

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE OCUPACIÓN. EL CASO DE LA ORIENTACIÓN LABORAL A PERSONAS DE COLECTIVOS VULNERABLES

OE 9.1.1. Mejorar la inserción socio-laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social, a través de la activación y de itinerarios integrados y personalizados de inserción



europa 
inverteix en el teu futur



G VICEPRESIDÈNCIA
O I CONSELLERIA
I INNOVACIÓ,
B RECERCA I TURISME
/ DIRECCIÓ GENERAL
FONS EUROPEUS



Unión Europea



G CONSELLERIA
O TREBALL, COMERÇ
I I INDÚSTRIA
B DIRECCIÓ GENERAL
/ OCUPACIÓ I ECONOMIA

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN

1

2. EL PROGRAMA DE ORIENTACIÓN LABORAL PARA PERSONAS
DESOCUPADAS DISCAPACITADAS O EN RIESGO DE EXCLUSIÓN

3

3. PERFIL DE LAS PERSONAS DEL PROGRAMA DE ORIENTACIÓN

5

4. RESULTADOS DE INSERCIÓN DEL PROGRAMA DE ORIENTACIÓN

8

5. CONCLUSIONES

12



Evaluación de las políticas activas de ocupación. El caso de la orientación laboral a personas de colectivos vulnerables.

Autores: Miquel Company Alcover , Elena Massanet Isern , Llorenç Pou Garcias, Miquel Quetglas Oliver

RESUMEN: Este FOCUS forma parte de la colección de anteriores números que analizan la eficiencia de las políticas activas de ocupación en términos de inserción laboral de las personas desocupadas que las siguieron. En concreto, este documento expone los resultados del análisis de impacto en la inserción laboral de un programa de acompañamiento de orientación laboral correspondiente al colectivo de personas desocupadas discapacitadas o en riesgo de exclusión social. Este colectivo supone en estos momentos alrededor de un 7,6% del total de personas desocupadas.

Para el análisis se ha aplicado un modelo econométrico que compara las tasas de inserción laboral de las personas desocupadas que siguen este programa con las de otras personas desocupadas con el mismo perfil pero que no siguieron el Programa. Desde una perspectiva temporal se analiza un periodo completo de dos años, de forma que se puede analizar no sólo el efecto a muy corto plazo sino también a medio plazo.

1. INTRODUCCIÓN

A pesar de la tendencia de reducción del paro experimentado en las Islas Baleares, así como en el conjunto del Estado español, el paro continúa siendo uno de los principales problemas percibidos por la ciudadanía. En este sentido, las tasas de paro, a pesar de ir reduciéndose, continúan por encima de la media de la UE-28.

Ante esta evidencia, un elemento estructural de las políticas activas de ocupación (en adelante, PAO) es que el grueso de recursos invertidos continúa estando claramente por debajo de la media europea cuando se mide en términos relativos, por ejemplo, en términos del porcentaje que las PAO representan sobre el PIB de cada país o territorio. Este dato es especialmente bajo en el caso español, en general, cuando esta ratio se relativiza por la importancia de la tasa de paro, es cuando se evidencia de forma más drástica el

menor esfuerzo en PAO que se hace en España en comparación con otros países.¹

Más allá de la cuestión política de la decisión de qué recursos invertir en PAO, hay otra cuestión relacionada con la capacidad de persuasión de las PAO para aumentar su presupuesto. Dicho de otra forma, una parte de la persuasión de las políticas tiene que ver con su capacidad para demostrar la eficiencia, como forma de reivindicarse ante otras políticas con las cuales lucha para determinar su presupuesto final. Parte de esta carencia de persuasión de las PAO tiene que ver con la escasez de estudios que precisamente demuestren la eficacia, hecho que provoca que, en los momentos de crisis, se vean como muy necesarias, pero que, en cambio, cuando las tasas de paro se reducen, entonces la presión política mengua.

¹ Anuario del Trabajo de las Islas Baleares 2016 (<http://www.caib.es/govern/rest/arxiu/3258805>)

En el caso de las Islas Baleares, desde el 2015 se ha producido un viraje en el esfuerzo presupuestario en PAO, visualizado en que el presupuesto efectivo del Servicio de Empleo de las Islas Baleares (SOIB) ha pasado de 42 millones en el 2015 a 94 millones en el 2019 y a triplicar la inversión en PAO por persona parada en el mismo periodo.² Aun así, a la vez que se ampliaba el presupuesto había que legitimar la eficiencia de las PAO. Conscientes de este hecho y para disponer de instrumentos potentes y modernos de análisis de las PAO, desde el año 2015 se creó un grupo de trabajo entre la Dirección General de Ocupación y Economía y el SOIB para ir analizando las diferentes PAO. Fruto de este trabajo sería la publicación de los FOCUS 7 y 8 correspondientes al análisis de los programas VISIBLES y PROGRAMAS MIXTOS DE OCUPACIÓN Y FORMACIÓN.³

Este nuevo número de FOCUS pretende mostrar los resultados del análisis de impacto en la inserción laboral del colectivo de personas desocupadas discapacitadas o en riesgo de exclusión social de un programa de acompañamiento de orientación laboral. Este programa acoge un porcentaje no pequeño del total de personas desocupadas, que se sitúa alrededor del 7,6%, puesto que cada año alrededor de 4.400 personas se benefician. Cabe decir que el Plan de ocupación de calidad de las Islas Baleares 2017-2010 estableció que este colectivo era uno de los grupos de actuación prioritaria y acordó establecer una línea estrategia específica de actuación.⁴

Desde un punto de vista empírico, se ha aplicado un modelo econométrico de vecino más cercano (*nearest neighbourhood method*), que compara las tasas de inserción laboral de las personas desocupadas que siguieron este programa durante el año 2016 con otras personas desocupadas con el mismo perfil pero que no siguieron el programa. Desde una perspectiva temporal se analiza la carrera laboral de todas estas personas durante un periodo completo de dos años, 2017 y 2018, de forma que se puede analizar, no sólo el efecto a muy corto plazo sino también a medio plazo. Como en los FOCUS anteriores, se analiza la inserción laboral tanto en términos cuantitativos, es decir, conseguir un contrato de trabajo, como en términos cualitativos, esto es, si el contrato es indefinido o temporal.

