



Avaluació de les polítiques actives d'ocupació. El cas de l'orientació laboral a persones de col·lectius vulnerables.

Autors: Miquel Company, Elena Massanet, Llorenç Pou Garcias, Miquel Quetglas Oliver

RESUM: Aquest FOCUS forma part de la col·lecció d'anteriors números que analitzen l'eficàcia de les polítiques actives d'ocupació en termes d'inserció laboral de persones desocupades. En concret, aquest document exposa els resultats d'analitzar l'impacte en la inserció laboral del col·lectiu de persones desocupades discapacitades o en risc d'exclusió social d'un programa d'acompanyament d'orientació laboral. Aquest col·lectiu suposa en aquests moments al voltant d'un 7,6% del total de persones desocupades.

Per a l'anàlisi s'ha aplicat un model de veí més proper que compara les taxes d'inserció laboral de les persones desocupades que segueixen aquest programa amb les d'altres persones desocupades amb el mateix perfil però que no segueixen el programa. Des d'una perspectiva temporal s'analitza un període complet de dos anys, de manera que es pot analitzar no sol l'efecte a molt curt termini sinó també a mitjà termini.

1. INTRODUCCIÓ

Malgrat la tendència de reducció de l'atur experimentat a les Illes Balears, així com en el conjunt de l'Estat espanyol, l'atur continua sent un dels principals problemes percebuts per la ciutadania. En aquest sentit, les taxes d'atur, malgrat anar reduint-se, continuen per sobre de la mitjana de la UE-28.

Davant aquesta evidència, un element estructural de les polítiques actives d'ocupació (en endavant, PAO) és que el gruix de recursos esmerçats continua estant clarament per sota de la mitjana europea quan es mesura en termes relatius, per exemple, en termes del percentatge que les PAO representen sobre el PIB de cada país o territori. Aquesta dada és especialment baixa en el cas espanyol, en general, quan aquesta ràtio es relativitza per la importància de la taxa d'atur, és quan s'evidència de forma més dràstica el

menor esforç en PAO que es fa a Espanya en comparació amb d'altres països.¹

Més enllà de la qüestió política de la decisió de quins recursos esmerçar en PAO, hi ha una altra qüestió relacionada amb la capacitat de persuasió de les PAO per augmentar el seu pressupost. Dit altrament, una part de la persuasió de les polítiques té a veure amb la seva capacitat per demostrar l'eficàcia, com a manera de reivindicar-se davant altres polítiques amb les quals lluita per determinar el seu pressupost final. Molta d'aquesta manca de persuasió de les PAO té a veure amb l'escassetat d'estudis que precisament en demostrin l'eficàcia, fet que provoca que, en els moments de crisi, es vegin com a molt necessàries, però que, en canvi, quan les taxes d'atur es redueixen, aleshores la pressió política minvi.

¹ Anuari del Treball de les Illes Balears 2016 (<http://www.caib.es/govern/rest/arxiu/3258805>)

En el cas de les Illes Balears, des del 2015 s'ha produït un viratge en l'esforç pressupostari en PAO, visualitzat en què el pressupost efectiu del Servei d'Ocupació de les Illes Balears (SOIB) ha passat de 42 milions el 2015 a 94 milions el 2019 i a triplicar la inversió en PAO per persona aturada en el mateix període.² Tanmateix, a la vegada que s'ampliava el pressupost calia legitimar l'eficàcia de les PAO. Conscients d'aquest fet i per tal de disposar d'instruments potents i moderns d'anàlisi de les PAO, des de l'any 2015 es creà un grup de treball entre la Direcció General d'Ocupació i Economia i el SOIB per anar analitzant les diferents PAO. Fruit d'aquest treball fou la publicació dels FOCUS 7 i 8 corresponents a l'anàlisi dels programes VISIBLES i PROGRAMES MIXTOS D'OCUPACIÓ I FORMACIÓ.³

Aquest nou número de FOCUS pretén mostrar els resultats de l'anàlisi de l'impacte en la inserció laboral del col·lectiu de persones desocupades discapacitades o en risc d'exclusió social d'un programa d'acompanyament d'orientació laboral. Aquest programa abasta un percentatge no petit del total de persones desocupades, que se situa al voltant del 7,6%, ja que cada any al voltant de 4.400 persones se'n beneficien. Val a dir que el Pla d'ocupació de qualitat de les Illes Balears 2017-2020 establí que aquest col·lectiu era un dels grups d'actuació prioritària i acordà establir-hi una línia estratègia específica d'actuació.⁴

Des d'un punt de vista empíric, s'ha aplicat un model economètric de veí més proper (*nearest neighbourhood method*), que compara les taxes d'inserció laboral de les persones desocupades que segueixen aquest programa durant l'any 2016 amb les d'altres persones desocupades amb el mateix perfil però que no segueixen el programa. Des d'una perspectiva temporal s'analiza la carrera laboral de totes aquestes persones durant un període complet de dos anys, 2017 i 2018, de manera que es pot analitzar, no sols l'efecte a molt curt termini sinó també a mitjà termini. Com als FOCUS anteriors, s'analiza la inserció laboral tant en termes quantitius, és a dir, aconseguir un contracte de feina, com en termes qualitius, és a dir, si el contracte és indefinit o temporal.

La resta del document s'estructura de la manera següent: en el segon apartat s'exposen les principals característiques del Programa d'orientació laboral per a persones discapacitades o en risc d'exclusió objecte d'estudi, mentre que en el tercer es comenten les principals característiques sociodemogràfiques d'aquest col·lectiu respecte de la resta de col·lectius de persones desocupades registrades en el SOIB. L'apartat quart presenta els resultats d'inserció laboral del model economètric. El document finalitza amb un apartat on se sintetitzen les principals conclusions.

