servicios disponibles, los itinerarios de atención establecidos y los criterios a utilizar para determinar el tipo de servicio al que debe acceder la persona.

Sin embargo, el tipo de capacitación que hace falta no sólo remite a las características del servicio, sino también de las personas usuarias. Por ejemplo, en el Reino Unido, una de las principales limitaciones identificadas durante la implementación de la reforma fue que el personal encargado de recibir a las personas usuarias desconocía como trabajar con personas con necesidades complejas, dado que este grupo de población no acudía previamente a los centros públicos de empleo. Como resultado, se dio un mal servicio a estas personas y, además, se realizaron diagnósticos y valoraciones de la empleabilidad que no se ajustaban adecuadamente a las características y situaciones de éstas. No obstante, debido a la alta calidad del sistema de monitoreo y evaluación de la reforma en el Reino Unido este problema fue rápidamente detectado y solventado.

También en Noruega se detectaron dificultades similares. En este caso, la reforma actuó reduciendo la necesidad de personal especializado, pero incrementó, sin embargo, el volumen de personal con habilidades y conocimientos generales requerido. En cualquier caso, ambos ejemplos muestran la importancia de evaluar con detalle los perfiles profesionales y las cualificaciones requeridas para desempeñar cada puesto de trabajo dentro de los nuevos servicios y que se deben diseñar planes de formación y recualificación del personal que se ajusten a las nuevas necesidades detectadas.

Otra cuestión clave que emerge en las evaluaciones de las reformas realizadas en Europa se refiere a la importancia de crear una cultura organizacional propia en los nuevos servicios. Algunos de los principales obstáculos identificados en las reformas implementadas se deben a que el personal de los servicios integrados mantiene las mismas visiones, valores y formas de trabajar utilizadas previamente.

Si se tiene en cuenta la diferencia en las culturas organizacionales que suelen existir entre los servicios de empleo y los servicios sociales, se puede comprender la importancia de crear y difundir una cultura organizacional asociada al nuevo servicio. El caso de Alemania se considera un ejemplo exitoso en este sentido: la idea de que todas las personas tienen derecho a la activación y deben ser apoyadas en sus respectivos procesos de inserción socio-laboral era una idea completamente ajena al antiguo servicio público de empleo; las evaluaciones realizadas muestran, sin embargo, un importante consenso entre el personal de los nuevos servicios con relación a esta cuestión (Scharle, 2015).

d) *Monitorizar los resultados de las reformas y establecer un sistema de evaluación continuada de las mismas*

La monitorización temprana de las reformas y el funcionamiento de los nuevos servicios es un factor clave para identificar las posibles ineficiencias y defectos en el diseño de los servicios integrados. La evaluación implementada debe ser comprensiva y abarcar todas las fases del proceso. Además, en el proceso de evaluación deben participar todos los actores implicados en la reforma, incluidos el personal encargado de los servicios, las personas usuarias u otros actores externos como los empleadores o los agentes privados que prestan servicios de empleo, por ejemplo. En el contexto europeo las reformas del Reino Unido y Dinamarca representan casos con unos buenos sistemas de monitorización y seguimiento de las reformas. Los casos de Polonia y Estonia, sin embargo, pueden considerar-

se reformas con una débil evaluación, lo cual ha dado lugar a importantes ineficiencias durante el proceso de implementación.

Además, es importante también que los indicadores empleados para evaluar el funcionamiento y la calidad de los nuevos servicios reflejen de la forma más fiel posible los objetivos y métodos de trabajo utilizados en la nueva agencia. Finalmente, tal y como se expone más adelante, permitir un elevado grado de flexibilidad a las oficinas locales para el diseño y la provisión de medidas de activación parece ser uno de los factores de éxito asociados a las reformas implementadas. Sin embargo, es importante que esta descentralización se acompañe de mecanismos de evaluación de resultados y rendición de cuentas. Así, una de las funciones que deberían retener los niveles de gobierno central o regional es el papel de agente supervisor del sistema.

Además de las recomendaciones generales que se han mencionado, en su investigación sobre la integración de servicios sociales y e empleo en Europa, Munday (2007) identifica una serie de factores de éxito en los procesos de creación de cualquier tipo de servicio integrado. En la siguiente tabla se detallan dichos factores y se especifica en qué fase del proceso de planificación de las políticas públicas debe considerarse cada uno de ellos (ver Tabla 3).

<b>Tabla 3. Factores de éxito en los procesos de creación de servicios integrados</b>		
<b>Fase del ciclo de planificación de políticas públicas</b>	<b>Factor de éxito</b>	
Fase previa: justificación de la reforma y construcción de consenso	Clarificar, exponer y divulgar cuáles han sido las razones por las cuales se ha generado la iniciativa de establecer servicios integrados en ese área de actuación	
	Llevar a cabo un proceso inclusivo, abierto y transparente de consulta con todos los agentes implicados en el proceso y, especialmente, con las personas usuarias de los propios servicios.	
	Considerar y evaluar de forma detallada los argumentos en contra del proceso de integración que sostiene cada agente social implicado en la implementación de la reforma	
	Garantizar que el personal técnico y político responsable de las organizaciones implicadas se compromete con el proceso de reforma y tiene la voluntad de priorizar los intereses comunes de los nuevos servicios integrados sobre los de sus respectivas organizaciones	
Fase de diseño	Llevar a cabo un estudio de viabilidad en el que se identifiquen, claramente, cuáles son las ventajas e inconvenientes de llevar a cabo el proceso de integración tal y como se prevé. Este estudio debe incluir: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Un proyecto piloto</li> <li>b. Un estudio sobre las expectativas de los agentes sociales implicados en la reforma</li> <li>c. Un análisis de los resultados esperados</li> <li>d. Una evaluación de los costes implicados</li> </ul>	
	Definir de antemano la metodología y los indicadores que se utilizarán para monitorizar y evaluar los resultados de la reforma. Lo más conveniente es diseñar un nuevo sistema de indicadores y gestión de la información para la nueva organización, ya que, los sistemas vigentes en los servicios preexistentes difícilmente reflejaran adecuadamente los objetivos y procesos de trabajo del nuevo servicio.	
	<i>Financiación</i>	Establecer incentivos económicos y administrativos adecuados para potenciar la cooperación entre todas las agencias implicadas en la prestación de servicios.
	<i>Personal</i>	Establecer una distribución equitativa de poder entre los profesionales de las distintas organizaciones que participan en la provisión de los nuevos servicios integrados
		Asegurarse de que todo el personal recibe una formación adecuada y suficiente para desarrollar sus funciones en el marco de los nuevos servicios y responder a la complejidad de las tareas asumidas
		Garantizar que el personal técnico y político responsable de cada una de las organizaciones recibe una formación adecuada para liderar la reforma
Fase de implementación	<i>Planificación / gobernanza</i>	Implementar la reforma de forma progresiva, garantizando la sostenibilidad de la financiación, así como la capacidad interna de las organizaciones para adaptarse al proceso de reforma
	<i>Financiación</i>	Establecer un sistema de financiación de los servicios que sea sostenible y establezca una distribución equilibrada del esfuerzo económico que realiza cada una de las agencias o entidades involucradas en la financiación de los nuevos servicios
	<i>Recursos humanos</i>	Difundir una cultura organizacional común, con principios de actuación (visión, misión y valores de la organización) compartidos y consensuados por todo el personal
		Definir un modelo de atención e intervención con las personas usuarias consensuado entre todas las partes y garantizar que todo el personal lo conoce
		Identificar claramente las responsabilidades asignadas a cada figura profesional del servicio y hacer explícitas las relaciones y jerarquías que se establecen entre ellas y las funciones que desempeñan
Fuente: Elaboración propia a partir de Munday (2007).		

No obstante, tal y como ya se ha explicado, no siempre resulta conveniente crear servicios integrados orientados al conjunto de la población desempleada. Munday (2007) enfatiza que el nivel de integración o cooperación institucional debe responder a la naturaleza y las características del problema que se pretenda abordar. Partiendo de este planteamiento, los países europeos han optado por desarrollar distintas estrategias dirigidas a mejorar el acceso de las personas desempleadas de larga duración a los sistemas de activación. En la Tabla 4 se resumen las principales soluciones adoptadas, que se distinguen entre sí en base a dos criterios. Por un lado, algunos son servicios dirigidos al conjunto de la población desempleada, mientras otros sólo atienden a un segmento de la misma. Por otro lado, cada país ha optado por incluir diferentes servicios dentro de las agencias integradas (servicios de empleo, servicios sociales, sistema de garantía de ingresos). La externalización de los servicios de activación constituye también una solución a tener en cuenta como una posible variante de servicios integrados para las personas con mayores dificultades de acceso al empleo.

<b>Tabla 4. Características de los servicios sociales integrados en los distintos países europeos</b>	
<i>Tipo de servicio integrado</i>	<i>Ejemplos</i>
Países que han integrado los servicios de empleo de base contributiva y no contributiva para atender a todas las personas desempleadas	Dinamarca
Países que han integrado los servicios públicos de empleo y los sistemas de protección económica	
- <i>Servicios de activación prestados fundamentalmente por los servicios públicos de empleo</i>	Francia
- <i>Servicios de activación prestados por los servicios públicos de empleo y proveedores privados</i>	Reino Unido
- <i>Servicios de activación prestados fundamentalmente por proveedores privados</i>	Holanda
Países que han integrado los servicios de empleo, los servicios sociales y los sistemas de protección económica para todas las personas desempleadas	Noruega Alemania
Países que han integrado los servicios de empleo y los servicios sociales solo para las personas desempleadas de larga duración	Finlandia
Fuente: Elaboración propia a partir de McQuaid (2007) y Scharle (2015)	

## 2.5. Evaluaciones, impacto y resultados

Pese a que hay numerosos documentos que analizan de forma descriptiva la creación de servicios integrados en el contexto europeo, existen pocas evaluaciones integrales de las reformas implementadas y, sobre todo, hay pocos datos de carácter cuantitativo que permitan medir el impacto de estas reformas sobre las oportunidades de empleo de las personas desempleadas (McQuaid, 2007). Sin embargo, en los casos en que existen datos los estudios muestran que el establecimiento de los servicios integrados ha mejorado el acceso de las personas desempleadas de larga duración a los servicios y programas de activación, así como a los sistemas de protección económica. Sin embargo, esta mejora en el acceso a los sistemas no siempre se traduce en una mejora de las oportunidades de empleo en el mercado de trabajo ordinario.

En cualquier caso, los estudios realizados permiten identificar limitaciones y aciertos en las reformas implementadas, así como algunos factores de éxito en los procesos de integración de los servicios sociales y de empleo:

- La creación de programas de apoyo y capacitación para los gobiernos locales y las organizaciones proveedoras de servicios de activación. El objetivo de estos programas es asesorar y capacitar a los agentes implicados en el sistema de activación para que desempeñen las funciones que les han sido asignadas de forma adecuada y, a poder ser, siguiendo unas mismas líneas o directrices. Además, también pueden servir como centros de diseminación de buenas prácticas y de impulso a la innovación en el ámbito de la activación de las personas desempleadas. Su gestión e implementación corresponde, en principio, al gobierno regional o central, que asume así parte de su tarea de regulación del sistema. Un ejemplo de este tipo puede encontrarse en Holanda, donde el gobierno central ha puesto en marcha servicios de apoyo y asesoría a través de los “centros de expertos”.
- Allí donde las reformas exigen la cooperación entre distintos niveles de gobierno que mantienen la competencia sobre alguno de los servicios que se quiere integrar, parece conveniente apostar por la adhesión voluntaria de las instituciones locales a participar en los nuevos servicios integrados. Sin embargo, este procedimiento debe combinarse con el establecimiento de incentivos financieros y administrativos que fomenten la colaboración institucional para que la reforma sea progresivamente implementada. La adhesión voluntaria incrementa el grado de legitimidad de la reforma y facilita su implementación, aunque también se corre el riesgo de incurrir en desigualdades territoriales en el acceso a los servicios. El caso finlandés constituye un ejemplo de este tipo, ya que, los cambios legislativos implementados obligaban a los municipios a sufragar la mitad de los costes de activación de las personas desempleadas de larga duración en caso de que no quisieran establecer los servicios integrados dirigidos a atender a este grupo de población. Así, ante la perspectiva de tener que sufragar los costes generados por una organización ajena a su nivel de gobierno muchos municipios prefirieron prestar los servicios de forma conjunta.
- Garantizar la flexibilidad en el diseño y la provisión de los servicios de activación en el ámbito local, estableciendo al mismo tiempo sistemas de monitorización y evaluación que garanticen la rendición de cuentas de forma periódica. Las reformas que presentan un mayor grado de descentralización permiten que los servicios integrados se adapten mejor al contexto local, creando programas de activación que se adaptan mejor a las características de las personas desempleadas y el mercado de trabajo local. En este sentido, puede observarse como el Reino Unido, que había optado por un sistema centralizado en el que las oficinas locales estaban sujetas a los criterios de monitorización y evaluación establecidos por un comité nacional, ha modificado su sistema de provisión de servicios de activación para hacerlo más flexible e individualizar la atención a las personas desempleadas. Actualmente, este país ha implementado un sistema de control de las oficinas locales basado en resultados y que deja mayor capacidad de decisión a los/as profesionales de los servicios para decidir sobre el tipo de medidas de activación que precisan las personas desempleadas.

En cuanto a ejemplos de limitaciones e ineficiencias en las reformas realizadas, cabe mencionar las siguientes:

- En los sistemas que han optado por externalizar sus servicios de activación (Holanda, Reino Unido) se constata la necesidad de establecer estrategias adecuadas de regulación de los mercados creados. En Holanda, la desregulación de los servicios de activación tenía como objetivo garantizar el acceso al mercado de todos los proveedores por igual, posibilitando la libre competencia. Sin embargo, el sistema generó un mercado excesivamente fragmentado, caracterizado por una alta competitividad que lleva a las empresas a homogeneizar sus medidas y servicios de activación con el objetivo de maximizar sus ingresos, dando lugar



a un descenso en la calidad de los servicios. Por otro lado, el alto número de proveedores genera una gran carga burocrática, tanto para los municipios que deben comprar los servicios como para las empresas que los prestan. Finalmente, la necesidad de lograr oportunidades de empleo para los clientes hace que muchas empresas de colocación recurran a los mismos empleadores, lo cual también introduce ineficiencias en el sistema, ya que duplica las acciones y termina por representar una carga para los empleadores. El Reino Unido representa un ejemplo de cómo superar este tipo de dificultades. En este caso, cada área del territorio es asignada a un único proveedor oficial de servicios, quien, a su vez, subcontrata a otros agentes privados en el área asignada. Este sistema permite retener un mayor control por parte del proveedor principal sobre las actividades de las empresas subcontratadas, al tiempo que limita el número de agentes privados que operan en la prestación de servicios de activación en cada zona (McQuaid, 2007).

- En Finlandia se ha diseñado un sistema en el que las oficinas de atención a las personas desempleadas de larga duración (LAFOS) colaboran estrechamente con empleadores que ofrecen oportunidades de empleo en empresas de inserción social situadas en el ámbito local (mercados transicionales de empleo). Sin embargo, los resultados muestran que esta estrategia no está logrando incrementar la tasa de acceso de estas personas al mercado de trabajo primario, sino que las personas quedan atrapadas en este mercado secundario mientras participan en sucesivos programas de activación. En este sentido, Arnkil (2014) señala la falta de experiencia previa de los gobiernos locales en la provisión de las políticas de activación como uno de los factores que explican el fracaso de esta estrategia, ya que, muchos municipios han creado oportunidades de empleo que no reúnen la calidad necesaria y que no están alineadas con el tipo de cualificaciones demandadas en el mercado de trabajo local y regional. Este autor también apunta a la insuficiencia de los recursos económicos destinados a crear y sostener estos mercados transicionales de empleo, lo que dificulta que pueda mejorarse la calidad de los mismos.

## 2.6. Bibliografía

- Arnkil, R. 2004. [The Active Labour Market Policy Reform. The Second wave](#). Final report. European Commission-DG EMPL-Peer Review Programme of the EES, ÖSB/IES, Vienna.
- Bouget, D. et al. (2015). *Integrated support for the long-term unemployed in Europe. A study of national policies*. Luxemburgo: Comisión Europea.
- McQuaid et al. (2007). [Best Practice in Inter-Agency Co-Operation on Employability](#). Department for Employment and Learning Northern Ireland. Employment Research Institute.
- Minas, R. (2014). One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? *International Journal of Social Welfare. Special Issue: Lost in Activation? The Governance of Activation Policies in Europe*. Vol. 23, Issue Supplement, p. 40–53.
- OECD (2015), [Integrating Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery](#). OECD Publishing, Paris.
- Scharle, A (2015). Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery. Part II. Country case studies. Luxemburgo. Comisión Europea y Budapest Institute.

- Taylor, A. (2009). [\*Good Practices in Providing Integrated Employment and Social Services in Central and Eastern Europe\*](#). Draft Report to ILO.
- Van Berkel, R. y Borghi, V. (2008). *Introduction: the governance of activation*. *Social Policy and Society*, vol. 7, nº 3, 2008, pp. 331-340.

### 3. SISTEMAS DE VALORACIÓN INDIVIDUALIZADA Y PERFILADO DE LAS PERSONAS USUARIAS (PROFILING)

#### 3.1. Justificación

El diseño de estrategias eficaces para lograr la inclusión socio-laboral de las personas desempleadas de larga duración pasa por considerar la posición de éstas respecto al mercado de trabajo, no solo desde un punto de vista colectivo, sino también individual. No obstante, el diseño de programas y medidas de activación a menudo recurre al uso de criterios o categorías generales –definidas en función del género, la edad, el origen, la cualificación o la experiencia laboral previa– como forma de clasificación y asignación de las personas desempleadas a las medidas de activación existentes. En ausencia de diagnósticos individualizados, esto supone asumir, que todas las personas presentan necesidades similares de activación. Si bien es cierto que las personas que se sitúan en una misma categoría sociodemográfica presentan barreras –y también ventajas– comunes a la hora de acceder al mercado de trabajo, también es cierto que la intensidad de dichas barreras y las capacidades y recursos con los que cuentan las personas para hacerles frente son muy diversas en cada caso.

En el ámbito de las políticas de activación existe una tendencia creciente a evaluar de forma sistemática e individualizada la empleabilidad de las personas, con el objetivo de adaptar los itinerarios de inserción socio-laboral y su intensidad a las características y necesidades de cada persona usuaria. Esta estrategia persigue tres objetivos diferenciados:

- Por un lado, la individualización de la atención y la adaptación de las respuestas a la situación específica de las personas.
- Por otro lado, el ajuste de las intervenciones a las necesidades de las personas genera una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, ya que, si cada persona recibe el tipo y la cantidad de apoyos que precisa, se evita el despilfarro de recursos que supone atender a personas que serían capaces de encontrar un empleo por sí mismas o que sólo requieren apoyos de baja intensidad. Esto permite garantizar que las personas que precisan de intervenciones más complejas contarán con los recursos necesarios para ser atendidas.
- Finalmente, el uso de estas herramientas de valoración posibilitan las intervenciones tempranas. Es decir, permiten identificar a las personas con una baja empleabilidad y que tienen, por lo tanto, una mayor probabilidad de llegar a ser personas desempleadas de larga duración. El objetivo de las intervenciones tempranas es que las personas no tengan que esperar un tiempo innecesario para recibir la atención que precisan, sino que ésta se les asigne en base a su valoración inicial. Ello presenta también una ventaja potencial desde el punto de vista de la reducción del gasto público, ya que, si se logra reducir el tiempo que estas personas permanecen en una situación de desempleo con los servicios de activación y apoyos necesarios, puede reducirse el gasto destinado al pago de prestaciones económicas y subsidios por desempleo.

Finalmente, una última ventaja asociada a clasificar a las personas desempleadas según su nivel de empleabilidad es evitar que se produzcan los efectos de *creaming* y *parking*, según el nombre que la literatura anglosajona da a estos fenómenos. Ambos términos están estrechamente relacionados entre sí –son en cierta forma el anverso y el reverso de la misma situación– y hacen referencia a la

circunstancia en que las personas más empleables son las que acceden en mayor medida a los recursos de activación existentes (*creaming*), mientras las personas con una menor empleabilidad quedan excluidas de los programas de activación debido a la existencia de mecanismos informales de discriminación y estructuras de incentivos que favorecen que los agentes de empleo prioricen el acceso de las personas que más fácilmente pueden incorporarse al mercado de trabajo a los programas de activación existentes. Este hecho contribuye a prolongar todavía más la situación de desempleo de las personas con mayores barreras de acceso al empleo (*parking*).

La introducción de estos sistemas de perfilado y segmentación de las personas desempleadas ofrece distintas posibilidades para prevenir este tipo de situaciones. Por ejemplo, en Francia, las personas desempleadas a las que se atribuyen múltiples barreras de acceso al empleo son atendidas por gestores de caso especializados, que únicamente se encargan de atender a este perfil de personas usuarias. Este sistema previene la discriminación en dos sentidos. Por un lado, se garantiza que las personas reciben una atención especializada, dado que el personal que los atiende conoce en profundidad el tipo de problemas y necesidades de este grupo de población y cuenta con las estrategias necesarias para hacerles frente. Por otro lado, estos profesionales atienden un número de casos significativamente inferior que los responsables de caso que atienden a personas con una mejor empleabilidad. Esto es, el establecimiento de distintas categorías de personas desempleadas permite también incorporar en los sistemas de planificación y evaluación de los servicios criterios que reflejen el mayor volumen de recursos necesario para atender a las personas más alejadas del mercado de trabajo.

Además, conocer el número de personas desempleadas que se ubican en cada una de las categorías de empleabilidad definidas puede facilitar la planificación de recursos y ayudar a identificar tendencias de evolución en la composición del colectivo de personas desempleadas de un territorio de forma fácil y rápida. No obstante, tal y como se verá más adelante, estos sistemas introducen también distintos sesgos que pueden dar lugar a errores en la clasificación de las personas desempleadas. Esto implica que son sistemas que deben ser diseñados con precisión y utilizados con cautela.

### 3.2. Definición

Los instrumentos de valoración de la empleabilidad son herramientas dirigidas a identificar las habilidades, conocimientos, actitudes y características personales relevantes para el mercado de trabajo de las personas desempleadas con el objetivo de evaluar sus posibilidades de inserción socio-laboral y definir el tipo de medidas de activación y otros apoyos que la persona necesita para reincorporarse al empleo. Por otro lado, desde el punto de vista de la administración públicas, son herramientas que sirven para asignar y distribuir recursos entre las personas usuarias, en la medida en que la valoración de la empleabilidad determina en muchos países el abanico de medidas de activación a las que pueden acceder las personas desempleadas. Desde el punto de vista de la gestión de recursos, el objetivo de estos instrumentos es poder destinar más recursos a atender a las personas que más lo necesitan, dejando a las demás con apoyos de menor intensidad.

En cuanto al tipo de herramientas implementadas, existe una gran variabilidad en los diversos países de nuestro entorno. Los métodos utilizados divergen entre sí, por un lado, en la complejidad y la cantidad de datos que utilizan para la elaboración de las valoraciones y, por otro lado, en el nivel de discrecionalidad con el que cuentan los y las profesionales de los servicios de empleo para decidir a qué categoría o nivel de empleabilidad asignan a las personas. Hay algunos sistemas que sólo reúnen información sobre las principales características sociodemográficas de las personas (edad, género, cargas familiares, nivel educativo) y aspectos relevantes de su experiencia laboral y formativa (duración de la situación de desempleo, titulaciones, experiencia laboral, etc.). Otros modelos, sin embar-

go, optan por hacer una evaluación comprensiva de la empleabilidad de las personas, incluyendo una valoración de sus competencias generales y transversales, así como aspectos vinculados a sus actitudes, motivación y comportamiento, tanto en el lugar de trabajo, como en el proceso de búsqueda de empleo (ver Tabla 5).

<b>Tabla 5. Flujo de información entre las personas desempleadas y los servicios públicos de empleo</b>		
Nivel de complejidad de la información utilizada		
<i>Información sociodemográfica básica</i>	<i>Información sobre empleo y formación</i>	<i>Información compleja</i>
Edad Género Nivel educativo Cargas familiares	Situación laboral Tiempo que la persona lleva en situación de desempleo Cualificaciones	Habilidades sociales Habilidades prácticas ( <i>competencias transversales</i> ) Comportamientos / Actitudes Estado de salud
Fuente: Loxha y Morgandi, 2014		

En cuanto a la mayor o menor discrecionalidad de los gestores de caso, en la mayoría de países la utilización de herramientas estadísticas o estandarizadas de evaluación de la empleabilidad se combina con el criterio de los y las profesionales de los servicios de empleo, que son quienes continúan teniendo la última palabra en la valoración de las personas desempleadas. Los documentos que han analizado la implementación de este tipo de herramientas en los países de nuestro entorno han identificado cuatro grandes tipos de sistemas o enfoques aplicados para su construcción (Barnes and Wright, 2015; Loxha y Morgandi, 2014). A continuación, se explican las principales características de cada enfoque y en la Tabla 6 se recogen las ventajas e inconvenientes asociados a cada uno de ellos.

*a) Clasificación en base a criterios de elegibilidad*

En este tipo de enfoques, las personas desempleadas son clasificadas en base a sus características sociodemográficas (progenitores con hijos/as a cargo, personas con problemas de salud, personas jóvenes, etc.) u algún otro criterio como, por ejemplo, el tiempo que llevan en una situación de desempleo. En este caso, las personas acceden a los programas de activación en base al cumplimiento de los requisitos establecidos, por lo que este sistema no es en sí mismo una metodología de evaluación, sino un sistema de segmentación de las personas en situación de desempleo. En este tipo de sistemas, sin embargo, los diagnósticos individuales tiene lugar una vez que las personas han accedido a los programas de activación correspondientes.

*b) Clasificación basada en el criterio de las personas responsables de caso*

Este tipo de herramientas se basan en la realización de entrevistas en profundidad con las personas desempleadas por parte los gestores de caso. Durante el proceso de entrevista se evalúan las posibilidades de reincorporación al mercado de trabajo y se identifican las barreras de acceso al empleo. Es, en principio, una metodología que se basa en la experiencia y el conocimiento de los y las profesionales de los servicios de empleo y en el criterio subjetivo de éstos. No obstante, este tipo de sistemas, a veces, también aplican herramientas cualitativas que guían y apoyan la toma de decisiones de los responsables de caso.

c) *Utilización de herramientas estadísticas*

Este tipo de herramientas se basa en el uso de modelos estadísticos de regresión o de análisis multivariado en el que se recurre a una serie de variables individuales para predecir el tiempo aproximado de duración del periodo de desempleo de las personas e identificar así a las personas susceptibles de caer en una situación de desempleo de larga duración. De acuerdo a la documentación analizada, los modelos estadísticos han demostrado ser eficaces en predecir el tiempo aproximado que una persona permanecerá desempleada, pero no resultan tan eficaces a la hora de identificar las barreras de acceso al empleo de las personas y el tipo de apoyos que precisan desde los sistemas de activación. El objetivo principal de estas herramientas es posibilitar las intervenciones tempranas con un coste relativamente menor al de los sistemas de evaluación comprensiva, los cuales requieren más tiempo para ser aplicados por los gestores de caso.

d) *Utilización de herramientas estadísticas combinadas con el criterio de las personas responsables de caso*

En este caso, la utilización de herramientas estadísticas se combina con el criterio de las personas responsables de caso, que son quienes en última instancia deciden la categoría a la que se asignará a la persona desempleada. Tal y como ya se ha dicho, esta es la tendencia predominante en el contexto europeo y algunas evaluaciones realizadas han demostrado que esta metodología es la que resulta más eficiente a la hora de lograr un buen ajuste entre la persona y las medidas de activación que se le ofrecen.

**Tabla 6. Sistemas de evaluación de la empleabilidad y clasificación de las personas desempleadas**

Enfoque	Criterio principal	Ventajas	Inconvenientes
Responsable de caso	Cualificación / experiencia del personal	- Énfasis en las necesidades individuales de la persona desempleada	- Evaluación subjetiva - Uso intensivo de recursos humanos
Criterios de elegibilidad	Tiempo de desempleo	- Simplicidad del mecanismo: - No requiere el uso de recursos humanos - Bajo coste de implementación	- Ignora la heterogeneidad del colectivo de personas desempleadas - Impide la intervención temprana
	Características sociodemográficas	- Simplicidad del mecanismo: - No requiere el uso de recursos humanos - Bajo coste de implementación	- Ignora la heterogeneidad del colectivo de personas desempleadas - Puede implicar la asignación de recursos a personas que no los necesitan
Herramientas estadísticas	Datos estadísticos	- Criterio de clasificación objetivo y estandarizado - Cuantificación del riesgo individual de desempleo - Posibilita la intervención temprana	- La baja calidad de los datos puede generar errores en el diagnóstico - Los cambios en la dinámica de la economía y el mercado de trabajo reducen la capacidad predictiva de los modelos - Alto coste de implementación y mantenimiento
Combinación entre el uso de herramientas estadísticas y el criterio de los/as responsables de caso	Datos estadísticos y cualificación del personal	- Permite orientar el criterio de los/as profesionales; - Reduce los errores de diagnóstico de las herramientas estadísticas; - Obtiene mayor aceptación por parte de los/as profesionales, teniendo en cuenta su criterio y experiencia;	- Si el sistema no está bien regulado, los/as profesionales pueden ignorar sistemáticamente los resultados de la herramienta estadística y aplicar su propio criterio;

Fuente: Elaboración propia a partir de Barnes y Wright (2015) y Loxha y Morgandi (2014).

### 3.3. Objetivos

Los objetivos de este tipo de iniciativas pueden analizarse desde dos puntos de vista, el de los efectos sobre los procesos individuales de activación y los resultados de cara a la gestión y planificación de servicios.

Por lo que respecta a los procesos de incorporación socio-laboral de las personas desempleadas, los objetivos son:

- Adecuar las medidas de activación y los itinerarios de inserción socio-laboral al perfil y las necesidades de las personas desempleadas.
- Identificar a las personas que más pueden beneficiarse de una intervención temprana y garantizar su acceso a los recursos de activación desde un primer momento.

- Facilitar que las personas desempleadas identifiquen claramente cuáles son el tipo de apoyos y medidas de activación a las que pueden acceder.
- Fomentar la corresponsabilidad de las personas respecto a su proceso de integración laboral, prestando apoyos y diseñando itinerarios de activación individualizados.

Con relación a la gestión y planificación de los servicios de activación para personas desempleadas, los objetivos son:

- Incrementar la eficiencia en el uso de los recursos de activación, asegurando un buen encaje entre las necesidades de las personas desempleadas y el tipo de medidas de activación a las que acceden.
- Contribuir a la planificación operativa de los servicios públicos de empleo, por ejemplo, ajustando las cargas de trabajo de los profesionales en función de la intensidad del apoyo que requieren los distintos perfiles de personas desempleadas o aportando información para prever las necesidades de personal a partir de la dificultad que presentan los casos atendidos en cada oficina local.
- Mejorar la información disponible sobre el mercado de trabajo local, las necesidades formativas de la población en situación de desempleo y la eficacia de las medidas y programas de activación implementados. Dado que la implementación de estas herramientas implica la recogida de información de forma periódica y sistemática, su utilización para mejorar el funcionamiento del sistema de activación y los servicios públicos de empleo también supone una ventaja añadida.