El resto del documento se estructura de la manera siguiente: en el segundo apartado se exponen las principales características del Programa de orientación laboral para personas discapacitadas o en riesgo de exclusión objeto de estudio, mientras que en el tercero se comentan las principales características sociodemográficas de este colectivo respecto del resto de colectivos de personas desocupadas inscritas en el SOIB. El apartado cuarto presenta los resultados de inserción laboral del modelo econométrico. El documento finaliza con un apartado donde se sintetizan las principales conclusiones.

² Políticas activas de ocupación en las Islas Baleares 2017 (<http://www.caib.es/sites/observatorideltreball/ca/annuals-10654/archivopub.do?ctrl=mcrst282zi257623&id=257623>)

³ Focus Económico (<http://www.caib.es/govern/sac/fitxa.do?codi=2934934&coduo=2390823>)

⁴ Plan de empleo de calidad de las Islas Baleares 2017-2020 (<http://www.caib.es/govern/rest/arxiu/3245004>)

2. EL PROGRAMA DE ORIENTACIÓN LABORAL PARA PERSONAS DESOCUPADAS DISCAPACITADAS O EN RIESGO DE EXCLUSIÓN

Los cambios producidos en nuestro sistema económico y el actual funcionamiento del mercado de trabajo han provocado una crisis en la ocupación, caracterizada por largos periodos de desocupación, elevada flexibilidad, temporalidad de los contratos, etc. Junto con estos hechos, aparecen otros factores como el rápido avance de la tecnología dentro de un mundo globalizado e interconectado. Todas estas variables afectan las exigencias del mercado laboral hacia las personas trabajadoras. Ahora hay que tener, entre otros, competencia en el manejo de las TIC, dominio de idiomas y capacidad de adaptación a los cambios. Son factores clave para entrar y mantenerse en el mercado laboral.

En este contexto, las personas con especiales dificultades de inserción, paradas de larga duración, jóvenes sin estudios y sin experiencia laboral, personas con discapacidad, mujeres, inmigrantes, personas pertenecientes a minorías étnicas, entre otros, se encuentran en clara desventaja en su proceso de inserción. Las características sociolaborales de las personas que integran los llamados colectivos vulnerables no sólo se centran en carencias de cariz laboral o formativo, sino que van acompañadas de problemáticas de tipo social y personal.

Para dar respuesta a esta situación, el SOIB, en el marco de sus políticas activas, está financiando, mediante una convocatoria de subvenciones con concurrencia competitiva (para administraciones públicas y entidades sin ánimo de lucro), proyectos para la realización de itinerarios integrales de inserción para colectivos vulnerables. Esta convocatoria nació en 2001 y, con diferentes adaptaciones y modificaciones, continúa viva a día de hoy. Difícilmente se podrá conseguir la inserción laboral de estas personas si no se estructuran medidas, como en esta

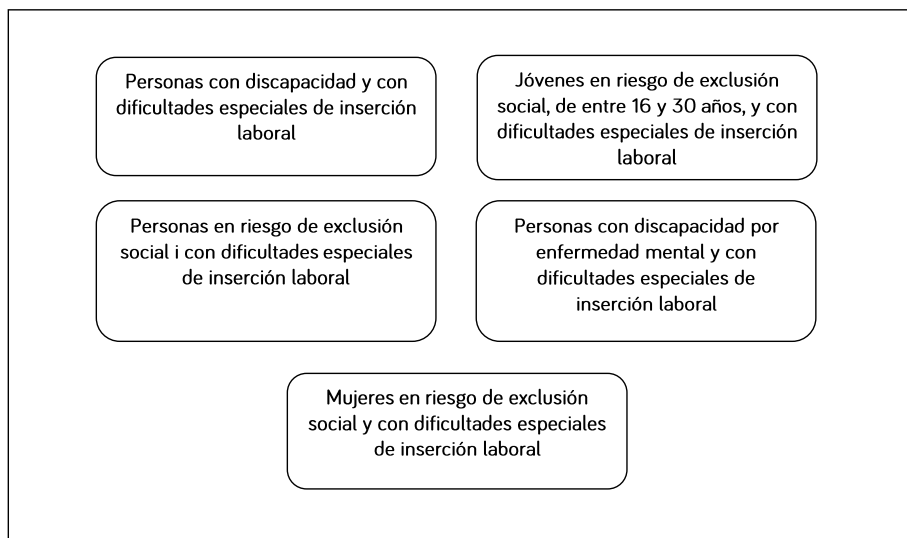
convocatoria, para trabajar la orientación de manera integral.

En estos momentos más de 4.400 personas se benefician anualmente de este programa. Desde una óptica global cabe decir que esta cifra se acerca al 7,6% de la media de personas desocupadas inscritas en el SOIB.

Conceptualmente entendemos por *itinerario integral de inserción* aquel proyecto que hace un acompañamiento a procesos de ayuda individual, personalizada e integral, en los cuales la persona, mediante diferentes actuaciones, construye su proyecto profesional, que integra las necesidades personales con las exigencias sociales, con el objetivo final de incorporarse al mercado de trabajo de manera regular.

El total de personas que han recibido orientación a lo largo del 2016 dentro de este programa llega a 4.426. Tal como se ilustra en el gráfico 1 adjunto, cada proyecto trabaja con un tipo de colectivo concreto. En primer lugar se encuentran las personas con discapacidad y con dificultades especiales de inserción laboral, que suman más de mil personas (1.092). A éstas, además, hay que sumar las personas con una discapacidad auditiva (103) y con una discapacidad intelectual (273), de forma que el colectivo de personas con discapacidad casi llega a un tercio de las personas orientadas en el Programa (33,2%). También se ha dado servicio a las personas en riesgo de exclusión social, que con 2.139 personas representan casi la mitad del total. El resto de actuaciones han tenido lugar sobre el colectivo de mujeres en riesgo de exclusión social (186 personas) y de jóvenes con dificultades especiales de inserción laboral (102).