²Polítiques actives d'ocupació a les Illes Balears 2017 (<http://www.caib.es/sites/observatorideltreball/ca/anuals-10654/archivopub.do?ctrl=MCRST282Z1257623&id=257623>)

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

⁴Pla d'ocupació de qualitat de les Illes Balears 2017-2020 (<http://www.caib.es/govern/rest/arxiu/3245004>)

2. EL PROGRAMA D'ORIENTACIÓ LABORAL PER A PERSONES DESOCUPADES DISCAPACITADES O EN RISC D'EXCLUSIÓ

Els canvis produïts en el nostre sistema econòmic i l'actual funcionament del mercat de treball han provocat una crisi a l'ocupació, caracteritzada per llargs períodes de desocupació, elevada flexibilitat, temporalitat dels contractes, etc. Junta-ment amb aquests fets apareixen altres factors com el ràpid avanç de la tecnologia dins d'un món globalitzat i interconnectat. Totes aquestes variables afecten les exigències del mercat laboral cap a les persones treballadores. Ara cal tenir, entre d'altres, competència en el maneig de les TIC, domini d'idiomes i capacitat d'adaptació als canvis. Són factors clau per entrar i mantenir-se en el mercat laboral.

En aquest context, les persones amb especials dificultats d'inserció, aturades de llarga durada, joves sense estudis i sense experiència laboral, persones amb discapacitat, dones, immigrants, persones que pertanyen a minories ètniques, entre d'altres, es troben en clar desavantatge en el seu procés d'inserció. Les característiques sociolaborals de les persones que integren els anomenats col·lectius vulnerables no només se centren en mancances laborals o formatives, sinó que van acompanyades de problemàtiques socials i personals.

Per donar resposta a aquesta situació, el SOIB, en el marc de les seves polítiques actives, està finançant, mitjançant una convocatòria de subvencions amb concurrència competitiva (per a administracions públiques i entitats sense ànim de lucre), projectes per a la realització d'itineraris integrals d'inserció per a col·lectius vulnerables. Aquesta convocatòria va néixer l'any 2001 i, amb diferents adaptacions i modificacions, continua viva en el dia d'avui. Difícilment es podrà aconseguir la inserció laboral d'aquestes persones si no s'estructuren mesures, com aquesta convocatòria, per treballar l'orientació de manera integral.

En aquests moments més de 4.400 persones es beneficien anualment d'aquest programa. Des d'una òptica global val a dir que aquesta xifra s'apropa al 7,6% de la mitjana de persones desocupades registrades en el SOIB.

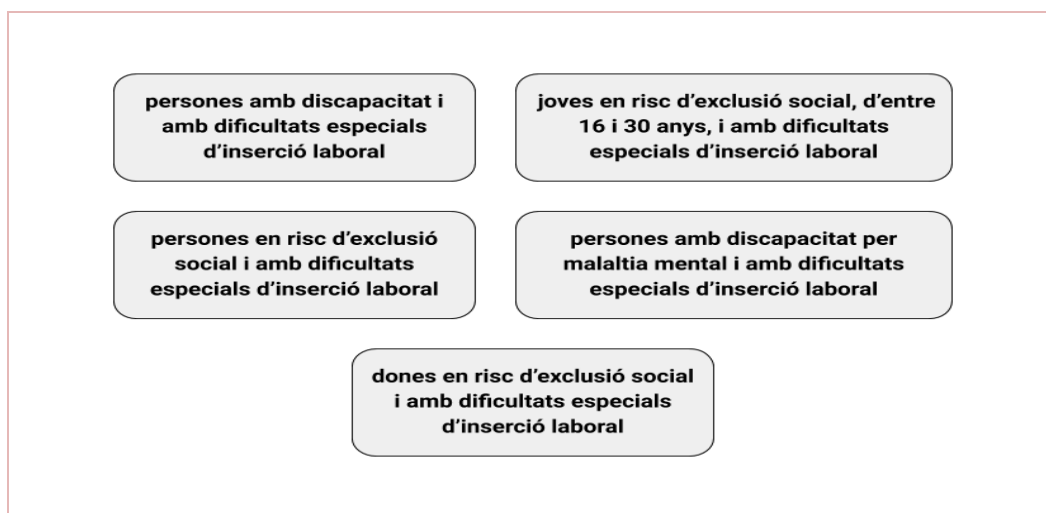
Conceptualment entenem per *itinerari integral d'inserció* aquell projecte que fa un acompanyament a processos d'ajuda individual, personalitzada i integral, en els qual la persona, mitjançant diferents actuacions, construeix el seu projecte professional, que integra les necessitats personals amb les exigències socials, amb l'objectiu final d'incorporar-se al mercat de treball de manera regular.

Els itineraris integrals d'inserció es desenvolupen gràcies a les entitats del tercer sector i les entitats locals que ofereixen serveis d'orientació als col·lectius en risc d'exclusió social o amb discapacitat. Totes elles tenen una llarga experiència en el tractament d'aquests col·lectius i apliquen metodologies específiques ajustades a cada un d'aquests perfils. A l'annex es relaciona el conjunt d'entitats que han participat en el programa que s'avalua en aquest document (veure pàgina 14).

El total de persones que han rebut orientació al llarg del 2016 dins d'aquest programa arriba a 4.426. Com s'il·lustra al gràfic 1 adjunt, cada projecte treballa amb un tipus de col·lectiu concret. En primer lloc es troben les persones amb discapacitat i amb dificultats especials d'inserció laboral, que sumen més d'un milenar de persones (1.092).

A aquestes, a més, cal sumar-hi les persones amb una discapacitat auditiva (103) i amb una discapacitat intel·lectual (273), de forma que el col·lectiu de persones amb discapacitat gairebé arriba a un terç de les persones orientades en el Programa (33,2%).

Gràfic 1. Col·lectius als que es dirigeix el programa d'orientació laboral



També s'ha donat servei a les persones en risc d'exclusió social, que amb 2.139 persones representen quasi la meitat del total. La resta d'actuacions han tingut lloc sobre el col·lectiu de dones en risc d'exclusió social (186 persones) i de joves amb dificultats especials d'inserció laboral (102).

Aquests projectes plantegen una orientació laboral personalitzada atès que, a partir d'una acció diagnòstica, desenvolupen un itinerari personalitzat que pot preveure actuacions com ara sessions específiques d'entrenament per a la recerca de feina (elaboració de currículums, preparació d'entrevistes, portals d'ocupació, contacte amb empreses, etc.), formació, pràctiques no laborals i intermediació laboral.