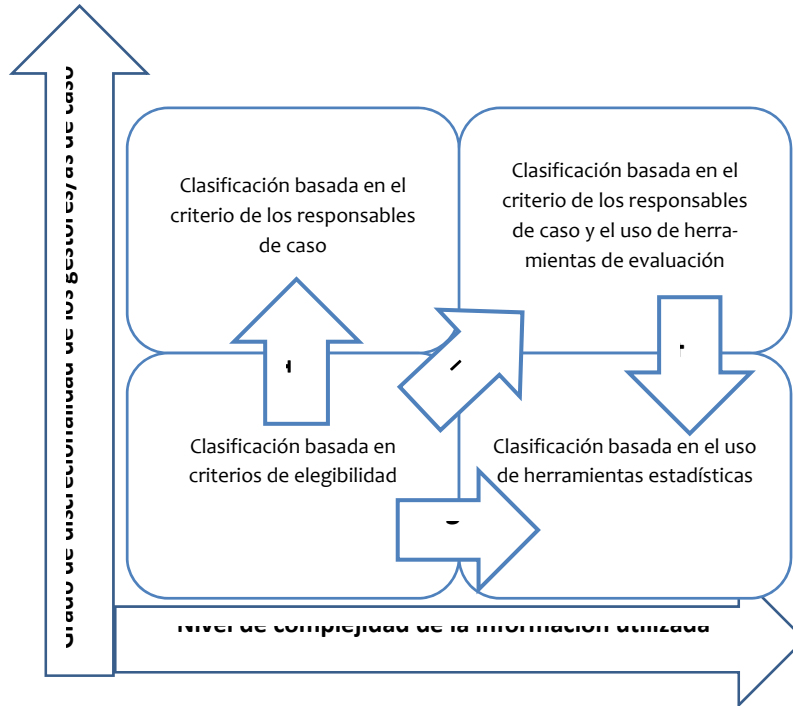
### 3.4. Implementación

Aunque las ventajas de establecer un sistema de valoración de la empleabilidad son múltiples, el coste económico asociado a su creación y mantenimiento es un factor que debe tenerse muy en cuenta a la hora de implementarlos (Barnes y Wright; 2015).

Loxha y Morgani (2014) incluyen en su trabajo un esquema orientado a guiar la toma de decisiones por parte de los responsables de los servicios públicos de empleo para decidir qué tipo de sistema conviene más adoptar teniendo en cuenta el tipo de recursos y la información que resulta más accesible en cada contexto.



**Figura 1. Árbol de decisión para pasar de un sistema básico a un sistema avanzado de evaluación de la empleabilidad y clasificación de las personas desempleadas**



Cursos de acción en el proceso de toma de decisiones:

- 1) Invertir en recursos humanos y contratar más personal
- 2) Invertir en recursos humanos y en obtener información de calidad de forma regular
- 3) Invertir en la adquisición de datos y actualizar éstos de forma periódica
- 4) Posible resistencia de los trabajadores de los servicios públicos de empleo a la implantación del sistema

Fuente: Loxha y Morgandi, 2014

Por otro lado, la literatura existente señala una serie de factores que deben tenerse en cuenta durante el diseño e implementación de las herramientas de valoración de la empleabilidad y clasificación de las personas desempleadas para que su implementación sea exitosa:

- a) *Establecer claramente el objetivo de los sistemas de valoración de la empleabilidad en el marco de las políticas de empleo*

El papel que los instrumentos de perfilado y valoración de la empleabilidad desempeñan en el marco de las políticas de activación difiere de forma sustancial en función de la arquitectura institucional del sistema, así como de las características del mercado de trabajo local y los retos que éste impone a los servicios públicos de empleo. En base a las distintas experiencias puestas en práctica en el contexto internacional, pueden distinguirse tres grandes funciones asignadas al uso de las herramientas de evaluación de la empleabilidad en el marco de los sistemas de activación (Barnes y Wright; 2015):

- Determinar el riesgo de entrar en una situación de desempleo de larga duración. Esta función suele priorizarse en contextos caracterizados por altos índices de desempleo y tiene

como objetivo prevenir las situaciones de desempleo de larga duración. En este caso, el objetivo de la valoración es posibilitar las intervenciones tempranas, identificando a aquellas personas con mayor riesgo de caer en periodos prolongados de desempleo. El tipo de herramientas utilizadas suelen ser fundamentalmente modelos estadísticos, dado que no se precisa una valoración exhaustiva de las capacidades de la persona, sino predecir la probabilidad de que ésta no haya encontrado un empleo antes de un periodo de tiempo determinado. Este tipo de herramientas de valoración han sido aplicadas en Irlanda, Suecia y Holanda, por ejemplo.

- Determinar el riesgo de agotar el derecho a percibir una prestación económica antes de haber encontrado un empleo. Esta función es similar a la anterior, dado que su objetivo es priorizar la atención a las personas que presentan mayor riesgo de encontrarse en una determinada situación. La única diferencia es que, en este caso, la variable de resultado hace referencia a la probabilidad de que la persona agote el derecho a percibir una prestación económica –contributiva o no contributiva– antes de haber podido encontrar un empleo. En este modelo, por tanto, se prioriza la atención a las personas que presentan un mayor riesgo de quedarse sin ingresos sobre la atención a aquellas personas que llevan más tiempo desempleadas en caso de que éstas cuenten con ingresos adicionales o no perciban ningún tipo de prestación económica de carácter público. También en este caso el método de valoración utilizado se basa en el uso de herramientas estadísticas. Los Estados Unidos constituyen el principal ejemplo de este tipo.
- Identificar el tipo de intervención y las medidas de activación que maximizan las posibilidades de la persona de acceder a un empleo. En este caso el objetivo principal es lograr un buen encaje entre las medidas de activación que se le ofrecen a la persona y su empleabilidad. En este caso, los procesos de valoración tienen un carácter más exhaustivo y, a menudo, cuentan con diferentes fases, lo que supone que su coste suele ser más elevado. Existen diversas metodologías para aplicar este tipo de herramientas. Algunos países han utilizado herramientas estadísticas (Australia, Canadá, Suiza), otros han optado por combinar la utilización de herramientas estadísticas con el criterio de los y las profesionales de los servicios públicos de empleo (Alemania) y, finalmente, otros han optado por emplear únicamente el criterio de las personas responsables de caso (Francia).

Dado que el objetivo que se asigna a las herramientas de valoración dentro del sistema de activación determina su diseño y su formato, este es el primer factor que debe considerarse durante el proceso de implementación.

- b) *Contar con la participación del personal de los servicios públicos de empleo durante el proceso de diseño e implementación de las herramientas y capacitarlos en su uso*

Los y las profesionales de los servicios públicos de empleo juegan un papel clave para garantizar la eficacia de las herramientas de evaluación y conseguir reducir los márgenes de error asociados a las mismas. En este sentido, dos son los principales problemas identificados. En primer lugar, la resistencia, más o menos explícita, del personal de los servicios a que se implementen herramientas estadísticas que reducen su poder de decisión o incrementan su carga de trabajo. Para evitar que esto suceda se recomienda implicar al personal de los servicios públicos de empleo en el diseño de las herramientas de valoración, así como recoger su opinión en los procesos de evaluación e introducir, si es necesario, las modificaciones pertinentes. En cuanto a la capacitación, debe asegurarse que tanto las personas que ya trabajan en los servicios, como las que acceden posteriormente reciben una capacitación específica que las habilita para aplicar las herramientas de valoración.

La segunda dificultad observada es la escasa capacitación del personal de los servicios en el uso y la aplicación de las herramientas y protocolos de valoración. Es importante consensuar en el seno de la organización cuales son los objetivos de las nuevas herramientas, así como los criterios que deben utilizarse en su aplicación y garantizar así que existe una homogeneidad en los criterios aplicados por parte de los distintos profesionales.

- c) *Alinear los resultados de las valoraciones con recursos de activación suficientes para responder a las necesidades de las personas desempleadas*

Aunque resulta obvio decirlo, no por ello este deja de ser un factor importante. Los procesos de valoración y clasificación de las personas desempleadas no son más que una forma de priorizar o segmentar el acceso a los servicios de activación existentes. En este sentido, debe garantizarse que estos procesos están respaldados por medidas e itinerarios de activación que respondan a las necesidades de las personas desempleadas y ayuden a hacer efectivos los procesos de incorporación laboral. Resulta, por tanto, esencial, considerar la cantidad de recursos disponibles e incluir este factor en el diseño y el alcance que tendrán los instrumentos de valoración utilizados. Si no se cuenta con recursos suficientes puede optarse por limitar la aplicación de estos instrumentos sólo a una parte de la población en situación de desempleo. En Estados Unidos, por ejemplo, este tipo de herramientas sólo se aplican a las personas que cobran prestaciones por desempleo.

Otra opción es simplificar los procesos de valoración al máximo y dejar las evaluaciones más comprensivas y, por tanto, costosas, para aquellas personas que ya han sido previamente identificadas como personas con dificultades especiales de acceso al empleo. No obstante, ello conlleva el riesgo de reducir la fiabilidad de los instrumentos de evaluación. Por último, también se puede optar por transformar la organización de los servicios en las oficinas de empleo y dedicar más recursos a los procesos de valoración, proveyendo otros servicios mediante consultas telefónicas o a través de internet, procedimientos que resultan menos costosos. Muchos países han implementado reformas dirigidas a aumentar el número de servicios accesibles de forma telemática y, en algunos casos, la principal forma de vinculación de la población desempleada con los servicios públicos de empleo ha pasado a ser electrónica, como sucede, por ejemplo, en Suecia.

En definitiva, lo importante es que los procesos de valoración estén respaldados por medidas de activación que puedan responder a las valoraciones realizadas, dando así coherencia y sentido al conjunto del sistema de activación.

### 3.5. Evaluaciones, impacto y resultados

Existen algunas investigaciones que han evaluado, sobre todo, desde un punto de vista cualitativo, la eficacia de los sistemas de evaluación de la empleabilidad, identificando sus principales limitaciones y los factores de éxito para su aplicación (Barnes y Wright, 2015; Loxha y Morgani, 2014):

- El elemento crítico, de acuerdo a las evaluaciones analizadas, es establecer una adecuada combinación entre el uso de técnicas cuantitativas y cualitativas. En general, los estudios consultados parecen coincidir en que las opciones más eficaces son las que combinan las evaluaciones cualitativas de carácter individualizado con las herramientas estadísticas, des-

de una consideración complementaria de ambos enfoques<sup>6</sup>. La aplicación de un enfoque que combine el uso de técnicas basadas en parámetros objetivos (herramientas informáticas, cuestionarios estandarizados, formularios, etc.) con el criterio de los responsables de caso se perfila como la estrategia más eficaz. De hecho, algunas evaluaciones han puesto de manifiesto que, aunque pueden resultar más costosas, las evaluaciones individuales en profundidad realizadas por orientadores/as adecuadamente formados/as resultan más coste-efectivas que las herramientas basadas únicamente en datos cuantitativos.

- La mayoría de investigaciones señalan también la importancia de implicar a los y las profesionales en el diseño e implementación de las herramientas como un factor de éxito. También es necesario proveer la formación y los materiales de apoyo necesarios para su aplicación<sup>7</sup>. Otro factor crítico en este sentido es el manejo dentro de la organización de las resistencias por parte del personal al uso de las nuevas herramientas implementadas.
- Por lo que respecta al tipo de información recogida, considerar las dimensiones de la empleabilidad vinculadas con las habilidades personales y sociales resulta una estrategia útil para mejorar las perspectivas de empleo de las personas sin una cualificación formal pero que pueden contar con aptitudes relevantes para el desempeño de un determinado puesto de trabajo.
- Las evaluaciones realizadas ponen de manifiesto también la necesidad de obtener información actualizada, verídica y útil en relación a las personas atendidas, lo que en muchas ocasiones plantea problemas relacionados con la protección de los datos personales<sup>8</sup>. Los problemas de confidencialidad se incrementan cuando las herramientas incluyen información acerca de características psicológicas, actitudinales o motivacionales de las personas atendidas. Diversas evaluaciones han puesto de manifiesto la dificultad de incorporar este tipo de información a las herramientas de perfilado debido al posible uso posterior que se pueda hacer de la información.
- Por otra parte, existe una importante limitación a la hora de valorar adecuadamente las situaciones de las personas con necesidades complejas cuando sólo se recurre al uso de herramientas estadísticas. Esto muestra nuevamente la importancia de combinar el uso de esta información con técnicas cualitativas.

---

<sup>6</sup> De hecho, en algunos casos el uso de herramientas estadísticas es opcional para los orientadores/as laborales, que pueden decidir recurrir a ellas o no.

<sup>7</sup> El caso de Francia, que en 2012 puso en marcha un nuevo sistema de valoración de la empleabilidad, se considera exitoso en cuanto a la participación del personal. En primer lugar, durante el proceso de diseño del sistema se realizó una ronda de consultas al personal del servicio y las ideas y propuestas recogidas fueron incorporadas al diseño de la nueva herramienta. En segundo lugar, la organización ha tenido en cuenta el feedback procedente de la plantilla del servicio tras la implementación de la herramienta. Esto ha dado lugar, por un lado, a un proceso de mejora continua del sistema y, por otro lado, ha favorecido una mayor legitimidad del mismo por parte del personal. Sin embargo, las evaluaciones del caso francés también señalan que el factor de la orientación y el acompañamiento a los y las profesionales del servicio no fue suficientemente tenida en cuenta durante el proceso. Cuando tuvo lugar una ampliación de la plantilla del servicio público de empleo y se incorporó a personal sin experiencia al mismo, comenzaron a detectarse fallos y dificultades en la aplicación de los diagnósticos, un problema que se solventó dando formación específica a estas personas. No obstante, esta medida ha sido reforzada con la previsión de crear materiales de apoyo y guías destinadas a los gestores de caso, así como hacer que el software de la aplicación sea más accesible e intuitivo.

<sup>8</sup> En algunos países la consignación de datos individuales considerados sensibles –consumos de drogas, antecedentes penales, adscripción religiosa, problemas de salud, etc.– en los expedientes individuales está expresamente prohibida, lo que dificulta la realización de perfiles individualizados que tengan en cuenta el conjunto de las circunstancias personales que pueden resultar relevantes para determinar el grado de empleabilidad de una persona. La experiencia de Francia o Reino Unido, que establecen limitaciones muy importantes a la recolección de información individual para el conjunto de las administraciones públicas, ilustra la tensión existente entre el derecho a la intimidad y el desarrollo de este tipo de herramientas.

- Finalmente, se apunta a la importancia de reunir información sobre el mercado de trabajo local a la hora de predecir la probabilidad de las personas de reincorporarse al empleo. Y es que, las perspectivas de empleabilidad de una persona pueden variar de forma muy significativa en función de las características y la demanda existente en el mercado de trabajo en cada momento.

### **3.6. Bibliografía**

- Barnes, S. and Wright, S. (2015). Identification of latest trends and current developments in methods to profile jobseekers in European Public Employment Services: Final report.
- Loxha, A. and Morgandi, M. (2014). Profiling the unemployed. A review of OECD experiences and implications for emerging economies. Washington DC, USA: World Bank Group.

## 4. PROVISIÓN DE SERVICIOS Y PRESTACIONES COMPLEMENTARIAS

### 4.1. Justificación

Las barreras de acceso al empleo no derivan únicamente de aspectos relacionados con la cualificación y la experiencia laboral de las personas, sino que incluyen, además, un amplio abanico de circunstancias personales y sociales que actúan como factores limitantes de las oportunidades laborales de las personas. En este sentido, la prestación de servicios complementarios dirigidos a solventar los problemas relacionados con el acceso y la permanencia en la vivienda, el cuidado de personas dependientes en el hogar, el transporte hasta el lugar de trabajo o hacer frente a los gastos iniciales que puede implicar el acceder a un nuevo puesto de trabajo (uniformes, material de trabajo, etc.) han sido identificados como elementos clave a la hora de facilitar la incorporación socio-laboral de las personas desempleadas de larga duración.

La existencia de múltiples barreras de acceso al empleo en este grupo de población ha sido ampliamente documentada por la literatura especializada, que también señala la importancia de prestar servicios integrales a estas personas. Esto supone que es necesario incidir en los factores que –más allá de la disponibilidad de puestos de trabajo y/o de la cualificación laboral de las personas desempleadas– pueden condicionar su acceso y mantenimiento en el empleo.

Como señala Meadows (2008), la provisión integral de servicios supone el reconocimiento de que las necesidades de las personas exceden el ámbito de lo laboral y que su situación de desempleo se haya, en muchos casos, estrechamente relacionada con la presencia de otras dificultades en ámbitos que no remiten propiamente al empleo o la formación. Así, esta autora advierte de que si no se abordan de manera integral y coordinada las distintas barreras de acceso al empleo de las personas, existe un alto riesgo de que éstas sean incapaces de responder a las exigencias y la disponibilidad que implica mantenerse en un puesto de trabajo.

### 4.2. Definición

Los servicios complementarios o facilitadores tienen como objetivo proveer a las personas de los apoyos prácticos que precisan para buscar un empleo, acceder a él y poder mantenerse en el mismo el tiempo suficiente como para que su inserción socio-laboral pueda ser considerada como una situación estable y sostenible.

Entre los tipos de servicios complementarios que se identifican como más importantes se encuentran los dirigidos a:

- Garantizar la disponibilidad y la accesibilidad del transporte hasta el centro de trabajo;
- Facilitar el acceso a servicios de cuidado para personas dependientes, especialmente niños/as en edad pre-escolar o en horarios de trabajo no convencionales;
- Facilitar ayudas económicas puntuales que puedan favorecer la inversión inicial necesaria para acceder a un empleo (compra de material, p.ej.).

- Facilitar el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TICs);
- Ofrecer apoyo en la búsqueda de vivienda;
- Garantizar el acceso y la coordinación con los servicios de salud.

Estos servicios complementarios pueden prestarse desde una única agencia o proveedor de servicios o a través de la coordinación entre diversas organizaciones o instituciones. En cualquier caso, la fórmula escogida debe permitir el acceso de las personas a los servicios y apoyos que precisan de forma rápida y flexible, ya que tanto la aparición de una oportunidad laboral como los posibles cambios en los horarios y tiempos de trabajo de las personas constituyen circunstancias que difícilmente pueden ser planificadas, sobre todo, en los puestos de trabajo con unas condiciones de empleo más precarias (Meadows, 2008).

Finalmente, también es importante tener en cuenta que estos servicios deben estar disponibles y adaptados a las distintas fases que presenta un proceso de inclusión socio-laboral, es decir, pre-laboral o de búsqueda de empleo, de acceso al empleo, de mantenimiento y de progresión y avance en el empleo (Green A. et al., 2015).

### 4.3. Objetivos

Dada la amplia variedad de situaciones y necesidades que pueden cubrirse mediante este tipo de servicios complementarios, es difícil sistematizar o resumir las motivaciones a las que responden. En todo caso, la documentación consultada hace hincapié en los siguientes objetivos:

- Evitar que las personas renuncien a una oferta laboral por no disponer de los recursos y apoyos necesarios para cumplir con las exigencias no laborales asociadas al puesto de trabajo (horarios, accesibilidad al puesto de trabajo, material y uniforme de trabajo, etc.)
- Garantizar que las personas puedan mantenerse en un puesto de trabajo ofreciéndoles acceso a los servicios complementarios que precisan para responder a cambios imprevistos en sus cargas y responsabilidades de cuidado, su situación de vivienda, su estado de salud, etc.
- Garantizar que las personas con necesidades complejas y que presentan múltiples barreras de acceso al empleo reciben una atención integral que tenga en cuenta el conjunto de servicios y apoyos que precisan para acceder y mantenerse en un empleo.

### 4.4. Implementación

Las iniciativas y servicios implementados en este ámbito tienen todavía un carácter pionero y hasta ahora han estado asociados a programas específicos dirigidos a atender a los grupos de población más vulnerable y con mayores dificultades de acceso al empleo. Sin embargo, en los últimos años, algunos países como Francia o el Reino Unido han introducido diversas medidas que hacen extensibles algunas de estas prestaciones y servicios a sectores más amplios de la población desempleada. A continuación, se describe brevemente los aspectos más importantes que deben tenerse en cuenta a la hora de implementar cada uno de los servicios complementarios mencionados y, por último, se recogen los principales factores de éxito identificados a la hora de implementar este tipo de iniciativas o medidas dirigidas a la población desempleada.

a) *Garantizar la disponibilidad y la accesibilidad del transporte hasta el centro de trabajo*

La segregación socio-espacial entre las zonas residenciales y las zonas que concentran una mayor actividad productiva en los espacios urbanos, así como la escasez de puestos de trabajo en las zonas rurales, son dos de los factores que dan lugar a desequilibrios espaciales entre la oferta y la demanda de mano de obra en los territorios. Para muchas personas, las dificultades organizativas, y el coste económico, que exige trasladarse diariamente al centro de trabajo implican un desincentivo, en ocasiones decisivo, para el acceso a un puesto de trabajo. Mientras este hecho puede ser superado por las personas con mayores recursos económicos o relacionales recurriendo al transporte privado, las personas con menos ingresos pueden tener importantes dificultades para recorrer la distancia entre el lugar en el que residen y los lugares donde existe una mayor demanda de mano de obra. Por otro lado, las personas con mayores dificultades de acceso al empleo suelen en ocasiones lograr empleos que implican horarios nocturnos o de fin de semana, momentos en los que la disponibilidad de servicios de transporte público es menor. Finalmente, las personas con pocos recursos económicos también enfrentan este tipo de dificultades a la hora de buscar empleo, ya que, a menudo, los principales centros productivos se ubican en las periferias de las ciudades y se caracterizan por tener una escasa accesibilidad mediante el transporte público, además, de que las zonas residenciales donde hay una mayor concentración de personas desempleadas también cuentan con una peor conectividad con el resto del territorio en comparación con otros barrios y zonas del mismo (SEU, 2003).

Tal y como señalan Green et al. (2015) para conectar a las personas procedentes de los entornos sociales más desfavorecidos con los centros productivos del territorio de manera exitosa, las opciones de transporte del territorio deben contar con las siguientes características:

- Disponibilidad;
- Accesibilidad económica;
- Accesibilidad física;
- Adecuación (en términos de confort y seguridad).

La dimensión de la disponibilidad hace referencia a los horarios en los que existe servicio, así como a las zonas del territorio que son cubiertas por el mismo. Concretamente, implica que las personas deben poder llegar allí donde necesitan llegar y en el momento en el que necesitan llegar. La accesibilidad económica hace referencia obviamente al precio de las opciones de transporte disponibles, que deben resultar adecuadas para el nivel de ingresos económicos de todas las personas usuarias. En tercer lugar, la accesibilidad física remite a la satisfacción de las necesidades de transporte de las personas con discapacidades físicas y/o menores a cargo que precisan de la existencia de una opción de transporte adaptado. Por último, la dimensión de la adecuación remite a los estándares de calidad del servicio prestado (puntualidad, espacio, comodidad, etc.), así como a la importancia de garantizar la seguridad, especialmente, en los horarios nocturnos y en las zonas menos transitadas de las ciudades.

A partir del reconocimiento de estas necesidades, y de su influencia en las posibilidades de inserción laboral de muchas personas, en los últimos años se han desarrollado diversos estudios dirigidos a identificar las necesidades de transporte no cubiertas de la población y se han desarrollado diversas iniciativas dirigidas a mejorar la accesibilidad de las personas desempleadas o los trabajadores/as pobres a los nichos de empleo existentes en el territorio. Entre los distintos tipos de iniciativas im-



plementadas cabe mencionar las siguientes (Green A. et al., 2015; SEU, 2003, Baker et al., 2004; Lane, M et al., 2008):

- Implementar nuevas líneas de autobús dirigidas a las principales zonas industriales o productivas situadas en el extrarradio o en zonas mal comunicadas de la ciudad.
- Organizar servicios de mini-bus hacia las zonas que no cuentan con un servicio de transporte público, y/o poner en práctica modalidades de transporte específicas (bono-taxi, etc.) que permiten cubrir las necesidades extraordinarias de desplazamiento, al menos en algunos casos.
- Diseñar planes de viaje hacia los centros de trabajo junto con los empleadores de las principales empresas o con grupos de empresas ubicadas en la misma zona para favorecer la coordinación y la prestación de un servicio conjunto de transporte para sus empleados.
- Implementar programas de apoyo a los gastos de transporte para las personas en situación de desempleo. Es decir, devolver a las personas los gastos de transporte asociados al desplazamiento a una entrevista de trabajo durante su búsqueda de empleo.
- Facilitar un medio de transporte –a menudo bicicletas o motocicletas– en régimen de usufructo a las personas que precisan de un medio de transporte para acceder al lugar de trabajo y carecen de él.
- Ofrecer clases de conducir de forma subsidiada para las personas en situación de desempleo. Aunque esta iniciativa tiene la ventaja indirecta de incrementar la empleabilidad de las personas, debido a que muchos puestos de trabajo exigen tener permiso de conducir para acceder a los mismos, sus efectos pueden ser limitados debido al alto coste que implica la compra y el mantenimiento de un vehículo y a que ofrece soluciones de transporte de carácter individual.
- Implementar planes de accesibilidad en el territorio que tengan como objetivo abordar el problema de la exclusión en el ámbito de los servicios de transporte para el conjunto de la población y no únicamente para las personas en situación de desempleo.

La literatura consultada muestra que las iniciativas implementadas se han centrado fundamentalmente en mejorar y ampliar los servicios de autobús existentes en las zonas urbanas, mientras que otro tipo de soluciones, tales como la cesión de las bicicletas o motocicletas, han sido más empleadas en las zonas rurales, donde hay una menor densidad de población y las soluciones de transporte colectivo pueden resultar menos eficientes (Green A. et al., 2015).

#### b) *La provisión de servicios de cuidado a personas dependientes*

Las limitaciones que conciliar la vida laboral y las responsabilidades de cuidado impone para las oportunidades laborales de las personas es una cuestión que ha sido ya ampliamente estudiada, no sólo por lo que respecta a las personas en situación de desempleo, sino también a la población trabajadora con cargas y responsabilidades familiares. No obstante, en el caso de las personas desempleadas de larga duración puede encontrarse un alto porcentaje de personas que se encuentran en esta situación debido a la dificultad de compatibilizar ambas actividades. Además, la sobrerrepresentación de personas con baja cualificación entre las personas desempleadas de larga duración hace que éstas

accedan a menudo a puestos con bajos salarios –un hecho que dificulta la compra de servicios privados de cuidado– o con horarios que resultan difícilmente compatibles con la disponibilidad horaria de la mayoría de servicios de cuidado. Estas son las razones que justifican la necesidad de apoyar la inserción socio-laboral de las personas desempleadas de larga duración con la prestación de distintos apoyos que cubran las necesidades de cuidado de las personas dependientes que están a su cargo.

En una investigación llevada a cabo en 2011 acerca de la situación laboral de las personas cuidadoras en el Reino Unido, casi un tercio de las personas encuestadas (31%) señalaron que habían abandonado su empleo o habían reducido sus horas de trabajo debido a que los servicios de cuidado disponibles no eran lo suficientemente flexibles, la persona a la que cuidaban no cumplía con los requisitos de acceso exigidos, el coste de los servicios era excesivo, o la oferta era inexistente en la zona donde residían, una circunstancia especialmente prevalente en las zonas rurales (Task and Finish Group, 2013). Estos datos revelan que el tipo de problemas de accesibilidad y disponibilidad identificados en este ámbito son similares a los mencionados con relación a las soluciones de transporte.

En cuanto a las características fundamentales que deben tener los servicios implementados, los resultados de la evaluación del Fondo para Familias Trabajadoras (Working for Families Fund) desarrollado por el gobierno escocés (2004-2008) con el objetivo de ofrecer servicios de empleo y soluciones de cuidado de forma integrada a las personas desempleadas con responsabilidades de cuidado, señalan las siguientes (Green et al., 2015; McQuaid et al., 2009)

- La provisión de apoyos suplementarios para acceder a servicios o soluciones de cuidado de personas dependientes es especialmente importante durante las fases de transición, es decir, en los momentos en que las personas logran un empleo. Hay dos factores que se identifican como claves en esta fase y que pueden hacer peligrar el proceso de inclusión socio-laboral de las personas: por un lado, las personas pueden no disponer de recursos económicos suficientes para sufragar los gastos de cuidado y, en segundo lugar, los tiempos y plazos exigidos por los servicios de cuidado disponibles para inscribir a las personas dependientes pueden suponer que no pueda darse una solución inmediata al problema. Las soluciones implementadas deberán, por tanto, tener en cuenta ambas circunstancias.
- La provisión de información y asesoría sobre servicios de cuidado no es suficiente para garantizar el acceso de las personas en situación de mayor desventaja social a los servicios disponibles. Es preciso, además, establecer formas de intermediación que garanticen que estas personas acceden a los servicios que precisan. La asignación de un profesional de referencia o gestor de caso a las personas usuarias se ha identificado, de hecho, como uno de los factores de éxito del modelo implementado en este programa y, en general, de todos los programas dirigidos a las personas con múltiples barreras de acceso al empleo y que están en una situación de desventaja social importante.
- Los servicios diseñados deben ser flexibles y estar adaptados al contexto local. Las soluciones y apoyos implementados deben responder a la diversidad de circunstancias (horarios nocturnos y/o de fin de semana, turnos rotatorios, picos en las cargas de trabajo y prolongación de las jornadas en determinados periodos del año) que caracteriza a la situación laboral de las personas. Por otro lado, las soluciones implementadas deben estar adaptadas al contexto y a la realidad local, con el objetivo de cubrir las necesidades de cuidado no satisfechas en cada territorio y evitar los vacíos en la atención detectados.
- El sector de los servicios de cuidado suele ser, además, un espacio complejo y fragmentado. Por ello, en la documentación analizada se apunta a la importancia de promover la coordi-

nación y el diálogo entre las autoridades locales, los servicios de cuidado y los empleadores locales de para promover el acceso a servicios de cuidado que se adapten a las necesidades y sean accesibles a la población trabajadora.

c) *Acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TICs)*

El concepto de e-inclusión, es decir, garantizar la capacitación y el acceso de toda la población al uso de las nuevas tecnologías de la información (TICs) es el concepto central que orienta las acciones implementadas en este ámbito. La importancia del manejo y el acceso a las TIC como un factor relevante para la mejora de la empleabilidad de las personas y su acceso a la información y los recursos necesarios para la búsqueda de empleo ha sido ampliamente reconocida en la literatura especializada en esta área de intervención (Bianchi, A et al., 2006; Kluzer y Rissola, 2009; De Hoyos et al., 2013). Por otro lado, las dificultades de los grupos de población socialmente vulnerables y, entre ellos, las personas desempleadas de larga duración, para acceder a este tipo de recursos ha sido también reconocida por muchos de estos trabajos (Kluzer y Rissola, 2009; De Hoyos et al., 2013, UK Government, 2008)

De Hoyos et al. (2013) conceptualizan la relación existente entre la empleabilidad de las personas y el uso y acceso a las TIC en torno a los siguientes ejes:

- Alfabetización digital y brecha digital. La importancia de la capacitación en el uso de las nuevas tecnologías.
- El rol de las TIC como forma de desarrollar habilidades relevantes para el empleo;
- El rol de las TIC para acceder a la formación digital y a los recursos de información digital;
- El rol de las TIC como forma de facilitar la búsqueda de empleo y los procesos de selección de personal;
- El rol de las TIC como facilitadores de nuevas formas de trabajo. Flexibilización y deslocalización de las actividades productivas.

Mientras las dos primeras dimensiones de esta lista tienen que ver con la capacitación de las personas en el uso de las TIC, las tres últimas hacen referencia al factor de accesibilidad de las nuevas tecnologías, es decir, a la importancia de garantizar que las personas disponen y se valen de estos recursos para mejorar sus oportunidades de acceso al empleo.

