



Evaluación de Impacto

de las actuaciones desarrolladas por Caritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano en el Marco del FSE 2016-2023

25 años

trabajando con el Fondo Social Europeo por la igualdad en el empleo en España: **Caminos de Inclusión**

Informe de Evaluación.



Cofinanciado por la Unión Europea



MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL



Fondos Europeos

La presente evaluación ha sido realizada con la cofinanciación del FSE+ en el marco del Programa del FSE+ 2021-2027 de Inclusión Social, Garantía Infantil y Lucha contra la Pobreza.

Entidades responsables de la publicación

Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano.

Autoría:

Equipo de evaluación de Fresno, the right link
Equipo de investigación del Departamento de Economía Aplicada. Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Murcia.

Fecha de publicación

Marzo 2026.

Accesibilidad, diseño y maquetación:

Ilunion, Área de Accesibilidad Digital.

El informe completo de evaluación, el resumen ejecutivo, en versión en español e inglés, así como un “Policy brief”, todos ellos en formato accesible, pueden descargarse en los siguientes enlaces:

<https://www.caritas.es/que-hacemos/economia-solidaria/que-es/fondo-social-europeo/>

<https://www2.cruzroja.es/que-hacemos/empleo/empleofse>

https://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/caminos_de_inclusion_fse_2016_23/

<https://biblioteca.fundaciononce.es/publicaciones/colecciones-propias/evaluacion-de-impacto-de-las-actuaciones-desarrolladas-por>

Contenido

1.	INTRODUCCIÓN	5
2.	OBJETIVOS, OBJETO Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN	7
2.1.	Objetivos	7
2.2.	Objeto de la evaluación	7
2.3.	Metodología	8
2.3.1.	<i>Enfoque</i>	8
2.3.2.	<i>Fuentes de información y métodos de análisis</i>	9
3.	DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	10
3.1.	La actuación de las entidades con el FSE	10
3.2.	Teoría del cambio de la intervención	12
4.	ALCANCE DE LAS ACTUACIONES	16
4.1.	La participación en cifras	17
4.2.	Perfil de las personas participantes	19
4.2.1.	<i>Sexo y edad</i>	19
4.2.2.	<i>Situación laboral</i>	21
4.2.3.	<i>Nivel educativo</i>	22
4.2.4.	<i>Distribución territorial</i>	24
4.2.5.	<i>Perfil de vulnerabilidad</i>	26
4.3.	Valoración del alcance y claves de éxito	28
5.	RESULTADOS EN LAS PERSONAS	31
5.1.	Visión general	31
5.2.	Activación	34
5.2.1.	<i>Resultados en cifras</i>	35
5.2.2.	<i>Enfoque y claves del éxito</i>	37
5.3.	Inserción laboral	38
5.3.1.	<i>Resultados en cifras</i>	39
5.3.2.	<i>Características de la inserción laboral</i>	43
5.3.3.	<i>Vías para la inserción laboral</i>	50
5.3.4.	<i>Claves del éxito y obstáculos</i>	50
5.4.	Formación	54
5.4.1.	<i>Resultados en cifras</i>	54
5.4.2.	<i>Efectos de la formación</i>	56
5.4.3.	<i>Claves del éxito</i>	58
5.5.	Sostenibilidad de los resultados en las personas	61
6.	IMPACTO ECONÓMICO	66
6.1.	¿Qué método se utilizó para la evaluación económica?	68
6.1.1.	<i>Análisis coste-beneficio</i>	68
6.1.2.	<i>Modelo de emparejamiento o ‘matching’</i>	72
6.2.	Alcance de la evaluación económica	74