Gráfico 1. Colectivos a los cuales se dirige el Programa de orientación laboral



Estos proyectos plantean una orientación laboral personalizada dado que, a partir de una acción diagnóstica, desarrollan un itinerario personalizado que puede prever actuaciones como por ejemplo sesiones específicas de entrenamiento para la búsqueda de trabajo (elaboración de currículos, preparación de entrevistas, portales de ocupación, contacto con empresas, etc.), formación, prácticas no laborales e intermediación laboral.

A pesar de que en principio parece que estamos ante las fases comunes de orientación laboral, resulta clave destacar que estos itinerarios integrales de inserción prevén medidas que los programas de orientación habituales no disponen. Los elementos diferenciadores más relevantes son:

Se prevé el acompañamiento a la inserción como un proceso largo y en su realidad.

- Afrontan la orientación laboral como un proyecto de futuro centrado en la persona.
- Crean redes de coordinación con los diferentes agentes del territorio (educación, salud, empresa, etc.).
- Tienen en cuenta la perspectiva de género durante todo el proceso.

- Se refuerzan con servicios complementarios dentro de la propia entidad (conciliación familiar, formación, bancos de alimentos, mejora de la imagen personal, apoyo personalizado dentro de la empresa una vez conseguido un contrato, etc.). Estos complementos permiten hacer adaptaciones metodológicas clave para reforzar el proceso y adaptarse a las necesidades individuales y de los colectivos que se trabajan desde cada proyecto.

Con todo ello, este programa supone seguir una estrategia de acompañamiento en la inserción laboral, en la cual, las herramientas directamente relacionadas con el mundo laboral se complementan con otros recursos que cubren otras carencias para conseguir un proceso vital completo que asegure que las posibles inserciones laborales a corto plazo tengan también un recorrido más allá en el tiempo. Cabe decir, como se ha comentado antes, que, atendida la especificidad de este colectivo, estos programas de orientación, en contraste con los dirigidos a otros colectivos más normalizados realizados por el SOIB con la red propia de orientación, son ejecutados por otras administraciones y entidades sin ánimo de lucro.

3. PERFIL DE LAS PERSONAS DEL PROGRAMA DE ORIENTACIÓN

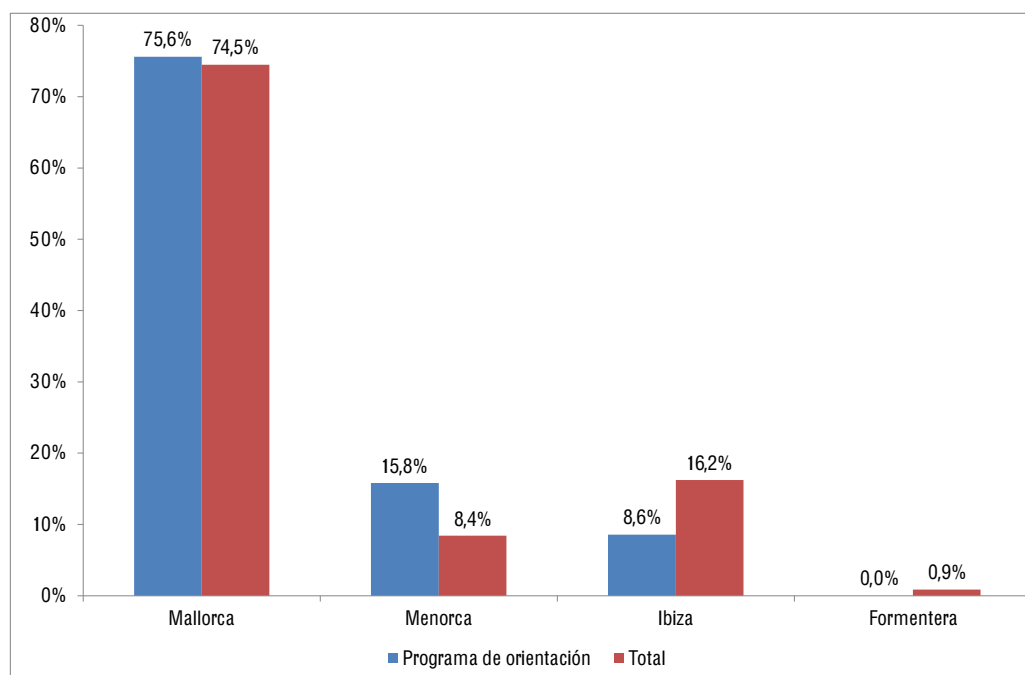
Tal como se ha comentado en el apartado anterior, el Programa de orientación aquí analizado se dirige a las personas desocupadas más vulnerables y que, por lo tanto, presentan una probabilidad de ocupación más baja.

Así, del total de 4.426 personas que se beneficiaron del Programa de orientación, 2.325 son hombres y 2.101 mujeres. En términos relativos, estas cifras significan que el 52,5% de los participantes fueron hombres y el 47,5% restante, mujeres. Si se compara con la composición por sexos del total de parados del

mes de diciembre del 2016, se comprueba que la proporción de hombres en el Programa es más alta que la media, la cual se sitúa en el 45,4%.

En cuanto a la distribución geográfica, el reparto entre las diferentes islas es más o menos igual entre las personas del Programa de orientación y el resto, tal como se puede ver en el gráfico 2. Únicamente hay que destacar una participación ligeramente más elevada en Menorca y algo más baja en Ibiza, en comparación con la distribución del resto de parados. Ningún participante del Programa reside en Formentera.