Entre las diversas iniciativas implementadas para garantizar el acceso a las TIC de las personas desempleadas en sus actividades de búsqueda, acceso y mantenimiento en el empleo cabe destacar las siguientes (UK Government, 2008, Behle, H et al., 2012):

- Establecimiento de una red pública de puntos de conexión a internet con equipamiento informático adecuado que resulte accesible a la población y, especialmente, a las personas con mayores dificultades de acceso al empleo.
- Dotar a los grupos de población vulnerable de equipamiento informático y otras tecnologías de la información en el marco de programas de capacitación y desarrollo de habilidades en el uso de las TIC.

- Promover la donación de material informático obsoleto o en desuso procedente de empresas, instituciones y particulares del territorio y redistribuirla para crear centros de conexión a internet en las zonas caracterizadas por una mayor brecha digital y/o potenciar el acceso a estos recursos para las personas en situación de desempleo con recursos económicos insuficientes.
- Establecer centros de conexión a internet en los recursos y servicios de atención social utilizados por los grupos de población vulnerable y las personas en situación de desempleo que se encuentran en una situación de exclusión social grave.
- Potenciar el acceso de las personas desempleadas de larga duración y, especialmente, de las personas residentes en zonas rurales o que tienen responsabilidades de cuidado, a formas de tele-trabajo y empleo flexible que les permitan desarrollar toda o parte de su actividad laboral desde el domicilio. Este tipo de iniciativas suele implicar también la provisión de la tecnología necesaria para desarrollar la actividad laboral asignada.

Tal y como puede observarse, las iniciativas enumeradas hacen especial hincapié en garantizar el acceso a las TIC de los grupos de población vulnerable. Debido a que existen numerosos factores que pueden limitar el acceso de estos grupos de población a los equipamientos dirigidos al conjunto de la ciudadanía, los programas de acompañamiento o las iniciativas que ubican los recursos TIC en puntos que resultan accesibles para estos grupos son de especial interés en este ámbito. Estas dificultades de acceso y la necesidad de acompañamiento pueden afectar especialmente a las personas sin hogar, las personas pertenecientes a minorías étnicas y algunos grupos de personas de origen extranjero, y también a las personas con algún tipo de discapacidad (De Hoyos et al., 2013).

Finalmente, De Hoyos et al. (2013) apuntan a la necesidad de establecer partenariados e implementar formas de cooperación inter-institucional para hacer efectivas las estrategias implementadas en este ámbito. Destacan, sobre todo, la importancia de implicar a los servicios públicos de empleo, las instituciones y empresas que desarrollan acciones de formación en el territorio, los empleadores de la zona y las entidades del tercer sector que trabajan en la atención a los grupos de población socialmente vulnerable.

#### d) *Ofrecer apoyo en la búsqueda de vivienda*

Las dificultades para la movilidad residencial explican una parte de las dificultades de la población desempleada para acceder a un empleo, especialmente en países en los que la vivienda en propiedad es mayoritaria y el mercado de alquiler está poco desarrollado. En ese sentido, el acceso a un empleo puede exigir un desplazamiento temporal o definitivo que exige, a su vez, la búsqueda de una vivienda o alternativa habitacional. Si bien en algunos casos –por ejemplo, el trabajo temporero agrícola– suelen ser las propias empresas las que facilitan un lugar de residencia mientras dura el contrato de trabajo, en otros casos es necesario articular otro tipo de ayudas especiales de foma que la ausencia de una alternativa viable de vivienda no impida una eventual inclusión laboral. Se han puesto en ese sentido diversas medidas que buscan bien facilitar el acceso a una vivienda independiente (ayudas al alquiler, para el pago de fianzas y/o para el equipamiento de viviendas, adaptación de los requisitos de acceso a la vivienda de promoción pública, etc.), bien ofrecer una alternativa en equipamientos residenciales colectivos.

La relación entre vivienda y acceso al empleo es también relevante cuando se trabaja con personas en situación de desempleo que se encuentran, además, en una situación de exclusión residencial grave, ya sea porque viven en infraviviendas o asentamientos informales que no cuentan con los

servicios y suministros necesarios para garantizar la habitabilidad, o porque residen en alojamientos temporales dirigidos a las personas sin hogar.

Aunque las intervenciones que se realizan habitualmente con estos grupos de población tienden a abordar, en primer lugar, el problema de la vivienda y, posteriormente, el del empleo, algunos trabajos apuntan a la necesidad de abordar simultáneamente ambas dimensiones de la exclusión social y enfatizan la importancia de que se identifiquen y se tengan en cuenta este tipo de problemas desde las oficinas de empleo y los programas de inclusión socio-laboral. Algunas de las asociaciones y entidades que trabajan en la atención a personas sin hogar en el Reino Unido han formulado una serie de recomendaciones para prevenir, evitar y revertir la situación de sinhogarismo o exclusión residencial grave desde los servicios de empleo y los programas de inclusión socio-laboral (Morphy, Henderson, Fraser, 2012). Por lo que respecta a los servicios de empleo:

- La situación de alojamiento de las personas debería incluirse en los instrumentos de valoración de la empleabilidad de las personas que se utilizan en los servicios de empleo. Esta medida permitiría, por un lado, identificar a las personas que están en una situación de exclusión residencial grave o en riesgo de padecerla y, por otro lado, permitiría que las personas fueran derivadas a los servicios de apoyo correspondiente y recibieran una intervención acorde con su situación desde los servicios de empleo.
- El instrumento de valoración utilizado, debe incorporar, además, todas las formas de exclusión residencial para detectar también a las personas que ostentan formas de sinhogarismo encubierto, es decir, que residen en casas de familiares, amigos o personas que de forma altruista les ceden un lugar donde dormir, pero que no cuentan, realmente, con una vivienda en el que esté garantizado su derecho a residir.
- Los servicios de empleo deben reconocer que la situación de alojamiento es un factor que limita la empleabilidad de las personas y sus posibilidades de acceder a un empleo. Esto supone que el personal encargado de atender estos servicios debería recibir formación específica en este ámbito y que deberían implementarse también servicios de atención especializada en el ámbito de la vivienda, así como establecer las coordinaciones correspondientes con los servicios sociales y otros agentes relevantes en las intervenciones en materia de vivienda para que los casos sean reconducidos a los servicios correspondientes.

Por lo que respecta a los programas de inserción socio-laboral:

- Los programas de inserción socio-laboral deben considerar la situación de vivienda de las personas beneficiarias como un factor crucial para garantizar la inclusión en el mercado de trabajo de estas personas. Esta dimensión debe ser valorada dentro de los programas y deben preverse medidas, recursos y estrategias dirigidas a abordar las necesidades de vivienda de las personas beneficiarias.
- Entre las diversas medidas que pueden implementarse se incluyen: 1) el establecimiento de servicios de intermediación inmobiliaria que garanticen que las personas pueden acceder a una vivienda adecuada en el momento en que consiguen acceder a un empleo. Este tipo de servicios pueden incluir diversas formas: que la administración pública actúe como avalista ante el/ la propietario/a de la vivienda; que las personas reciban un acompañamiento durante la búsqueda de vivienda para reducir el riesgo de discriminación por parte de las agencias inmobiliarias o las personas propietarias de las viviendas; proveer a las personas de apoyo

financiero y actuar como prestamistas para el pago de fianzas y rentas suplementarias, o bien cubrir el pago del primer mes hasta que la persona disponga de su primer salario; etc.

Por lo que respecta a la coordinación entre los servicios de empleo y las entidades que trabajan con personas en situación de exclusión residencial grave y/ o proveen servicios de vivienda:

- La provisión de servicios de empleo para las personas con múltiples barreras de acceso al empleo –y, entre ellas, las personas en situación de exclusión residencial grave– debería prestarse de forma coordinada o integrada con los servicios prestados por las entidades del tercer sector que atienden a estas personas.
- Deberían implementarse protocolos para compartir datos e información sobre las personas usuarias, así como establecer planes de intervención conjuntos y directrices claras para derivar a las personas usuarias a las agencias y organizaciones disponibles.

En este ámbito, por tanto, las iniciativas que pueden resultar de utilidad como referente a la hora de implementar e incorporar esta dimensión en el ámbito de las políticas de inclusión socio-laboral proceden más bien de la trayectoria dibujada por las entidades que atienden a las personas sin hogar y las personas en situación de exclusión residencial grave. Así pues, el reto consiste más bien en reconocer que esta es una dimensión relevante para potenciar la empleabilidad de las personas con mayores barreras de acceso al empleo y que existe una necesidad de coordinar las actuaciones con los actores relevantes en el ámbito del derecho a la vivienda y el trabajo con personas sin hogar o bien de integrar algunas de sus prácticas al trabajo desarrollado desde los programas de inserción socio-laboral para personas desempleadas de larga duración.

e) *Garantizar el acceso y la coordinación con los servicios de salud*

Esta dimensión es especialmente relevante cuando se atiende a personas en situación de desempleo que presentan problemas de salud mental, tienen o han tenido problemas de drogodependencia y/o presentan enfermedades crónicas que implican limitaciones temporales en su capacidad de trabajo. La mayoría de intervenciones en este ámbito no se dirigen a la prestación de servicios, sino más bien a mejorar la comunicación y la coordinación con los servicios de salud y/o las organizaciones que atienden a personas en situación de drogodependencia y promover una mayor integración de las políticas implementadas desde los respectivos servicios para potenciar en la medida de lo posible la empleabilidad de estas personas.

Por lo que respecta a la atención a las personas desempleadas con problemas de salud mental, los estudios existentes destacan la necesidad de mejorar los siguientes aspectos (Family and Community Development Committee, 2012; Martin y McKee, 2015; Lelliott P. et al., 2008):

- El carácter excesivamente medicalizado de los servicios de salud mental, que centran su intervención en el control de síntomas y el seguimiento de los tratamientos farmacológicos y prestan poca atención a los aspectos relacionados con la rehabilitación y la integración comunitaria de las personas a las que atienden.
- La falta de formación especializada en el ámbito de la salud mental por parte del personal encargado de realizar las valoraciones de incapacidad laboral. Diversos estudios han detectado que estos profesionales tienen una mayor formación y capacitación para evaluar el impacto de las enfermedades físicas en la empleabilidad de las personas, pero carecen de co-

nocimientos suficientes para valorar adecuadamente el pronóstico y la gravedad de los problemas de salud mental (Martin y McKee, 2015; Lelliott P. et al., 2008). Este hecho da lugar a que los certificados de incapacidad laboral temporal o permanente que se expiden no siempre respondan adecuadamente a las capacidades y las posibilidades de inclusión laboral de las personas con enfermedad mental.

- Por otro lado, la falta de formación especializada de las personas que trabajan en los servicios de empleo y los programas de inserción socio-laboral impiden que se ofrezca a las personas desempleadas con problemas de salud mental unos servicios adaptados a sus necesidades y barreras de acceso al empleo. Este hecho genera una desigualdad en el acceso y el aprovechamiento que estas personas hacen de los servicios y programas de activación existentes (Lelliott P. et al., 2008).
- La falta de acciones de sensibilización promovidas desde los servicios de salud y los servicios de empleo para potenciar la detección y la gestión de los problemas de salud mental de las personas empleadas desde los lugares de trabajo. Se apunta en ese sentido a la importancia de implicar a los departamentos de recursos humanos de las empresas y potenciar el uso de protocolos de actuación ante las crisis y/o recaídas de las personas con problemas de salud mental, así como establecer medidas para prevenir que se produzcan este tipo de situaciones.

A partir de estas debilidades, se enfatiza la importancia de establecer una colaboración más estrecha entre los servicios de salud mental y los servicios de empleo para prestar servicios y programas de inserción socio-laboral que aborden adecuadamente la inclusión socio-laboral de las personas con enfermedad mental. Como se señala en el apartado correspondiente a los modelos de empleo con apoyo, este tipo de intervenciones y programas resultan especialmente eficaces a la hora de trabajar con las personas en situación de desempleo y que presentan también problemas de salud mental.

Por lo que respecta a las personas desempleadas que presentan problemas relacionados con el consumo de drogas, la literatura especializada destaca la importancia de mejorar la coordinación entre los servicios especializados en el ámbito de la drogodependencia y los servicios de empleo, fundamentalmente, para potenciar la derivación de personas usuarias y contribuir a aumentar la detección de personas en situación de desempleo que tienen este tipo de problemas pero no están en tratamiento. De hecho, desde 2009, el Reino Unido ha implementado una política dirigida a mejorar la coordinación entre estos dos servicios, siendo una de las principales medidas adoptadas el establecimiento de un protocolo para que los agentes de empleo que detectan que una persona tiene problemas de consumo puedan derivar –sólo si la persona lo desea– a estos/as usuarios/as a los servicios de atención a la drogodependencia. No obstante, entre las medidas implementadas se incluyen también la planificación conjunta entre los centros de empleo y los centros de atención a la drogodependencia de las estrategias de inserción socio-laboral de este grupo de personas usuarias, así como el establecimiento de acuerdos anuales entre ambos servicios para prestar intervenciones coordinadas en este tipo de casos (Fisher, C., 2011; NTA, 2009).

#### 4.5. Evaluaciones, impacto y resultados

Dada la amplia variedad de temáticas abordadas en este epígrafe, no es posible reseñar evaluaciones específicas e individuales de todas ellas. La documentación consultada sí permite señalar en cualquier caso algunos aspectos de interés:

- Se ha puesto de manifiesto, por una parte, la importancia de prestar servicios de apoyo a la inclusión laboral concebidos como paquetes integrales o multidimensionales, que permitan dar respuesta, o al menos considerar, simultáneamente el conjunto de los factores que reducen la empleabilidad de las personas más vulnerables. Si bien esos problemas tienen a menudo que ver con la cualificación o la falta de oportunidades de empleo, a menudo se relacionan también con otros factores, como la falta de transporte, los problemas para la conciliación de la vida familiar o las dificultades para realizar algún desembolso previo necesario para el acceso a un empleo (Holtzer y Martinson, 2005).
- En ocasiones, la forma de hacer realidad la provisión de este tipo de servicios adicionales exige la disponibilidad de ciertas cantidades económicas de uso discrecional, o flexible, que los orientadores/as o gestores/as de caso pueden utilizar –como prestación económica puntual– para hacer frente a las necesidades económicas que implica el acceso a un empleo. El Flexible Support Fund disponible en el Reino Unido supone un buen ejemplo de este enfoque<sup>9</sup>.
- Junto a la existencia de este tipo de fondos económicos discrecionales, también ha resultado efectiva la consideración prioritaria o preferente de las personas que acceden a un empleo a la hora de la asignación de diferentes servicios (plazas gratuitas en guarderías, acceso a viviendas de alquiler social, etc.).
- Las escasas evaluaciones realizadas permiten señalar, en cualquier caso, que la existencia de este tipo de sistemas flexibles para la cobertura de las necesidades específicas que se vincula a la inclusión laboral juegan un papel esencial a la hora de dar respuestas a las necesidades prácticas con las que las personas –especialmente aquellas con menos recursos económicos y relacionales– se encuentran a la hora de acceder a un empleo.

## 4.6. Bibliografía

- Baker, J.; Fereday, D.; Taylor, N. (2004). Evaluation of WorkWise 1 in the West Midlands. Transport and Travel Research Ltd.
- Behle, H.; Barnes, S.; Baldauf, B.; Owen, D et al. (2012). Literature Review on Employability, Inclusion and ICT. Report 3: Database of example practices of how ICT can support employability for young people, older people and migrants. Institute for Employment Research. University of Warwick.
- Bianchi, A.; Barrios, S; Cabrera, M; Cachia, R. et al. (2006). Revisiting eInclusion: from Vision to Action. Technical Report Series. Institute for Prospective Technological Studies. Luxembourg.

---

<sup>9</sup> El llamado *Flexible Support Fund* fue creado en el Reino Unido para unificar diversos fondos presupuestarios discrecionales. Se trata de un fondo que puede ser utilizado por las oficinas locales de empleo (*Jobcentre Plus Centers*) de forma relativamente discrecional. Uno de los principales problemas del fondo ha sido su escasa utilización, debido al desconocimiento sobre su existencia, de forma que en 2014/15 sólo fueron utilizados 72 de los 136 millones de libras presupuestados para su ejecución (McGinness y Kennedy, 2016). El fondo puede ser utilizado, en caso de cumplirse determinados requisitos de acceso, para abonar cursos de formación o gastos relacionados con la obtención de certificados, mejorar las capacidades de búsqueda de empleo, etc.



- Castaño, V. (2010). Buenas prácticas para la reinserción sociolaboral de la población de mujeres ex consumidoras. Fundación Atenea.
- De Hoyos, M; Green,A; Barnes, S; Behle, H et al. (2013) Literature Review on Employability, Inclusion and ICT, Report 2: ICT and Employability. Luxembourg: Institute for Prospective Technological Studies.
- Family and Community Development Committee (2012) Inquiry into Workforce Participation by people with mental illness. Melbourne: Family and Community Development Committee.
- Fisher, C. (2011). Evaluation of the Jobcentre Plus Intensive Activity trial for substance misusing customers. Department for Work and Pensions.
- Green, A.; Sissons, P.; Broughton, K.; De Hoyos, M. et al. (2015). How cities can connect people in poverty with jobs. York. Joseph Rowntree Foundation.
- Kluzer, S. y Rissola, G. (2009). E-Inclusion Policies and Initiatives in Support of Employability of Migrants and Ethnic Minorities in Europe. Information Technologies and International Development. Volume 5, Number 2, Summer 2009, 67-76.
- Lane, M.; Jones, J.; Kennedy, L.; Pearce, S. (2008). Evaluation of Wheels 2 Work North West. WM Enterprise.
- Lelliott P., Tulloch, S., Harvey S., Henderson, M. et al. (2008) Mental Health and Work. Royal College of Psychiatrists.
- Martin, N y McKee, C. (2015). Career Services Guide. Supporting people affected by mental health issues. Nova Scotia. Career Development Association.
- McQuaid, R.; Bond, S.; Fuertes, V. et al. (2009). Evaluation of the Working for Families Fund (2004-2008). Scottish Government Social Research.
- Meadows, P. (2008) Local initiatives to help workless people find and keep paid work. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Morphy, L; Henderson, R. ; Fraser, Ch. (2012) The Programme's Not Working. Experiences of homeless people on the Work Programme. Crisis, St.Mungo's, Homeless Link.
- The National Treatment Agency for Substance Misuse (2009) Planning, commissioning and delivering the training and employment pathway for problem drug users. Developing practice for drug partnerships, Jobcentre Plus and drug treatment providers. National Health Service.
- Robey, Ch.; Penistone, E. y Black, J. (2016) Increasing the Employability of Parents/Carers. Learning and Work Institute.
- SEU, Social Exclusion Unit (2003). Making the Connections: Final Report on Transport and Social Exclusion. Social Exclusion Unit.

- Sumnall, H. y Brotherhood, A. (2012) Social reintegration and employment: evidence and interventions for drug users in treatment. Luxembourg: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA).
- Task and Finish Group (2013). Supporting Working Carers: The Benefits to Families, Business and the Economy. Final Report of the Carers in Employment Task and Finish Group. Carers UK.
- UK Government (2008). Delivering Digital Inclusion: an action plan for consultation. London: Department for Communities and Local Government.
- Yeandle, S.; Wigfield, A.; Crompton R. y Dennett, J. (2002) Employed carers and family-friendly employment policies. Joseph Rowntree Foundation.

## 5. EMPLEO CON APOYO, COACHING Y MENTORÍA

### 5.1. Justificación

La situación y las características de personas desempleadas exigen la implementación de servicios intensivos de intermediación laboral para potenciar su inclusión en el mercado de trabajo normalizado. Además, el tipo de barreras de acceso al empleo de estas personas exige una adaptación de los puestos de trabajo a los que acceden para que su inserción socio-laboral resulte estable y duradera, dado que –en ausencia de estos apoyos y facilidades– las posibilidades de despido o abandono del empleo son elevadas. Esto implica, por un lado, la pérdida de los recursos invertidos en la activación de estas personas y, por otro lado, una creciente dificultad para su inserción laboral futura, debido al impacto que estas experiencias tienen en la motivación y la auto-confianza de las personas. Las intervenciones basadas en el enfoque del empleo con apoyo, el *coaching* y la mentoría se caracterizan así por ofrecer apoyo de alta intensidad a las personas con especiales dificultades de acceso al empleo durante su proceso de inclusión socio-laboral con el objetivo de posibilitar su incorporación al mercado de trabajo ordinario y, muy particularmente, de mantenerlo una vez se ha accedido al mismo.

Este tipo de enfoques y, especialmente, la metodología del empleo con apoyo han sido históricamente creados para facilitar la inclusión socio-laboral de las personas con discapacidad, siendo posteriormente utilizados también para favorecer la integración laboral de las personas con enfermedad o trastorno mental u otros colectivos en situación de exclusión social. Aunque la aplicación de modelos similares en los procesos de inserción socio-laboral de las personas desempleadas de larga duración y otros colectivos en situación de desventaja social ha sido y es utilizada por muchas de las entidades que trabajan con estos colectivos, lo cierto es que hay pocos estudios que hayan analizado a fondo la eficacia de este tipo de intervenciones en estos grupos de población (Lawlor y Perkins, 2009; Cabrera, 2010). Por otro lado, la normativa actual que rige los programas de empleo con apoyo en nuestro país no hace mención expresa a las personas en situación de desventaja social como beneficiarias de este tipo de programas, lo que también contribuye al menor acceso de estos colectivos a los programas de activación, así como a una menor difusión de los resultados obtenidos.

Las estrategias centradas en el acceso al mercado de trabajo normalizado para las personas desempleadas con mayores barreras de acceso al empleo se justifica debido a que se ha demostrado que las fórmulas de empleo protegido no ofrecen, en la práctica, rutas de acceso al mercado de trabajo abierto para estas personas, lo que significa, en la mayoría de los casos, salarios inferiores y menores oportunidades de progresión y desarrollo laboral para estas personas, además de un mayor coste para los gobiernos (Rimaldi, M. et al., 2008). Es por eso que, en los últimos años, muchos de los países han revertido las políticas que apostaban por insertar a estas personas en mercados de trabajo secundarios o protegidos, para apostar por estrategias como el empleo con apoyo, la inserción y el apoyo individualizado o los mercados de trabajo transicionales como formas preferentes de potenciar la inserción socio-laboral de estos grupos de población.

### 5.2. Definición y objetivos

El principio fundamental de los modelos de empleo con apoyo es la asunción de que cualquier persona es capaz de trabajar en el mercado de trabajo primario, siempre que se encuentre un empleo y un entorno de trabajo adecuados a las características y capacidades de la persona y se articulen los

apoyos necesarios para que ésta pueda desempeñar adecuadamente su trabajo, no proveyendo ni más, ni menos, apoyo del necesario. Un segundo principio inherente a este enfoque es el de la importancia de los servicios de apoyo en el empleo: junto a las prestaciones condicionadas a la ocupación de un puesto de trabajo (*in work benefits*) que caracterizan la filosofía del *making work pay*, los programas de mentoría y empleo con apoyo parten también de la base de que es importante garantizar la sostenibilidad de las inclusiones laborales, procurando que se mantengan en el tiempo.

El empleo con apoyo está definido en la legislación como el «conjunto de acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo, prestadas por preparadores laborales especializados, que tienen por objeto facilitar la adaptación social y laboral de trabajadores con discapacidad con especiales dificultades de inserción laboral en empresas del mercado ordinario de trabajo en condiciones similares al resto de los trabajadores que desempeñan puestos equivalentes» (RD, 870/2007). Por otro lado, la Asociación Española de Empleo con Apoyo (AESE) define este tipo de programas como “un conjunto de servicios y acciones centradas en la persona, fundamentalmente individualizadas, para que la persona con discapacidad y con especiales dificultades de acceso al empleo pueda acceder, mantenerse y promocionarse en una empresa ordinaria en el mercado de trabajo abierto, con el apoyo de profesionales y otros tipos de apoyos.”

Estas dos definiciones muestran que la individualización de las intervenciones, la articulación de apoyos para el mantenimiento de las personas en el empleo y la presencia de figuras profesionales especializadas en acompañar los procesos de inserción socio-laboral de estas personas son las principales características de este enfoque. Aunque ambas definiciones sólo mencionan a las personas con discapacidad como destinatarias de los programas, diversas adaptaciones del empleo con apoyo se utilizan para la inclusión laboral de las personas con problemas de salud mental y personas con múltiples barreras de acceso al empleo.

De hecho, desde la intervención con personas con trastorno mental se ha desarrollado el modelo de inserción y apoyo individualizado –IPS por sus siglas en inglés–, una variación del modelo de empleo con apoyo adaptado a la intervención con este colectivo desarrollado por Drake & Becker (Rinaldi, M et al, 2008). La principal diferencia entre ambos modelos estriba en que la inserción y el apoyo individualizado integra en un mismo equipo de intervención a los y las personas profesionales responsables de la inserción socio-laboral y el tratamiento terapéutico y/o psicológico de la persona usuaria.

En su guía para la inserción socio-laboral de las personas con trastorno mental, Hilarión y Koatz (2012) identifican las principales características de esta metodología (G. R. Bond et al., 2001; Perkins, Farmer, & Litchfield, 2009; Sainsbury Centre for Mental Health, 2009 en Hilarión y Koatz, 2012):

- La búsqueda de empleo es rápida. La preparación de la persona para un entorno laboral es simultánea a la búsqueda y la formación es posterior a la incorporación al puesto de trabajo, preferentemente dentro del contexto laboral;
- La selección del puesto de trabajo se hace en función de las preferencias, necesidades y prioridades de las personas.
- No se utilizan criterios de exclusión para participar de los programas de inserción laboral. Cualquier persona que tenga interés en encontrar un trabajo puede participar del programa.
- Tanto los puestos de trabajo buscados como sus retribuciones están dentro de los parámetros del mercado ordinario.

- Se provee de apoyo individualizado de duración ilimitada e intensidad diversa, según necesidades, tanto para las personas –para el mantenimiento del puesto de trabajo y la búsqueda de nuevas oportunidades laborales– como para las empresas contratantes.
- Los/as insertores laborales se relacionan con el empresariado para conocer sus necesidades y preferencias, brindando un servicio a las empresas a la vez que buscan oportunidades de empleo para las personas que participan en los programas
- Se provee apoyo para obtener la información necesaria sobre prestaciones y beneficios sociales (bonificaciones, ayudas sociales, etc.) para que las personas puedan tomar decisiones de su conveniencia antes de comenzar a trabajar y según necesiten durante su vida laboral.
- Existe una estrecha colaboración entre el equipo de profesionales de inserción laboral y el de atención en salud mental en el ámbito comunitario. El tratamiento clínico y la búsqueda de empleo ocurren simultáneamente, por tanto los equipos de profesionales deben estar integrados y participar activamente de los objetivos del proceso de inserción.

Una de las variantes del modelo de empleo con apoyo es el empleo personalizado. El empleo personalizado ha sido definido como “la individualización de la relación laboral entre empleadores y empleados de forma que ésta satisfaga las necesidades de ambos, tomando en consideración para su definición las potencialidades, necesidades e intereses de la persona desempleada y del empleador” (Kamp et al, 2003). Cabe señalar que el empleo personalizado difiere del enfoque más amplio del empleo con apoyo en que hace un mayor énfasis en el carácter negociado de la relación con el empleador y no tanto en que la competitividad y productividad de la persona desempleada en el puesto de trabajo alcance el mismo nivel que el de cualquier otro/a trabajador/a. Este enfoque tiene como característica la propuesta de soluciones personalizadas a los empleadores, que aunque pueden no cumplir con todas sus expectativas iniciales, son lo suficientemente satisfactorias como para que éstos decidan emplear a la persona. Esto supone, por tanto, un reto añadido para los y las insertores/as laborales que deben acompañar y hacer posible la inclusión socio-laboral de las personas atenuadas mediante estos programas.

En cuanto a los principios y valores que orientan este tipo de enfoques, la Unión Europea de Empleo con Apoyo (EUSE), organización que agrupa a las entidades que promueven este tipo de intervenciones en Europa, publicó en 2005 un documento en el que refleja su posicionamiento al respecto. Dicho documento establece que los siguientes principios y valores deben regir todas las fases de la intervención de un programa de inserción socio-laboral basado en el modelo del empleo con apoyo:

- Individualidad: el Empleo con Apoyo contempla la unicidad de cada individuo teniendo en cuenta sus propios intereses, gustos, condiciones e historia personal.
- Respeto. Las actividades del Empleo con Apoyo se ajustan siempre a la edad, dignifican y deben ser enriquecedoras.
- Autodeterminación. El Empleo con Apoyo ayuda a los individuos a desarrollar sus intereses y preferencias, a expresar sus gustos y a definir su plan de trabajo/vida, según sus condiciones personales y contexto. Igualmente fomenta los principios de autogestión entre los usuarios del servicio.

- Elección informada. El Empleo con Apoyo ayuda a los individuos a tener plena conciencia de sus oportunidades, a fin de que puedan elegir de acuerdo a sus preferencias y conscientes de las consecuencias de su elección.
- Empoderamiento. El Empleo con Apoyo ayuda a los individuos a tomar decisiones sobre su modo de vida y su participación en la sociedad. Los individuos se ven activamente involucrados en la planificación, evaluación y desarrollo de los servicios.
- Confidencialidad. El proveedor de un servicio de Empleo con Apoyo trata de modo confidencial los datos que recibe de los individuos. Éstos tienen acceso a la información personal adquirida por el proveedor y cualquier uso de ella se realiza con su debido consentimiento.
- Flexibilidad. Las necesidades de los usuarios pueden incidir tanto en el personal como en la estructura organizadora. Los servicios son flexibles, responden a las necesidades de los individuos y pueden ajustarse a requisitos específicos.
- Accesibilidad. Los servicios, las prestaciones y la información del Empleo con Apoyo son totalmente accesibles a toda persona con discapacidad y a otros usuarios en desventaja social.

Por su parte, los programas de *coaching* y mentoría parten de presupuestos similares, y, en la práctica, pueden entenderse como prácticas que forman parte de cualquier programa de empleo con apoyo; también pueden en todo caso proveerse a las personas desempleadas en el marco de otras medidas y programas de inclusión laboral.

Así, el *coaching* haría referencia al acompañamiento individualizado a las personas en el transcurso de sus procesos de inserción socio-laboral y, especialmente, a la preparación de las mismas para hacer frente y responder adecuadamente al entorno laboral en el que van a insertarse. En cuanto a la mentoría, se basa en la asignación de una persona de referencia, tanto fuera como dentro del lugar de trabajo, para las personas desempleadas que acceden a un empleo, con el objetivo de que cuenten con orientación y asesoría en las fases iniciales de adaptación a su puesto de trabajo, así como para gestionar y enfrentar los problemas laborales que puedan surgir en el futuro. Una de las características básicas de los programas de mentoría es que, en la mayor parte de los casos, la función de mentor corresponde a personas no profesionales, normalmente compañeros/as o colegas de trabajo, que asumen ese papel de apoyo. Desde ese punto de vista, los programas de mentoría se relacionan con las nuevas formas de voluntariado –definidas como voluntariado de proximidad o de persona a persona– que se han ido desarrollando en nuestro entorno en el ámbito de la acción voluntaria.