6.2.1.	<i>Personas participantes en itinerarios</i>	74
6.2.2.	<i>Costes de los programas de itinerarios</i>	75
6.3.	El efecto de los programas de itinerarios	77
6.4.	El retorno de la inversión	79
7.	RESULTADOS EN EL ECOSISTEMA	83
7.1.	Administración pública	83
7.1.1.	<i>La integración de los programas en las políticas</i>	83
7.1.2.	<i>Impactos en las políticas activas de empleo y en otros ámbitos más allá del programa</i>	86
7.2.	Entidades	88
7.3.	Empresas	90
8.	VALOR AÑADIDO DEL FSE Y PERTINENCIA DE LAS ACTUACIONES	93
8.1.	La aportación del Fondo Social Europeo	94
8.2.	La pertinencia del programa para el periodo 2021-2027 del FSE+	96
8.3.	La idoneidad del programa en el post 2027	101
9.	PRINCIPALES HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	107
9.1.	Principales hallazgos	107
9.2.	Recomendaciones	110
10.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	116
11.	ANEXOS	123
	Anexo I: Matriz de evaluación.....	123
	Anexo II: Mapa visual de la Teoría del Cambio de la intervención	125
	Anexo III. Revisión sistemática exploratoria de literatura	126
	Anexo IV. Resumen de los estudios seleccionados mediante la revisión sistemática exploratoria (n=23)	131
	Anexo V. Histogramas	143
	Índice de tablas	147
	Índice de gráficos	148

1. Introducción

La inclusión laboral de las personas en situación de vulnerabilidad es una prioridad estratégica tanto a nivel nacional como europeo y uno de los desafíos sociales y económicos que enfrenta España.

Este informe presenta la **evaluación conjunta de los resultados e impacto social y económico** de las actuaciones desarrolladas por Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano como entidades beneficiarias del Programa Operativo de Inclusión Social y de la Economía Social (POISES) 2014–2020, cofinanciado por el Fondo Social Europeo (FSE). **El núcleo de la evaluación son las actuaciones desarrolladas en el marco del POISES desde el año 2016 al 2023.** De forma complementaria, con la finalidad de mostrar la evolución de las actuaciones, se aporta información de las acciones desarrolladas por estas mismas entidades con el Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación (periodos de programación 2000-2006 y 2007-2013) y el Programa Operativo de Empleo Juvenil (período de programación 2014-2020). Por último, la evaluación también mira al periodo actual, mediante el análisis de la pertinencia de las actuaciones en el periodo 2021-2027 del FSE+, realizando recomendaciones con vistas al futuro.

Para facilitar la lectura, se utiliza la expresión “el programa”, “los programas” o “intervención” para referirse de forma conjunta a las actuaciones desarrolladas por las cuatro entidades en el marco del POISES. Esta denominación se emplea de manera simplificada, aun cuando las actividades de las entidades se estructuran formalmente en distintas operaciones.

Si bien cada una de las entidades se focaliza en unos colectivos específicos, todas comparten un **enfoque común orientado a la inclusión sociolaboral de personas vulnerables**, desarrollando itinerarios individualizados, que combinan apoyo social, orientación laboral, formación, acompañamiento continuado y prospección e intermediación laboral con empresas, con el objetivo de mejorar la empleabilidad y facilitar el acceso al empleo de personas en situación de vulnerabilidad. Su labor, desarrollada con el apoyo del FSE, se ha consolidado como un **elemento estratégico de las políticas de inclusión activa en España**, trasladando los objetivos de cohesión social definidos a nivel europeo a intervenciones concretas y adaptadas al terreno.

La evaluación tiene como objetivo principal conocer **en qué medida los programas logran activar a las personas y mejorar su empleabilidad para conseguir su inserción laboral**, con el fin último de **lograr su inclusión social** como vía para superar o reducir la vulnerabilidad. Asimismo, la evaluación profundiza en la forma de trabajar de las entidades, identificando las prácticas que mejor funcionan para la inserción laboral de las personas vulnerables, con el fin de compartir las **claves del éxito** con otras entidades y organizaciones públicas, tanto en España como en otros países, que persigan los mismos objetivos. Este análisis profundiza también en la **gobernanza de las políticas públicas**, y en el papel que pueden tener las entidades del tercer sector como agentes responsables de la implementación de políticas especializadas y adaptadas para determinados colectivos vulnerables.