Gráfico 2. Perfil por residencia de las personas que participaron en el Programa y del resto de personas paradas registradas en el SOIB

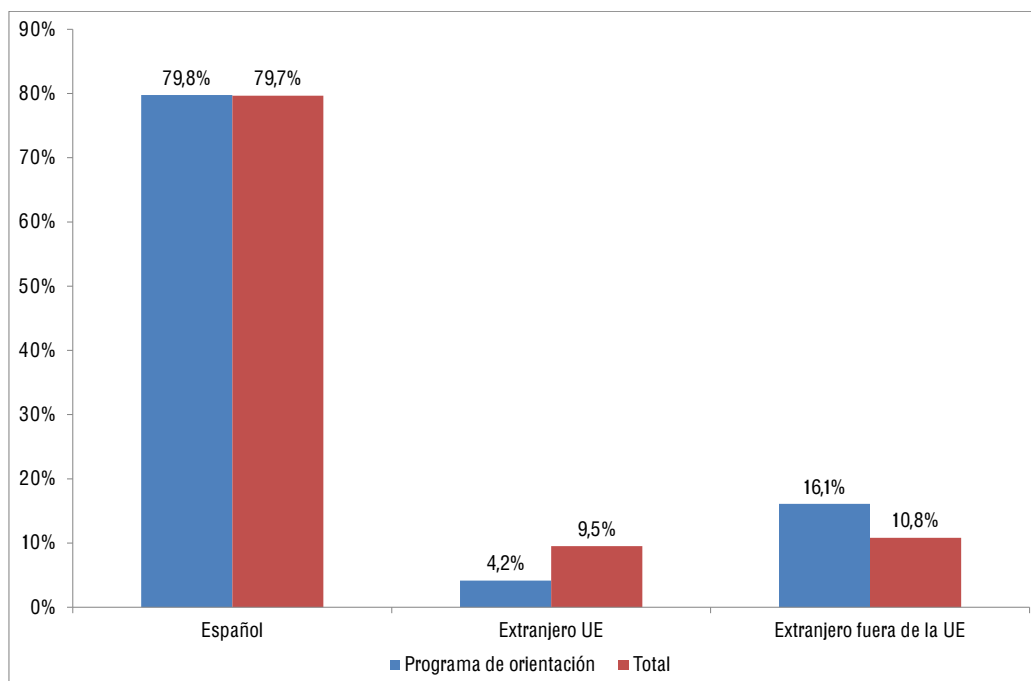


Fuente: SOIB y elaboración propia

De los dos gráficos siguientes se desprende que el Programa se ha centrado en las personas paradas españolas y en quienes tienen estudios de educación primaria, en comparación con el perfil más genérico del resto de población parada. Por lo tanto, la orientación se ha dirigido a las personas con una empleabilidad menor,

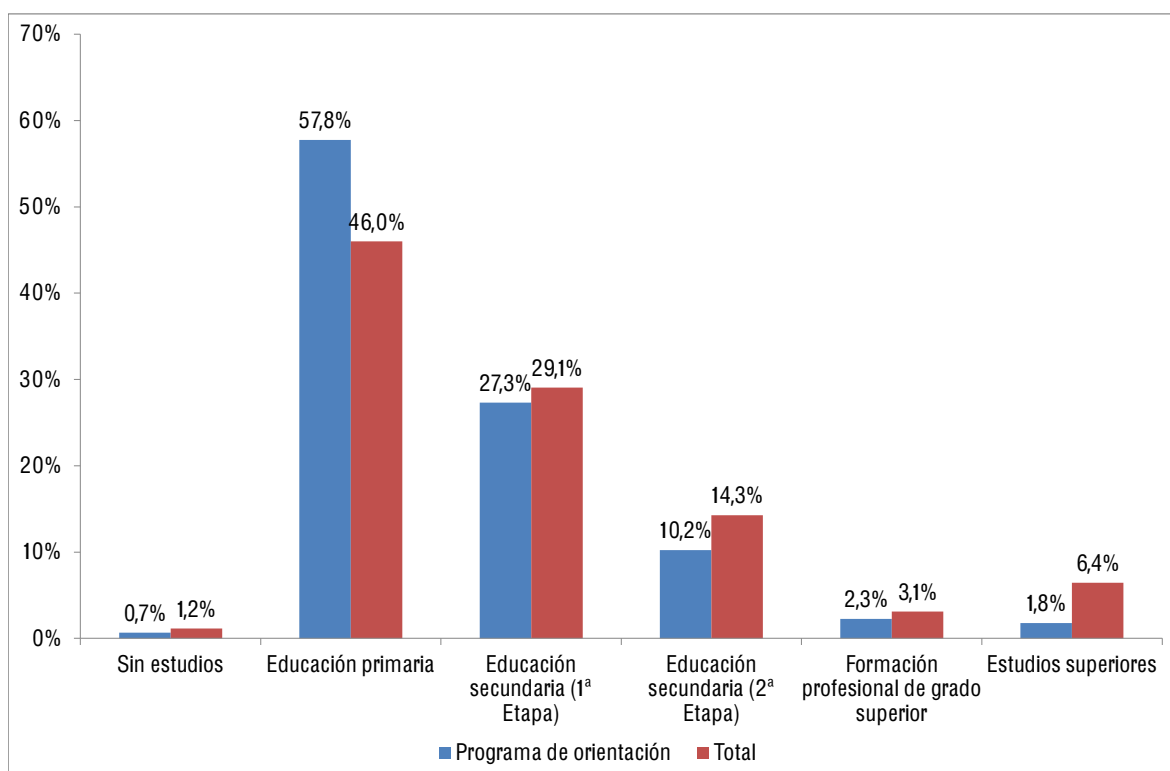
y destaca una participación más intensa de las personas con estudios primarios, que representan más de la mitad del Programa. En comparación con el resto, las personas con educación secundaria o superior tienen una representación menor.