### 5.3. Implementación

De acuerdo a Molina Jover (2016), el empleo con apoyo se basa en un sistema estructurado de apoyo cuyo objetivo es la incorporación laboral y mantenimiento de un puesto de trabajo remunerado por parte de las personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo. El apoyo es proporcionado por el preparador laboral, profesional que va a acompañar al trabajador con discapacidad en todo su proceso de integración social y laboral. El apoyo proporcionado a la persona, no sólo incluye ayudas en el aprendizaje de las tareas en el propio puesto de trabajo (formación *in situ*) sino que también implica un soporte en el desarrollo de habilidades complementarias (de autonomía, relación social, etc.), fundamentales para la vida activa. Los componentes básicos del modelo son (Comisión Europea, 2012):

- Compromiso con el cliente. Compromiso e implicación con las personas usuarias;
- Perfil profesional. Valoración individualizada de necesidades, mediante herramientas de perfilado y clasificación, garantizando el empoderamiento de las personas usuarias durante todo el proceso;
- Búsqueda de empleo, garantizando la autodeterminación y la elección informada de las personas usuarias;
- Compromiso e implicación con la empresa, garantizando la accesibilidad, la flexibilidad y la confidencialidad durante todo el proceso.
- Apoyo dentro y fuera del entorno laboral, garantizando la flexibilidad, la confidencialidad y el respeto.

Aunque existan pequeñas variantes en su definición, se dan tres elementos concordantes que fundamentan el modelo europeo de Empleo con Apoyo:

- Empleo remunerado. Los individuos deben percibir un salario acorde al trabajo realizado. Si un país tiene un salario mínimo establecido, el individuo debe recibir al menos esa cantidad o el salario establecido para el empleo que desempeña.
- Mercado laboral ordinario. Las personas con capacidades diversas deben ser empleados regulares con los mismos salarios y condiciones que los demás empleados que trabajen ya sea en el sector público, o en el privado.
- Apoyo continuado. Se refiere a un apoyo laboral en su más amplio sentido mientras se está realizando un trabajo remunerado. El apoyo es individualizado y se basa en las necesidades tanto del empleado como del empresario.

De acuerdo a la EUSE, el elemento central del Empleo con Apoyo es dar y facilitar todo tipo de apoyos, dentro y fuera del entorno laboral para ayudar a las personas con dificultades de empleabilidad en sus procesos de inclusión laboral. De acuerdo a esta entidad:

- El apoyo al empleado en el entorno laboral es una estrategia profesional dirigida al empleado, a los compañeros y al empresario.
- Es importante que todos los implicados tengan una noción clara del papel del preparador laboral.
- El apoyo en el empleo es un proceso interactivo en el que el empleado recibe apoyo para asumir nuevos roles y fomentar su desarrollo profesional y personal. Este apoyo debe ayudar a la empresa a que dé cabida a la diversidad e integre a personas con capacidades y necesidades diferentes.
- El apoyo y las ayudas técnicas que se usen deben aplicarse con discreción y poder compaginarse con la cultura de la empresa, y hay que alentar y posibilitar el apoyo natural de los compañeros de trabajo.

- Un plan centrado en la persona debe orquestar los diferentes apoyos comunitarios que se presten dentro y fuera del entorno laboral. Este plan de acción que se ha ido elaborando durante los pasos anteriores del proceso de Empleo con Apoyo y que se basa en el perfil profesional del demandante de empleo, el análisis del lugar de trabajo y la cultura de la empresa, funciona como guía para la formación y las necesidades de apoyo.
- El empleado debe recibir una formación y un apoyo adecuados que alienten su autonomía y progreso en el lugar de trabajo.
- La entidad proveedora de servicios de Empleo con Apoyo debe trabajar con el empleado y el empresario para determinar los tipos de formación y de aprendizaje preferidos, las adaptaciones y las estrategias de apoyo necesarias que cubran las necesidades individuales y que encajen en la cultura de la empresa. Los compañeros de trabajo y los empresarios deben implicarse activamente en este proceso y recibir la orientación necesaria para que el nuevo empleado se integre satisfactoriamente.
- Un compañero de trabajo puede hacer de mentor del nuevo empleado, para apoyarle en la empresa y actuar como persona de enlace con el preparador laboral.
- El empleado tiene que recibir un apoyo personalizado y sistemático para que aprenda y lleve a cabo las tareas laborales y se integre bien en el equipo de trabajo. También debe recibir apoyo para participar como los demás en los procedimientos 'típicos' de presentación, período de prueba, desempeño de la labor y desarrollo de la carrera profesional.
- Para que el empleado encuentre su lugar de trabajo lo más accesible posible, resulta eficaz aplicar modificaciones y adaptaciones. Por consiguiente, los preparadores laborales deben disponer de unos conocimientos actualizados sobre la tecnología de apoyo y sobre las subvenciones que se puedan solicitar para cubrir estas modificaciones o el equipamiento especializado.
- Se debe dar apoyo y formación de una manera flexible para poder desarrollar relaciones dentro y fuera del entorno laboral y así poder participar con los compañeros en los acontecimientos y actividades sociales

De acuerdo a todos los análisis realizados, la implementación de los programas con apoyo depende en gran medida de dos figuras profesionales clave (Cabrera, 2010): el prospector/a laboral y el tutor/a o preparador/a laboral. Las funciones desempeñadas por el prospector laboral son:

- La búsqueda de empresas susceptibles de participar en el programa.
- Realizar la prospección empresarial sobre ofertas de empleo.
- Sensibilizar al tejido empresarial sobre las posibilidades y beneficios que entraña contratar a personas que cuentan con apoyos adicionales que aumentan su adherencia al empleo.
- El marketing de los/as servicios que ofrece un programa de empleo con apoyo;
- Llevar a cabo el análisis de puestos de trabajo.
- Asesorar a las empresas que necesitan cubrir determinados puestos de difícil cobertura.



- Asumir parte de la intermediación laboral.
- Gestionar las ofertas de empleo, y enlazar los perfiles que presentan los posibles candidatos, con el perfil que se demanda en los puestos ofertados.
- Valoración de objetivos e indicadores de seguimiento junto con el resto de profesionales del servicio.

Por su parte, el o la preparador/a laboral (también llamado tutor/a laboral) es responsable de:

- Proporcionar los apoyos individualizados a los/as trabajadores/as.
- Ofrecer entrenamiento y dar formación orientada al desempeño de las tareas requeridas por el puesto para el que han sido contratados.
- Desarrollar estrategias de aprendizaje individualizadas con el fin de lograr el incremento progresivo de su rendimiento en la empresa
- Desarrollar programas de entrenamiento en habilidades sociales y personales encaminadas a la mejora de las relaciones interpersonales.
- Asesorar en materia de normativa laboral básica, como por ejemplo: Prevención de riesgos según el tipo de puesto, deberes y derechos del trabajador, condiciones establecidas en el contrato, vacaciones y días de descanso, etc.
- Proporcionar un refuerzo positivo de los logros conseguidos por el trabajador.
- Movilizar y utilizar cuantos apoyos naturales puedan existir en la empresa en la que se produce la inserción laboral.
- Fomentar las relaciones interpersonales para facilitar la creación de un buen ambiente laboral.
- Formar a algún trabajador, compañero del usuario del programa, para que pueda ejercer como referente en el ámbito laboral cuando la figura del preparador laboral no esté presente.

#### 5.4. Evaluaciones, impacto y resultados

Los programas de empleo con apoyo han mostrado su efectividad en el caso de las personas con discapacidad y también en el caso de las personas con enfermedad mental. En ese sentido, Burns et al. (2007) mostraron que los programas de colocación y apoyo individual (IPS) resultan más eficaces que los programas tradicionales de inserción laboral en el caso de las personas con enfermedad mental, obteniéndose mejores resultados tanto en lo que se refiere a la inclusión laboral propiamente dicha, como en lo que se refiere a las recaídas y reingresos hospitalarios de las personas atendidas. Los resultados fueron además similares en los seis países en los que se realizó la evaluación, con mercados de trabajo y sistemas de protección social muy diferentes, lo que pone de manifiesto la efectividad de este modelo a la hora de facilitar la inclusión laboral de las personas con enfermedad mental.

Además de efectivos, los programas de empleo con apoyos orientados a las personas con enfermedad mental han resultado ser coste efectivos (Knapp et al. , 2013). A partir de la misma evaluación, Knapp et al. demostraron que este tipo de programas obtienen, en general, mejores resultados en cuanto a inserción laboral con un coste más reducido que los programas tradicionales, lo que pone de manifiesto su carácter coste efectivo (mejores resultados a menor coste que la alternativa evaluada). Desde el punto de vista del coste beneficio, es decir, cuando los resultados se calculan en términos económicos, este tipo de intervenciones implican un ahorro de unas 17.000 libras por cada persona usuaria en relación a los programas tradicionales de empleo protegido.

En ese mismo sentido, una revisión de los estudios publicados sobre los programas de empleo con apoyo para personas con enfermedad mental (Kinoshita et al., 2013), señala –a partir del análisis de 14 investigaciones previas– que el empleo con apoyo incrementa de forma significativa las posibilidades de inclusión laboral y la duración de los periodos de empleo. Si bien la revisión insiste en la dificultad de obtener resultados concluyentes debido a las limitaciones metodológicas de la mayor parte de las investigaciones consultadas, sus autores concluyen que este tipo de programas obtienen resultados positivos en diversos indicadores significativos relacionados con la inclusión laboral de estas personas.

Más allá de sus resultados desde el punto de vista de la inclusión laboral o del coste-efectividad de este tipo de intervenciones, son también relevantes –realmente, los más relevantes– los estudios que muestran en qué medida los programas de empleo con apoyo mejoran la calidad de vida de las personas que participan en ellos. En ese sentido, Ruiz Simón et al. (2011) pusieron de manifiesto, tras analizar los resultados en una escala de calidad de vida de cerca de un millar de personas con discapacidad y/o en situación de exclusión social participantes en este tipo de programas, que sus puntuaciones en esta escala eran sustancialmente superiores a la de las personas con las mismas características que no participan en ellos. De acuerdo a los autores de la investigación, acceder a un empleo en condiciones similares a otras personas, tal y como se propone desde la metodología del empleo con apoyo, influye de forma determinante en la posibilidad de disfrutar de una mayor calidad de vida. El estudio también señala, sin embargo, que la dimensión de relaciones personales es la que –dentro de la escala de calidad de vida– obtiene peores resultados, de lo que se deriva que la inclusión laboral, aun en esta modalidad, no siempre garantiza una red relacional suficientemente sólida.

## 5.5. Bibliografía

- Burns, T. et al. (2007). The effectiveness of supported employment for people with severe mental illness: a randomised controlled trial. *Lancet*, 370 (9593): 1146-52.
- EUSE, European Union of Supported Employment (2010) European Union of Supported Employment Toolkit. EUSE.
- Hilarión, P. y Koatz, D. (2012). Guía para la integración laboral de personas con trastorno mental. Obra Social de La Caixa.
- Idström, A., Stenroos M. y Uimonen, M. (ed.) (2013) Decent Work. Promising Practices in the Employment of People with Disabilities from Sweden, Denmark, Estonia, and Finland. Helsinki: ASPA Publications.

- Kamp, M.; Lynch, C. y Haccou, R. (2003) Handbook Supported Employment. WASE: World Association for Supported Employment.
- Kiyoshita, Y. et al. (2013). Supported employment for adults with severe mental illness. *Cochrane Database Syst Rev*. Sep 13; (9).
- Knapp, M. et al. (2013). Supported employment: cost-effectiveness across six European sites. *World Psychiatry*, 12:1
- Lawlor, J. y Perkins, D. (2009) Integrated support to overcome severe employment barriers adapting the IPS approach. *Social Policy Working Paper No. 9*
- Rinaldi, M.; Perkins, R.; Glynn, E.; Montibeller, T. et al. (2008) Individual placement and support: from research to practice. *Advances in Psychiatric Treatment*. Vol. 13. p. 50–60.
- Ruíz Simon, N. et al. (2011). Análisis de la calidad de vida de trabajadores con discapacidad y en situación social en empleo ordinario. *Documentación Social*, nº 161.

## 6. RENTABILIZACIÓN DEL EMPLEO (MAKING WORK PAY)

### 6.1. Justificación

El problema de los bajos salarios y el incremento del fenómeno de los/as trabajadores/as pobres –esto es, personas que, pese a contar con un empleo tienen unos ingresos netos que los sitúan por debajo del umbral de la pobreza– son dos aspectos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar las políticas de activación dirigidas a la población desempleada. Immervoll y Pearson (2009) identifican que el porcentaje de trabajadores/as pobres se sitúa entre el 15% y el 25% en las familias que cuentan con un solo salario en más de un tercio de los países de la OCDE, lo que da una idea del alcance de esta situación entre determinados grupos de población.

Las razones que explican la importancia de atender a esta problemática desde los programas de inserción socio-laboral es múltiple. Los objetivos que se recogen en la documentación consultada son los siguientes (Zalakain, 2006; Immervoll y Pearson, 2009; Koettl y Weber, 2012):

- Evitar que las personas caigan en la denominada trampa de la inactividad, un fenómeno por el cual las personas desempleadas que tienen derecho al cobro de una prestación social (rentas mínimas, pensión de incapacidad o invalidez, etc.) optan por permanecer inactivas debido, fundamentalmente, a que los ingresos que obtendrían mediante el acceso a un empleo son muy similares o incluso inferiores a los que ya obtienen mediante el cobro de dicha prestación. No obstante, esta decisión no sólo se explica debido al escaso margen de incrementar los ingresos de la persona a través del trabajo, sino que también se debe a la rigidez que subyace al diseño de estas prestaciones económicas, muchas de las cuales no permiten transiciones fluidas entre las situaciones de inactividad y empleo de las personas. Normalmente, el derecho a percibir la prestación se extingue siempre que la persona inicia cualquier tipo de actividad remunerada, lo cual hace que, en caso de perder el empleo que ha logrado, la persona deba iniciar nuevamente los trámites para el cobro de la prestación. Obviamente, esto supone costes asociados a la gestión de la misma, pero, sobre todo, un riesgo de quedarse sin ingresos durante el tiempo de tramitación.
- Reducir los incentivos de estas personas a desarrollar actividades laborales en el mercado de trabajo informal. Tal y como exponen Koettl y Weber (2012) al analizar los desincentivos asociados al trabajo formal entre las personas empleadas a tiempo parcial o que trabajan en puestos con bajos salarios, en muchos casos el trabajo formal resulta económicamente inviable para algunas personas. Estos autores remarcan que, en estos casos, el carácter informal del empleo no es una opción libremente elegida, sino que constituye una forma de exclusión social de estas personas. En este sentido, la introducción de incentivos económicos dirigidos a hacer más atractivo el trabajo formal para los sectores de población situados en la economía sumergida constituye una forma de reducir el peso de esta actividad en el conjunto de la economía y el mercado de trabajo local.
- Reducir las tasas de pobreza y aumentar el nivel de ingresos de los grupos de población asalariada situada en los niveles más bajos de la escala salarial. Aunque este argumento no se haya ligado al ámbito de las políticas de activación, sino al de las políticas redistributivas, no por ello deja de ser un objetivo importante a tener en cuenta, en un contexto de crecimiento de la pobreza y la desigualdad social entre otras razones debido a una creciente polarización salarial. Además, en la medida en que se los programas de inserción socio-laboral incluyan también la perspectiva de la sostenibilidad, la inclusión social y la calidad del empleo entre

sus objetivos, la adecuada remuneración de los/as trabajadores/as emerge como un objetivo importante a tener en cuenta.

## 6.2. Definición y objetivos

Para dar respuesta a estas dos problemáticas –la trampa de la inactividad y la insuficiente remuneración de un número creciente de empleos– se han desarrollado en diversos países una serie de políticas que, englobadas en el marco genérico de la activación, se adscriben a la filosofía del *making work pay*. Difícil de expresar en castellano a través de una expresión tan gráfica como la original, la expresión inglesa *making work pay* podría traducirse como «hacer que el trabajo compense» o «rentabilización del empleo». Como se ha señalado previamente, las medidas que se incluyen en este grupo basculan en general entre dos grandes objetivos: por una parte, la incitación al empleo, en la línea del paradigma de la activación, a partir de la idea de que es necesario incentivar o estimular el acceso al empleo de las personas inactivas o receptoras de prestaciones económicas, para evitar la trampa de la pobreza. Al mismo tiempo, estas medidas tienen en general un marcado carácter redistributivo y aspiran a reducir las tasas de pobreza entre la población asalariada.

En cualquier caso, los diferentes programas y medidas desarrollados bajo el paraguas genérico de este paradigma comparten objetivos muy diversos e incluso, en ocasiones, contrapuestos. Así, en la documentación analizada se han hallado, entre otras, las siguientes formulaciones de objetivos:

- Reducir el número de personas beneficiarias de rentas mínimas o de garantía de ingresos y potenciar su activación.
- Aumentar la oferta de mano de obra mediante la creación de incentivos económicos para el acceso a y la permanencia en empleos caracterizados por bajos salarios.
- Aumentar los ingresos de las personas trabajadoras situadas en los niveles inferiores de la escala salarial.
- Aumentar los ingresos de las personas que no pueden mantener un empleo a jornada completa debido a que tienen responsabilidades de cuidado o tienen problemas de salud crónicos y/o una situación de discapacidad que les impide trabajar un mayor número de horas.
- Reducir el número de personas empleadas en la economía informal en el mercado de trabajo local, regional o nacional.

En todo caso, la finalidad de todos estos modelos es la de permitir que las prestaciones de garantía de ingresos pasen de su tradicional función de sustitución de rentas –como en el caso de la mayor parte de las pensiones y prestaciones por desempleo de carácter contributivo– a una función de complementación de rentas<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Efectivamente, uno de los cambios importantes que ha traído consigo el paradigma de la activación en el ámbito de las políticas de garantía de ingresos ha sido el paso de un esquema de prestaciones de carácter sustitutivo a otro de carácter complementario. Así, si el modelo prestacional pre-activación se basa en la idea de que es necesario reemplazar o sustituir unos ingresos económicos que han dejado de existir –debido a causas diversas, como el desempleo, la enfermedad o la discapacidad– mediante una prestación económica que permite garantizar un nivel de ingresos más o menos cercano al anterior, el nuevo modelo apuesta fundamentalmente por complementar unos ingresos, generalmente salariales, de baja cuantía, tanto

### 6.3. Implementación

El principal objetivo de las políticas de *making work pay* es el de hacer más sencilla la compatibilización de un salario de baja cuantía con la percepción, puntual o indefinida, de una prestación asistencial de garantía de ingresos. Desde ese punto de vista, este tipo de prestaciones buscan suavizar el principio diferencial en el que se basan las políticas tradicionales de garantía de ingresos –la prestación se calcula restando de una cuantía prestacional máxima el 100% los ingresos laborales, lo que implica que se establece una imposición del 100% sobre esos ingresos– y que genera la señalada trampa de la pobreza o la inactividad<sup>11</sup>. En el caso de las prestaciones englobadas bajo el paraguas del *making work pay*, la lógica es la contraria: lo que se garantiza es una prestación máxima, que actúa como ingreso mínimo garantizado. Las personas que carecen de ingresos propios acceden por tanto a esa prestación máxima, con la cual se les garantiza un ingreso mínimo determinado. Cuando existen ingresos propios, la prestación abonada se reduce progresivamente, pero no a una tasa del 100% (la prestación no se reduce en un euro por cada euro ganado), sino a tasas menores, de forma que, por ejemplo, por cada euro de remuneración salarial la prestación se reduce en 40 céntimos, hasta que llega un nivel salarial en el que la ayuda desaparece. De esa forma, el desempeño de una actividad laboral resulta siempre, en teoría, más rentable que la percepción del ingreso garantizado, los ingresos totales crecen a medida que crece el salario y se protege, al mismo tiempo, a los trabajadores con menores ingresos, así como a quienes carecen de ingresos.

Los países que han desarrollado este tipo de medidas, lo han hecho mediante dos mecanismos diferentes<sup>12</sup>:

- Una parte importante de las políticas de *making work pay* se han desarrollado mediante el sistema fiscal, preferentemente a través de la figura de las deducciones fiscales reembolsables<sup>13</sup>. Los dispositivos que han conocido un mayor grado de desarrollo en ese sentido son el británico Working Family Tax Credit (WFTC) y el norteamericano Earned Income Tax Credit (EITC), que representa una de las principales herramientas contra la pobreza –muy por delante de las prestaciones económicas asistenciales– de aquel país. También se han desarrollado herramientas de este tipo en Francia, Bélgica, Finlandia, Dinamarca y Holanda, así como en Canadá, Nueva Zelanda y en el territorio español de régimen común, mediante el impuesto negativo reconocido primero a las madres ocupadas con hijos/as menores de tres años y, después, a familias numerosas y personas con discapacidad.
- Otros sistemas (Francia –que en cualquier caso combinó durante años las dos aproximaciones–, Alemania, el País Vasco o, desde hace poco, el Reino Unido<sup>14</sup>) han optado por el contrario por incluir este tipo de sistemas dentro del propio diseño de la prestación de garantía

---

con el objetivo de incrementar el poder adquisitivo de esos salarios como de incentivar el acceso a los puestos de trabajo de menor remuneración (SIIS, 2013).

<sup>11</sup> Si una persona perceptora de subsidios obtiene ingresos laborales, la prestación que recibe se reduce en esa misma cuantía, ya que el objetivo de la prestación es el de garantizar un nivel mínimo de ingresos, sea cual sea su origen o su composición. En ese caso, la imposición marginal a la que se somete ese ingreso salarial es del 100%, pues la prestación se reduce en esa misma medida; surge, por tanto, el riesgo de la trampa de la pobreza (“trabajar no compensa”).

<sup>12</sup> A ellas habría que añadir otras medidas, como el establecimiento o actualización de los salarios mínimos, que no se contemplan en este informe.

<sup>13</sup> En líneas generales, estas deducciones se diferencian del resto de las deducciones fiscales en el hecho de que no están limitadas a la deuda tributaria del contribuyente: la deducción reembolsable reduce la deuda con Hacienda, hasta cero, en su caso, como ocurre con el resto de las deducciones; pero si la deducción es superior a la cuota líquida, esa diferencia se convierte en una transferencia neta que se le abona al contribuyente, en forma de impuesto negativo.

<sup>14</sup> El Reino Unido, que durante años desarrolló mediante el *Working Tax Credit* este sistema de deducciones fiscales reembolsables, está sustituyendo esa aproximación, de forma progresiva, por una prestación (*Universal credit*) basada en el mismo principio.

de ingresos. Si bien las fórmulas utilizadas para ello son diversas, la idea fundamental radica en la suavización del principio diferencial asociado a la prestación, de forma que los ingresos laborales no se tienen íntegramente en cuenta a la hora de calcular los ingresos propios y, por tanto, la prestación asistencial correspondiente.

En ambos tipos de sistemas, la compensación tiene en general, hasta un nivel salarial determinado, un carácter progresivo (la prestación crece a medida que aumentan los ingresos salariales) y decreciente a partir de ese umbral (decrece a medida que los ingresos propios aumentan), de forma que, superado el máximo de ingresos salariales fijado, el derecho a la compensación desaparece.

A título ilustrativo, se refieren a continuación las principales características de dos de los principales modelos desarrollados en nuestro entorno bajo el paraguas de esta filosofía (el RSA francés y el Universal Credit británico):

- La herramienta elegida para instaurar en Francia un sistema de garantía de ingresos basado en la filosofía del *making work pay* fue la Renta de Solidaridad Activa o RSA. Implantado en 2009, el ingreso de solidaridad activa sustituyó al antiguo RMI y fusionó otras prestaciones sectoriales de menor importancia, como la ayuda a las familias monoparentales. El RSA implica una clara superación de la dimensión selectiva y contraprestacionista propia de las rentas mínimas de inserción clásicas. Su principal característica es el paso de una lógica de sustitución de ingresos a una lógica de complementación, garantizando a cualquier familia sin ingresos una prestación máxima, que se va reduciendo a medida que crecen los ingresos salariales a razón de 38 céntimos por cada euro de ingreso. Así, mientras en los modelos de rentas mínimas basados en la aplicación estricta del principio diferencial cada euro adicional de ingresos propios reduce en un euro la prestación (100% de imposición marginal), en el modelo RSA cada euro de ingresos propios reduce en 38 céntimos la prestación<sup>15</sup>.
- Pese a sus aparentemente buenos resultados (ver siguiente punto), el Gobierno conservador británico decidió nada más llegar al poder en 2010 poner fin al sistema de deducciones fiscales reembolsables, unificando el conjunto de prestaciones existentes en una única prestación. Así, en 2010, el Gobierno conservador propuso la introducción del denominado crédito universal (*Universal Credit*), que entró en vigor de forma gradual en octubre de 2013. La nueva prestación responde –en mayor medida, sí cabe, que las anteriores– a la lógica de la activación, y pretende también incrementar los incentivos para el acceso al empleo y/o para el incremento de la jornada laboral, estableciendo además criterios de condicionalidad más restrictivos, ligados a la disponibilidad para el empleo, la formación y/o la realización de actividades de interés social. El funcionamiento de la ayuda es similar al del ingreso de solidaridad activa de Francia, en la medida que comparten sus elementos básicos: una cuantía máxima garantizada, en función de las características familiares, y una reducción progresiva y gradual de esa cuantía en función de los ingresos salariales adicionales, con una tasa de imposición marginal inferior al 100%. Dado su todavía incipiente desarrollo, no es posible todavía hacer una valoración del nuevo sistema británico. En todo caso, las evaluaciones realiza-

---

<sup>15</sup> Técnicamente, en cualquier caso, se trataba de tres prestaciones: la primera, el RSA básico, se concedía a las unidades familiares que carecían por completo de ingresos salariales y equivalía al sistema tradicional de rentas mínimas; la segunda (RSA básico + complemento de actividad) se concedía a las unidades familiares con ingresos salariales inferiores a la cuantía del RSA básico y aplicaba el mecanismo de compatibilización de ingresos señalado previamente; la tercera modalidad (RSA de actividad) consistía únicamente en la cuantía complementaria y se concedía a las familias con ingresos salariales superiores al RSA básico e inferiores al umbral máximo correspondiente a su tamaño. Este complemento era además compatible con la Prima fiscal para el Empleo. La coexistencia de los dos dispositivos suponía, sin embargo, una dispersión de los medios disponibles y generaba confusión en las personas usuarias (Syrugue, 2013).

das por la Joseph Rowntree Foundation –si bien valoran de forma positiva los objetivos de esta nueva prestación– consideran que no resuelve de forma adecuada la cuestión de los desincentivos, que el sistema telemático de gestión puede discriminar a las personas sin acceso a dispositivos *on line* y, sobre todo, que los topes máximos establecidos para el cobro de la prestación pueden, junto a la severidad de las sanciones previstas, limitar la capacidad de reducción de la pobreza del dispositivo, en un marco determinado por graves dificultades de implantación, por otra parte (Zalakain, 2014).

El análisis de las experiencias desarrolladas en los países de nuestro entorno, permite identificar algunas cuestiones clave en lo que se refiere al diseño de estas prestaciones:

- Debe tenerse en cuenta la existencia de diferentes objetivos y la necesidad de establecer cuáles de ellos se van a priorizar a la hora del diseño de estas prestaciones. En ese sentido, el objetivo de incentivación del empleo puede resultar incompatible con el del incremento de las rentas de los trabajadores de bajos salarios, especialmente en un contexto de restricciones presupuestarias<sup>16</sup>.
- En ese sentido, debe también tenerse en cuenta el grado de selectividad de la ayuda y su vinculación con la trampa de la pobreza. Efectivamente, cuanto más plana resulte la curva de la imposición –es decir, cuanto mayor sea el % de los ingresos salariales que no se computan para el cálculo de la prestación– el efecto incentivador es mayor, en la medida en que se reduce en mayor medida el efecto diferencial de la prestación. Al mismo tiempo, sin embargo, cuanto más plana sea la curva el número potencial de personas beneficiarias –aún con cantidades reducidas– es mayor, comprometiendo el coste presupuestario de la prestación. De hecho, la escasa dispersión en la cola inferior de la escala salarial que se produce en países como España implica una dificultad añadida para poder establecer curvas de imposición poco planas. Como señalan Collado et al. (2016), el equilibrio entre protección y activación es caro y se plantea un trilema entre incentivos al empleo, reducción de la pobreza y contención del gasto público<sup>17</sup>.
- Debe tenerse también muy en cuenta a la hora del diseño de la prestación si se busca incrementar el número de personas que quieren acceder a un empleo (margen extensivo) o el número de horas que quieren trabajar las personas que ya lo hacen (margen intensivo), en la medida en que esta decisión afectará al diseño de la prestación y al colectivo de trabajadores/as que se verán beneficiadas en mayor medida (personas a cargo de familias monoparentales, personas con jornadas parciales, etc.). También debe valorarse si el cómputo de la cuantía se establece en términos individuales o de hogar (Vandelanoote, 2016).

---

<sup>16</sup> De acuerdo a Rodrigo Saucó (2016), “el trilema de objetivos planteado con esta política pública es el siguiente: se quiere garantizar ingresos suficientes para los asalariados que, o bien, obtienen remuneraciones bajas, o bien, tienen una participación reducida en el mercado de trabajo, aumentando la progresividad interna del impuesto (objetivo de equidad), sin comprometer su participación laboral (objetivo de eficiencia) y, al mismo tiempo, contener el coste de la financiación pública (objetivo de suficiencia). Como en cualquier trilema, su consecución simultánea no es posible, y se trata de conseguir un compromiso equilibrado entre los tres”.

<sup>17</sup> El trilema que señalan estos autores se vincula al trilema de las economías post-industriales (Iversen y Wren, 1998). De acuerdo a estos autores, los decisores públicos se encuentran con crecientes dificultades para conciliar tres objetivos diferentes: mantener bajo control el gasto público, promover la creación de empleo y evitar el crecimiento de la desigualdad. Puede ser posible alcanzar dos de esos tres objetivos de forma simultánea, pero generalmente a costa de sacrificar el tercero: en ese sentido, podría ser posible compatibilizar crecimiento del empleo y control de la desigualdad, a costa de un gasto público muy elevado (siguiendo la vía escandinava), o combinar crecimiento del empleo y control del gasto, sacrificando el objetivo de reducción de la desigualdad, en la línea de los países anglosajones. La defensa de mercados de trabajo y relaciones laborales de corte proteccionista, en la línea de los países de tradición democristiana, permite niveles razonables de igualdad y de gasto público, a costa de una menor capacidad de creación del empleo.



- Otra de las cuestiones fundamentales en relación al diseño de este tipo de herramientas es la complejidad administrativa que implica el cambio constante en la situación laboral y en los ingresos de las personas beneficiarias, con modificaciones constantes de sus ingresos, que dan lugar a la consiguiente modificación de la prestación. En la medida en que el sistema de prestaciones no puede responder con eficacia a estos cambios, se generan cobros indebidos que implican un riesgo importante en cuanto al funcionamiento del sistema. Si bien este problema no es relevante en los modelos de pago anual (como el norteamericano), supone un problema importante para los sistemas de pago mensual.
- Como ponen de manifiesto los resultados de las diferentes evaluaciones realizadas, resulta crucial establecer sistemas normalizados, que eviten en la medida de lo posible la identificación con los sistemas asistenciales y/o requieran la realización de trámites administrativos complejos. Ello exige reflexionar en relación a si –como ocurre por ejemplo en la RGI y como ocurría en la RSA– este tipo de prestaciones deben formar parte de la prestación de garantía de ingresos convencional o si, por el contrario, es preferible optar por dos prestaciones diferenciadas, gestionadas desde dispositivos diferentes, tal y como se ha decidido hacer en Francia tras la última reforma de su sistema.