Malgrat que en principi sembla que estam davant les fases comunes d'orientació laboral, resulta clau destacar que aquests itineraris integrals d'inserció preveuen mesures que els programes d'orientació habituals no disposen. Els elements diferenciadors més rellevants són:

- Es preveu l'acompanyament a la inserció com un procés llarg i la seva realitat.
- Afronten l'orientació laboral com un projecte de futur centrat en la persona.
- Creen xarxes de coordinació amb els diferents agents del territori (educació,

salut, empresa, etc.)

- Tenen en compte la perspectiva de gènere durant tot el procés.
- Es reforcen amb serveis complementaris dins la pròpia entitat (conciliació familiar, formació, bancs d'aliments, millora de la imatge personal, suport personalitzat dins l'empresa una vegada aconseguit un contracte, etc.). Aquests complements permeten fer adaptacions metodològiques clau per reforçar el procés i adaptar-se a les necessitats individuals i dels col·lectius que es treballen des de cada projecte.

Tot plegat, aquest programa suposa seguir una estratègia d'acompanyament en la inserció laboral, en la qual, les eines directament relacionades amb el món laboral, es complementen amb d'altres recursos que cobreixen altres mancances per tal d'aconseguir un procés vital complet que asseguri que les possibles insercions laborals a curt termini tinguin també un recorregut més enllà en el temps. Val a dir, com s'ha comentat abans, que, atesa l'especificitat d'aquest col·lectiu, aquests programes d'orientació, en contrast amb els esmerçats per a altres col·lectius més normalitzats que els realitzats pel SOIB amb la xarxa pròpia d'orientació, són executats per altres administracions i entitats sense ànim de lucre.

3. PERFIL DE LES PERSONES DEL PROGRAMA D'ORIENTACIÓ

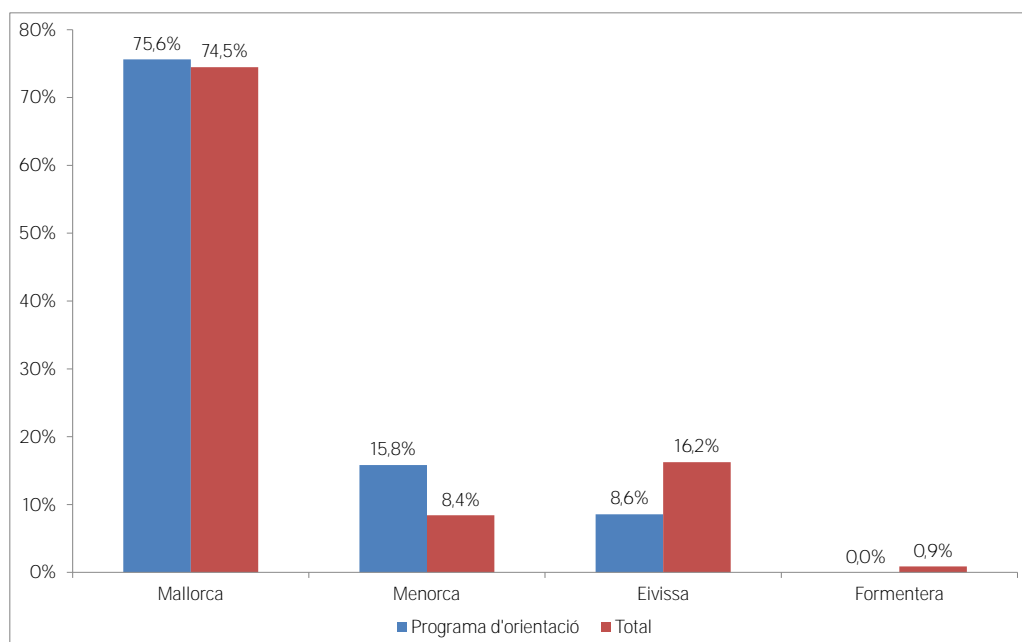
Tal com s'ha comentat en l'apartat anterior, el Programa d'orientació aquí analitzat s'adreça a les persones desocupades més vulnerables i que, per tant, presenten una probabilitat d'ocupació més baixa.

Així, del total de 4.426 persones que es varen beneficiar del Programa d'orientació, 2.325 són homes i 2.101 dones. En termes relatius, aquestes xifres signifiquen que el 52,5% dels participants foren homes i el 47,5% restant, dones. Si es compara amb la composició per sexes del total de persones aturades del mes de desembre

del 2016, es comprova que la proporció d'homes en el Programa és més alta que la mitjana, la qual se situa en el 45,4%.

Quant a la distribució geogràfica, el repartiment entre les diferents illes és més o manco igual entre les persones del Programa d'orientació i la resta, tal com es pot veure al gràfic 2. Únicament cal destacar una participació lleugerament més elevada a Menorca i una mica més baixa a Eivissa, en comparació amb la distribució de la resta de població aturada. Cap participant del Programa resideix a Formentera.

Gràfic 2. Perfil per residència de les persones que participaren en el programa i de la resta de persones aturades enregistrades al SOIB