Gráfico 3. Perfil por nacionalidad de las personas que participaron en el Programa de orientación y del resto de personas paradas registradas en el SOIB



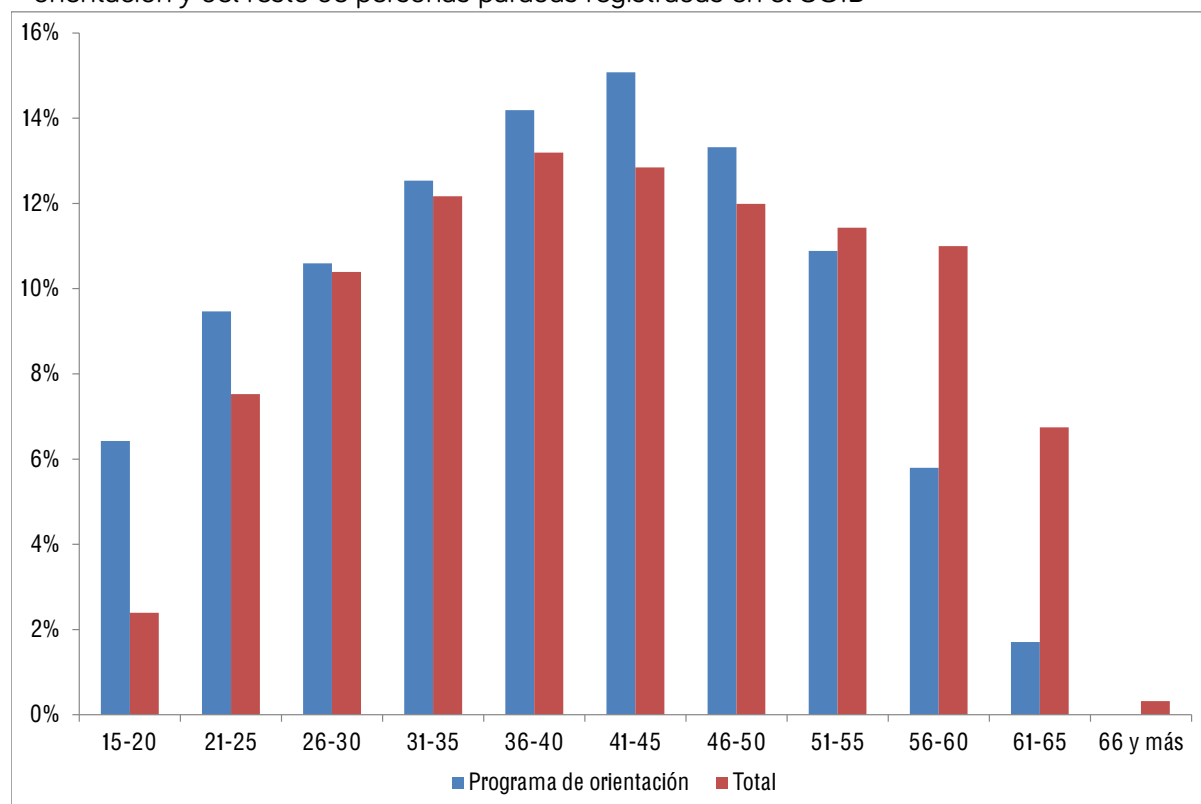
Fuente: SOIB y elaboración propia

Gráfico 4. Perfil por nivel de estudios de las personas que participaron en el Programa de orientación y del resto de personas paradas registradas en el SOIB



Fuente: SOIB y elaboración propia

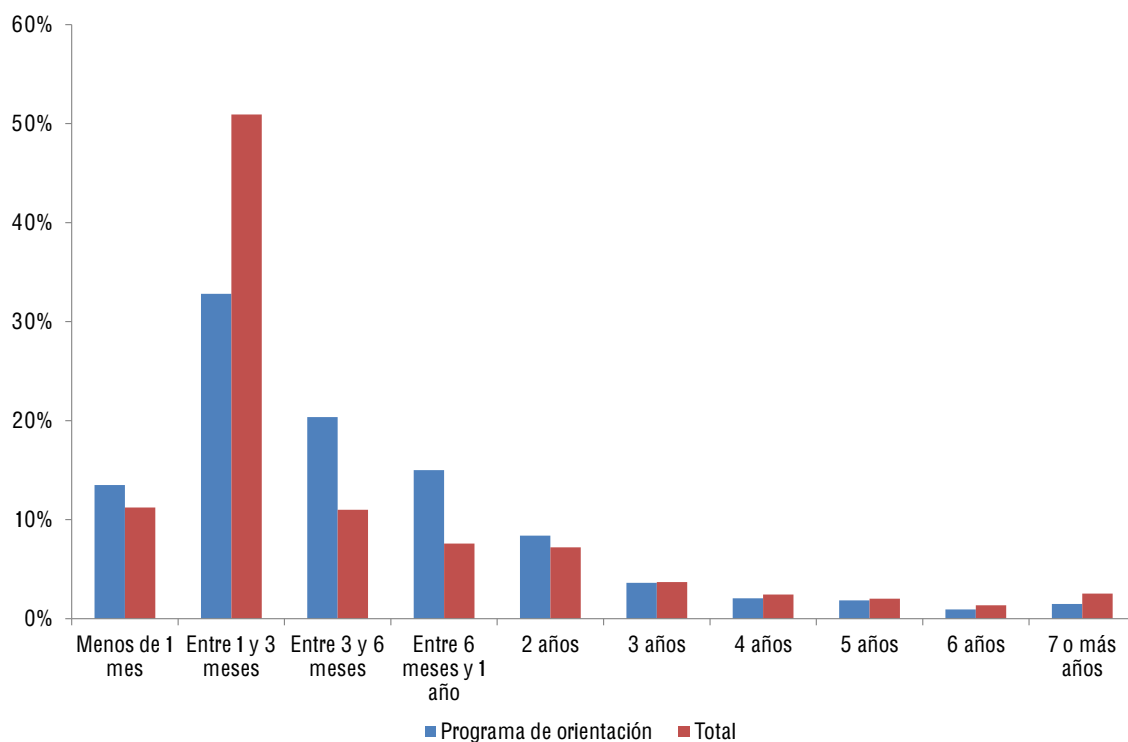
Gráfico 5. Histograma por grupos de edad de las personas que participaron en el Programa de orientación y del resto de personas paradas registradas en el SOIB



Fuente: SOIB y elaboración propia

Por edad, dado que una de las líneas de actuación franjas de edad es superior a la tónica general está dirigida específicamente a los jóvenes en de las personas paradas. riesgo de exclusión, el peso de las primeras

Gráfico 6. Histograma por tiempo en situación de paro de las personas que participaron en el Programa de orientación y del resto de personas paradas registradas en el SOIB



Fuente: SOIB y elaboración propia

El tiempo en situación de paro también muestra una distribución diferente entre los participantes del Programa de orientación y el resto de

personas en situación de desempleo, tal como se observa en el gráfico 6.