Esta evaluación trasciende el enfoque tradicional de los estudios sobre inclusión sociolaboral, incorporando el **análisis del retorno económico**. Con ello, lleva a cabo una actualización del

análisis del retorno económico que se realizó en el año 2013¹. El objeto del análisis es demostrar la rentabilidad de la inversión, poniendo de manifiesto que el apoyo económico destinado a la financiación del programa no constituye un gasto, sino una inversión, que contribuye además al crecimiento de España como Estado miembro de la UE. Este análisis permite cuantificar el valor generado por cada euro invertido, considerando tanto el beneficio directo para las personas participantes (retorno privado) como el impacto positivo para las administraciones y la sociedad en su conjunto (retorno social). Con ello, este análisis, realizado con rigor metodológico por parte de un equipo de expertos del ámbito académico, aporta información clave para la toma de decisiones políticas y de financiación orientando el diseño de futuras intervenciones.

Así mismo, la evaluación identifica los **principales retos de futuro** de los programas, considerando tanto sus fortalezas y debilidades como un **contexto económico, social y laboral en constante transformación**, en el que persisten necesidades de hace un cuarto de siglo, cuando se iniciaron estos programas, pero hay nuevas prioridades. El análisis de estos retos se traduce en recomendaciones concretas para la mejora de los programas de cara al futuro marco financiero plurianual (MFP) 2027-2034, actualmente en fase de negociación.

El informe se estructura de la siguiente manera, en el **bloque 2** se presentan los objetivos, el objeto de la evaluación y la metodología empleada. El **bloque 3** hace una descripción de los programas y su lógica de intervención a partir de la Teoría del Cambio. El **bloque 4** presenta el alcance de los programas en cuanto a personas participantes e intensidad en la participación, según determinadas variables de interés como el sexo y la edad, el nivel educativo, la situación laboral y el perfil de vulnerabilidad. El **bloque 5** se centra en los principales resultados alcanzados por las personas participantes, en términos de activación, inserción laboral y formación. El **apartado 6** aborda la evaluación económica, se profundiza en la metodología empleada para el análisis coste-beneficio y la estimación del retorno de la inversión y se presentan los efectos causales y el retorno por euro invertido para distintos escenarios. El **bloque 7** describe el impacto del programa en el ecosistema: administración pública, entidades y empresas, así como su integración en las políticas activas de empleo. El **bloque 8** analiza la aportación de valor del Fondo Social Europeo, la pertinencia del programa para el actual periodo FSE+ 2021-2027 y su alineación con prioridades europeas y nacionales. Finalmente, el **bloque 9** presenta una serie de conclusiones y recomendaciones formuladas a partir de los hallazgos de la evaluación.

A lo largo de cada capítulo se da respuesta a las preguntas de evaluación, siguiendo la matriz presentada en Anexo I: Matriz de evaluación, que sintetiza los criterios, preguntas e indicadores utilizados en el análisis.

La evaluación se ha desarrollado de manera independiente por **Fresno, The Right Link** y el equipo de investigación de la **Universidad de Murcia**, compuesto por el catedrático **José María Abellán Perpiñán** y los doctores en Economía **Jorge Martínez Pérez** e **Ildefonso Méndez Martínez**. La coordinación general, interlocución y ejecución del trabajo de campo ha sido liderada por Fresno, mientras que el equipo de la Universidad se ha centrado en la evaluación económica.

¹ Rodríguez Cabrero (dir.) (2013). Estudio de impacto de acciones gestionadas por Caritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano en el Programa Operativo Plurirregional Lucha Contra la Discriminación (años 2006 – 2011). <https://www.gitanos.org/publicaciones/EstudioImpactoPOLCD.pdf>

2. Objetivos, objeto y metodología de la evaluación

2.1. Objetivos

La evaluación persigue los siguientes objetivos:

- ▶ **Medir y analizar los resultados alcanzados por la actividad desarrollada por las cuatro entidades en las personas participantes** en el POISES en términos de activación, orientación laboral, formación e inserción laboral, desagregando los efectos por variables clave como sexo, edad, nivel de estudios, situación laboral y factores de vulnerabilidad (discapacidad, ruralidad u origen racial o étnico o migrante, entre otros).
- ▶ **Cuantificar el impacto económico de las acciones implementadas**, mediante el análisis de la inversión realizada, el estudio de la eficiencia en el uso de los recursos y la estimación del **retorno de la inversión a través** de la ratio coste beneficio, considerando la inversión pública y privada asociada a las acciones de inserción laboral (operaciones de itinerarios) y los beneficios directos e indirectos asociados a la inclusión y el empleo de las personas beneficiarias.
- ▶ **Valorar la contribución de la intervención en distintas dimensiones** de desarrollo económico y social, en particular su alineación y contribución con las políticas activas de empleo, su capacidad para responder a las demandas del mercado laboral, la mejora del capital humano, la dinamización del tejido productivo y social, la activación de recursos del entorno y la generación de sinergias y alianzas con el tejido empresarial y las administraciones públicas.
- ▶ **Conocer la percepción y el nivel de satisfacción de los distintos grupos de interés involucrados** (empresas, personas beneficiarias, y administraciones públicas), así como la capacidad de los programas para generar cambios en la percepción social respecto a la inclusión sociolaboral de colectivos vulnerables.

2.2. Objeto de la evaluación

Las cuatro entidades, Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano, desarrollan una amplia labor en el ámbito de la inclusión sociolaboral y el apoyo a personas en situación de vulnerabilidad en España. La labor de estas cuatro entidades va más allá de esta intervención y cubre actuaciones diversas en el ámbito de la inclusión social de personas vulnerables, apoyando su inserción laboral, su acceso a la formación, su participación en el sistema educativo, la atención inmediata ante situaciones de emergencia social, la realización de análisis y estudios sobre cuestiones clave relacionadas con la vulnerabilidad de estos grupos, o la concienciación para la reducción de la discriminación en la sociedad en general, entre otras. No obstante, esta evaluación se centra específicamente en las aquellas actividades orientadas a la inserción laboral que son financiadas por el Fondo Social Europeo.

En ese contexto, el **objeto principal de la evaluación comprende la actividad conjunta desarrollada por las cuatro entidades como beneficiarias de la Autoridad de Gestión del FSE en España (la UAFSE), en el marco del Programa Operativo de Inclusión Social y de la Economía**

Social (POISES, 2014-2020²), implementado de facto mediante dos convocatorias: la primera convocatoria, entre 2016 y 2019, y la segunda convocatoria, entre 2020 y 2023.

De forma complementaria, el análisis incorpora información de las acciones desarrolladas con el **Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación** (periodos de programación **2000-2006** y **2007-2013**) y el **Programa Operativo de Empleo Juvenil 2014-2020**, con el fin de ofrecer una perspectiva longitudinal que permita observar la evolución de las actuaciones desde el año 2000, tanto en términos de indicadores básicos de resultados como de contexto socioeconómico.

Además, la evaluación considera la **pertinencia de las acciones en el actual período** de programación FSE+, 2021-2027, en el marco del Programa de Inclusión Social, Garantía Infantil y Lucha contra la Pobreza.

2.3. Metodología

2.3.1. Enfoque

La evaluación ha seguido un **enfoque riguroso, externo e independiente**. El análisis se aborda desde una **perspectiva sistémica y temporal**, entendiendo el programa no como una suma de acciones aisladas, sino como parte del ecosistema de políticas, actores institucionales y dinámicas sociales que interactúan entre sí y han evolucionado a lo largo del tiempo. Para ello el análisis se sustenta en **tres principios clave**: participación de los principales actores, (personas beneficiarias, entidades, administraciones públicas y empresas colaboradoras), **complementariedad de métodos**, combinando enfoques **cuantitativos y cualitativos** y **triangulación de la información**, contrastando y validando los hallazgos mediante el uso de **múltiples** fuentes de información.