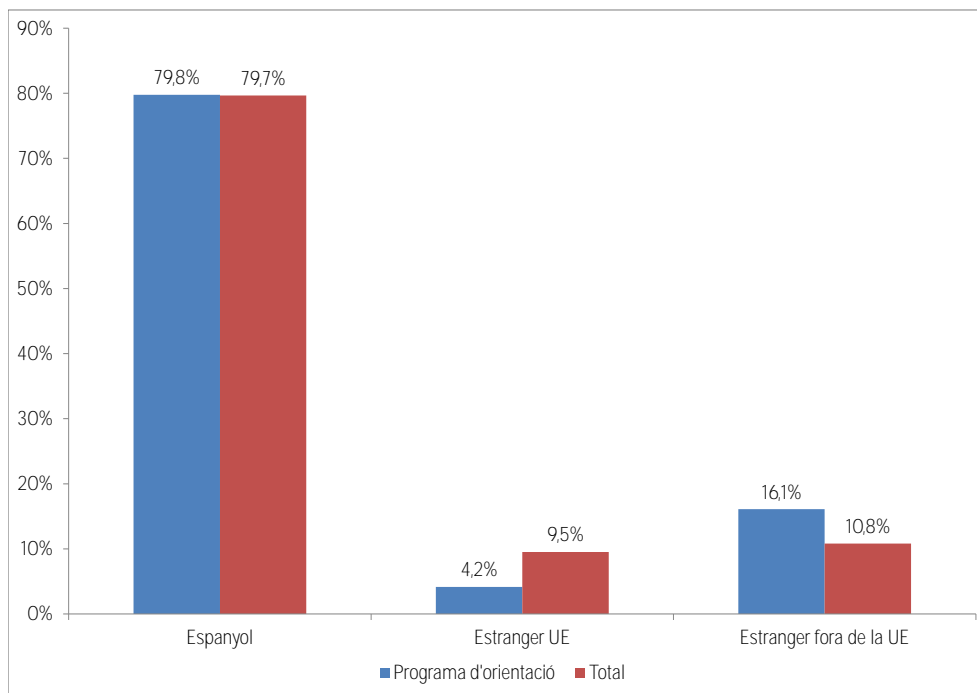


Font: SOIB i elaboració pròpia

Dels dos gràfics següents es desprèn que el Programa s'ha centrat en les persones aturades espanyoles i en els qui tenen estudis d'educació primària, en comparació amb el perfil més genèric de la resta de persones aturades. Per tant, l'orientació s'ha adreçat a les persones amb una

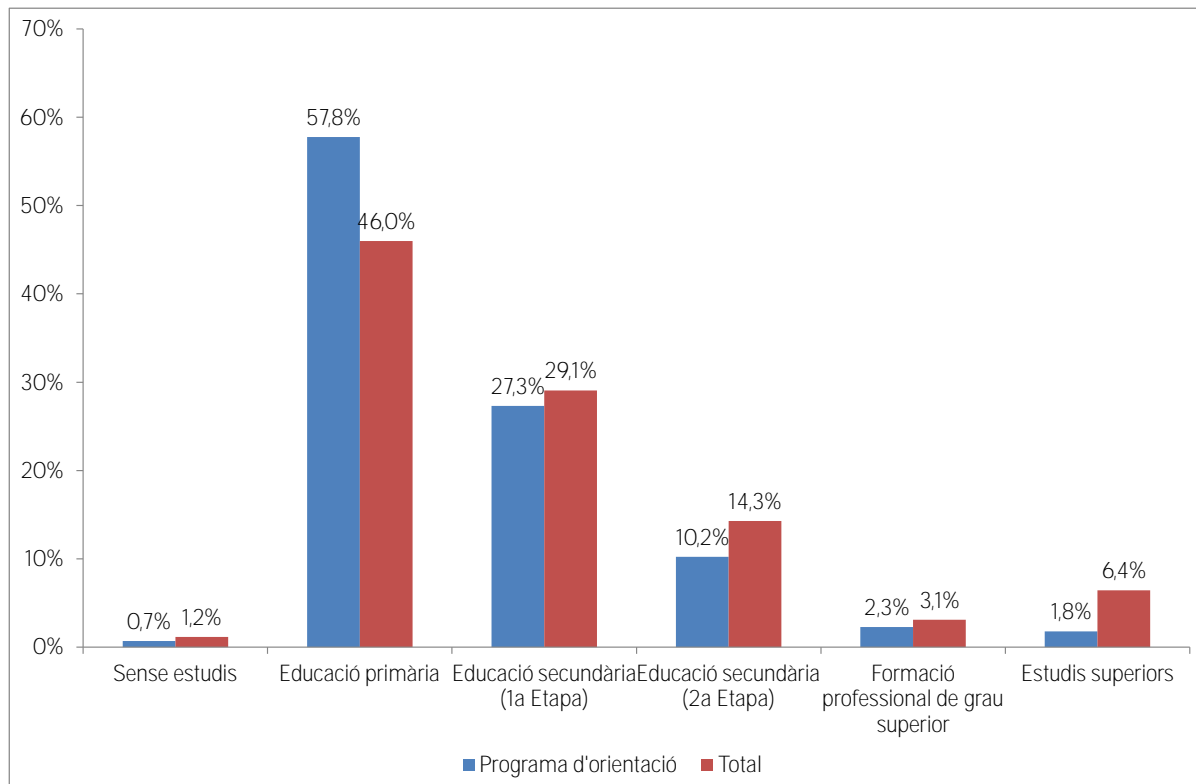
ocupabilitat menor, i hi destaca una participació més intensa de les persones amb estudis primaris, que representen més de la meitat del Programa. En comparació amb la resta, les persones amb educació secundària o superior tenen una representació menor.

Gràfic 3. Perfil per nacionalitat de les persones que participaren en el programa d'orientació i de la resta de persones aturades enregistrades al SOIB