#### 6.4. Evaluaciones, impacto y resultados

Aunque no puede hablarse de resultados concluyentes, una buena parte de las evaluaciones que se han realizado en relación a estos sistemas han arrojado resultados positivos (Zalakain, 2014). Si bien es cierto que, dada la diversidad de objetivos y de potenciales beneficiarios, no es siempre fácil identificar o aislar adecuadamente el impacto de estas prestaciones, sí cabe pensar que algunos de los modelos desarrollados en nuestro entorno han tenido resultados razonablemente buenos. Se analizan a continuación, los resultados obtenidos por los modelos desarrollados en Reino Unido, Estados Unidos, Francia y el País Vasco.

- En general, los resultados del modelo británico de *tax credits* han sido positivamente evaluados. En ese sentido, Gregg et al. (2012) apuntan a un cierto éxito en lo que se refiere a la reducción de las tasas de pobreza, con una relación clara entre el incremento en el gasto destinado a estas prestaciones, y al conjunto de las prestaciones familiares, y la reducción de las tasas de pobreza, especialmente entre la población infantil. Además, el impulso dado a partir de 2003 al sistema de *tax credits* resultó para estos autores vital a la hora contrarrestar el estancamiento en las remuneraciones laborales que se produjo en los primeros años de la década y las reducciones salariales asociadas a la crisis de 2007, garantizando una pequeña pero continua mejora en los niveles de ingresos de la población con menor renta. Sin embargo, tales reducciones parecen haberse debido fundamentalmente a la mejora de la situación de las familias inactivas –mediante el *child tax credit*– y al acceso al empleo de las familias monoparentales, dejando mayoritariamente al margen a las familias biparentales con algún miembro ocupado, cuya situación ha mejorado en menor grado. En lo que se refiere al efecto de estas prestaciones sobre el funcionamiento del mercado laboral, estos autores apuntan a un “pequeño aunque directo impulso al empleo” como consecuencia del rediseño del *working tax credit* en 2003.

En ese sentido, una vez aislado el efecto de la positiva coyuntura económica durante los primeros años de aplicación, las evaluaciones realizadas identifican un cierto efecto positivo

en términos de incitación al empleo, especialmente en lo que se refiere a las familias monoparentales, lo que redujo de forma sustancial el número de niños/as en hogares con todos sus adultos en paro. No parece por otra parte, de acuerdo a estos autores, que la introducción de estos créditos, al menos en el Reino Unido, haya impulsado los salarios más bajos a la baja, tal y como podría temerse<sup>18</sup>.

- De acuerdo a las diversas evaluaciones realizadas, el EITC norteamericano ha contribuido a la reducción de la pobreza tanto mediante el fomento de la inclusión laboral como mediante la complementación de los salarios de las familias de bajos ingresos. En un contexto determinado por el incremento del empleo de bajos salarios y la reducción en la capacidad adquisitiva del salario mínimo, se calcula que los complementos salariales derivados de los créditos fiscales reembolsables han elevado por encima del umbral de pobreza los ingresos de 9,4 millones de personas, de las que 4,9 eran menores de edad (Carr et al., 2013). El EITC, por sí solo, redujo en 2007 las tasas generales de pobreza en un 11%, pasando del 12,7% al 11,4% de la población, y sacando de la pobreza a casi cuatro millones de personas (el 1,3% de la población). La tasa de pobreza infantil, por su parte, se redujo en un 16% como consecuencia de estos créditos (Meyer, 2010). Estudios más locales han puesto de manifiesto que el EITC reduce la tasa de pobreza de sus recipientes, en el Estado de Nueva York, del 57% al 49%, reduciendo en un 31% la brecha de pobreza (Simpson et al., 2009).

Desde el punto de vista de la inclusión laboral, cabe señalar que el EITC norteamericano, sin duda el más sometido a evaluaciones y análisis, ha generado un notable incremento de la inclusión laboral de sus destinatarios (Carr et al., 2013). De acuerdo a Meyer (2010), la mejora de la inclusión laboral inducida por el EITC resultó especialmente elevada entre las mujeres solas con hijos/as cargo y/o con bajos niveles de formación. De hecho, se calcula que por cada incremento de 1.000 dólares en la cuantía máxima del EITC se han obtenido incrementos en la tasa de actividad de las mujeres solas con hijos/as a cargo de entre el 20% y el 31% (Eamon et al., 2009). Además, según estos autores, no existen evidencias de que las personas beneficiarias de estas prestaciones reduzcan su dedicación laboral cuando se pierde el derecho a la ayuda o cuando este decrece de forma significativa. En ese sentido, no se han encontrado evidencias de que el diseño del EITC haya reducido el número de horas de trabajo de sus beneficiarios, tal y como teóricamente hubiera cabido esperar.

Frente a lo ocurrido en el Reino Unido (Greeg et al, 2012), algunos estudios norteamericanos sí detectan sin embargo un impacto negativo en los salarios de los trabajadores menos cualificados, como consecuencia, precisamente, del incremento en la oferta de mano de obra poco cualificada que provoca el EITC<sup>19</sup>. Desde ese punto de vista, algunos autores consideran el EITC un sistema meramente paliativo; un sistema que mantiene el *statu quo* permitiendo la supervivencia de sus beneficiarios y favoreciendo al mismo tiempo la existencia de una mano de obra barata y flexible a las empresas, sin generar posibilidades de movilidad

---

<sup>18</sup> En relación a esa cuestión, Kenworthy (2015) señala sin embargo que tanto el modelo británico como el anglosajón han provocado una cierta reducción salarial, si bien reconoce que la evidencia al respecto es débil. En todo caso, los ingresos totales de los hogares más pobres parecen crecer como consecuencia de estas políticas, debido a que el efecto de las prestaciones combina la eventual reducción salarial.

<sup>19</sup> Así, según Leigh (2010), por cada 10% de incremento en la cuantía del EITC el salario de las personas con estudios primarios se reduce en un 5% y el de las personas con estudios secundarios en un 2%, no viéndose afectado el salario de las personas con estudios universitarios. En el mismo sentido, un incremento del 10% en el número de potenciales beneficiarios se traduce en una reducción de entre el 9% y 10% en el salario neto por hora trabajada, para trabajadores con las mismas características socioprofesionales. Para este autor, el colectivo más perjudicado por este efecto es el de los trabajadores de baja cualificación y sin hijo/as, que no se ven beneficiados por la ayuda, pero experimentan su impacto negativo en cuanto a la reducción de los salarios.

económica y sin reducir la reproducción intergeneracional de la pobreza (Jeroslow, 2013). Para este autor, esta prestación sólo tiene efectos a corto plazo, permitiendo un pequeño incremento de la capacidad adquisitiva de las familias, pero no permite mejoras sustanciales en su bienestar y se aleja claramente de los modelos de inversión social al impedir que los padres y madres, forzados a trabajar, puedan atender adecuadamente a sus hijos/as<sup>20</sup>.

- En el caso de la CAPV, aun con las limitaciones introducidas en los últimos años, las escasas evaluaciones realizadas prueban que el sistema de estímulos al empleo vinculado a la RGI ha sido capaz de reducir de forma significativa el fenómeno de la pobreza laboral entre la población vinculada al mercado de trabajo en Euskadi. Lo ha hecho además sin arrastrar a la baja los salarios y consiguiendo una tasa de acceso a la prestación superior a la que se registra en países que han dedicado mayores recursos a estas prestaciones. Efectivamente, los datos de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales de la CAPV ponen de manifiesto que, en ausencia del sistema RGI / AES, el 4,3% de las personas en familias vascas en las que hay al menos una persona ocupada estaría en 2014 en una situación de pobreza real. En torno a un tercio de todas las personas en situación de pobreza real antes de la percepción de RGI / AES en Euskadi pertenecen a familias en las que hay al menos una persona ocupada. Más de la mitad de ese colectivo accede al sistema de bonificación al empleo previsto en la RGI: en efecto, prácticamente un 60% de las personas afectadas por la pobreza laboral acceden al sistema RGI / AES, lo que permite reducir la incidencia de este tipo de situaciones al 2,54% del colectivo (lo que supone una reducción de la pobreza del 42%).

La reducción de la pobreza que estas ayudas consiguen en el colectivo vinculado al empleo (42% como se acaba de decir) es en cualquier caso inferior a la que se alcanza para el conjunto de la población que percibe estas ayudas (en cuyo caso, la pobreza real se reduce en un 61%). Ello ocurre a pesar de que el sistema es mucho más eficaz a la hora de sacar de la pobreza a las personas con vinculación laboral que aquellas que no lo tienen, y se debe fundamentalmente a una tasa de no recurso o *non take up* más elevada (del 40%, frente al 27% para el conjunto de la población perceptora).

- Probablemente, la experiencia más negativa sea la francesa, no tanto por sus limitaciones en cuanto a la reducción de la pobreza o la incentivación del empleo, como por su elevado nivel de no acceso a la prestación, que se vincula a su carácter asistencial. Efectivamente, las primeras evaluaciones del RSA ya pusieron de manifiesto, desde un inicio, las limitaciones del modelo. Si bien algunos trabajos apuntaban a una cierta capacidad de ampliar los incentivos al empleo, reduciendo la trampa de la pobreza (Anne y L'Horty, 2012), y a una reducción relativamente importante de la intensidad de la pobreza, también se puso de manifiesto, al menos en un primer momento, una escasa capacidad de reducción de la pobreza (Comité National d'Evaluation du RSA, 2011). La principal limitación del sistema radicaba, en cualquier caso, en el escaso nivel de utilización de la prestación por parte de la población potencialmente demandante, especialmente aquella vinculada al mercado laboral. Se estimó en ese sentido que un 30% de los potenciales perceptores no demandaban la ayuda debido a diversas razones, alcanzándose el 68% en el caso del complemento de actividad destinado a los trabajadores/as de bajos salarios (Warin, 2011; Comité National d'Evaluation du RSA, 2011).

---

<sup>20</sup> También en nuestro entorno el EITC ha cosechado críticas severas. De acuerdo a J. Rodríguez y A. Sanabria (2015), se trata de un sistema que, bajo la excusa de proteger a los trabajadores peor pagados, subvenciona y perpetúa los empleos de bajos salarios, mientras subsidia y contribuye a una devaluación salarial estructural, reduciendo a largo plazo el salario mínimo (que retrocedió en EE.UU un -19,3 % en términos reales, desde los años setenta hasta 2013) y los salarios medios de la industria manufacturera (que disminuyeron en un -5,2 %). De hecho, señalan estos autores, al tiempo que el EITC medio y el número de beneficiarios del EITC aumentaba, también lo hacía el número de "trabajadores pobres" (*working poors*), debido a los bajos salarios pagados por los empresarios y la caída de los salarios reales más bajos.

Dos informes oficiales certificaron el aparente fracaso de la RSA en lo que se refiere a sus objetivos de incitación al empleo y, especialmente, de protección de los trabajadores pobres o de bajos salarios. Por una parte, el Tribunal de Cuentas publicó en febrero de 2013 un informe sobre el RSA actividad o complemento salarial en el que se ponía de manifiesto su escasa utilización y su limitado impacto (Cour de Comptes, 2013)<sup>21</sup>. En el mismo sentido, un informe del Parlamento publicado en julio de ese mismo año confirmaba el fracaso del sistema, que achacaba a su complejidad y a la persistencia de una lógica asistencial, y abogaba por reformar tanto el RSA como la prima fiscal para el empleo (Vanackere, 2013). A partir de esta aparente fracaso<sup>22</sup>, Francia remodeló en mayo de 2015 este sistema, creando la llamada Prima de Actividad, que fusiona el complemento de actividad del RSA y la Prima fiscal por el Empleo. De esta forma, el mecanismo orientado a los pobres sin trabajo se desgaja del orientado a los pobres con trabajo, para evitar en principio el riesgo de asistencialismo, eliminándose además el componente fiscal del dispositivo. El nuevo sistema entró en vigor el 1 de enero de 2016 y ha traído consigo, de acuerdo a las primeras evaluaciones, un notable incremento en la demanda de estas prestaciones.

En todo caso, junto a los resultados en general positivos que se atribuyen a estos programas, también es necesario hacer hincapié en sus riesgos. No deben olvidarse sin embargo los riesgos inherentes a estas prestaciones. En ese sentido se ha puesto de manifiesto que “pueden interpretarse como una subvención al capital que, ante la existencia de los mismos, queda dispensado de remunerar adecuadamente a la mano de obra, transfiriéndose a la colectividad una parte de la responsabilidad de las empresas. De alguna manera, se renuncia a modificar la distribución primaria de la renta y a atajar las raíces de la pobreza y la desigualdad. Se actúa con *políticas de final del cañería*, desatendiendo a las causas de estos procesos y tratando únicamente algunos de sus efectos” (De la Cal, 2015)<sup>23</sup>). Además de facilitar la aceptación social del empleo de bajos salarios, estas prestaciones pueden traer consigo otros riesgos: por citar algunos, plantear este tipo de mecanismos como alternativa, y no como complemento, a un sistema sólido de garantía de ingresos abierto a toda la población inactiva, privilegiar la lógica de la incitación en lugar de la lógica de la redistribución, o, en parecido sentido, plantearse desde lógicas y dispositivos asistenciales, poco normalizados e, incluso, estigmatizantes.

El papel que los sistemas de bonificación del empleo de bajos salarios pueden tener a la hora de prevenir el fenómeno de la pobreza laboral –y devolver al empleo asalariado su papel como herramienta básica de inclusión social– no deben por lo tanto hacer olvidar la necesidad de avanzar por otras vías complementarias, tanto o más necesarias que las analizadas en este artículo. En ese sentido, resulta fundamental poner sobre la mesa cuestiones tales como la determinación del salario mínimo, la negociación colectiva o la articulación de un modelo productivo no basado en el empleo de bajos salarios (Zalakain, 2014).

---

<sup>21</sup> Ese estudio confirma los problemas generalizados de *non take up* del complemento salarial señalados en informes anteriores. Esa escasa utilización se achaca al desconocimiento de esta modalidad de prestación, a las reticencias a solicitarlo debido a su carácter estigmatizante y a la complejidad del procedimiento de solicitud, especialmente si se tiene en cuenta su escasa cuantía y su carácter complementario. El estudio añade que la capacidad de incitación al empleo del sistema es escasa debido a su complejidad, a la existencia de un número importante de ventajas sociales asociadas a la inactividad (lo que en Francia se conoce como ‘derechos conexos’) y a la propia precariedad de los procesos de inserción laboral en el contexto económico actual; además, el estudio subraya el escaso impacto del complemento salarial en cuanto al nivel de vida y las tasas de pobreza del público al cual está orientado.

<sup>22</sup> En todo caso, no debería despreciarse el impacto del sistema RSA en la contención de la pobreza severa en Francia, con niveles muy inferiores al conjunto de la UE15.

<sup>23</sup> Algunos autores han señalado en ese sentido que ese tipo de prestaciones están haciendo que las políticas públicas de empleo pasen de la creación directa de empleo a la financiación parcial del empleo privado de menor cualificación (Kenworthy, 2015).

## 6.5. Bibliografía

- Anne, D., L'Horty, Y. (2012), El ingreso de solidaridad activa y los incentivos para la reintegración al trabajo en Francia. *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 65.
- Ayala, L., et al.,(2003). Protección de los trabajadores con bajos ingresos e incentivos laborales. En: Informe 2003. Políticas sociales y Estado de Bienestar en España. Madrid, Fundación Hogar del Empleado.
- Comité National d'évaluation du rSa (2011). Rapport final. París, Comité National d'Évaluation du rSa.
- Collado, D. et al. (2016). The end of cheap talk about poverty reduction : the cost of closing the poverty gap while maintaining work incentives. *Improve Working Papers*, nº 16/08.
- Cour des Comptes. Le RSA "activité": une prestation peu sollicitée, un impact restreint. En: Rapport public annuel 2013. París, Cour des Comptes, 2013.
- Eamon, M.K., ET AL (2009). Effectiveness and limitations of the earned income tax credit for reducing child poverty in the United States. *Children and Youth Services Review*, Vol. 31, nº. 8.
- Eissa, N. y Hoynes, H. (2008). Redistribution and tax expenditures: the earned income tax credit. Serie: Nber Working Paper, nº 14307. Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Eydoux, A., Gomel, B.(2014) Apprendre (de l'échec) du RSA. La solidarité active en question. Serie: Liaisons Sociales, Rueil-Malmaison, Wolters Kluwer.
- Gregg, P., et al. (2012). Creditworthy. Assessing the impact of tax credits in the last decade and considering what this means for Universal Credit. Londres, Resolution Foundation.
- Hermida, P., Noguera, J.A. (2013). Integración de impuestos y prestaciones: una vía innovadora para la reforma de la protección social. *Documentación Social*, nº. 169.
- Jeroslow, P. (2013). The Earned Income Tax Credit as an anti-poverty programme: palliative or cure?. En: *Analysis and debate in social policy*. Serie: Social Policy Review, Bristol, Policy Press.
- Leigh, A. Who benefits from the earned income tax credit?. Incidence among recipients, coworkers and firms. Serie: Iza Discussion Papers, nº 4960. Bonn, IZA-Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, 2010, 43 págs.
- Meyer, B.D. (2010). The effects of the earned income tax credit and recent reforms. *Tax Policy and the Economy*, vol. 24, nº 1.

- Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales (2014). Encuesta de Necesidades Sociales 2014. Módulo EPDS-Pobreza. Comunidad Autónoma de Euskadi. Principales resultados Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco.
- Rodrigo, F., (2015). La integración de impuestos y prestaciones: el uso de subsidios salariales en la experiencia internacional. Lecciones para España. *Ekonomiaz*, n. 88, p. 218-261.
- Spicker, P. Introducing Universal Credit. En: *Analysis and debate in social policy*, 2013. Serie: *Social Policy Review*, nº 25, Bristol, Policy Press, 2013.
- Vanackere, S. Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes. París, Assemblée Nationale, 2013.
- Warin, P. (2011). Le non-recours au RSA: des éléments de comparaison. Serie: *Document de Travail*, Grenoble, Odenore. Observatoire des Non-Recours aux Droits et Services.
- Zalakain, J. (2006). Trabajo, trabajadores pobres e inserción social. *Documentación Social*, nº 143.
- Zalakain, J. (2014). El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del País Vasco. *Lan Harremanak*, nº 31.

## 7. PROGRAMAS DE GARANTÍA JUVENIL

### 7.1. Justificación

En la Unión Europea la tasa de desempleo entre la población joven (entre 15 y 24 años) alcanzó un máximo histórico del 23,5% en febrero de 2013, duplicando la tasa registrada entre el resto de la población activa. Cerca de un tercio de estos jóvenes llevaban más de un año en una situación de desempleo y la situación se revelaba todavía peor para los y las jóvenes con baja cualificación. En 2012, el 30,3% de los jóvenes europeos con un nivel educativo equivalente a un ciclo inferior de educación secundaria estaban desempleados, una tasa 7,5 puntos superior a la del resto de jóvenes de su misma edad (OECD, 2015). En España, en 2012, de un total de 4.156.100 jóvenes de 16 a 24 años, 945.000 (22,7%) se encontraban en situación de desempleo y 858.000 (20,6%) además de estar sin empleo, tampoco recibían ningún tipo de educación o formación. El 72% de éstos jóvenes estaban buscando empleo de forma activa, es decir, que no son personas inactivas, sino desempleadas. Además, el 80% de los jóvenes que buscaban empleo de forma activa en 2012 señalaron estar inscritos en el servicio público de empleo (MEYSS, 2013).

La gravedad de esta situación y los riesgos asociados a la misma, tanto en términos económicos como de cohesión social, han llevado a la Unión Europea y sus países miembros a tomar importantes medidas para tratar de reducir el problema del desempleo y/o la baja cualificación entre las personas jóvenes, especialmente, entre aquellas que ni estudian ni trabajan.

Los principales argumentos que sustentan la adopción de este tipo de medidas son las siguientes (Hall et al., 2015):

- Los periodos tempranos de desempleo –aquellos que se producen cuando la persona no ha participado nunca en el mercado laboral, o su participación ha sido breve e intermitente– y, especialmente, las situaciones de desempleo de larga duración en estas circunstancias, han demostrado tener un impacto negativo a largo plazo en la empleabilidad, el desarrollo profesional y la trayectoria vital de las personas.
- El riesgo de caer en situaciones de exclusión social se incrementa de forma sustancial como resultado de estar desempleado/a y no participar tampoco en ninguna actividad educativa, especialmente para los y las jóvenes procedentes de los contextos sociales más desfavorecidos.
- Contar con una formación especializada, por mínima que sea, es una condición cada vez más necesaria para participar en el mercado de trabajo. Por eso, la prevención del abandono escolar prematuro también se incluye entre los objetivos de las políticas de activación dirigidas a la población joven.

En este contexto, diversos países de la Unión Europea (UE) han ido poniendo en marcha de forma progresiva programas de Garantía Juvenil<sup>24</sup>. En abril de 2013 el Consejo de la UE emitió una recomendación (2013/C 120/01) a todos los estados miembros para que implementaran políticas similares en

---

<sup>24</sup> En un estudio preliminar llevado a cabo por la OCDE (2015) con el objetivo de identificar políticas de activación comprensivas dirigidas a la población joven desempleada se identificaron este tipo de políticas en: Bélgica (Flandes), Dinamarca, Alemania, Finlandia, Noruega, Polonia y Suecia. Por otro lado, Besamusca, J. et al. (2013) identifican la presencia de programas de Garantía Juvenil en Austria, Finlandia, Holanda y Suecia, antes de que fuera lanzada la iniciativa europea de Garantía Juvenil en Abril de 2013.

sus respectivos países. A partir de entonces, esta política de activación se ha extendido a la práctica totalidad de los países miembros de la UE.

## 7.2. Definición

Según la definición del Consejo Europeo (2013/C 120/01), la Garantía Juvenil es una iniciativa de empleo y/o formación garantizada, según la cual todos los/as jóvenes menores de 25 años deben recibir una oferta –de suficiente calidad– de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas en un plazo de cuatro meses tras acabar la educación formal o quedar en situación de desempleo. No obstante, debido a la especial gravedad del problema del desempleo entre la población joven del país, en España, las personas beneficiarias del programa pueden tener hasta 30 años de edad (MEYSS, 2013).

Este tipo de política se distingue de otros programas o medidas de activación en dos sentidos. Por un lado, obliga a los estados o autoridades públicas que la implementan a disponer de los recursos necesarios para cumplir con este compromiso. Esto significa que el estado tiene la responsabilidad de ofertar un empleo o una medida/acción formativa que resulte de interés para el/la joven en un periodo máximo de cuatro meses desde su inscripción en los servicios públicos de empleo o en el programa de Garantía Juvenil, dependiendo del país. Esto convierte a esta medida en una iniciativa más próxima a los planteamientos relacionados con el derecho al trabajo y el pleno empleo como estrategia para afrontar el problema del desempleo, haciendo recaer sobre el Estado la responsabilidad de generar oportunidades laborales para la población desempleada. Este planteamiento se contraponen, hasta cierto punto, con el paradigma de la activación, un planteamiento más centrado en mejorar la empleabilidad de las personas con el objetivo de dotarlas de las competencias y cualificaciones exigidas por el mercado de trabajo, pero que trata de interferir lo mínimo posible en los factores relacionados con la demanda de mano de obra, una responsabilidad que se atribuye a la iniciativa privada y a las acciones gubernamentales dirigidas a potenciar el desarrollo económico (Escuder y López, 2015; Klosse y Muysken, 2016).

No obstante, como señalan Klosse y Muysken (2016) el programa de Garantía Juvenil, tal y como ha sido formulado en la iniciativa europea, se sitúa a medio camino entre ambos planteamientos. Es decir, si bien reconoce la importancia de crear empleo y facilitar la contratación de las personas jóvenes desempleadas, concede una gran importancia a las medidas orientadas a mejorar su formación e incrementar sus competencias. De hecho, la garantía no se plantea únicamente sobre un empleo, sino sobre una oportunidad laboral y/o una acción formativa. Por otro lado, la iniciativa de Garantía Juvenil no constituye sólo un programa o medida de activación, sino que debe concebirse como una política integral dirigida a abordar el problema del desempleo y la inactividad entre la población joven y que tiene entre sus objetivos centrales lograr la mejora de los sistemas de transición entre el sistema educativo y el mercado de trabajo para reducir el número de jóvenes que abandona su educación sin contar con una cualificación suficiente que les permita insertarse en el mercado de trabajo (OECD, 2015).

Tal y como se indica en el Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España (MEYSS, 2013), esta iniciativa parte de tres principios de actuación básicos: prevención, atención temprana e integralidad en las intervenciones. La aplicación de estos tres principios exige para su adecuado funcionamiento de la participación, al menos, de todos los actores implicados en las políticas de educación, juventud y empleo. Además, tal y como se explica más adelante, la atención a los grupos de población más vulnerable o que presentan necesidades complejas exige una colaboración todavía más amplia, so-

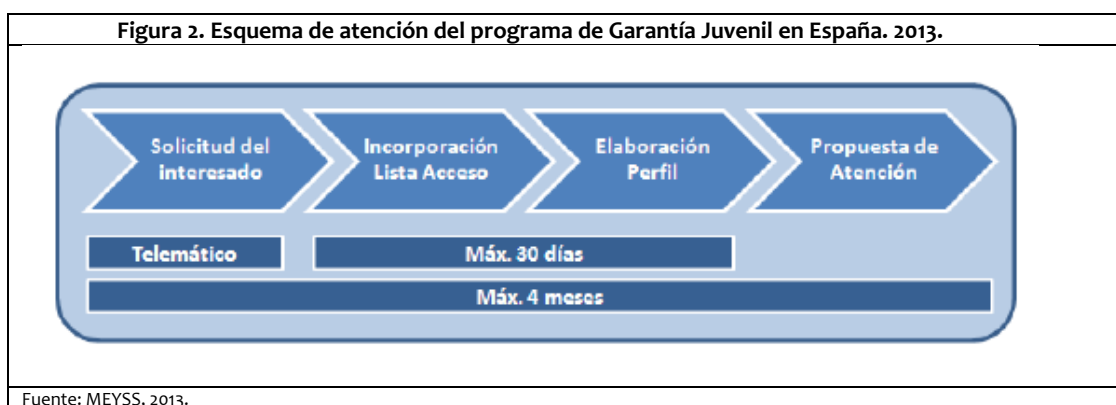


bre todo, entre los servicios locales que atienden a esta población. En cualquier caso, ello implica que uno de los retos asociados a la implementación de la Garantía Juvenil radica en su gobernanza.

En España, la implantación de la Garantía Juvenil se ha hecho siguiendo el esquema de atención e intervención ilustrado en la Figura 1. El alta en el sistema sólo se produce en caso de petición expresa por parte de la persona interesada. Esto significa que, pese a estar inscritos en los servicios públicos de empleo, no todos los jóvenes tienen porqué acceder al programa. Aunque esta puede constituir una buena forma de ahorrar recursos, también puede dar lugar a importantes desigualdades en el acceso en función de diversas características personales y sociales de los/as jóvenes desempleados/as.

El procedimiento seguido se estructura en dos fases.

- La primera fase incluye la elaboración de un diagnóstico de la persona desempleada y su introducción en una lista de espera, donde se le posiciona en función de la prioridad asignada a la intervención y el tipo de medida de activación que se considera más adecuado implementar en cada caso. Los rasgos básicos incluidos en el perfil son los siguientes: historial de actuaciones previas, experiencia laboral previa, nivel de cualificación, conocimiento de idiomas y edad del solicitante. Por otro lado, también se contempla la posibilidad de incluir criterios adicionales para priorizar la necesidad de intervención, como es el caso de las personas en riesgo de exclusión social, personas con algún tipo de discapacidad y personas con ausencia de apoyos familiares, entre otros. El plazo para completar esta fase es de 30 días.
- La segunda fase se inicia en general cuando han transcurrido cuatro meses desde que la persona realizara la solicitud, aunque las comunidades autónomas pueden reducir este periodo si lo consideran necesario. El objetivo de esta segunda fase es atender efectivamente a la persona, garantizándole el acceso a aquél tipo de medida de activación que se haya considerado más pertinente en su caso.



En cuanto al tipo de medidas de activación implementadas en los distintos programas de Garantía Juvenil, Escuder y López (2015) señalan las siguientes a partir de una revisión de las iniciativas implementadas en la UE:

- Programas de educación y formación para el empleo.

- Medidas y programas dirigidos a prevenir el abandono escolar y favorecer el acceso a programas formativos de segunda oportunidad.
- Provisión de servicios de intermediación laboral (orientación laboral, coaching laboral, organización de eventos con empresas, etc.)
- Programas de creación directa de empleo (en servicios públicos o trabajos comunitarios)
- Subsidios a la contratación de las personas jóvenes.
- Incentivos y programas de fomento del emprendizaje
- Programas de movilidad regional e internacional

La comparación entre el tipo de medidas aplicadas en cada país pone de manifiesto que las tres primeras han sido las más utilizadas, habiendo sido implementadas en todos los países. Los subsidios a la contratación de las personas jóvenes también se han utilizado en todos los países analizados, excepto en la República Checa. Por lo que respecta a los programas de apoyo al emprendizaje, éstos se han implementado en 15 de los 21 países. Finalmente, se observa el escaso recurso a los programas de creación directa de empleo, ya sea en los servicios públicos o realizando trabajos comunitarios y de interés social. En este caso, se observa que sólo cinco países han recurrido a este tipo de medida de activación (Bélgica, Croacia, Luxemburgo, Irlanda y España). Esto se debe al elevado coste de estos programas, junto con la evidencia de que ofrecen pobres resultados por lo que respecta a las posibilidades que ofrecen a las personas para una transición posterior al mercado de trabajo ordinario o normalizado.

Finalmente, a partir de la evaluación de los 18 proyectos piloto que han servido de base para elaborar las directrices y recomendaciones de la iniciativa europea de Garantía Juvenil, Hall et al. (2015) identifican un total de cuatro fases que componen el itinerario completo de los/as jóvenes dentro del programa. La siguiente tabla resume el objetivo principal de cada fase e indica las principales estrategias o acciones que deben implementarse en cada una de ellas (Tabla 7):

<b>Tabla 7. Fases de la atención y acciones a implementar en un programa de Garantía Juvenil</b>			
<b>Fases</b>			
<i>Fase 1</i>	<i>Fase 2</i>	<i>Fase 3</i>	<i>Fase 4</i>
<i>Reclutamiento e implicación de los y las jóvenes en el programa a través de:</i>	<i>Diagnóstico inicial, orientación y elaboración de un plan de acción individualizado (selección de las medidas de activación más adecuadas en cada caso.)</i>	<i>Acceso al mercado de trabajo, programas de activación o itinerarios formativos para la mejora de la cualificación</i>	<i>Seguimiento y monitoreo de la iniciativa y de la evolución de los/as participantes</i>
<b>Acciones</b>			
Registro en las oficinas de empleo o en entidades colaboradoras para la promoción de la integración laboral de los y las jóvenes.	Diagnóstico inicial de las habilidades, competencias, cualificaciones y aspiraciones de los y las jóvenes que buscan empleo.	Aprendizaje en el empleo: prácticas, contratos de formación, periodos de prueba, métodos mixtos	Designar profesionales o asignar responsabilidades para llevar a cabo el seguimiento de los casos
Implementación de ventanillas únicas para todos los servicios dirigidos a la población joven, incluidos los servicios de empleo.	Elaboración e implementación de un plan de acción individualizado para la búsqueda de empleo	Programas formativos generales y programas específicos para la activación rápida o dirigidos a grupos de población que presentan mayores dificultades para seguir los métodos tradicionales de enseñanza-aprendizaje	Implementar mecanismos de evaluación para la mejora continua del programa
Implementar estrategias específicas para contactar e involucrar a los grupos de población joven más vulnerables.	Orientación profesional y asesoría en la búsqueda de empleo y creación de un proyecto profesional propio	Prevención del abandono escolar prematuro y de la desconexión del sistema productivo-formativo de los y las jóvenes	Difundir los resultados de la iniciativa entre el personal de los servicios de empleo y otros servicios dirigidos a los/as jóvenes
Creación de un portal web y difusión de la iniciativa a través de las redes sociales y los medios de comunicación utilizados por los y las jóvenes	Coaching en técnicas de búsqueda de empleo	Talleres de activación y programas de segunda oportunidad	
Difusión de la iniciativa a través de las escuelas y los centros de formación profesional	Intermediación laboral y derivación de la persona a los programas y medidas de activación disponibles	Subsidios a la contratación de jóvenes en situación de desempleo	
		Programas de apoyo al emprendizaje	
		Servicios específicos para jóvenes con necesidades complejas (problemas personales, sociales y de salud)	
Fuente: Hall et al. (2015)			

### 7.3. Objetivos

Los objetivos que normalmente se atribuyen a estos programas son los siguientes:

- Reducir el riesgo de desempleo de larga duración de las personas jóvenes.
- Promover la detección de los grupos de población joven con un mayor riesgo de caer en una situación de desempleo y no estar cursando tampoco ningún tipo de formación.
- Promover las intervenciones tempranas para favorecer la inserción laboral de las personas jóvenes que ni estudian ni trabajan y evitar la prolongación de los periodos de desempleo e inactividad.
- Implementar acciones preventivas para evitar el abandono escolar prematuro y el fracaso escolar.
- Reducir los niveles de desempleo involuntario entre las personas jóvenes, ofreciéndoles una oportunidad laboral o formativa que contribuya a mejorar su empleabilidad.