La evaluación se ha estructurado en torno a **dos enfoques complementarios**: la **Teoría del Cambio (TdC)**, que permite representar de manera lógica y argumentada la relación entre las acciones implementadas y los cambios esperados y el **enfoque por criterios de evaluación**, que garantiza una **valoración integral** de las acciones implementadas, aportando evidencia sobre su pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, contribución económica, satisfacción, valor añadido y sostenibilidad³.

Por otra parte, el análisis se ha centrado en dos **grandes ámbitos**: **las personas participantes y el entramado institucional y social en el que se implementan los programas**. En el ámbito de las personas, el análisis examina los resultados a lo largo de todo su recorrido en los programas, desde la captación y activación de colectivos vulnerables, pasando por los procesos de orientación y formación, hasta los resultados en inserción laboral y la sostenibilidad de los logros alcanzados. Se ha prestado especial atención a la diversidad de perfiles y a la participación por sexo, identificando factores que facilitan o dificultan la inclusión sociolaboral. En este sentido, se ha tenido en cuenta una **perspectiva de género** a lo largo del análisis, desagregando los indicadores por sexo y considerando el efecto de la interseccionalidad de género con factores

² Ministerio de Trabajo y Economía Social. UAFSE. [Programa Operativo de Inclusión Social y de la Economía Social \(POISES\)](#).

³ En el Anexo I: Matriz de evaluación (página 104) se recoge específicamente tanto los criterios como las preguntas de evaluación.

de vulnerabilidad, como discapacidad o población gitana. La información por sexo se realiza de manera focalizada, haciéndose explícita en aquellos casos en los que se identifican patrones relevantes desde el punto de vista evaluativo.

En cuanto al entramado institucional y social, la evaluación analiza el impacto de los programas en la colaboración con empresas y administraciones públicas, la transferencia del modelo de intervención a las políticas activas de empleo y la contribución al fortalecimiento de la cohesión social. Este enfoque permite valorar no solo los resultados individuales, sino también cómo los programas generan cambios en el sistema y en el entorno en el que se implementan.

2.3.2. Fuentes de información y métodos de análisis

La evaluación se ha sustentado en una amplia variedad de fuentes de información primarias y secundarias, combinando métodos cuantitativos y cualitativos.

1. Fuentes documentales y contextuales: han permitido comprender el marco de referencia del programa, su evolución en el tiempo, su articulación con las políticas activas de empleo y el contexto socioeconómico en el que se desarrollan las intervenciones.

- Informes anuales de ejecución de las cuatro entidades.
- Listados de operaciones.
- Evaluaciones intermedias del FSE.
- Documentación vinculada a las acciones de comunicación conjunta (por ejemplo, Más que empleo, Jóvenes, inclusión y más).
- Estudios y análisis relevantes sobre el contexto socioeconómico, la exclusión social y el mercado laboral.

2. Fuentes y métodos cuantitativos: se han empleado para analizar los resultados y el impacto económico de las intervenciones a partir de información empírica y datos comparables.

- **Datos de registro**
 - Las cuatro entidades han remitido sus bases de microdatos del POISES, con información individualizada de las personas participantes en cada convocatoria y programa.
 - Las bases se han unificado, depurado y armonizado para permitir el análisis agregado de resultados de activación, formación e inserción laboral.
 - Se han considerado tanto los indicadores reportados al FSE (de ejecución y resultados)⁴ como indicadores adicionales recopilados por las entidades (acciones formativas, calidad del empleo, duración de los contratos, etc.).
- **Estadísticas oficiales**
 - Se han integrado indicadores de la Encuesta de Población Activa (EPA), la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) y otras fuentes oficiales, con el fin de realizar comparaciones con la población general o grupos similares y contextualizar los resultados del programa.

⁴ [Reglamento \(UE\) N.º 1304/2013 \(enlace\)](#) – Ver Anexo I: Indicadores comunes de ejecución y de resultados de las inversiones del FSE.