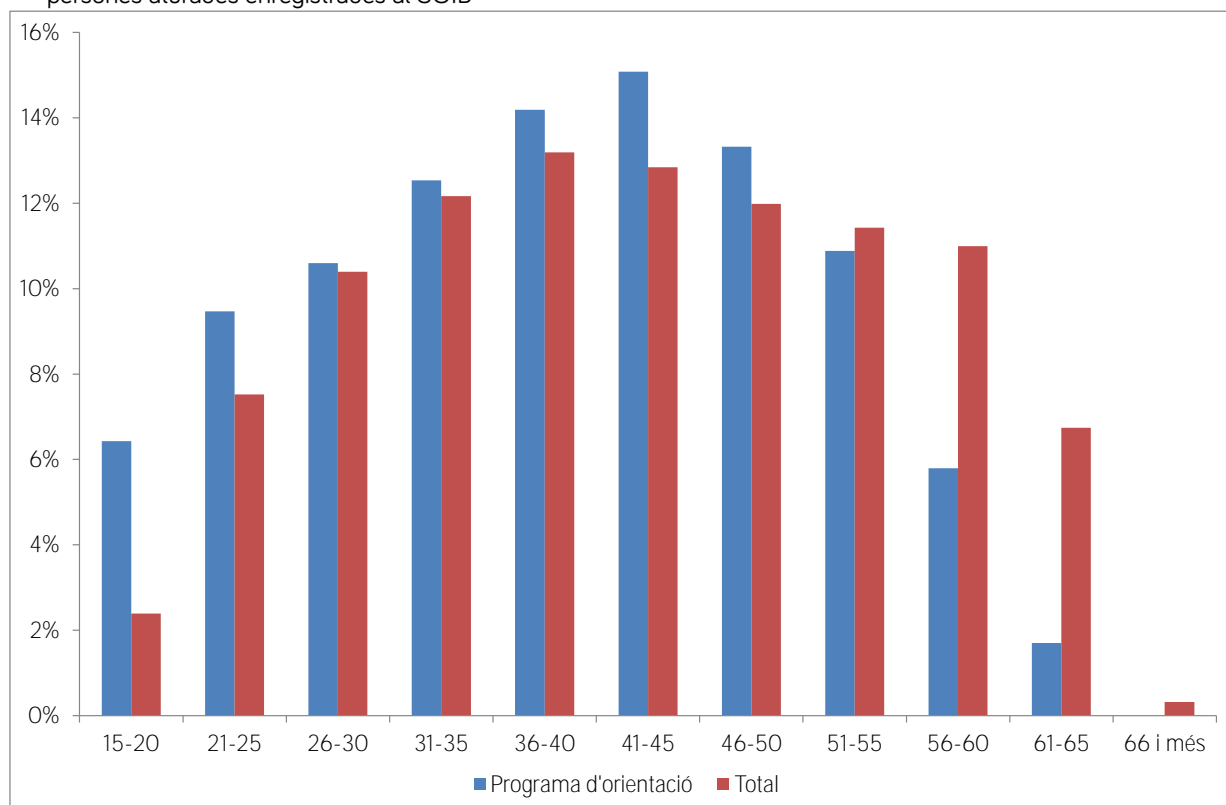
Font: SOIB i elaboració pròpia

Gràfic 4. Perfil per nivell d'estudis de les persones que participaren en el programa d'orientació i de la resta de persones aturades enregistrades al SOIB



Font: SOIB i elaboració pròpia

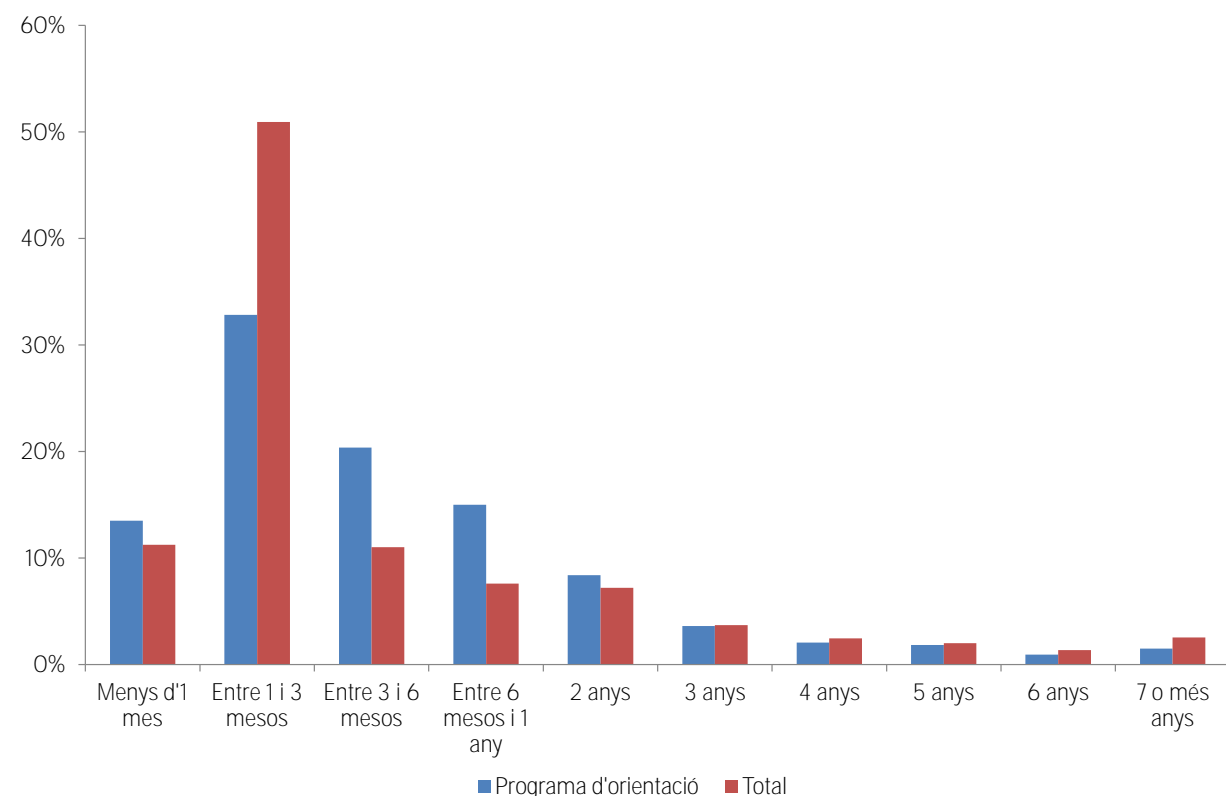
Gràfic 5. Histograma per grups d'edat de les persones que participaren en el programa d'orientació i de la resta de persones aturades enregistrades al SOIB



Font: SOIB i elaboració pròpia

Per edat, atès que una de les línies d'actuació és superior a la tònica general de la població està adreçada específicament als joves en aturada risc d'exclusió, el pes de les primeres franges

Gràfic 6. Histograma per temps en situació d'atur de les persones que participaren en el programa d'orientació i de la resta de persones aturades enregistrades al SOIB



Font: SOIB i elaboració pròpia

El temps en situació d'atur també mostra una distribució diferent entre els participants del Pro-

grama d'orientació i la resta de persones aturades, tal i com es pot observar al gràfic 6.