### 7.4. Implementación

Escuder y López (2015) identifican cinco condiciones como los principales factores de éxito asociados a estas iniciativas: identificación de los principales grupos de riesgo e intervención temprana, una buena definición del público objetivo, contar con un buen marco de gobernanza institucional, implementar programas formativos y de empleo de alta calidad y contar con recursos humanos y financieros suficientes para poner en marcha y sostener la iniciativa. A continuación, se analizan los principales aspectos vinculados a cada una de estas dimensiones que deben tenerse en cuenta (Hall et al., 2015; Escuder y López, 2015; ILO, 2013):

#### a) *Identificación de los principales grupos de riesgo e intervención precoz*

Cuanto más se prolongan las situaciones de desempleo e inactividad, mayores son los efectos negativos sobre las condiciones de vida de las personas y menor su perspectiva de reincorporarse al mercado laboral en el futuro (Hall et al., 2015). Esto hace que las acciones preventivas y la identificación de los jóvenes más expuestos al riesgo de quedarse en situación de desempleo y no cursar tampoco ninguna acción formativa, constituya un elemento esencial de este tipo de políticas. La prevención del abandono escolar y la provisión de programas de segunda oportunidad para los y las jóvenes que no han terminado la educación secundaria obligatoria son las principales acciones que deben implementarse en este ámbito. No obstante, en muchos casos, no puede llegar a evitarse la salida de los y las jóvenes del sistema educativo, de modo que, también es necesario contar con mecanismos para poder identificar e implicar en los programas de Garantía Juvenil a los y las jóvenes desempleados que ya se hayan fuera del sistema escolar.

En la evaluación realizada por Hall et al. (2015) se identifican distintas estrategias que pueden utilizarse para detectar e implicar en las actividades a los grupos de población más vulnerables:

- La creación de una herramienta estadística *ad-hoc* ha sido la estrategia utilizada en uno de los proyectos. Dicha herramienta integra diversas variables que tienen como objetivo predecir el riesgo de abandono escolar entre los y las jóvenes. Las variables utilizadas fueron las siguientes: calificaciones y resultados académicos, muestras de absentismo escolar o presencia de necesidades educativas especiales, ser perceptores de becas de comedor u otro tipo de apoyos económicos para la escolarización. Además, se procedió a la identificación directa de los y las jóvenes que estaban bajo tutela del sistema de protección de menores o participaban en programas de reinserción comunitaria a raíz de la comisión de un delito. Todos estos indicadores fueron utilizados para identificar a los grupos de población que más podían beneficiarse de un programa de garantía Juvenil. Por lo que respecta a la eficacia de la herramienta, los resultados del proyecto muestran que, aunque ésta sirve para la detección inicial de los segmentos de población vulnerable es necesario incluir también algunos indicadores dirigidos a excluir a las personas que ya reciben apoyo por parte de otros programas e instituciones, así como contrastar los resultados de la herramienta estadística con profesionales (profesores, tutores, educadores...) que estén en contacto con las personas identificadas.
- La detección conjunta mediante los servicios educativos, los servicios de atención a la juventud y el tejido asociativo que trabaja con los y las jóvenes ha sido otra de las estrategias utilizadas. En este caso, el criterio utilizado se basa únicamente en las valoraciones y necesidades detectadas por los y las profesionales que trabajan en estos servicios, que son los responsables de derivar a los/as jóvenes al programa, en caso de que deseen participar. Lo importante en este caso es el establecimiento de canales de comunicación y colaboración entre todos los agentes implicados para conseguir que el sistema de detección y derivación funcione adecuadamente.
- El recurso a la figura de los/as educadores/as de calle como estrategia de detección e implicación de los grupos de jóvenes más alejados de las instituciones. Estas personas abordan a los jóvenes en sus espacios habituales de ocio y les informan de las posibilidades y recursos con los que cuentan para acceder a un empleo u formación. Estas personas pueden pertenecer a entidades o programas que ya trabajan en el territorio o barrio donde se realizan las labores de información y sensibilización o estar adscritas al propio programa de Garantía Juvenil.
- Otro aspecto importante es el recurso a los medios de comunicación que utilizan los jóvenes. Para ello, es necesario destinar una serie de recursos a publicitar el programa en dichos medios y situar estas acciones de información y sensibilización en las franjas horarias adecuadas, utilizando un lenguaje audiovisual y un mensaje específicamente orientado a este segmento de población. Una de las principales debilidades identificadas en este sentido es la escasa presencia de los servicios y programas de empleo en las redes sociales, uno de los medios de comunicación más utilizados por los y las jóvenes. Así, la presencia en las redes sociales debería formar parte de la estrategia comunicativa de cualquier programa dirigido a este grupo de población.
- También el establecimiento de ventanillas únicas que centralizan todos los servicios de atención y orientación a la juventud se señalan como una buena práctica en este sentido.

Este tipo de prácticas revelan la importancia de contar con estrategias de detección y captación específicas de la población joven y, especialmente, de los grupos de población más alejados de las insti-

tuciones educativas y los servicios de empleo, dado que ambos presentan algunas limitaciones a la hora de atraer al segmento joven de la población desempleada (Hall et al., 2015):

- Los materiales y campañas de difusión de los programas de empleo no están adaptados al público joven y no suelen utilizar los canales y medios de comunicación que frecuenta esta población, como son las redes sociales.
- Un sector de la población joven presenta una importante desconfianza y desapego hacia las autoridades y entidades gubernamentales, incluyendo los servicios educativos y formativos. Esto hace que deban utilizarse otros lugares y formas para acceder a esta población.
- La fragmentación de los servicios dirigidos a la población joven también se señala como una limitación para que los/as jóvenes puedan contar con un único punto de referencia al que puedan acudir para recibir todos los servicios dirigidos a ellos/as.

Por último, en la evaluación realizada por Hall et al. (2015) también se señala como recomendación general el uso de formas de relación más informal entre los/as profesionales y las personas usuarias que las que habitualmente se utilizan cuando se atiende a población adulta. Este tipo de interacción favorece la construcción de una relación de confianza con los/as jóvenes y contribuye a aumentar la tasa de retención en los programas.

Todas estas medidas son formas de evitar que las intervenciones y el acceso de los/as jóvenes al programa se retrase o incluso no llegue a producirse. Las estrategias de detección temprana y captación de los grupos de jóvenes vulnerables constituyen, además, un elemento esencial para garantizar la equidad en el acceso a la Garantía Juvenil.

#### b) *La definición del público objetivo y el perfil de los distintos tipos de medidas de activación*

Aunque la Unión Europea ha establecido el criterio de que cualquier joven menor de 25 años debe recibir una oferta de empleo o formativa en los cuatro meses posteriores a su inscripción en el programa y/o los servicios públicos de empleo, lo cierto es que en las iniciativas que se habían implementado previamente en los países pioneros se habían utilizado tanto criterios más amplios como más restrictivos a la hora de regular el acceso de los y las jóvenes a los programas de Garantía Juvenil.

En un documento elaborado por la OIT (ILO, 2013) se resumen algunos de los principales criterios utilizados en los distintos países:

- *Edad:* El rango de edad más generalizado se sitúa entre los 15 y los 29 años de edad, aunque Besamusca et al. (2013) identifican que las medidas de activación específicamente dirigidas a los/as jóvenes se extiende entre los 15 y los 35 años de edad en Rumanía y Hungría, respectivamente. Por otro lado, en países como Noruega, sólo los jóvenes menores de 20 años pueden acceder a los servicios de Garantía Juvenil y en la iniciativa implementada en Austria –antes de la entrada en vigor del programa europeo– los servicios ofrecidos se distinguían en función de la edad de las personas beneficiarias. Así, existe un paquete de medidas accesible a la población menor de 18 años y otra serie de medidas dirigidas a las personas entre 19 y 24 años de edad.

- *El tiempo de duración de la situación de desempleo:* La mayoría de las intervenciones suelen iniciarse entre el primer y el sexto mes de inscripción en los servicios públicos de empleo. No obstante, tal y como ya se ha comentado previamente, en el caso de España, por ejemplo, la activación en el programa no es automática y se exige que la persona manifieste la voluntad expresa de entrar en el mismo. Por otro lado, también en este caso se observan diferencias en el acceso de las personas en función de la edad. Por ejemplo, en Dinamarca, los/as jóvenes entre 18 y 19 años pueden acceder a la Garantía Juvenil tan sólo un mes después de quedar desempleados/as, mientras las personas mayores de 20 años deben esperar un mínimo de tres meses.
- *El nivel educativo:* Mientras Polonia y Finlandia incluyeron a los/as jóvenes con estudios superiores entre las personas beneficiarias de sus respectivos programas de Garantía Juvenil, en Alemania, el acceso estuvo restringido a las personas que únicamente contaban con la educación básica y no habían completado ningún tipo de formación profesional. El programa se centró sobre todo, en ofrecer acceso a programas de formación dual a estos jóvenes.

El uso de todos estos criterios, de forma aislada o combinada, da una idea de las posibilidades existentes para ampliar o restringir el acceso a un programa de este tipo a la población desempleada, así como la importancia de adaptar los criterios de elegibilidad a las franjas de edad y los niveles educativos en los que se registran mayores niveles de desempleo en caso de que no haya suficientes recursos.

Otro aspecto importante para garantizar el acceso de los/as jóvenes procedentes de contextos socialmente desfavorecidos es la introducción de una compensación económica a la participación en las medidas de activación. Aunque las actividades de inserción profesional bajo un contrato de prácticas, un contrato de formación o un contrato subsidiado, ya cuentan con una remuneración regulada en la legislación de cada país, debe considerarse también la posibilidad de incluir este tipo de medidas en las actividades formativas en las que participen los jóvenes en situación de desventaja social. De otro modo, la ausencia de una remuneración económica podría actuar como un desincentivo para estos jóvenes a la hora de optar por continuar su formación (ILO, 2013). En todo caso, si proveer una remuneración mensual no resulta posible, Hall et al (2015) remarcan la importancia de disponer de una cierta cantidad de dinero que pueda ser utilizada de forma flexible por los/as profesionales que atienden a los/as jóvenes con dificultades económicas para sufragar los gastos derivados de su participación en actividades laborales y/o formativas (gastos de transporte, compra de material escolar o de uso profesional, etc.).

Finalmente, también debe tenerse en cuenta que no todas las medidas de activación incluidas en los paquetes de Garantía Juvenil resultan igualmente eficaces para todos los perfiles de jóvenes desempleados/as. De hecho, a partir de las evaluaciones realizadas se identifica la conveniencia de modificar algunos aspectos del formato y la profundidad de contenidos impartida en el marco de los programas y medidas de activación en función del tipo de público al que se dirigen.

En la evaluación llevada a cabo por Hall et al (2015), este tipo de limitaciones se han identificado, sobre todo, en las acciones de fomento del emprendizaje. Concretamente, en uno de los proyectos evaluados se señaló que las personas de menor edad preferían adquirir experiencia laboral o continuar con su formación, en lugar de optar por el emprendizaje. Además, en su mayoría, no contaban todavía con una idea de negocio que pudieran desarrollar. En otros casos, sin embargo, se indica que el desarrollo de competencias y conocimientos sobre el emprendizaje resulta de utilidad para esta población, pese a que el resultado final de la intervención pueda no ser la puesta en marcha de un negocio. En cualquier caso, ambos argumentos obligan a reflexionar acerca de la estructura bajo la

que se implementan las medidas de activación en función del grupo de población destinataria, así como el papel crucial del proceso de diagnóstico para un adecuado encaje entre el perfil de la persona desempleada y las medidas propuestas. Debido a la reciente entrada en vigor de la iniciativa de Garantía Juvenil a nivel de la UE, no se dispone todavía de evaluaciones que permitan conocer con detalle el diferente impacto de las medidas sobre cada perfil de persona joven desempleada.

No obstante, debe tenerse en cuenta que una de las limitaciones detectadas por Hall et al (2015) en los proyectos piloto fue la tendencia de las personas responsables de seleccionar a los/as candidatos/as de escoger a las personas que se hallaban más próximas al mercado laboral. Esto implicó que las personas con mayores barreras de acceso al empleo se quedaron fuera de los proyectos o no pudieron acceder al tipo de oportunidades laborales o formativas que deseaban. Para evitar que esto suceda deben establecerse unos criterios de acceso que fomenten la equidad, así como valorar la posibilidad de introducir incentivos específicos para fomentar la inclusión socio-laboral de las personas más alejadas del mercado de trabajo.

Como ocurre en el resto de los programas de incorporación laboral, en el marco de esta evaluación se observó que la atención a las personas con menor empleabilidad exigía más tiempo de atención por parte de los/as profesionales y más recursos, lo que implica que estos factores deben tenerse en cuenta a la hora de distribuir las cargas de trabajo y el número de beneficiarios por programa, con el objetivo, precisamente, de no generar dinámicas que favorezcan la exclusión de estas personas debido a las cargas adicionales que ello supone para las organizaciones encargadas de implementar los programas de activación (Hall et al; 2015).

c) *La gobernanza institucional y la participación de los empleadores*

Debido a su carácter integral y preventivo, la Garantía Juvenil exige la implicación de un gran número de agentes sociales para conseguir sus objetivos. Esto supone que debe hacerse un importante esfuerzo para lograr que éstos se involucren en la iniciativa y establecer mecanismos de coordinación y seguimiento de las intervenciones realizadas por cada uno de ellos. En la evaluación hecha por Hall et al (2015), los autores analizan cuáles son los agentes sociales involucrados en cada uno de los proyectos piloto analizados. Los resultados obtenidos muestran la participación de los siguientes tipos de actores:

- Instituciones gubernamentales, especialmente los departamentos de educación, empleo, juventud y servicios sociales.
- Servicios públicos de empleo.
- Servicios de educación y formación.
- Empleadores, sindicatos, cámaras de comercio y organizaciones empresariales, bien mediante los órganos de representación de este colectivo, bien a título individual.
- Tercer sector, con particular atención a las organizaciones juveniles y entidades de acción social.

Los resultados muestran que, de los 18 proyectos evaluados, las autoridades responsables de implementar las políticas de educación y empleo participaron en 14 de ellos, las cámaras de comercio y las organizaciones empresariales formaron parte de 12, los servicios públicos de empleo y los servicios de educación y formación estuvieron implicados en 10 y 9 proyectos, respectivamente. En cuanto a la



implicación de las entidades sociales que trabajan en el ámbito de la juventud y la exclusión social 8 de los proyectos las tuvieron en cuenta y, en el caso de los sindicatos, su participación tuvo lugar en 5 de los proyectos analizados. Escuder y López (2015) constatan también que existe una implicación por parte de estos agentes sociales en casi todos los países donde se ha implementado el sistema de Garantía Juvenil promovido por la UE. Los autores remarcan la importancia que ha tenido el haberlos implicado desde el inicio del proceso de negociación y diseño de la iniciativa de cara a asegurar su posterior implicación en la misma.

Por otro lado, en las revisiones de los programas de Garantía Juvenil implementados en Suecia y Finlandia se constata que la implicación de los servicios sociales y los servicios de salud es necesaria cuando las personas a las que se atiende presentan necesidades complejas y múltiples barreras de acceso al empleo. En estos casos, la colaboración entre las instituciones locales que atienden a esta población resulta clave para maximizar el impacto de las medidas de activación sobre estos grupos de jóvenes (EUROFUND, 2012).

Finalmente, debido al papel crucial que las empresas desempeñan dentro del sistema de Garantía Juvenil es especialmente importante asegurar su participación, no sólo en las fases de consulta y diseño de la iniciativa, sino también como agentes claves implicados en proveer las oportunidades laborales y formativas para los y las jóvenes. En la evaluación realizada por Hall et al (2015) se recogen una serie de recomendaciones y buenas prácticas en este sentido:

- En primer lugar, hay que reconocer que las empresas tienen necesidades, tradiciones y motivaciones diversas para implicarse en la iniciativa. Además, también en términos de recursos humanos y financieros existen importantes diferencias entre ellas. Esto supone que hay que ofrecer un amplio abanico de formas y niveles de implicación a los empleadores, con el objetivo de maximizar las posibilidades de cada uno de ofrecer oportunidades de empleo y/o formación a los/as jóvenes. Por ejemplo, la participación puede abarcar desde la asistencia a ferias de empleo u otros eventos organizados de forma puntual, hasta la participación en programas de formación dual, la oferta de prácticas en la empresa o la contratación subsidiada de jóvenes en el marco del programa.
- La designación de personal específico cuya función sea la de contactar e informar a las empresas que podrían participar en los programas, así como proveer un servicio de orientación y asesoría a las empresas que muestren interés por la iniciativa.
- Ofrecer distintivos que reconozcan de forma oficial la participación de las empresas como colaboradoras del programa es una buena forma de potenciar su implicación que apenas conlleva costes para la organización del programa.
- Ofrecer servicios de contratación a las empresas. Esto supone un ahorro y una facilidad para las empresas, al tiempo que ofrece un acceso privilegiado a la gestión de oportunidades laborales para los/as jóvenes.

#### d) *La implementación de programas formativos y de empleo de calidad*

Por lo que respecta a la calidad de las ofertas de empleo y formación que se ofrecen a los/as jóvenes en los programas de Garantía Juvenil, no existen criterios unificados para su valoración. De hecho, los parámetros utilizados en la mayoría de los países se muestran insuficientes para valorar la calidad real de las intervenciones, ya que suelen limitarse a establecer un tiempo mínimo de duración de las

formaciones y/o las contrataciones, y a medir la satisfacción de las personas beneficiarias con la intervención recibida (ICF, 2014).

Por otro lado, también se apunta al riesgo de utilizar únicamente criterios ligados a resultados, como pueden ser el número de contrataciones logradas o las formaciones completadas, a la hora de valorar la calidad de los programas. Uno de los riesgos asociados a esta forma de medir el éxito o eficacia de las intervenciones es que infravaloran los avances logrados por las personas más alejadas del mercado de trabajo, para las cuales, el mero hecho de asistir a una actividad de forma regular puede ser considerado como un indicador positivo. Así, hay algunas posiciones que defienden que la calidad de las intervenciones debería medirse en función de la mejora de la empleabilidad alcanzada para cada una de las personas beneficiarias, en los que se conoce como “la distancia recorrida”, es decir, cuánto se ha acercado la persona a la posibilidad de insertarse laboralmente con relación al punto desde el que partía (ICF, 2014). Sin embargo, estas medidas pueden ser muy costosas de implementar, ya que exigen realizar una valoración de la empleabilidad para cada una de las personas participantes tras la finalización de cada intervención. En todo caso, lo que estas reflexiones ponen en evidencia es la importancia de implementar un buen sistema de monitoreo y seguimiento de todas las acciones que se implementen en el marco de la Garantía Juvenil, para poder así introducir sucesivas mejoras y fomentar también la transparencia y la rendición de cuentas por parte de todos los actores implicados en su puesta en práctica (Hall et al, 2015).

Desde el punto de vista del diseño de los programas, se han identificado importantes beneficios derivados de consultar a los propios jóvenes para introducir mejoras o cambios en las intervenciones realizadas. Por ejemplo, Hall et al (2015) muestran que a raíz de la consulta a los/as jóvenes se llevó a cabo una mejora del formato y contenido de los materiales utilizados, se modificaron los canales de comunicación para informar sobre las actividades y/o participar en ellas, se realizaron ajustes en los horarios o duración de las formaciones y se fomentó la creación de oportunidades laborales en sectores que resultaban de especial interés para los/as jóvenes. En definitiva, se logró crear una cartera de servicios que respondía mejor a las necesidades y expectativas de las personas beneficiarias.

En cualquier caso, una de las formas de asegurar, no sólo la calidad de las ofertas, sino también el buen funcionamiento de una política de activación como esta radica en realizar un buen diagnóstico previo al diseño e implementación de la iniciativa. Hall et al (2015) señalan que debe realizarse un análisis sistemático de la oferta y la demanda en los siguientes ámbitos:

- Un diagnóstico de necesidades para identificar los deseos, expectativas y necesidades del grupo de población objetivo, en este caso, los jóvenes desempleados. Hay que contrastar posteriormente este diagnóstico con las posibilidades reales que ofrece el territorio y los recursos asignados al programa.
- Un análisis de cohorte para identificar el tamaño y las características del grupo objetivo. Es decir, a cuántas personas se quiere llegar, cómo son (edad, nivel formativo, experiencia laboral previa, dificultades sociales o personales, problemas de salud, etc.) y donde están (para realizar la detección y la captación).
- Un análisis de servicios, de carácter cuantitativo y cualitativo, para mapear si la oferta existente es suficiente para cubrir las necesidades de las personas en situación de desempleo. Aunque el análisis debe centrarse, sobretodo, en los servicios de empleo y los servicios de educación-formación existentes en el territorio, también puede considerarse el acceso a otro tipo de servicios suplementarios en función de la población objetivo (servicios de transporte, servicios de cuidado...)

- Un análisis de recursos para mapear las fuentes de financiación disponibles y los recursos que pueden ser utilizados para los objetivos del programa. Como ya se ha comentado previamente, la creación de presupuestos integrados por líneas de financiación pertenecientes a distintos departamentos y administraciones se ha identificado como una buena práctica para maximizar los resultados de las políticas de activación.
- Un análisis de actores que permita identificar a todos los agentes relevantes en el territorio que pueden contribuir al diseño e implementación de la iniciativa. Es importante involucrar a los distintos actores desde las fases iniciales de diseño y, especialmente, debe asegurarse la participación de los empleadores.

e) *Contar con recursos humanos y financieros suficientes: el coste de la Garantía Juvenil*

Por lo que respecta al coste de implementación de la Garantía Juvenil, Escuder y López (2015) analizan el volumen de gasto asignado a esta iniciativa por los distintos países europeos. El coste por persona participante, calculado a partir del número de personas que cumplen con los requisitos de acceso a la Garantía Juvenil establecidos por cada país, oscila entre los 20,765.3 euros (PPP) destinados a cada participante en Alemania y los 115.1 euros (PPP) que se prevén gastar en Croacia. No obstante, Alemania destaca como un país en el que el gasto es inusualmente elevado, ya que, el siguiente país con una mayor asignación presupuestaria es Hungría, donde sólo se prevé gastar un total de 13,384.8 euros (PPP) por persona participante. Estos autores apuntan al ejemplo de Suecia como una experiencia en la que los resultados obtenidos fueron positivos en términos de coste-efectividad. En este caso, el coste medio por participante del programa fue de 6.000 euros (PPP) y los gastos adicionales en términos de costes administrativos de 6.600 euros.

Finalmente, también se apunta a la importancia de que los presupuestos asignados sean flexibles, con el objetivo de poder adaptarse a los cambios rápidos en la demanda y proveer en cada caso las medidas de activación que resulten más adecuadas para cada participante (Escuder y López; 2015).

## 7.5. Evaluación, impacto y resultados

Los estudios que han evaluado o revisado las experiencias de programas de Garantía Juvenil señalan algunas de las principales ventajas y limitaciones asociadas a este tipo de enfoque sobre la activación de la población joven desempleada (Klosse y Muysken, 2016; Escuder y López; 2015; Hall et al., 2015; ICF, 2014; Besamusca et al., 2013; Eurofound; 2012). Entre las ventajas enumeradas pueden destacarse las siguientes:

- Obliga a los servicios públicos de empleo y las autoridades gubernamentales a abordar el problema del desempleo entre la población joven mediante una acción orientada a la prevención y la intervención temprana. Esto evita las consecuencias negativas de la inactividad de los jóvenes, su desconexión del sistema laboral y productivo y las importantes consecuencias económicas y sociales que ello puede tener en el futuro.
- Contribuye a aliviar de forma inmediata los problemas de desempleo entre la población joven en aquellas zonas en las que se registran altos índices de desempleo en este grupo de población. Su eficacia se reduce, sin embargo, en los momentos de mayor dinamismo del mercado laboral y reducción de la tasa de desempleo de la población joven. Y es que, tal y como se comenta a continuación, es un tipo de política que presenta una gran eficacia para

la inserción laboral de las personas más empleables, pero no así por lo que respecta a los grupos de población con mayores barreras de acceso al empleo y menor empleabilidad.

- Impacta de forma muy positiva en la mejora de las transiciones de la educación al empleo de la población joven, así como en la prevención del fracaso escolar. En la medida en que se basa en la acción coordinada de los servicios educativos, los servicios de empleo y los empleadores locales o regionales para hacer frente al problema del desempleo y la formación de los y las jóvenes genera importantes sinergias entre ellos, promueve la aparición de soluciones conjuntas y mejora la coordinación y colaboración entre los actores implicados.

Por lo que respecta a sus limitaciones, se deben mencionar las siguientes:

- Aplicado a gran escala presenta el riesgo de generar efectos de sustitución de puestos de trabajo estructurales del mercado de trabajo, así como generar presiones a la baja en los salarios y una mayor competencia por los puestos de trabajo disponibles. Klosse y Muysken (2016) señalan que este tipo de efectos podría evitarse utilizando, en mayor medida, los programas de creación de empleo como una opción laboral y/o formativa para la población joven, en lugar de recurrir a los subsidios a la contratación y la formalización de contratos de prácticas y aprendizaje como las principales medidas de fomento de la contratación. Por otro lado, algunos de estos efectos pueden prevenirse mediante la implicación de los sindicatos en el seguimiento y monitoreo de la iniciativa.
- Su eficacia depende en gran medida de la situación del mercado de trabajo y de la calidad y disponibilidad de la oferta educativa y formativa existente en el país. Tal y como se señala en el documento elaborado por Eurofound (2012), los programas de Garantía Juvenil sólo constituyen una solución temporal al problema del desempleo entre la población joven, pero no una solución estructural a la escasez de puestos de trabajo en el sistema productivo. En cuanto al segundo punto, aunque ese es un factor que puede ser modificado de forma paulatina, una debilidad en el sistema formativo no permitirá ofrecer una respuesta rápida al problema del desempleo juvenil, el cual constituye uno de los principales objetivos de esta iniciativa y es, además, el escenario en el que su implementación resulta más eficaz. Efectivamente, si los servicios educativos están escasamente desarrollados, tanto en volumen de oferta como en calidad, difícilmente responderán adecuadamente al tipo de demanda planteada por una iniciativa de Garantía Juvenil.
- Es un tipo de intervención que, *a priori*, se muestra poco eficaz a la hora de atender y retener en el programa a los grupos de población más vulnerables y con mayores barreras de acceso al empleo. Tal y como ya se ha comentado, la inclusión de estos grupos en el programa exigirá, por un lado, mejorar la coordinación con los servicios sociales, los servicios de salud y las entidades de acción social que operan en el territorio. Por otro lado, también será preciso adaptar las intervenciones a estos grupos de población, así como establecer criterios de permanencia en los programas e si se quiere llegar a estos grupos.
- Finalmente, debido a que su objetivo es atender a la mayor parte de la población joven en situación de desempleo y es una medida diseñada para ser implementada en los momentos en los que se registra una alta tasa de desempleo en este grupo de población, su implementación puede resultar costosa. No porque el volumen de recursos necesario para atender a cada persona participante sea excesivamente elevado, sino porque el grupo de personas beneficiarias es en casi todos los países muy grande. De hecho, Escuder y López (2015) calculan que el déficit acumulado por los diversos países de la Unión Europea de cara a imple-

mentar esta iniciativa a nivel de la UE es de 7.300 millones de euros (PPP). Esta cifra ha sido calculada a partir del coste estimado en función del programa sueco, es decir, 6.600 euros por persona participante. La falta de financiación suficiente parece ser, de hecho, uno de los principales factores que ponen en riesgo la puesta en marcha de esta iniciativa en Europa, al menos en aquellos países que se hayan muy alejados de la dotación presupuestaria recomendada (Escuder y López, 2015; Klosse y Muysken, 2016).

## 7.6. Bibliografía

- Besamusca, J.; Stanescu, I.; Vaukhonen, J. (2013) The European Youth Guarantee. A reality check. FEPS Young Academics Network.
- Escuder, V. y López, E. (2015) The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges. Research Department. Working paper, nº4. ILO. International Labour Office.
- Eurofound (2015), *Social inclusion of young people*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2012) Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden. EUROFUND.
- European Commission (2014) Guidance on implementing the Youth Employment Initiative European Social Fund thematic paper. Luxemburgo: European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Hall, A.M.; Santos, R.; Millan, Ch.; Smith, R et al. (2015) Piloting Youth Guarantee partnerships on the ground. A report on the European Parliament Preparatory Action (EPPA) on the Youth Guarantee. ICF and European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs & Inclusion.
- ICF International (2014) Key policy messages from the Peer Review on the 'Youth Guarantee'. The European Commission Mutual Learning Programme. DG Employment, Social Affairs and Inclusion. European Commission.
- ILO (2013) Youth guarantees: a response to the youth employment crisis?. Employment Policy Brief. International Labour Office.
- Klosse, S. y Muysken, J. (2016). Inclusive labour market: A role for a job guarantee scheme. UNU-MERIT Working Papers. Maastricht Economic and social Research Institute on Innovation and Technology.
- MEYSS, Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2013). Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España. Gobierno de España.
- OECD (2015) Local Implementation of Youth Guarantees. Emerging Lessons from European Experiences. OECD Working Papers. OECD.

## 8. PLANES DE EMPLEO DE BASE LOCAL

### 8.1. Justificación

La variabilidad de las economías y mercados de trabajo por lo que respecta a la estructura y composición de su tejido productivo, el capital humano de la población en situación de desempleo y los recursos con los que cuenta el territorio para poder desarrollar nuevos nichos de empleo, son los principales argumentos que justifican el hecho de adoptar una perspectiva territorial sobre el problema del desempleo y tratar de buscar soluciones enraizadas en lo local para hacer frente al mismo (Froy y Giguère, 2010). Tal y como señalan diversos autores (Martinez-Fernande et al., 2011; Froy y Giguère, 2010), el espacio local constituye el nivel de gobierno donde agentes sociales e instituciones gubernamentales pueden colaborar más eficazmente para dar respuesta a problemas sociales concretos. Además, los agentes locales tienen un mayor conocimiento del territorio, por lo que son los mejor posicionados para identificar los retos y oportunidades laborales existentes en cada contexto y los que más capacidad tienen para movilizar los recursos locales. Sin embargo, tal y como señalan Froy y Giguère (2010), uno de los principales retos de cara a implementar estrategias locales o regionales para abordar el problema del desempleo radica en la gobernabilidad de estas iniciativas, lo que hace que la capacitación de los actores locales constituya un elemento clave a la hora de implementar estas políticas de forma eficaz.