- **Análisis econométrico**
 - Se ha aplicado para cuantificar la contribución económica y el retorno de la inversión del programa.
 - Incluye la estimación de la ratio coste-beneficio considerando la inversión pública y privada, así como los beneficios directos e indirectos. La metodología específica se describe en detalle en el capítulo de Impacto económico.

3. Fuentes y métodos cualitativos: han permitido profundizar en la comprensión de los mecanismos de cambio, identificar buenas prácticas, y recoger las percepciones de los actores clave involucrados en la implementación y beneficiarios de los programas.

- **Entrevistas en profundidad**, realizadas a una muestra representativa de actores relevantes:
 - Personas referentes de las entidades participantes.
 - Administraciones públicas (incluyendo la dirección del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE).
 - Empresas colaboradoras de distintos sectores (comercio, servicios y TIC).
 - Personas participantes en los programas.
- **Encuestas autoadministradas online**, dirigidas a
 - Administraciones públicas contando con una representación de 193 respuestas de los distintos niveles administrativos.
 - Empresas colaboradoras con 118 respuestas de diversas empresas con las que colabora el programa.
- **Grupos de trabajo y talleres participativos** para la construcción colectiva de aprendizajes, la validación de hallazgos y la identificación de retos de futuro.
 - Taller de Teoría del Cambio con personas de cada entidad con visión estratégica del programa.
 - Sesión con profesionales de las entidades con perfil en orientación y prospección.
 - Sesión final de contraste y validación de resultados y conclusiones con responsables de las entidades.

3. Descripción del programa

3.1. La actuación de las entidades con el FSE

Las cuatro entidades vienen trabajando durante un cuarto de siglo por la inclusión sociolaboral de las personas vulnerables con el apoyo del FSE.

Desde el año 2000 las entidades han gestionado recursos del FSE a lo largo de cuatro periodos de programación, incrementando no solo el volumen de recursos económicos gestionados, sino también el alcance de sus acciones, adaptándose a las necesidades de las personas destinatarias y aprovechando las oportunidades del mercado de trabajo.

El objetivo general de las actuaciones es **fomentar la inclusión sociolaboral mejorando las oportunidades de empleo de personas en situación de vulnerabilidad, contribuyendo a reducir las desigualdades en el mercado laboral**. Muchas de estas personas sufren discriminación por

distintos motivos como etnia, nacionalidad, discapacidad, género o edad entre otros. Además, muchas personas sufren la **intersección de otros factores** contextuales, como violencia de género, pobreza, problemas de sinhogarismo o adicciones. La lógica central de las intervenciones parte de que estos factores de vulnerabilidad suponen una reducción de la empleabilidad de las personas, alejándolas del mercado laboral y derivando en una situación de bajos ingresos y con frecuencia pobreza y exclusión social. Mediante los apoyos adecuados, las personas pueden superar estas dificultades y participar activamente en el mercado laboral, favoreciendo su inclusión social.

Durante los últimos 25 años las cuatro entidades han apoyado a 1,3 millones de personas en riesgo de exclusión social y han conseguido medio millón de empleos.

Durante el último cuarto de siglo las cuatro entidades han apoyado a 1.322.523 personas para mejorar su inserción sociolaboral, han conseguido 468.996 empleos y han mejorado la formación de 429.650.

Tabla 1. Indicadores básicos del programa, por periodo de programación.

Indicador	POLCD 2000-2006	POLCD 2007-2013	POISES y POEJ 2014-2020	TOTAL
Personas participantes	350.719	369.869	601.935	1.322.523
Personas formadas	122.628	171.701	135.321	429.650
Empleos conseguidos	136.298	113.787	218.911	468.996

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las entidades. Nota: Los períodos de ejecución de los programas se prolongan 2 o 3 años más, según aplique la regla n+2 o n+3.