4. RESULTATS D'INSERCIÓ DEL PROGRAMA D'ORIENTACIÓ

L'objectiu principal de la política activa d'ocupació objecte d'aquest estudi és afavorir que les persones aturades que hi participen s'incorporin al mercat laboral. Per tant, una manera de quantificar l'impacte que ha tingut el Programa és mitjançant les taxes d'inserció. Això significa el percentatge de persones que formalitza un contracte de treball transcorregut un cert temps d'ençà que finalitza la participació en el programa. Atès que el Programa preveu diferents col·lectius dissemblants entre ells, els resultats es mostren també per a cadascun dels grans grups esmentats al gràfic 1, és a dir, d'una banda, persones amb discapacitat (intel·lectuals, mentals i sensorials) i, de l'altra, persones en risc d'exclusió social (joves, dones i col·lectiu en general). Des d'una perspectiva temporal, la disposició d'informació per a dos anys complets

4.1 Resultats bruts d'inserció laboral

Per analitzar l'èxit del Programa d'orientació, s'ha avaluat la contractació laboral aconseguida per les persones que segueixen el Programa. Així, el quadre 1 presenta les taxes d'inserció del Programa d'orientació per a cada col·lectiu en els semestres de cadascun dels anys considerats (2017 i 2018). Per exemple, en els primers sis mesos del 2017 la taxa d'inserció del col·lectiu de persones amb discapacitat fou de 36,8%. Així, de cada 100 persones amb alguna discapacitat que reberen orientació, gairebé 37 signà un contracte laboral entre el gener i el juny del 2017. Aquest nombre s'amplia fins a 47 si es consideren els contractes signats al llarg de tot l'any 2017 i puja fins a 62 persones si l'horitzó temporal comprèn els contractes registrats en els dos anys d'estudi (2017 i 2018).

(2017 i 2018) ha possibilitat estructurar l'anàlisi per semestres, de manera que s'analitza l'efecte durant quatre semestres consecutius.

Aquest apartat es divideix en dues parts. En el primer subapartat es presenten els resultats bruts d'inserció laboral dels diferents col·lectius que segueixen el Programa. En altres paraules, quin és el percentatge entre les persones que segueixen el Programa i que aconseguen un contracte laboral. En el segon subapartat es comenten els principals resultats del model econòmic quan es comparen les taxes d'inserció laboral de les persones desocupades que segueixen el Programa amb les de persones amb el mateix perfil però que no el segueixen, les quals s'han agafat com a contrafactual.

A més de l'horitzó temporal, també s'han distingit tres dimensions de contractació: les taxes d'inserció tenint en compte qualsevol inserció (per un dia, un any, indefinits, etc.), les taxes d'inserció quan l'individu aconseguix un nivell de contractació com a mínim d'1 mes i, finalment, les taxes d'inserció que suposen aconseguir un contracte indefinit. Per tant, són tres dimensions diferents depenent del nivell de qualitat de l'ocupació aconseguït. Seguint amb l'exemple del paràgraf anterior, en què de cada 100 persones amb discapacitat 37 registren un contracte laboral en el primer semestre del 2017, a pràcticament totes elles (36) les durades dels contractes sumaren 30 dies o més. A devers la meitat de casos, unes 16 persones, el contracte fou indefinit o de durada indeterminada.

Precisament les taxes d'inserció més baixes es troben en el col·lectiu de persones amb discapacitat, la qual cosa fa paleses les dificultats d'ocupabilitat que han de superar aquestes persones per a la seva inserció laboral. Dins dels col·lectius de vulnerables que han rebut orientació en el marc d'aquest programa al llarg del 2016 els joves són els que presenten les taxes d'inserció més elevades.

Un segon tret de les taxes d'inserció dels col·lectius vulnerables és que les ràtios

corresponents a haver obtingut qualsevol contracte i les que recullen els contractes de més d'un mes són molt semblants. Aquest fet implica que la qualitat de la contractació que s'ha aconseguit amb els programes d'orientació és elevada. És a dir, els casos en què s'ha assolit la inserció laboral mitjançant un contracte de durada inferior al mes són poc freqüents i la majoria de vegades que s'ha signat un contracte de treball ha estat per una durada superior als 30 dies.

Taula 1. Taxes d'inserció laboral del programa d'orientació

		Horitzó temporal de contractació (acumulatiu)			
		1r semestre 2017	2n semestre 2017	1r semestre 2018	2n semestre 2018
<i>Persones amb discapacitat</i>	Qualque contracte	36,8 %	47,3%	56,9 %	62,0 %
	Almanco 30 dies de contracte	35,6 %	46,1%	56,2 %	61,2 %
	Un contracte indefinit	16,2 %	24,7 %	32,4 %	38,4 %
<i>Persones en risc d'exclusió social</i>	Qualque contracte	55,6 %	66,8 %	73,8 %	76,8 %
	Almanco 30 dies de contracte	53,4 %	65,2 %	72,5 %	75,5 %
	Un contracte indefinit	22,8 %	34,9 %	47,6 %	53,8 %
<i>Joves en risc d'exclusió social</i>	Qualque contracte	63,4 %	76,7 %	85,2 %	88,2 %
	Almanco 30 dies de contracte	60,1 %	74,4 %	84,2 %	87,3 %
	Un contracte indefinit	25,8 %	41,5 %	54,0 %	62,2 %
<i>Dones en risc d'exclusió social</i>	Qualque contracte	57,0 %	66,7 %	73,7 %	78,5 %
	Almanco 30 dies de contracte	52,7 %	62,4 %	69,4 %	74,2 %
	Un contracte indefinit	25,3 %	36,0 %	46,8 %	52,7 %

Font: SOIB i elaboració pròpia

Les taxes d'inserció presentades al quadre 1 són acumulatives, per la qual cosa sempre es donen increments en el temps. Ara bé, un fet comú a tots els col·lectius és que les taxes del segon semestre del 2018 són substancialment més elevades que les del primer període analitzat (sis mesos després de la finalització del 2016). Així les coses, l'impacte de la orientació rebuda

s'estén també a mitjà termini i reflecteix la millora que ha suposat aquesta política activa sobre l'ocupabilitat dels beneficiaris de la mesura, els quals, no cal oblidar-ho, corresponen en un percentatge no petit a persones vulnerables en una situació d'atur de llarga durada quan inicien aquest programa.