4. RESULTADOS DE INSERCIÓN DEL PROGRAMA DE ORIENTACIÓN

El objetivo principal de la política activa de ocupación objeto de este estudio es favorecer que las personas paradas que participan se incorporen al mercado laboral. Por lo tanto, una manera de cuantificar el impacto que ha tenido el Programa es mediante las tasas de inserción. Esto significa el porcentaje de personas que formaliza un contrato de trabajo transcurrido un cierto tiempo después de finalizar la participación en el programa. Dado que el Programa prevé diferentes colectivos diferentes entre ellos, los resultados se muestran también para cada uno de los grandes grupos mencionados en el gráfico 1, es decir, por un lado, personas con discapacidad (intelectuales, mentales y sensoriales) y, por otro, personas en riesgo de exclusión social (jóvenes, mujeres y colectivo en general). Desde una perspectiva temporal, la disposición de información para dos años completos (2017 y

2018) ha posibilitado estructurar el análisis por semestres, de forma que se analiza el efecto durante cuatro semestres consecutivos.

Este apartado se divide en dos partes. En el primer subapartado se presentan los resultados brutos de inserción laboral de los diferentes colectivos que siguen el Programa. En otras palabras, cuál es el porcentaje entre las personas que siguieron el Programa y que consiguieron un contrato laboral. En el segundo subapartado se comentan los principales resultados del modelo econométrico cuando se comparan las tasas de inserción laboral de las personas desocupadas que siguen el Programa con las de personas con el mismo perfil pero que no lo siguen, las cuales se han tomado como contrafactual.

4.1 Resultados brutos de inserción laboral

Para analizar el éxito del Programa de orientación, se ha evaluado la contratación laboral conseguida por las personas que siguieron el Programa. Así, el cuadro 1 presenta las tasas de inserción del Programa de orientación para cada colectivo en los semestres de cada uno de los años considerados (2017 y 2018). Por ejemplo, en los primeros seis meses del 2017 la tasa de inserción del colectivo de personas con discapacidad fue de 36,8%. Así, de cada 100 personas con alguna discapacidad que recibieron orientación, casi 37 firmaron un contrato laboral entre enero y junio del 2017. Este número se amplía hasta 47 si se consideran los contratos firmados a lo largo de todo el año 2017 y sube hasta 62 personas si el horizonte temporal comprende los contratos registrados en los dos años de estudio (2017 y 2018).

Además del horizonte temporal, también se han distinguido tres dimensiones de contratación: las tasas de inserción teniendo en cuenta cualquier inserción (por un día, un año, indefinidos, etc.), las tasas de inserción cuando el individuo consigue un nivel de contratación como mínimo de un mes y, finalmente, las tasas de inserción que suponen conseguir un contrato indefinido. Por lo tanto, son tres dimensiones diferentes dependiendo del nivel de calidad de la ocupación conseguido. Siguiendo con el ejemplo del párrafo anterior, en el que de cada 100 personas con discapacidad 37 registran un contrato laboral en el primer semestre del 2017, en prácticamente todas ellas (36) las duraciones de los contratos sumaron 30 días o más. En aproximadamente la mitad de casos, unas 16 personas, el contrato fue indefinido o de duración indeterminada.

Precisamente las tasas de inserción más bajas se encuentran en el colectivo de personas con discapacidad, lo cual hace patentes las dificultades de empleabilidad que tienen que superar estas personas para su inserción laboral. Dentro de los colectivos de vulnerables que han recibido orientación en el marco de este programa a lo largo del 2016 los jóvenes son los que presentan las tasas de inserción más elevadas.

correspondientes a haber obtenido cualquier contrato y las que recogen los contratos de más de un mes son muy parecidas. Este hecho implica que la calidad de la contratación que se ha conseguido con los programas de orientación es elevada. Es decir, los casos en que se ha logrado la inserción laboral mediante un contrato de duración inferior al mes son poco frecuentes y la mayoría de veces que se ha firmado un contrato de trabajo ha sido por una duración superior a los 30 días.

Un segundo rasgo de las tasas de inserción de los colectivos vulnerables es que las ratios

Tabla 1. Tasas de inserción laboral del programa de orientación

		Horizonte temporal de contratación (acumulativo)			
		1º semestre 2017	2º semestre 2017	1º semestre 2018	2º semestre 2018
<i>Personas con discapacidad</i>	Algún contrato	36,8%	47,3%	56,9%	62,0%
	Al menos 30 días de contrato	35,6%	46,1%	56,2%	61,2%
	Un contrato indefinido	16,2%	24,7%	32,4%	38,4%
<i>Personas en riesgo de exclusión social</i>	Algún contrato	55,6%	66,8%	73,8%	76,8%
	Al menos 30 días de contrato	53,4%	65,2%	72,5%	75,5%
	Un contrato indefinido	22,8%	34,9%	47,6%	53,8%
<i>Jóvenes en riesgo de exclusión social</i>	Algún contrato	63,4%	76,7%	85,2%	88,2%
	Al menos 30 días de contrato	60,1%	74,4%	84,2%	87,3%
	Un contrato indefinido	25,8%	41,5%	54,0%	62,2%
<i>Mujeres en riesgo de exclusión social</i>	Algún contrato	57,0%	66,7%	73,7%	78,5%
	Al menos 30 días de contrato	52,7%	62,4%	69,4%	74,2%
	Un contrato indefinido	25,3%	36,0%	46,8%	52,7%