Martinez-Fernande et al. (2011) sitúan las estrategias territoriales a favor del empleo en el marco de las políticas de desarrollo local o regional, las cuales conceden un enfoque más estratégico a la intervención sobre el territorio, considerando no sólo a la situación presente de los mismos, sino también las necesidades, retos y oportunidades a los que éstos tendrán que responder en el futuro. Estos autores argumentan la importancia de alinear las políticas territoriales de empleo con las políticas de desarrollo local a partir de los siguientes argumentos:

- Las estructuras y procesos enraizados en lo local maximizan los beneficios y minimizan los riesgos asociados a la globalización y a los cambios económicos y sociales que ésta acarrea.
- Los sistemas de producción local pueden llegar a ser muy dinámicos si se hayan adecuadamente integrados y estructurados, lo que puede lograrse mediante una planificación estratégica de los mismos.
- El capital social y la cohesión social son dos factores clave para garantizar el desarrollo económico sostenible y dotar a los territorios de resiliencia frente a las transformaciones sociales y económicas que acontecen. El espacio local se ha identificado como el mejor ámbito para desarrollar estos activos.
- La creación de empleos de calidad, así como la retención y captación de capital humano son objetivos que pueden integrarse en las estrategias de desarrollo local y constituyen elementos clave para el desarrollo de mercados laborales dinámicos.
- Situar el ámbito local como el principal espacio de articulación y provisión de las políticas públicas concede valor añadido y maximiza los resultados de las políticas implementadas por los niveles superiores de gobierno, incrementando así la eficacia de las políticas públicas.

Estos argumentos muestran que la importancia de territorializar las políticas de empleo no sólo radica en la naturaleza situada o localizada de las oportunidades y barreras de acceso al empleo, sino

también en los beneficios que pueden obtenerse de la integración entre las políticas de empleo y las políticas de desarrollo local.

## 8.2. Definición

Las intervenciones territoriales sobre el problema del desempleo se dirigen a actuar sobre las variables que regulan la oferta y la demanda de mano de obra en el mercado de trabajo local, de cara a lograr un buen ajuste entre ambos factores y potenciar así las oportunidades de empleo de la población desempleada. Se basan en la articulación de una respuesta coordinada frente al problema del desempleo por parte de los diversos agentes locales (gobierno, empresas, sindicatos, servicios educativos, servicios públicos de empleo) con el objetivo de eliminar las barreras de acceso al empleo que afectan a la población desempleada y/o crear nuevas oportunidades laborales en el mercado de trabajo local o regional para estas personas (Griggs et al., 2008).

Existen diversos enfoques desde los cuales se han implementado este tipo de políticas. En primer lugar, pueden identificarse las políticas de regeneración urbana, que no sólo se circunscriben al ámbito del empleo, sino que tienen como objetivo intervenir en áreas especialmente degradadas de las ciudades que, entre otras características, cuentan con escasas oportunidades laborales y altos índices de desempleo. Además, la población que reside en estas zonas suele tener una baja empleabilidad e importantes barreras de acceso al empleo. (Griggs et al., 2008; Crowley et al., 2012). Estas intervenciones tienen un carácter integral y su objetivo es lograr una mejora general en las condiciones de vida de la población. No obstante, la cuestión del empleo suele jugar un papel importante en ellas y las acciones implementadas se orientan a mejorar el acceso de la población a las oportunidades laborales existentes y, en algunos casos, también ha incrementar las oportunidades laborales en el área donde se realiza la intervención.

En segundo lugar, las políticas territoriales de empleo también pueden enmarcarse en un enfoque más amplio vinculado a las políticas de desarrollo local. En este caso, el principal objetivo de la intervención es aumentar el dinamismo del mercado de trabajo local o regional para que éste ofrezca mayores oportunidades laborales a todas las personas desempleadas, y no únicamente a las poblaciones residentes en las áreas social y económicamente más desfavorecidas. Este tipo de políticas se caracterizan por tener una visión estratégica del territorio, por lo que tienden a implementar medidas orientadas hacia el medio y largo plazo. Su implementación suele encauzarse mediante la creación de agencias de desarrollo local o regional, así como otro tipo de organismos multilaterales en los que participan los distintos agentes locales implicados en el desarrollo económico y social del territorio.

Finalmente, los pactos territoriales y locales por el empleo constituyen otra variante de este tipo de intervenciones. En este caso, las iniciativas se basan en el establecimiento de acuerdos y alianzas estratégicas entre los empleadores locales, la administración y otros actores relevantes en el ámbito de las políticas de empleo, con el objetivo de garantizar la creación de oportunidades laborales para la población residente, al tiempo que se satisfacen algunas de las demandas y necesidades de las empresas locales. Estas demandas suelen estar asociadas, fundamentalmente, a una mejora de los factores de producción local (inversión en capital humano, mejora de las infraestructuras, implementación de estrategias de innovación empresarial en el territorio, etc.) que haga a los territorios económicamente más competitivos.

### 8.3. Objetivos

A partir de la documentación consultada, los objetivos que cabe atribuir a este tipo de iniciativas son los siguientes:

- Identificar, a nivel territorial, las oportunidades de creación de empleo, los desajustes entre la oferta y demanda de mano de obra en el ámbito local, así como las insuficiencias en la provisión de infraestructuras y servicios que limitan la empleabilidad de las personas y el desarrollo de nuevos nichos de empleo y oportunidades laborales en el territorio.
- Aumentar la eficiencia en el uso de los recursos, creando sinergias entre las estrategias locales de empleo y otros programas y políticas públicas –europeas, nacionales y/o regionales– con los que compartan objetivos comunes y cuya financiación y actuaciones implementadas puedan ser alineadas o puestas al servicio de las estrategias territoriales de intervención sobre el mercado de trabajo.
- Potenciar el compromiso de los actores locales y/o regionales respecto a la creación de empleo y el fomento del desarrollo económico local y/o regional a través de pactos, partenariados público-privados, y otras formas de colaboración interinstitucional, que respondan a los intereses de todas las partes implicadas.
- Combatir la concentración de las situaciones de desempleo en determinadas zonas de las localidades o regiones mediante la implementación de programas especiales dirigidos al fomento del empleo en dichos territorios.
- Reducir la desigualdad y la exclusión social realizando actuaciones integrales en las zonas económicamente más deprimidas y desfavorecidas del territorio.

### 8.4. Implementación

En cualquier tipo de intervención territorial sobre el empleo, la literatura especializada identifica una serie de factores clave relacionados con la eficacia y funcionamiento de estas actuaciones. Los principales aspectos a tener en cuenta son (Crowley et al., 2012; Martínez-Fernández et al., 2011; Griggs et al., 2008; EU, 2004):

- establecer un adecuado equilibrio entre las acciones dirigidas a transformar el territorio y las que tienen como objetivo influir sobre la población residente;
- adoptar una perspectiva integral sobre la oferta y demanda de mano de obra en el mercado de trabajo local para eliminar los desajustes y desequilibrios existentes entre ambos factores;
- conceder un papel clave a la dimensión de la gobernabilidad, asegurándose de que los actores locales se implican en las intervenciones realizadas y que éstas logran un buen anclaje en el contexto local.

A continuación, se explican los principales elementos a tener en cuenta en cada caso:



a) *Relación entre población y territorio*

Aunque todas las estrategias territoriales dirigidas a abordar el problema del desempleo comparten la característica de circunscribir sus actuaciones a un ámbito o área geográfica concreta, el tipo de variables sobre las que se decide actuar en cada caso difieren ampliamente en función del tipo de intervención realizada. Una de las características fundamentales radica en ese sentido en si las intervenciones tienen como objetivo transformar el propio territorio en el que se desarrollan (creación de nuevas infraestructuras, ampliación de la oferta de servicios públicos, transformación de espacios urbanos, etc.) o si se dirigen, más bien, a modificar algunas de las características de la población que reside en él (mejora de la empleabilidad de las personas en situación de desempleo, estrategias de inversión en capital humano, acciones de promoción del emprendizaje y/o la innovación entre la población local, etc.). En ambos casos, el objetivo es aumentar las oportunidades de empleo en una determinada área, localidad o región, pero los factores sobre los cuales se decide intervenir varían en cada caso (Crowley et al., 2012; Martínez-Fernández et al., 2011; Griggs et al., 2008).

Griggs et al. (2008) distinguen cinco tipos de intervenciones en función de si sus actuaciones se centran en actuar sobre el territorio y/o la población, y dependiendo de si impactan sobre alguno de estos factores, aunque ese no fuera su objetivo principal. Teniendo en cuenta estos dos parámetros, se obtiene la siguiente tipología (ver Figura 1):

- **Políticas territorio-territorio:** Son intervenciones orientadas principalmente al desarrollo de las infraestructuras locales o regionales y/o a la regeneración de espacios urbanos degradados. Este tipo de intervenciones tiene como objetivo principal hacer los espacios más atractivos a la inversión empresarial y mejorar la productividad de la economía local mediante la mejora de los servicios e infraestructuras. Se caracterizan, sin embargo, por ser políticas que no tienen en cuenta a la población local, la cual puede resultar beneficiada, perjudicada o no ser afectada por las intervenciones realizadas. En cualquier caso, los efectos sobre la población no forman parte del diseño ni de las evaluaciones de estas intervenciones.
- **Políticas territorio-población:** Estas intervenciones también se orientan a una mejora de las infraestructuras y los servicios presentes en el territorio, pero su objetivo principal es que las acciones realizadas repercutan en una mejora de la calidad de vida de las poblaciones que residen en el territorio. Así, la base de las intervenciones consistirá en identificar las principales carencias que presenta el territorio para satisfacer las necesidades de las personas. Entre las necesidades relacionadas con el acceso al empleo pueden señalarse, entre otras, la presencia de medios de transporte adecuados y suficientes para conectar a las personas con los principales centros de producción y actividad económica local, la existencia de oficinas del servicio público de empleo, así como de otros proveedores de recursos y programas de actuación, y el acceso a servicios educativos de calidad, entre otros factores.
- **Políticas población-población:** Este tipo de actuaciones no pueden considerarse propiamente políticas de intervención territorial, ya que sólo tienen en cuenta las características de la población en su diseño e implementación, independientemente del lugar de residencia de las personas. No obstante, Griggs et al. (2008) remarcan el impacto positivo que estas intervenciones pueden tener sobre los territorios, pues, en la medida en que mejoran la calidad de vida y el bienestar de las personas, también influyen de forma indirecta en los territorios.
- **Políticas población-territorio:** Este tipo de políticas tiene como objetivo transformar un determinado territorio influyendo en los valores y comportamientos de la población que reside en los mismos. Esto hace que se produzca un cambio en el tipo de actividades e interaccio-

nes sociales que se desarrollan en el espacio que ocupan las poblaciones sobre las que se realiza la intervención.

- Políticas integrales. Las políticas integrales tienen un carácter mixto y su objetivo es actuar, de forma simultánea y coordinada, sobre determinados aspectos de la dimensión territorial y poblacional de los problemas sociales sobre los que se quiere intervenir, en este caso, el desempleo. Un enfoque de este tipo podría implicar, por ejemplo, un aumento de la oferta de servicios de empleo y servicios educacionales en el territorio, combinándolo con programas de activación que garanticen que las personas residentes cuentan con los medios- económicos, sociales y personales- suficientes para hacer uso de dichos recursos.

**Figura 3. Foco principal y objetivos secundarios de las políticas de intervención territorial, según si actúan sobre el territorio y/o la población.**

Foco principal de la intervención en:	Objetivo de influir sobre:	
	Territorio	Población
<b>Territorio</b>	Territorio-territorio	Territorio-población
<b>Población</b>	Población-territorio	Población-población

Territorio + Población
------------------------------

Fuente: Griggs et al. (2008)

Tal y como señalan Martínez-Fernández, et al. (2011) es importante adoptar un enfoque mixto o integrado en el diseño de las políticas territoriales sobre el empleo, ya que, habitualmente, las zonas con altos índices de desempleo presentan también debilidades por lo que respecta a la cantidad y calidad de las infraestructuras, la conectividad del territorio con otras zonas de mayor actividad económica y una baja densidad del tejido productivo. Por otro lado, si no se tiene en cuenta a la población residente, ésta difícilmente será la principal beneficiaria de las intervenciones, ya que, muchas de las barreras de acceso al empleo de dicha población seguirán actuando y limitarán sus posibilidades de emplearse en los puestos de trabajo creados o que se han vuelto más accesibles como resultado de la intervención territorial.

- b) *Intervenir en el ajuste entre la oferta y la demanda de mano de obra: hacia el equilibrio competencial en el mercado de trabajo local*

En segundo lugar, las medidas y estrategias implementadas pueden distinguirse también en función de si se orientan a actuar sobre los factores vinculados a la oferta de mano de obra o a los aspectos relacionados con su demanda. Esto se traduce, en la práctica, en si las acciones tienen como objetivo mejorar o actualizar el capital humano de la población desempleada, o si su principal objetivo es promover la creación de nuevas oportunidades laborales para estas personas.

En principio, las estrategias dirigidas a actuar sobre el lado de la demanda deben implementarse cuando el mercado de trabajo local o regional no ofrece oportunidades de empleo suficientes, debiendo actuar sobre el lado de la oferta cuando, pese a existir puestos vacantes, las personas desempleadas que residen en el territorio no pueden acceder a ellos porque no cuentan con las cualificaciones, competencias y/o experiencia laboral requerida. No obstante, existe un amplio consenso sobre la necesidad de considerar ambos factores de forma integrada. De hecho, diversos autores señalan la importancia de disponer de información actualizada acerca de la cantidad y el tipo de demanda y oferta de mano de obra en el mercado de trabajo local, para tener una imagen clara de lo que se conoce como ecología de las competencias (Froy y Giguère, 2010; Martínez-Fernández, et al., 2011). Froy y Giguère (2010) reconocen la dificultad y el coste asociado a la recogida y el análisis de esta información, si bien también advierten sobre el rendimiento que puede obtenerse de su explotación.

Uno de los principales objetivos de intervenir sobre la oferta y la demanda de mano de obra en el mercado de trabajo local es llegar a alcanzar lo que se conoce como equilibrio competencial, es decir, que las competencias y cualificaciones de la mano de obra local se correspondan con lo que demanda el mercado. A partir del trabajo realizado por Green et al. (2003), Froy y Giguère (2010) proponen un esquema con las cuatro posibles situaciones en las que puede encontrarse un territorio con relación al mayor o menor ajuste entre la oferta y la demanda de mano de obra existente en el mismo. La Figura 2 ilustra las distintas situaciones: bajo equilibrio competencial, déficit de competencias, excedente de competencias y alto equilibrio competencial.

<b>Figura 4. Hacia el equilibrio entre la oferta y la demanda de competencias en el mercado de trabajo local</b>			
		<b>Oferta de competencias</b>	
		<b>Baja</b>	<b>Alta</b>
<b>Demanda de competencias</b>	<b>Alta</b>	Déficit de competencias	Alto equilibrio competencial
	<b>Baja</b>	Bajo equilibrio competencial	Excedente de competencias

Fuente: Froy y Giguère, 2010

En primer lugar, cuando tanto la demanda como la oferta de competencias es baja, aunque es cierto que se produce un buen ajuste entre ambos factores, los puestos de trabajo ofrecidos serán de baja cualificación, lo que implica escasas oportunidades de progresión laboral para las personas empleadas y una alta probabilidad de percibir bajos salarios. En este caso, la estrategia a seguir debería ser transformar la economía local hacia sectores productivos con un mayor valor añadido y combinar dichas acciones –orientadas a influir sobre la demanda de mano de obra– con una estrategia de inversión y mejora del capital humano de la población local, para que ésta pueda emplearse en un futuro en los nuevos sectores productivos que se desarrollen.

En segundo lugar, cuando la oferta de competencias es baja pero su demanda es alta, la estrategia más adecuada es invertir en la mejora del capital humano de la población local. Sin embargo, dependiendo de la complejidad y nivel de especialización de las competencias demandadas, el proceso puede ser demasiado lento para llegar a rentabilizarse, ya que, las vacantes ofrecidas pueden ser cubiertas con mano de obra procedente del exterior. Es por eso que, antes de tomar este tipo de decisiones debe contarse con información de calidad sobre el volumen de demanda en los sectores en crecimiento, así como sus perspectivas de evolución.

En tercer lugar, cuando la oferta es alta, pero la demanda es baja, la población desempleada está sobrecualificada y las competencias que posee son redundantes, ya que no pueden ser utilizadas en el mercado de trabajo local. Esto implica un desperdicio de recursos importante en los casos en que los sistemas de educación pública o las políticas de activación han sufragado la mayor parte del coste asociado a la adquisición de esas cualificaciones. Es por eso que, el desarrollo de alianzas estratégicas entre el tejido empresarial local, los actores encargados de proveer formación a la población activa— ya sea empleada o desempleada— y, por último, el sector educativo, sobretodo, en los niveles de formación media y superior, resulta fundamental para asegurar que la cualificación de la población activa responde a las competencias requeridas por el mercado de trabajo local. No obstante, como en este caso la demanda de competencias es baja, el problema sería el mismo que en el primer caso analizado, con el inconveniente de que se ha invertido en desarrollar una fuerza laboral cualificada que ahora no encuentra una posición en el mercado de trabajo local.

Finalmente, en los casos en que tanto la demanda como la oferta de competencias es elevada, se considera que se ha alcanzado un buen equilibrio competencial, contando con una mano de obra cualificada que se adapta al tipo y grado de especialización requerida por el mercado de trabajo local. De cara a minimizar las situaciones en que se producen estos desajustes entre la oferta y la demanda de mano de obra, Froy y Giguère (2010) identifican la creación de partenariados y consejos integrados por los actores locales con capacidad de actuación sobre el lado de la demanda y la oferta de competencias como una estrategia de éxito para la puesta en marcha de una política de desarrollo de la mano de obra local que permita acercarse, en la medida de lo posible, al equilibrio competencial<sup>25</sup>.

Sin embargo, aunque este tipo de estrategias puede resultar de utilidad cuando se realiza una intervención a gran escala en el mercado de trabajo local, no sucede lo mismo cuando las acciones se focalizan en las zonas o áreas donde se concentran las poblaciones en situación de mayor desventaja económica y social. En este caso, las acciones deben dirigirse a incrementar el capital humano de la población residente utilizando estrategias adaptadas de captación y retención en la formación y/o el empleo de estas personas. En su trabajo, Froy y Giguère (2010) formulan una serie de recomendaciones al respecto:

- Crear centros de acceso a las nuevas tecnologías de la información (TICs) con el objetivo de atraer a las personas con mayores dificultades de acceso al empleo y/o que no tienen contacto con los servicios públicos de empleo y sistemas de protección social. Informar en estos

---

<sup>25</sup> Estos autores identifican a EEUU como el principal ejemplo de aplicación de estas iniciativas. En este país existen actualmente un total de 650 Consejos de Inversión de la Fuerza Laboral (Workforce Investment Boards). Estos son organismos compuestos, fundamentalmente, por representantes del tejido empresarial, regional o local, pero también por representantes sindicales, instituciones educativas locales y las organizaciones y entidades gubernamentales responsables de diseñar la política de desarrollo económico local o regional. El planteamiento subyacente a los Consejos de Inversión de la Fuerza Laboral es coordinar el auge de un sector productivo con una respuesta adaptada a las necesidades competenciales de esa industria o sector económico desde el sistema educativo o formativo local/regional. El resultado se dirige a que sea la mano de obra local la que pueda satisfacer la demanda que se crea en los nuevos sectores económicos en auge. Además, debido al carácter concertado de las acciones implementadas también se puede promover el acceso de determinados grupos de población a las nuevas oportunidades laborales y, entre ellos, las personas desempleadas de larga duración. Como puede observarse, la estructura de estos consejos se haya muy próxima a la de los pactos territoriales y locales a favor del empleo en España. No obstante, se distinguen de éstos últimos en que se centran sólo en los aspectos vinculados a la formación y capacitación de la fuerza laboral para el logro de un buen equilibrio competencial, dejando otros aspectos vinculados al diálogo social fuera de este espacio de decisión. Por otro lado, muchos de estos organismos tienen un carácter sectorial, es decir, reúnen únicamente a los y las representantes de una determinada industria o sector económico. Esto permite que los temas de discusión y las soluciones aportadas respondan únicamente a los problemas identificados en esa industria o sector en concreto, lo cual incrementa su eficacia como espacio de decisión y diálogo, y genera una mayor implicación por parte de sus miembros.

centros sobre el contenido de las oportunidades formativas y laborales ofrecidas en el marco de los programas de activación.

- Crear oportunidades formativas que no reproduzcan los esquemas y contextos de aprendizaje vigentes en la educación formal. Tal y como señala un estudio de la Cedefop (2013) al respecto, una de las principales barreras de acceso a la formación de las personas con baja cualificación radica en la experiencia negativa que muchas de estas personas han tenido durante su periodo de educación escolar. En este sentido, se recomienda la implementación de programas basados en la formación en el empleo, así como la impartición de las partes teóricas de los programas formativos en contextos de enseñanza informal y aplicando metodologías menos estructuradas que las que habitualmente se utilizan en el sistema educativo.
- Implementar mecanismos de apoyo y seguimiento para favorecer la retención de las personas participantes en los cursos y las experiencias de aprendizaje basadas en el empleo (prácticas remuneradas, empleo con apoyo, empleos transicionales, etc.)
- Crear sistemas de educación-formación que sean flexibles y permitan transiciones fluidas entre la educación y el empleo, así como un fácil acceso desde la formación básica a los programas de educación especializada.
- Implementar un sistema de educación básica para adultos que cubra la demanda existente en la zona y potenciar el acceso al mismo de las personas sin ninguna formación.

Así, a partir de la revisión de las políticas implementadas en los diversos países de la OCDE, Froy y Giguère (2010) identifican las principales estrategias aplicadas para alcanzar un equilibrio competencial en los mercados de trabajo locales o regionales:

- Construir un sistema educativo-formativo flexible y de calidad. Esto supone que deben facilitarse, en la medida de lo posible, las transiciones entre la educación y el empleo. También que las formaciones deben responder al tipo de competencias demandadas en el mercado de trabajo para cada sector.
  - Atraer y retener el talento.
  - Integrar a los grupos en situación de desventaja social en los sistemas de desarrollo de la fuerza laboral
  - Invertir en la mejora del capital humano de la población activa poco cualificada.
- c) *La colaboración interinstitucional y la importancia de la gobernabilidad en el diseño de las políticas territoriales de empleo*

Dado que las políticas territoriales de empleo se basan en el abordaje integral y coordinado de esta cuestión, exigen una estrecha colaboración entre numerosos actores locales o regionales. Esto supone que la construcción de partenariados amplios y fuertes es uno de los principales retos asociados a su gobernabilidad. Existen, no obstante, otros aspectos que también han sido identificados como claves en este ámbito.

En su manual de estrategias para la creación de empleo en el ámbito local, Froy y Giguère (2010) señalan que una buena gobernanza de las políticas locales de empleo requiere de:

- La implementación de estrategias inter-sectoriales que persigan un reducido número de objetivos. Estos autores enfatizan que la elección de los objetivos debe estar guiada por datos e información de calidad procedente del ámbito local.
- El establecimiento de partenariados fuertes y amplios, con la participación de actores públicos y privados. Es importante que esta colaboración no sólo tenga lugar en el plano estratégico o de diseño de las acciones, sino que se traduzca también en la provisión conjunta de los programas y acciones que estructuran la estrategia local a favor del empleo.
- La combinación entre un liderazgo fuerte y apostar por el desarrollo de las capacidades de los actores locales que participan en la iniciativa. Hay que asegurarse de que todos los actores implicados cuentan con los recursos y habilidades necesarias para ejecutar la parte de la estrategia que les toca.
- Desarrollar el capital social y construir sociedades basadas en la confianza que permitan el mantenimiento de unas buenas relaciones interinstitucionales.
- Trabajar en base a una perspectiva a largo plazo del territorio o lugar en el que se desarrolla la intervención.

Además de estos factores, la concesión de flexibilidad al ámbito local para la implementación de estas políticas en los casos en que éstas son comandadas por los niveles superiores de gobierno, así como el recurso a diversas fuentes de financiación para crear sinergias entre ellas, también se identifican como elementos clave para la gobernabilidad de las políticas territoriales de empleo.

Por lo que respecta a la flexibilidad local, Froy y Giguère (2010) enfatizan que ésta debe afectar a los siguientes ámbitos:

- El diseño de las políticas y los programas;
- El manejo de los presupuestos;
- El establecimiento de metas y objetivos;
- La toma de decisiones respecto a los criterios de elegibilidad para acceder a las medidas y programas implementados;
- La externalización de determinados servicios a los proveedores locales.

## 8.5. Evaluaciones y resultados

Las revisiones más sólidas realizadas en relación al impacto de este tipo de programas ponen de manifiesto que tienen un impacto positivo en el ámbito del empleo en uno de cada dos casos. En efecto, una reciente revisión sistemática del What Works Centre for Local Economic Growth ha analizado de manera rigurosa, mediante la revisión de 58 evaluaciones, el impacto de este tipo de iniciativas de base territorial, tanto en lo que se refiere al impacto económico generado como en lo que se

refiere, más concretamente, a sus resultados en términos de creación de empleo. La revisión incluye tanto las iniciativas impulsadas mediante los Fondos Estructurales de la UE como a la creación de zonas de desarrollo empresarial preferente en USA, Reino Unido o Francia. En lo que se refiere a las iniciativas promovidas por la UE, la revisión señala los siguientes elementos:

- La mitad de las experiencias que han analizado esta cuestión han identificado un incremento de la renta per cápita.
- Lo mismo ocurre en el ámbito del empleo: la mitad de los estudios que han analizado esta variable han hallado un efecto positivo en lo que se refiere al crecimiento de las tasas de empleo debido a la puesta en práctica de estos programas.
- El impacto es mayor en las zonas más desfavorecidas.
- No es posible, debido al diseño de los programas y las técnicas de evaluación utilizadas, determinar el coste-efectividad de estos programas, ni qué tipo de gasto, dentro de este tipo de iniciativas, resulta más eficaz.

En lo que se refiere a las zonas de desarrollo empresarial preferentemente (*enterprise zones, empowerment zones, etc.*), en torno a la mitad de las evaluaciones realizadas identifican igualmente impactos positivos en términos de creación de empleo, reducción del desempleo y reducción de la pobreza, si bien, en algunos casos, el efecto parece derivarse del desplazamiento de las oportunidades de desarrollo desde las zonas contiguas (*displacement effect*).

Las evaluaciones, de ámbito más local, desarrolladas en el Reino Unido apuntan a conclusiones parecidas (Crisp et al., 2014) y ponen de manifiesto que, dejando de lado las diferencias entre los distintos programas, algunas de estas iniciativas han obtenido resultados positivos en términos de empleo. Así, cuando se comparan las zonas que han sido objeto de este tipo de intervenciones con aquellas que no lo han sido, se observa un claro efecto positivo en las primeras, tanto en lo que se refiere al acceso al empleo como a la reducción en el uso de prestaciones de garantía de ingresos. Cuando se analizan las diferencias entre las personas que participan en estos programas y las que no lo hacen – un enfoque mucho menos habitual – se observa también una mayor probabilidad de acceder a un empleo entre los primeros. De hecho, señalan estos autores, este tipo de programas parecen tener un mayor impacto a nivel individual que de área<sup>26</sup>. En todo caso, las evaluaciones realizadas advierten sobre el perfil de las personas que se benefician de este tipo de programas, y ponen de manifiesto las dificultades para que tengan un impacto positivo en las personas con necesidades más complejas y/o más alejadas del mercado de trabajo. También es preocupante la calidad del empleo que en ocasiones se genera en el marco de estos programas

En un artículo más reciente (Crisp, R. et al., 2015), los mismos autores reconocen que estos programas no han sido plenamente exitosos a la hora de reducir la pobreza, si bien no han tenido los malos resultados que a veces, en el contexto del Reino Unido, se les atribuyen. Por una parte, si bien es cierto que han promovido la creación de empleo y mejorado las posibilidades de inclusión laboral de las personas que viven en las zonas objeto de intervención y/o de las personas participantes en los programas desarrollados, estas mejoras no se han trasladado a una mejora general en la situación económica de las áreas analizadas. Al mismo tiempo, sin embargo, existe una evidencia clara res-

---

<sup>26</sup> Este efecto puede deberse a tres causas: el diseño de los programas (que pueden enfocar de forma más o menos prioritaria la cuestión del empleo); el presupuesto destinado a las medidas de promoción del empleo en el marco de estos programas y el contexto económico general

pecto al positivo efecto que han tenido estas intervenciones en lo que se refiere a las manifestaciones no materiales de la pobreza (en cuanto a la vivienda, la delincuencia, o el medio ambiente urbano). Esto implica que estos programas resultan más exitosos cuando pretenden mejorar las condiciones de vida de las zonas objeto de intervención que cuando pretenden transformar los factores individuales (educación, salud, empleo, etc.) que subyacen a las situaciones de pobreza.

## 8.6. Bibliografía

- Crisp, R.; Gore, T.; Pearson, S.; Tyler, P. (2014). Regeneration and poverty: evidence and policy review. Final Report. Centre for Regional Economic and Social Research (CRESR). Sheffield Hallam University.
- Crisp, R.; Gore, T.; Pearson, S.; (2015). Rethinking the impact of regeneration on poverty: a (partial) defence of a 'failed' policy. *Journal of Poverty and Social Justice*, vol 23, nº 3, 167-87.
- Crowley, L., Balaram, B. y Lee, N. (2012) . People or Place? Urban policy in the age of austerity. The Work Foundation.
- ECOTEC (2006) IDELE – Identification, Dissemination and Exchange of Good Practice in the Field of Local Employment Development and Promoting Better Governance. Executive Summary of Thematic Learning. ECOTEC Research & Consulting Limited.
- EU (2004) Practical Handbook on developing Local Employment Strategies in New Member States and candidate countries of the European Union. Directorate General for Employment and Social affairs. European Commission.
- EUROFUND, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2011) Joint public-private local partnerships for employment to cope with the recession.
- Froy, F y Giguère, S. (2010). Putting in Place Jobs that Last. A guide to rebuilding quality employment at local level. OECD Local Economic and Employment Development (LEED).
- Griggs, J.; Whitworth, A.; Walker, R.; McLennan, D y Noble, M. (2008). Person- or place-based policies to tackle disadvantage? Not knowing what works. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Martinez-Fernandez, C.; Chorazy,P; Weyman, T.; Gawron, M. (2011). The Territorial Dimension of the European Social Fund: A Local Approach for Local Jobs? OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Paper Series.
- Raffo, C.; Dyson, A. y Kerr, C. (2014) Lessons from area-based initiatives in education and training. NESET: network of experts.
- What works centre for local economic growth (2016). Evidence review. Area base initiatives.