4.2. Resultats néts d'inserció laboral

Els resultats exposats en el subapartat anterior deixen palès que els participants, un col·lectiu amb dificultats especials d'inserció laboral, presenten unes taxes d'inserció laboral elevades en part gràcies a la orientació rebuda. Ara bé, per a poder avaluar pròpiament l'abast d'aquesta política activa d'ocupació i, a més, contextualitzar els resultats, no és suficient el càlcul aïllat de les taxes d'inserció dels seus participants.

quantas persones que no hi han participat però que tenen característiques sociodemogràfiques i de perfil laboral semblants. És a dir, per tal d'aïllar l'efecte de la mesura presa, es comparen els receptors o beneficiaris de la mesura amb un altre grup que, individu a individu, s'assembla al més possible al primer grup. S'infereix així que les diferències agregades que es donin entre els dos grups es deuen a la política pública analitzada.

L'avaluació d'una política pública exigeix aïllar l'efecte de les mesures preses sobre els participants d'altres efectes que pugui haver-hi diferents i independents. En altres paraules, cal establir un contrafactual per permetre comparar l'evolució del grup d'estudi amb la d'un grup de control semblant. D'aquesta manera, l'avaluació de les polítiques públiques permetrà quantificar l'impacte diferencial que tenen els programes públics i calibrar la millora que representen per a la ciutadania. Així les coses, en el cas de les polítiques públiques és habitual dur a terme anàlisis que n'estimen l'efecte de forma indirecta. Es tracta de completar l'anàlisi feta amb la comparació de les taxes d'inserció dels individus que participen en el programa amb les d'altres persones amb perfil similar però que no van participar en el programa. La tècnica que s'ha emprat és la del veí més proper. Així, cada persona que ha rebut orientació dins del programa s'ha comparat amb una o amb unes

La metodologia aplicada⁵ en aquest treball compara les taxes d'inserció del grup d'estudi (és a dir, les persones que han rebut orientació dins del programa) amb les taxes d'un grup similar que no ha format part del programa. Es tracta d'escollir, per a cada participant del programa, un altre de la resta del grup de persones aturades que tingui característiques semblants. Concretament, s'ha imposat la coincidència en el sexe, el nivell d'estudis, la nacionalitat i l'illa de residència. En els casos en què es donin totes les coincidències, s'escull la persona del grup de control amb una edat, una durada a l'atur i uns coneixements d'idiomes més semblants. Per al col·lectiu de persones amb discapacitat, a més, s'ha imposat la coincidència en el tipus de discapacitat, atès que les diferències d'ocupabilitat poden ser importants depenent d'aquesta variable.

⁵Vegeu el FOCUS núm. 7 per a una extensa exposició de la metodologia adoptada (<http://www.caib.es/govern/rest/arxiu/3451009>).

Els efectes mitjans del programa respecte del grup de control es poden veure en el quadre 2. Un diferencial positiu (i estadísticament significatiu) cal interpretar-lo en el sentit que les persones aturades que han rebut orientació presenten una taxa d'inserció laboral més elevada que les persones aturades amb característiques semblants però que no segueixen el programa. Com és obvi, com més gran sigui el diferencial positiu, més gran serà l'impacte diferencial en favor del programa.

Els principals trets esmentables dels resultats d'avaluació del quadre 2 són els següents: en primer lloc i més important, destaca que totes les variacions siguin positives, és a dir, que el programa d'orientació afavoreix la inserció laboral en els quatre horitzons temporals establerts. Val a dir que des d'un punt de vista economètric els resultats són molt robustos, ja que, en tots els casos excepte en un, les diferències són estadísticament significatives al nivell de l'1% i només en un cas és significatiu al 5% i en un altre en més del 5%. Per tant, l'evidència estadística condueix a concloure que el programa d'orientació afectà positivament l'ocupabilitat dels participants, de manera que es pot afirmar, de manera clara, que participar en el programa incrementa la probabilitat d'inserció laboral en comparació a no seguir el programa.

A banda de la demostració empírica de l'eficàcia del programa, els resultats del quadre 2 assenyalen altres aspectes. Així, i si ens centram, per exemple, en la columna dels resultats per al primer semestre després d'acabar el programa (és a dir, primer semestre de 2017), s'observa que el valor de l'impacte diferencial, amb independència del col·lectiu analitzat, és força

elevat. Estam parlant de valors d'entre el 4,87 p. p. i el 15,39 p. p., que mostren que aquest impacte diferencial ho és amb valors molt notables. Per col·lectius, els dos grups que mostren un impacte especialment elevat són el de dones i el de joves en risc d'exclusió social.

Una tercera qüestió important dels resultats del quadre 2 té a veure amb si aquest impacte diferencial general també es manté des de l'òptica de la qualitat del treball. Els resultats econòmics corroboren l'evidència dels resultats descriptius: el diferencial positiu és pràcticament el mateix entre el requisit de tenir un contracte (amb independència de la seva durada) i quan s'imposa tenir relacions laborals que sumin com a mínim un mes. D'altra banda, com era esperable, l'impacte diferencial és menor quan s'analitza el fet d'accedir a un contracte indefinit. Això no obstant, també per al cas dels contractes indefinits s'observa un efecte positiu i d'un valor molt important.

Una darrera dimensió és la referent a si l'impacte diferencial positiu observat en el principi d'haver acabat, primer trimestre de 2017, es manté o no en el temps. Amb independència del col·lectiu analitzat, els resultats del quadre 2 mostren que, amb el pas dels semestres, l'impacte positiu inicial no s'esvaeix. Al contrari, la tendència és que l'impacte diferencial dels usuaris del programa en comparació al d'altres desocupats que no segueixen el programa augmenti amb el temps. Al respecte, aquest efecte és especialment remarcable en el cas de la inserció laboral mesurada mitjançant un contracte indefinit.