Fuente: SOIB y elaboración propia

Las tasas de inserción presentadas en la tabla 1 son acumulativas, por lo tanto siempre se dan incrementos en el tiempo. Ahora bien, un hecho común en todos los colectivos es que las tasas del segundo semestre del 2018 son sustancialmente más elevadas que las del primer periodo analizado (seis meses después de la finalización del 2016). Así, el impacto de la orientación recibida se extiende también a

4.2. Resultados netos de inserción laboral

Los resultados expuestos en el subapartado anterior dejan patente que los participantes, un colectivo con dificultades especiales de inserción laboral, presentan unas tasas de inserción laboral elevadas en parte gracias a la orientación recibida. Ahora bien, para poder evaluar propiamente el alcance de esta política activa de ocupación y, además, contextualizar los resultados, no es suficiente el cálculo aislado de las tasas de inserción de sus participantes.

La evaluación de una política pública exige aislar el efecto de las medidas tomadas sobre los participantes de otros efectos que pueda haber diferentes e independientes. En otras palabras, hay que establecer un contrafactual para permitir comparar la evolución del grupo de estudio con la de un grupo de control parecido. De este modo, la evaluación de las políticas públicas permitirá cuantificar el impacto diferencial que tienen los programas públicos y calibrar la mejora que representan para la ciudadanía. Así, en el caso de las políticas públicas es habitual llevar a cabo análisis que estiman el efecto de forma indirecta. Se trata de completar el análisis hecho con la comparación de las tasas de inserción de los individuos que participan en el programa con las de otras personas con perfil similar pero que no participaron en el programa. La técnica que se ha empleado es la del vecino más cercano. Así, cada persona que ha recibido orientación dentro

medio plazo y refleja la mejora que ha supuesto esta política activa sobre la empleabilidad de los beneficiarios de la medida, los cuales, no hay que olvidarlo, corresponden en un porcentaje no pequeño de personas vulnerables en una situación de paro de larga duración cuando inician este programa.

del programa se ha comparado con una o con varias personas que no han participado pero que tienen características sociodemográficas y de perfil laboral semejantes. Es decir, para aislar el efecto de la medida tomada, se comparan los receptores o beneficiarios de la medida con otro grupo que, individuo a individuo, se asemeje lo más posible al primer grupo. Se infiere así que las diferencias agregadas que se den entre los dos grupos se deben a la política pública analizada.

La metodología aplicada⁵ en este trabajo compara las tasas de inserción del grupo de estudio (es decir, las personas que han recibido orientación dentro del programa) con las tasas de un grupo similar que no ha formado parte del programa. Se trata de escoger, para cada participante del programa, otro del resto del grupo de personas paradas que tenga características parecidas. Concretamente, se ha impuesto la coincidencia en el sexo, el nivel de estudios, la nacionalidad y la isla de residencia. En los casos en los que se den todas las coincidencias, se escoge la persona del grupo de control con una edad, una duración en el paro y unos conocimientos de idiomas más parecidos. Para el colectivo de personas con discapacidad, además, se ha impuesto la coincidencia en el tipo de discapacidad, dado que las diferencias de empleabilidad pueden ser importantes dependiendo de esta variable.

⁵ Ver el FOCO núm. 7 para una extensa exposición de la metodología adoptada (<http://www.caib.es/govern/rest/arxiu/3451009>).

Los efectos medios del programa respecto del grupo de control se pueden ver en la tabla 2. Un diferencial positivo (y estadísticamente significativo) hay que interpretarlo en el sentido que las personas paradas que han recibido orientación presentan una tasa de inserción laboral más elevada que las personas paradas con características parecidas pero que no siguen el programa. Como es obvio, cuanto mayor sea el diferencial positivo, más grande será el impacto diferencial en favor del programa.

Los principales rasgos remarcables de los resultados de evaluación del cuadro 2 son los siguientes: en primer lugar y más importante, destaca que todas las variaciones sean positivas, es decir, que el programa de orientación favorece la inserción laboral en los cuatro horizontes temporales establecidos. Cabe decir que desde un punto de vista econométrico los resultados son muy robustos, puesto que, en todos los casos excepto en uno, las diferencias son estadísticamente significativas al nivel del 1% y sólo en un caso es significativo al 5% y en otro en más del 5%. Por lo tanto, la evidencia estadística conduce a concluir que el programa de orientación afectó positivamente la empleabilidad de los participantes, de forma que se puede afirmar, de manera clara, que participar en el programa incrementa la probabilidad de inserción laboral en comparación a no seguir el programa.

Además de la demostración empírica de la eficacia del programa, los resultados del cuadro 2 señalan otros aspectos. Así, y si nos centramos, por ejemplo, en la columna de los resultados para el primer semestre después de acabar el programa (es decir, primer semestre de 2017), se observa que el valor del impacto diferencial, con independencia del colectivo analizado,

es bastante elevado. Estamos hablando de valores de entre los 4,87 p. p. y los 15,39 p. p., que muestran que este impacto diferencial lo es con valores muy notables. Por colectivos, los dos grupos que muestran un impacto especialmente elevado son el de mujeres y el de jóvenes en riesgo de exclusión social.

Una tercera cuestión importante de los resultados de la tabla 2 tiene que ver con si este impacto diferencial general también se mantiene desde la óptica de la calidad del trabajo. Los resultados econométricos corroboran la evidencia de los resultados descriptivos: el diferencial positivo es prácticamente el mismo entre el requisito de tener un contrato (con independencia de su duración) y cuando se impone tener relaciones laborales que sumen como mínimo un mes. Por otro lado, como era esperable, el impacto diferencial es menor cuando se analiza el hecho de acceder a un contrato indefinido. No obstante, también para el caso de los contratos indefinidos se observa un efecto positivo y de un valor muy importante.