## 9. LANZADERAS DE EMPLEO

### 9.1. Justificación

La idea de las denominadas *lanzaderas de empleo* se basa en la implantación de una metodología para la búsqueda activa de empleo y el fomento de la ayuda mutua entre las personas desempleadas, en la convicción de que éstas pueden mejorar su situación anímica y personal, así como sus actitudes y aptitudes, ejercitándose a diario para mejorar sus conocimientos, habilidades y capacidades para buscar un empleo y definir un proyecto profesional propio, ya sea como trabajador/a por cuenta ajena o como emprendedor/a (Pérez González, 2015).

Este tipo de iniciativas se dirige a combatir algunas insuficiencias detectadas en las estrategias utilizadas para apoyar los procesos de búsqueda de empleo desde los dispositivos de empleo tradicionales (Cárcar, 2015):

- Falta de personalización en la atención y, por tanto, ausencia de adaptación de las estrategias de búsqueda de empleo a las características, recursos y potencialidades de cada persona;
- Escasos recursos orientados al fortalecimiento de la motivación y la autoconfianza de las personas desempleadas. Los aspectos emocionales y motivacionales vinculados a la búsqueda de empleo no reciben la suficiente atención en los dispositivos tradicionales de apoyo.
- Escaso énfasis en el papel proactivo que las personas desempleadas pueden desempeñar para favorecer sus procesos de inserción laboral.

Una de las características básicas de las intervenciones convencionales en el ámbito de la incorporación sociolaboral es que se diseñan desde una perspectiva eminentemente individual. Esto supone que dejan de aprovecharse algunas ventajas vinculadas a los procesos grupales, como el aprendizaje entre pares o la creación de sinergias y economías de escala cuando diversas personas colaboran en el logro de un mismo objetivo. Las lanzaderas de empleo constituyen un dispositivo innovador de apoyo a la búsqueda de empleo de las personas desempleadas que buscan, precisamente, dar respuesta a esas carencias.

### 9.2. Definición

Las lanzaderas funcionan en torno a una estructura formada por personas voluntarias desempleadas (entre 15-20), con distinta cualificación y formaciones complementarias, dispuestas a trabajar en equipo para conocer las posibilidades del mercado laboral, mejorar su empleabilidad y ayudarse mutuamente para encontrar trabajo y/o montar sus propios proyectos y desarrollar sus competencias profesionales y personales.

Los miembros de la lanzadera se reúnen casi todos los días y están acompañados por un coach, que es el responsable de facilitar los procesos grupales e individuales de búsqueda de empleo, aunque la responsabilidad principal de lograr este objetivo recae en el propio grupo de personas desempleadas. Las distintas funciones que deben realizar para buscar empleo se reparten entre las personas del

equipo, de forma similar a como lo harían los departamentos de una empresa. Así, el resultado es que todos/as buscan trabajo para todos/as, realizando labores de intermediación laboral con las empresas. La duración del proceso es de 5 meses. (RedCrea, 2016).

Cárcar (2015) identifica cuatro elementos básicos que componen el modelo de las Lanzaderas de empleo:

- a) *Un encuadramiento dentro de la economía colaborativa de atención/intervención individual y resultado grupal*

El objetivo es hacer que las personas logren sus objetivos con mayor facilidad a través del grupo, y que ellas mismas cooperen para ayudar a los demás miembros del equipo a lograr los suyos. Una de las características fundamentales del equipo es que esté compuesto por personas con distintos perfiles profesionales, habilidades y competencias que, en la medida de lo posible, resulten complementarias entre sí. Hay dos razones que explican este planteamiento. Por un lado, las personas que participan en una misma Lanzadera no deben competir por los mismos puestos de trabajo, pues ello rompería con la dinámica colaborativa del modelo. Por otro lado, la diversidad de conocimientos, habilidades y experiencias incrementa las capacidades y la inteligencia grupal, permitiendo que el grupo despliegue más y mejores estrategias para lograr que todos sus miembros accedan a un empleo.

- b) *Un sistema facilitador de la inserción laboral*

Este sistema tiene una doble función. Por un lado, el proceso debe capacitar a las personas para desarrollar y relacionar entre sí las principales materias y contenidos que forman parte de la búsqueda activa de empleo (redacción de currículums, elaborar cartas de presentación, conocer las competencias demandadas por las empresas y la situación del mercado laboral en cada sector profesional etc.). Por otro lado, se realiza una función de acompañamiento y facilitación grupal e individual dirigida a asegurar que las capacidades, tanto de las personas como del grupo, se están desarrollando de forma óptima teniendo en cuenta su potencial durante todo el proceso. La figura del *coach* o facilitador grupal es la responsable de que ambos procesos tengan lugar y se desarrollen, siguiendo el ritmo y las necesidades del grupo durante el tiempo en que las Lanzaderas están en marcha. Esta persona es también la responsable de la selección de los candidatos/as, que debe orientarse al logro de un buen equilibrio grupal y la complementariedad entre los conocimientos y aptitudes de las personas participantes.

- c) *Una estrategia general de intervención con las personas que buscan empleo centrada en los recursos del usuario*

Hay dos aspectos del modelo que se orientan en este sentido. Por un lado, el proceso se inicia con un auto-diagnóstico de las fortalezas y debilidades de la persona desempleada en todas las competencias que conforman su empleabilidad. Por otro lado, el grupo, así como cada una de las personas que participan en el mismo, son las responsables de dirigir sus procesos de búsqueda de empleo. Esta forma de funcionar potencia que las estrategias y métodos utilizados para ello partan, precisamente, de las capacidades y recursos con los que cuentan las personas usuarias y que pueden utilizar con mayor eficacia a la hora de promover su inserción laboral.

d) *Itinerarios de aprendizaje basados en una metodología activa y participativa*

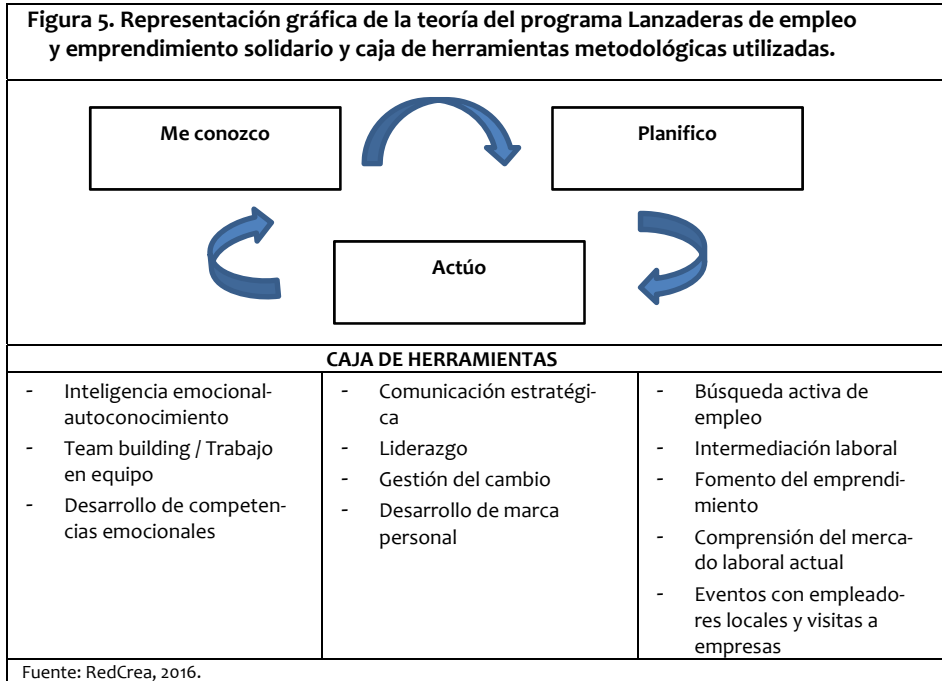
El énfasis que en estos programas se da a la metodología activa y participativa supone, por un lado, que las personas desempleadas son las protagonistas y principales responsables de su aprendizaje. Por otro lado, también se traduce en que la metodología utilizada favorece el aprendizaje mediante la experiencia, dando lugar a un proceso en el que las acciones emprendidas sirven para identificar cuáles son las lagunas existentes en las capacidades y los conocimientos de las personas desempleadas y del grupo que compone cada Lanzadera. Así, tal y como señala la RedCrea (2016), la función del *coach* o facilitador es realizar una tarea de acompañamiento hacia el empleo. No se trata de dirigir u orientar, sino de “facilitar” la generación de procesos de autoconocimiento individual y grupal, dando protagonismo a las personas desempleadas para que se conviertan en los actores principales de su proceso de aprendizaje y de búsqueda de empleo.

A estos cuatro puntos debe añadirse un quinto elemento característico del modelo: el desarrollo de competencias transversales clave como resultado de la metodología utilizada durante la búsqueda de empleo. Las principales competencias transversales que las personas desarrollan durante su participación en las Lanzaderas son (RedCrea, 2016):

- La inteligencia emocional;
- El trabajo en equipo;
- La comunicación;
- La gestión del tiempo;
- El desarrollo de la marca personal;
- La utilización de herramientas 2.0;
- La formación práctica en emprendimiento.

La demanda de estas competencias en el mercado de trabajo actual es un elemento que actúa en el sentido de maximizar las oportunidades de empleo de las personas que participan en las lanzaderas. De hecho, la propia participación de las personas en la Lanzadera actúa como una señal positiva para el empleador/a, pues el nivel de compromiso exigido por el proceso es elevado, demostrando con ello el interés de la persona en encontrar un empleo y su actitud proactiva al respecto.

La Figura 5 ilustra la lógica subyacente a la metodología utilizada por las lanzaderas de empleo y resume las principales herramientas y estrategias utilizadas para maximizar las oportunidades laborales de las personas que participan en ellas.



### 9.3. Objetivos

Según uno de los promotores de esta iniciativa en España, los principales objetivos que persiguen esta metodología de apoyo a la búsqueda de empleo son los siguientes (Pérez, 2015):

- Impulsar la proactividad y la iniciativa personal de las personas desempleadas mediante un programa de trabajo basado en el apoyo mutuo y el trabajo en equipo, una de las “meta-competencias” más demandadas en el mercado de trabajo.
- Mejorar la empleabilidad de las personas participantes mediante el trabajo de competencias transversales clave, la transformación de actitudes negativas y pasivas frente a la búsqueda de empleo y el desarrollo de un plan de acción individualizado para la búsqueda de empleo que esté basado en las preferencias y necesidades de la persona. No obstante, pese a la importancia de la dimensión individual en todo el proceso, el compromiso, el trabajo en equipo y la solidaridad con el resto de personas participantes constituyen también elementos clave del modelo.
- Hacer que la persona desempleada se posicione activamente frente al mercado de trabajo y su inserción laboral.
- Fomentar el espíritu emprendedor, y desarrollar un modelo, tanto personal como técnico, dirigido a aquellas personas que quieran desplegar un proyecto propio en el marco de la Lanzadera.

- Establecer cauces de conexión de las personas desempleadas con el entorno empresarial y social en el que se insertan, con el objetivo de dar visibilidad a la iniciativa y obtener y dar apoyo a otras personas en situación de desempleo que participan también en Lanzaderas de empleo.

## 9.4. Implementación

De acuerdo a la documentación consultada, hay tres elementos importantes que deben tenerse en cuenta a la hora de implementar el modelo de lanzaderas. En primer lugar, el método de trabajo utilizado y el tipo de acciones desarrolladas por estos dispositivos. En segundo lugar, fomentar la implicación de los agentes locales y la sociedad civil en el desarrollo y el apoyo, tanto logístico como financiero, a estas iniciativas. En tercer lugar, la selección y capacitación del facilitador/a o coach del proceso y la selección de las personas candidatas a participar en el programa. A continuación, se describen brevemente los principales aspectos a tener en cuenta en cada caso.

### *a) El método de trabajo y las acciones a desarrollar por las lanzaderas de empleo*

Aunque la metodología utilizada en las Lanzaderas de empleo requiere de una amplia flexibilidad para adaptarse a las necesidades y perfiles de las personas participantes, y a los ritmos y características del proceso grupal, hay una serie de elementos metodológicos que están presentes en todos los casos. El primer paso del proceso será el desarrollo de un plan de acción individualizado para cada persona participante. El diseño del plan de acción individual se puede hacer combinando sesiones individuales y grupales con el coach o facilitador/a, o únicamente mediante sesiones grupales guiadas por el coach en las que se realizan ejercicios para que cada persona defina y oriente este plan de acción. El objetivo de elaborar el plan de acción individualizado será:

- Definir las necesidades y preferencias de las personas en cuanto al tipo y las características del empleo que buscan.
- Evaluar las competencias de las personas e identificar sus fortalezas y debilidades. Este diagnóstico marcará el camino hacia las competencias que la persona debe reforzar, así como las que debería explotar cuando se presenta a las empresas y otros posibles empleadores/as.
- Diseñar estrategias concretas para conseguir los objetivos marcados.
- Servir de base para la toma de decisiones y ser el punto de partida para generar procesos flexivos que modifiquen el plan a partir de los resultados obtenidos.

La elaboración del plan de acción busca también que la persona deje de pensar en la búsqueda de cualquier empleo como su único objetivo, para pasar a considerar qué tipo de proyecto profesional y personal desea y cuál es el tipo de empleo que más se ajustaría a dichas características. El punto de partida de este planteamiento es que cuando se produce un buen ajuste entre las características de la persona y el puesto de trabajo al que ésta accede, las posibilidades de una inserción laboral más o menos estable se incrementan. Por otro lado, a pesar de que la persona sólo acceda a un contrato de corta duración o pierda finalmente el empleo conseguido, el hecho de que éste esté alineado con sus preferencias y objetivos profesionales, incrementa las posibilidades de que la persona pueda obtener un empleo de similares características en el futuro.

Este aspecto es importante para que las personas vayan construyendo trayectorias profesionales coherentes donde cada experiencia profesional actúe facilitando la siguiente. Así, aunque las lanzaderas de empleo no tienen como premisa que las personas sólo busquen el tipo de empleo que desean, sí fomentan que, en la medida de lo posible, exista una coherencia lo más grande posible entre los objetivos profesionales de las personas y el tipo de trabajo al que finalmente acceden.

El segundo tipo de actividades que incluye el modelo de las lanzaderas de empleo es la capacitación de las personas participantes en técnicas de búsqueda de empleo y conocimiento del mercado de trabajo. El tipo de actividades son las siguientes:

- Elaboración de currículums;
- Elaboración de cartas de presentación;
- Uso de herramientas web 2.0.
- Simulación de procesos de selección de personal
- Desarrollo de la marca personal (autoestima, autoimagen, autoeficacia);
- Elaboración de mapas de empleabilidad. Análisis de la situación del mercado en los sectores en los que se insertaría cada participante, detección de las competencias demandadas por las empresas en cada uno de ellos e identificación de los puestos de trabajo existentes en cada sector.

En tercer lugar –el que probablemente es el elemento más característico del modelo de las lanzaderas en comparación con otros métodos de apoyo a la búsqueda de empleo– es la utilización de estrategias de intermediación laboral activa por parte de las propias personas desempleadas. Así, una parte importante del trabajo que se desarrolla en las lanzaderas consiste en ponerse en contacto directo con los/as empleadores/as, explicarles el proyecto y dar a conocer las características y perfiles profesionales de los participantes. Este es, además, uno de los elementos que más puede variar entre las distintas Lanzaderas. A continuación, se exponen algunas de las posibles acciones que suelen desarrollarse en este ámbito:

- Elaboración de redes y nodos de contactos profesionales;
- Organización de visitas y eventos con las empresas para que conozcan el proyecto y a los candidatos a puestos de trabajo.
- Organización de foros de empleo y emprendimiento.

A este respecto, es importante entender que las Lanzaderas de empleo se conciben como sistemas abiertos, de modo que, el trabajo que realizan no se limita al círculo base de la lanzadera en cuestión, sino que se conectan y colaboran también con otras Lanzaderas de empleo para cubrir mayores espacios territoriales y de actividad profesional (Pérez, 2015).

Por último, el desarrollo de habilidades y competencias para el emprendizaje también constituye un componente importantes del modelo. Algunas de las actividades desarrolladas en este sentido son las siguientes:

- Realización de dinámicas para la identificación y desarrollo de competencias emprendedoras.
- Identificación de necesidades y oportunidades en el entorno.
- Generación de ideas de negocio y establecimiento de modelos para su desarrollo.
- Elaboración de un plan de empresa para aquellas personas con las ideas de negocio suficientemente claras y desarrolladas.
- Visitas de profesionales, empresarios/as y/o personas emprendedoras que cuentan y comparten su experiencia con los/as participantes.

Como ya se ha dicho, además de estos elementos, la importancia concedida al trabajo en equipo y la utilización del coaching como metodología de facilitación grupal son las otras dos características metodológicas transversales que caracterizan al modelo de las Lanzaderas de empleo.

- b) *Fomentar la implicación de los agentes locales y de la sociedad civil en el desarrollo y apoyo a las Lanzaderas de empleo*

Además de proveer soluciones colectivas al problema de la búsqueda de empleo, otro de los objetivos iniciales de las lanzaderas ha sido dar visibilidad a las personas desempleadas como agentes activos y comprometidos, al tiempo que se busca fomentar la solidaridad de la sociedad respecto a las personas en situación de desempleo. Las lanzaderas de empleo se conciben así como sistemas abiertos y en relación con su entorno. Esto supone que las labores de comunicación dirigidas a lograr la difusión y promoción del proyecto desempeñan un papel importante dentro de las mismas. De hecho, las lanzaderas cuentan con un departamento de comunicación que se encarga de contactar con la prensa, radio y televisión de su entorno para informarles sobre sus actividades y logros (Pérez, 2015). Esta forma de actuar se ha identificado como una estrategia de éxito para potenciar la replicación del proyecto en otros lugares del territorio, así como para visibilizar y dar a conocer las lanzaderas entre los empleadores locales y otras personas interesadas en colaborar con el proyecto.

En la evaluación realizada por la RedCrea (2016) se incluye un mapa de los actores que han participado de forma directa o indirecta en uno de los proyectos de Lanzadera de empleo que se han desarrollado en España en los últimos años. En el mapa elaborado se ha considerado a cada uno de los actores implicados en función de su capacidad para contribuir a los objetivos del proyecto y también se ha tenido en cuenta la capacidad del propio proyecto para lograr la implicación de los distintos actores. Este último parámetro varía en función del nivel de implicación exigido a cada actor, así como el coste que ello le supone. Los resultados obtenidos muestran que:

- El coach o facilitador/a y los medios de comunicación locales y regionales son los actores más capaces de contribuir a los objetivos del proyecto. Al mismo tiempo, son los que tienen una mayor predisposición a colaborar con él. Esta coincidencia los convierte en actores clave para el buen desarrollo del proyecto.
- Los centros educativos e instituciones de enseñanza muestran un elevado interés de colaborar, pero su capacidad de influir en el éxito del proyecto se revela como más bien baja.

- Los servicios públicos de empleo constituyen actores prácticamente neutrales. Aunque sí presentan una cierta voluntad de apoyar el proyecto, no muestran una capacidad demasiado elevada para influir sobre los resultados del mismo. Este resultado es sorprendente teniendo en cuenta el interés que las Lanzaderas de empleo han recibido por parte de otros actores que realizan intervenciones en el ámbito de la inserción socio-laboral de las personas desempleadas desde su aparición en 2013.
- Por lo que respecta a las entidades u organismos financiadores, su papel resulta decisivo para garantizar la viabilidad del proyecto. No obstante, se identifica que existe cierta dificultad para atraer a estos actores al proyecto. En cualquier caso, esta dificultad se sitúa en el mismo nivel que la otorgada a la participación de los servicios públicos de empleo, es decir, en un punto medio sobre la escala utilizada.
- Finalmente, los ayuntamientos, las empresas/ emprendedores locales y las personas voluntarias se identifican como actores que pueden tener bastante interés en la iniciativa y cuya capacidad de influir sobre los resultados es considerable. Esto convertiría a estos actores en el principal objetivo para el establecimiento de alianzas estratégicas para sostener el buen funcionamiento de las Lanzaderas de empleo en cada localidad.

Aunque la responsabilidad de involucrar a cada actor en las lanzaderas de empleo se había concebido como una responsabilidad propia de cada Lanzadera en el modelo inicial– salvo en lo que respecta a los agentes financiadores–, la evaluación realizada por la RedCrea (2016) identifica que sería positivo que algunas de estas relaciones ya hubieran sido establecidas de antemano con el objetivo de optimizar el tiempo que dura el programa y evitar la duplicidad de esfuerzos entre los grupos que participan en las distintas Lanzaderas. La demanda principal de las personas participantes en este sentido se ha dirigido hacia los empleadores locales, ya que se considera que el esfuerzo inicial requerido para dar a conocer el proyecto y explicárselo a las empresas podría haber sido asumido por las personas coordinadoras del proyecto u otros representantes institucionales.

Por otro lado, Cárcar (2015) también señala la importancia de que los servicios públicos de empleo consideren la posibilidad de incluir las Lanzaderas de empleo dentro de sus carteras de servicios o, al menos colaboren en la difusión del proyecto y en el apoyo a la captación y selección de personas participantes. La facilitación de recursos logísticos (un espacio con conexión a internet, material informático y material de oficina) también se identifica como un área en el que las entidades públicas (ayuntamientos, servicios de empleo) podrían colaborar para la puesta en marcha de este tipo de proyectos.

Finalmente, las lanzaderas de empleo también están en contacto entre sí. Comparten recursos de utilidad para la búsqueda de empleo, información sobre ofertas de empleo que puedan ser de interés para las personas que participan en otras Lanzaderas y también buenas prácticas y estrategias de éxito en sus procesos de inserción laboral. El objetivo de esta colaboración es la creación de sinergias, la maximización de resultados y el fomento de la solidaridad y el apoyo mutuo, uno de los aspectos inherentes al proyecto.

- c) *Selección de la persona que hace el rol de facilitador/a o coach y de las personas participantes en el programa*

Tal y como ya se ha dicho, la persona que realiza la función de coach o facilitador/a grupal juega un papel crucial de cara al buen funcionamiento de las Lanzaderas. Así, Pérez (2015) señala que ésta



debe ser una persona preparada y formada en técnicas de coaching, recursos humanos y desarrollo de la empleabilidad, habilidades y técnicas de emprendimiento y liderazgo. Esta es la única figura profesional contratada que participa en las lanzaderas de empleo y el funcionamiento de éstas exige que la persona tenga plena dedicación profesional al proyecto.

Por lo que respecta a las personas participantes en el programa, en la evaluación realizada por la RedCrea (2016) se señalan una serie de características que el/la facilitador/a o coach tiene en cuenta a la hora de elegir a las personas que forman parte de las lanzaderas:

- Voluntariedad en la participación, interés en la iniciativa;
- Vocación emprendedora;
- Proactividad en la búsqueda de empleo;
- Orientación al trabajo en equipo;
- Orientación hacia las personas;
- Compromiso de asistencia y participación activa

Además de estas características, también deben considerarse una serie de variables relacionadas con el perfil profesional y sociodemográfico de las personas seleccionadas. En el primer caso, la razón subyacente es que cada lanzadera debe estar compuesta por personas con perfiles profesionales diferentes, de modo que éstas no compitan entre sí por los mismos puestos de trabajo. En el segundo caso, el motivo se relaciona con los grupos de población desempleada a los que se desea dirigir este tipo de intervención. Tal y como se ha señalado también para las demás buenas prácticas recogidas en este documento, dirigir las medidas de activación a los grupos de población desempleada que más puedan beneficiarse de cada tipo de intervención constituye uno de los elementos centrales para garantizar la eficiencia en el uso de los recursos.

En este sentido, y tal y como se señala más adelante, en la evaluación realizada por la RedCrea (2016) se detectó una sobrerrepresentación de personas con estudios superiores entre los y las participantes en las Lanzaderas evaluadas. Aunque no se explicita si el origen del sesgo se debe al criterio utilizado por la persona facilitadora o si no había suficientes personas candidatas con un nivel de cualificación inferior que quisieran participar en la iniciativa, en todo caso, este hecho muestra la necesidad de introducir factores de corrección para asegurar que la composición del grupo de personas beneficiarias de esta iniciativa responde a los criterios de eficiencia que indican la conveniencia de dirigir los programas de activación a aquellas personas con mayores dificultades de obtener un empleo en ausencia de dichos apoyos suplementarios. En este caso, las mayores dificultades de los y las jóvenes con un menor nivel formativo para acceder al mercado de trabajo apuntan a la conveniencia de favorecer un mayor acceso por parte de este grupo de población.

Por otro lado, esta evaluación también detectó un impacto significativamente menor de la intervención sobre las mujeres que sobre los hombres, cuyas tasas de inserción laboral fueron bastante más elevadas en comparación con el grupo control que en el caso de las mujeres (RedCrea, 2016).

Finalmente, debido al carácter relativamente reciente de las Lanzaderas y a las pocas evaluaciones integrales que se han realizado en torno a esta iniciativa, todavía no se dispone de datos que puedan dar cuenta del efecto que la composición grupal en términos de edad, sexo, nivel de estudios y otras

posibles variables relevantes, tiene por lo que respecta al funcionamiento y a los resultados obtenidos en términos de inserción laboral de las personas participantes.

En cualquier caso, estos factores revelan la importancia de seleccionar adecuadamente a las personas participantes, tanto para asegurar que el proceso grupal se desarrolla de forma óptima, como para garantizar la igualdad en el acceso de todos los perfiles de personas desempleadas a esta iniciativa e, incluso, fomentar el acceso de aquellas que se encuentran en una situación de mayor alejamiento respecto al mercado de trabajo.

## 9.5. Evaluación, impacto y resultados

Los resultados y las recomendaciones que se presentan a continuación han sido extraídos del informe “Evaluación del Impacto Social de las Lanzaderas de Empleo” realizado por la RedCrea (2016) y que evalúa los resultados obtenidos por dos Lanzaderas en las que participaron jóvenes entre los 18 y los 35 años. Esto supone que los resultados obtenidos no pueden extrapolarse a otros grupos de población desempleada. Sirven, no obstante, para identificar algunas de las potencialidades y limitaciones del modelo de las lanzaderas, así como para medir el impacto en este grupo de población beneficiaria.

- Seis de cada diez personas que han participado en las Lanzaderas de empleo han logrado acceder a un trabajo (60,1%). El 54,9% de estas personas han obtenido un empleo mientras participaban en la Lanzadera o nada más finalizar, mientras el 45,1% de las personas lograron un trabajo unos meses después de que terminara la intervención, siendo el tiempo máximo de 5 meses tras la finalización.
- El impacto directo atribuible al proyecto en términos de inserciones laborales alcanzadas es de 20,9 puntos. Esto significa que el porcentaje de personas que no participaron en las Lanzaderas pero sí consiguieron un empleo es del 39,2%, mientras que el 60,1% de los y las participantes en las Lanzaderas lograron un trabajo. Como se ha explicado anteriormente, en el grupo de participantes en las Lanzaderas las personas con un nivel de estudios superiores se hallaban sobrerrepresentadas, siendo más de la mitad de las personas participantes (52,6%). No obstante, en el proceso de evaluación los resultados se han controlado teniendo en cuenta este factor, de modo que, la diferencia observada en términos de inserción laboral entre los participantes en las Lanzaderas y las personas del grupo control no son atribuibles a una diferencia en el nivel formativo de las personas de ambos grupos.
- Respecto al tiempo que las personas participan en las Lanzaderas, los resultados muestran que más de seis de cada diez (61,9%) personas participantes prácticamente completan el tiempo previsto para la intervención, siendo su permanencia de entre 4 y 5 meses. El 34,9% de las personas participantes, sin embargo, abandona la Lanzadera durante los tres primeros meses, aunque no se especifica si su salida se debe a que han encontrado un empleo u a otras razones. En cualquier caso, a la hora de planificar la implantación de las Lanzaderas de empleo, deberá tenerse en cuenta el número de vacantes que quedarán disponibles durante el proceso, con el objetivo de que sean cubiertas por otras personas interesadas en participar en esta iniciativa.
- Respecto a la calidad del empleo obtenido, los resultados muestran que las personas que han participado en las Lanzaderas logran mejores empleos y de mayor duración, en comparación con las personas que no han participado en el programa. Así, el 84,9% de los/as parti-

participantes en las Lanzaderas obtienen un contrato de más de dos meses de duración, siendo la media de 5,5 meses. En el grupo control, sin embargo, sólo el 68,8% de las personas lograron un contrato de más de dos meses y las contrataciones de menos de dos meses de duración fueron del 31,3% en comparación con el 15,1% en el caso de las Lanzaderas. También los salarios obtenidos son algo más elevados, con 124 euros mensuales más de media en comparación con el grupo control. Finalmente, también se observan diferencias significativas por lo que respecta a la intensidad de la jornada – 58,9% de los contratos de más de 4 horas diarias en las Lanzaderas y 34,1% en el grupo control–, así como a la cobertura por parte de la seguridad social –56,9% en las Lanzaderas y 30,6% en el grupo control.

Por lo que respecta al impacto del proyecto en términos de inserción laboral, según las características sociodemográficas de las personas participantes, los resultados muestran que los mejores resultados se sitúan en el grupo de personas de 18 a 23 años de edad, de las cuales, el 69,2% accedió a un empleo, un 33,9% más que los y las jóvenes de su misma edad que no habían participado en las Lanzaderas. En cuanto al sexo de las personas, se observa que el impacto neto ha sido inferior para las mujeres, de las cuales, sólo el 47,3% obtuvo un empleo, en comparación con el 55% de los hombres.

Esto hace que las personas que han evaluado el proyecto formulen la recomendación de introducir una perspectiva transversal de género en el diseño del proyecto con el objetivo de identificar y actuar ante las barreras de acceso al empleo específicas de las mujeres y tratar de mejorar así su tasa de inserción laboral. Por otro lado, también recomiendan promover un mayor acceso de los jóvenes con media o baja cualificación a las Lanzaderas de empleo. Sólo el 1,8% de las personas participantes en el programa contaban sólo con un título de graduado escolar o ESO, frente al 20% que se había establecido como objetivo inicial del programa de Lanzaderas. Entre las personas con estudios secundarios la participación fue mayor (13,8%) pese a lo cual, se situó también por debajo de lo establecido (20%). En el caso de las personas con estudios superiores, sin embargo, la participación estuvo muy por encima de la que había sido fijada: 53% de las personas participantes frente al 30% inicialmente previsto. Dado que la tasa de inserción laboral de las personas con media y baja cualificación es significativamente inferior se recomienda establecer medidas específicas dirigidas a favorecer el acceso de este grupo de población a las lanzaderas de empleo que se realicen en el futuro.

Finalmente, por lo que respecta al retorno social del proyecto, la evaluación muestra que por cada euro invertido en el proyecto la sociedad recupera 2,8 euros, el 70% debido a efectos directos del proyecto y el 30% a efectos indirectos. Esto hace que las Lanzaderas de empleo constituyan una medida de activación costo-eficiente. En cuanto al coste inicial, en el marco de este proyecto se invirtió un total de 32.400 euros por Lanzadera.

## 9.6. Bibliografía

- Pérez González, J.M. (2015) Las Lanzaderas de Empleo y Emprendimiento Solidario: claves de una iniciativa de innovación social en desarrollo. *Panorama Social*, nº21, p. 87-100.
- Cárcar, J.E. (2015) Las lanzaderas de empleo y emprendimiento, instrumentos innovadores contra el desempleo: aspectos jurídicos y de política laboral. *Lan Harremanak*, nº32, p. 303-322.

- RedCrea, Red de Recursos de Evaluación y Aprendizaje (2016). Evaluación del impacto social de las lanzaderas de empleo. Programa de empleabilidad joven de la Fundación Telefónica. Fundación Telefónica y Fundación Santa María del Real.
- Comisiones Obreras (2013): Guía Amarres Solidarios para el empleo.