Taula 2. Estimació de les variacions en les taxes d'inserció atribuïdes al programa d'orientació (en punts percentuals).

		Horitzó temporal de contractació (acumulatiu)			
		1r semestre 2017	2n semestre 2017	1r semestre 2018	2n semestre 2018
Persones amb discapacitat	Qualque contracte	10,97**	12,04**	14,39**	15,16**
	Almanco 30 dies de contracte	10,62**	11,68**	14,17**	14,75**
	Un contracte indefinit	6,29**	7,2**	7,82**	8,39**
Persones en risc d'exclusió social	Qualque contracte	15,39**	17,39**	16,88**	16,51**
	Almanco 30 dies de contracte	14,29**	17,04**	16,7**	16,4**
	Un contracte indefinit	4,87**	7,88**	10,68**	11,6**
Joves en risc d'exclusió social	Qualque contracte	8,54**	9,53**	10,36**	9,63**
	Almanco 30 dies de contracte	7,15**	8,74**	10,72**	10,32**
	Un contracte indefinit	2,12	4,89*	6,45**	7,33**
Dones en risc d'exclusió social	Qualque contracte	21,76**	20,97**	22,52**	24,04**
	Almanco 30 dies de contracte	18,81**	18,04**	19,44**	20,97**
	Un contracte indefinit	10,05**	11,36**	14,00**	14,65**

Font: elaboració pròpia

Nota: diferencial estadísticament significatiu al 5% (*) o bé a l'1% (**)

5. CONCLUSIONS

L'objectiu d'aquest treball ha estat avaluar l'eficàcia del Programa d'orientació a col·lectius vulnerables a través de l'anàlisi del nivell d'inserció laboral una vegada que els beneficiaris acaben el programa.

Cada any es beneficien d'aquest programa d'orientació a col·lectius vulnerables unes 4.400 persones i és una de les principals polítiques actives d'ocupació que duu a terme el Servei d'Ocupació de les Illes Balears (SOIB).

El Programa d'orientació ofereix a les persones amb dificultats especials d'inserció laboral un itinerari integral d'inserció per a construir un projecte professional. Cada projecte treballa amb un tipus de col·lectiu concret.

En primer lloc, s'han considerat persones amb discapacitat, atenent la seva tipologia i separant la discapacitat per malaltia mental. Altres dos col·lectius són les dones i els joves, en ambdós casos en risc d'exclusió social. Finalment, el quart grup està format per la resta de persones en risc d'exclusió social i que tenen dificultats especials d'inserció laboral.

La proporció d'homes atesos dins del programa d'orientació és superior a la mitjana de la resta de persones aturades, així com la ràtio d'orientacions a Menorca i el pes dels estrangers de fora de la Unió Europea. Quant al nivell d'estudis, en el conjunt dels col·lectius analitzats les persones amb estudis primaris presenten el major pes i la proporció és superior a la mitjana, la qual cosa deixa palès que el nivell formatiu dificulta encara més la inserció laboral de les persones en risc d'exclusió. Atès que un dels col·lectius que reberen orientació és precisament el de joves, la distribució per edat del grup d'estudi presenta una escora cap als grups de menor edat, respecte de les freqüències relatives generals.

Les taxes d'inserció a curt i mitjà termini de les persones que reberen orientació del SOIB són elevades, especialment en el cas del col·lectiu de joves en risc d'exclusió social. Així, al cap de dos anys, més del 70% dels usuaris ha aconseguit un contracte laboral almanco de 30 dies, fet que demostra l'alt impacte positiu d'aquest programa. Si bé s'observen diferències en el nivell d'inserció laboral entre els col·lectius (majors entre les dones i joves i menors per als col·lectius de persones amb discapacitat), en tots els casos són molt significatives.

A fi de poder aïllar l'efecte del programa sobre les taxes d'inserció, s'ha duit a terme una anàlisi d'impacte emprant un grup de persones com a contrafactual de control. De conformitat amb la tècnica econòmica habitual en la literatura per

a aquests casos, el diferencial de l'ocupabilitat obtingut entre cadascun dels quatre grups estudiats i els respectius grups de control ha estat positiu i significatiu.

En concret, els resultats assenyalen que: (1) seguir els programes té un impacte diferencial remarcable respecte de les persones desocupades similars però que no segueixen el programa, fet que mostra l'eficàcia del programa; (2) el valor d'aquest efecte diferencial és alt amb independència del col·lectiu analitzat; (3) l'efecte diferencial es manté quan s'analitza l'impacte a través de contractes indefinits, i (4) l'impacte diferencial no s'esvaeix en el temps i, fins i tot, en no pocs casos, augmenta en el temps. L'avaluació de les polítiques públiques és una eina clau per a poder calibrar l'àbast de les mesures que es prenen. Amb els resultats d'una anàlisi posterior es poden reorientar les actuacions al futur o bé potenciar-les a partir de criteris objectius en lloc d'una discrecionalitat subjectiva. Els resultats aquí mostrats palesen l'oportunitat d'aquest programa d'orientació adreçat als col·lectius més vulnerables i amb dificultats d'inserció laboral.

Tot plegat, aquest estudi demostra que el Programa d'orientació laboral és eficaç i suggereix l'oportunitat i validesa de les polítiques actives d'ocupació, de la mateixa manera que s'apuntà en el cas de les PAO corresponents als programes de VISIBLES i els programes mixtos d'ocupació i formació.

Entitats que han participat en el programa d'acompanyament d'orientació laboral

ADECCO	Fundación Diagrama
AMADIP ESMENT	Fundació es Garrover
APROSCOM	Fundació Patronal Obrer de Sant Josep
Asociación para la salud mental Gira-Sol	Fundació per a persones amb discapacitat Illa de Menorca
ASPAS	GREC
ASPROM	IMAS
Consell Insular de Menorca	INTRESS
Coordinadora Balear de Persones amb Discapacitat	Jovent
Cruz Roja Española	Mater Misericordiae
Deixalles	Projecte Home
Estel de Llevant	UGT Illes Balears



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