Una última dimensión es la que se refiere a si el impacto diferencial positivo observado al principio de haber acabado, primer trimestre de 2017, se mantiene o no en el tiempo. Con independencia del colectivo analizado, los resultados de la tabla 2 muestran que, con el paso de los semestres, el impacto positivo inicial no se desvanece. Al contrario, la tendencia es que el impacto diferencial de los usuarios del programa en comparación con las otras personas paradas que no siguieron el programa aumente con el tiempo. Al respecto, este efecto es especialmente remarcable en el caso de la inserción laboral medida mediante un contrato indefinido.

Tabla 2. Estimación de las variaciones en las tasas de inserción atribuidas al Programa de orientación (en puntos porcentuales).

		<i>Horizonte temporal de contratación (acumulativo)</i>			
		1º semestre 2017	2º semestre 2017	1º semestre 2018	2º semestre 2018
<i>Personas con discapacidad</i>	Algún contrato	10,97**	12,04**	14,39**	15,16**
	Al menos 30 días de contrato	10,62**	11,68**	14,17**	14,75**
	Un contrato indefinido	6,29**	7,2**	7,82**	8,39**
<i>Personas en riesgo de exclusión social</i>	Algún contrato	15,39**	17,39**	16,88**	16,51**
	Al menos 30 días de contrato	14,29**	17,04**	16,7**	16,4**
	Un contrato indefinido	4,87**	7,88**	10,68**	11,6**
<i>Jóvenes en riesgo de exclusión social</i>	Algún contrato	8,54**	9,53**	10,36**	9,63**
	Al menos 30 días de contrato	7,15**	8,74**	10,72**	10,32**
	Un contrato indefinido	2,12	4,89*	6,45**	7,33**
<i>Mujeres en riesgo de exclusión social</i>	Algún contrato	21,76**	20,97**	22,52**	24,04**
	Al menos 30 días de contrato	18,81**	18,04**	19,44**	20,97**
	Un contrato indefinido	10,05**	11,36**	14,00**	14,65**

Fuente: elaboración propia

Nota: diferencial estadísticamente significativo al 5% (*) o bien al 1% (**)

5. CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo ha sido evaluar la eficacia del Programa de orientación a colectivos vulnerables a través del análisis del nivel de inserción laboral una vez que los beneficiarios acaban el programa. Cada año se benefician de este programa de orientación a colectivos vulnerables unas 4.400 personas y es una de las principales políticas activas de ocupación que lleva a cabo el Servicio de Empleo de las Islas Baleares (SOIB).

El Programa de orientación ofrece a las personas con dificultades especiales de inserción laboral

un itinerario integral de inserción para construir un proyecto profesional. Cada proyecto trabaja con un tipo de colectivo concreto. En primer lugar, se han considerado personas con discapacidad, atendiendo su tipología y separando la discapacidad por enfermedad mental. Otros dos colectivos son las mujeres y los jóvenes, en ambos casos en riesgo de exclusión social. Finalmente, el cuarto grupo está formado por el resto de personas en riesgo de exclusión social y que tienen dificultades especiales de inserción laboral.

La proporción de hombres atendidos dentro del programa de orientación es superior a la media del resto de personas paradas, así como la ratio de orientaciones en Menorca y el peso de los extranjeros de fuera de la Unión Europea. En cuanto al nivel de estudios, en el conjunto de los colectivos analizados las personas con estudios primarios presentan el mayor peso y la proporción es superior a la media, lo cual deja patente que el nivel formativo dificulta todavía más la inserción laboral de las personas en riesgo de exclusión. Dado que uno de los colectivos que recibieron orientación es precisamente el de jóvenes, la distribución por edad del grupo de estudio presenta una escora hacia los grupos de menor edad respecto las frecuencias relativas generales.

Las tasas de inserción a corto y medio plazo de las personas que recibieron orientación del SOIB son elevadas, especialmente en el caso del colectivo de jóvenes en riesgo de exclusión social. Así, al cabo de dos años, más del 70% de los usuarios han conseguido un contrato laboral de al menos 30 días, hecho que demuestra el alto impacto positivo de este programa. Si bien se observan diferencias en el nivel de inserción laboral entre los colectivos (mayores entre las mujeres y jóvenes y menores para los colectivos de personas con discapacidad), en todos los casos son muy significativas.

Con el fin de poder aislar el efecto del programa sobre las tasas de inserción, se ha llevado a cabo un análisis de impacto empleando un grupo de personas como contrafactual de control. De conformidad con la técnica econométrica

habitual en la literatura para estos casos, el diferencial de empleabilidad obtenido entre cada uno de los cuatro grupos estudiados y los respectivos grupos de control ha sido positivo y significativo.

En concreto, los resultados señalan que: (1) seguir los programas tiene un impacto diferencial remarcable respecto de las personas desocupadas similares pero que no siguen el programa, hecho que muestra la eficacia del programa; (2) el valor de este efecto diferencial es alto con independencia del colectivo analizado; (3) el efecto diferencial se mantiene cuando se analiza el impacto a través de contratos indefinidos, y (4) el impacto diferencial no se desvanece en el tiempo e incluso, en no pocos casos, aumenta en el tiempo. La evaluación de las políticas públicas es una herramienta clave para poder calibrar el alcance de las medidas que se toman. Con los resultados de un análisis posterior se pueden reorientar las actuaciones a futuro o bien potenciarlas a partir de criterios objetivos en lugar de una discrecionalidad subjetiva. Los resultados aquí mostrados patentizan la oportunidad de este programa de orientación dirigido a los colectivos más vulnerables y con dificultades de inserción laboral.

Con todo ello, este estudio demuestra que el Programa de orientación laboral es eficaz y sugiere la oportunidad y validez de las políticas activas de ocupación, del mismo modo que se apuntó en el caso de las PAO correspondientes a los programas de VISIBLES y los programas mixtos de ocupación y formación.