Estas cifras demuestran **el papel imprescindible que desempeñan estas entidades en la activación, orientación, formación y empleo de los grupos vulnerables**, dando respuestas allí donde las políticas públicas tienen más dificultades en llegar y reforzando la función y el valor añadido del FSE, como instrumento fundamental de las políticas públicas de empleo e inclusión. Es importante remarcar que gracias a la capilaridad territorial de estas entidades los programas han llegado al conjunto del país, con una importante actividad en las regiones menos desarrolladas, favoreciendo la igualdad de oportunidades entre **territorios en el acceso a las políticas activas de empleo**.

En estos 25 años las entidades han invertido 1.172 millones de euros, de los cuales el FSE ha aportado el 71%, las administraciones españolas el 7% y el otro 22% ha sido financiación privada fundamentalmente aportada por las propias entidades.

Para lograr estos resultados se han invertido más de mil millones de euros (M€), (1.172.886.841) durante estos años, de los cuales el 71%, ha provenido de la aportación del FSE (837 M€), el 7% de la cofinanciación pública (82 M€) y el 22% de la cofinanciación privada (252 M€). A lo largo de los 25 años, se han incrementado los recursos un 70%, pasando de 306 M€ en el primer periodo (2000-2006) a 521 en el tercero (2014-2020), que agrupa los recursos de dos programas operativos, POEJ y POISES.

Tabla 2. Recursos invertidos en el programa, en euros

Periodo de programación	Aportación FSE	Cofinanciación pública	Cofinanciación privada	Total
2000-2006	192.291.530	21.988.800	92.497.988	306.778.318
2007-2013	242.409.398	24.282.505	77.637.752	344.329.654
2014-2020	402.836.045	36.654.933	82.287.891	521.778.869
Total	837.536.973	82.926.237	252.423.631	1.172.886.841
% financiación	71%	7%	22%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las entidades.

El coste total del programa en el último periodo de programación 2014-2020, implementado entre 2016 y 2023, asciende a 521 M€, de los cuales el 77% ha sido financiación del FSE, el 16% financiación privada y el 7% a financiación pública. Como media, se han invertido 74,5 millones de euros al año⁵, cifra equivalente entre el 1,2% y el 1,6% del presupuesto de las políticas activas de empleo en España (4.788 millones de euros en 2015 o 6.388 millones en 2025)⁶.

El informe “10 años trabajando con la UE por una sociedad inclusiva” (2010) ya destacó las claves de éxito de estos programas, remarcando especialmente su capacidad de adaptación a las necesidades de estos colectivos. Además, el mismo informe valoró también la capacidad para articular una colaboración institucional, no solo con las administraciones públicas, sino con el tejido empresarial, así como la innovación constante, afrontando nuevos retos, y la especialización del programa, mediante la capacitación profesional y las herramientas de trabajo adaptadas. Todo ello, ha merecido el **reconocimiento nacional e internacional de estos proyectos considerados como una buena práctica y un ejemplo a seguir para hacer uso de los fondos europeos en favor de los grupos más vulnerables.**

3.2. Teoría del cambio de la intervención

¿Cómo han logrado las entidades los resultados descritos anteriormente? La teoría del cambio⁷ permite responder a esta pregunta mediante una lógica de causa-efecto, explicando cómo ante un contexto de necesidades las entidades desarrollan una serie de actividades o respuestas, dando lugar a unos resultados concretos en las personas e instituciones, que a su vez generan impactos en la sociedad.



⁵ Cifra repartida entre siete años. Aunque el periodo de implementación 2016-2023 duró 8 años; durante el primer año se utilizaron principalmente fondos del periodo anterior.

⁶ [Plan Anual de Política de Empleo para 2015](#) y [Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2025](#).

⁷ Para una versión gráfica de la Teoría del Cambio ver Anexo II: Mapa visual de la Teoría del Cambio.

Necesidades

¿En qué contexto se implementa el programa? El programa parte del diagnóstico de un contexto estructuralmente excluyente para personas en situación de vulnerabilidad, quienes enfrentan múltiples barreras interconectadas:

- ▶ **Limitaciones estructurales de las políticas públicas de empleo:**
 - Baja inversión en políticas activas adaptadas.
 - Servicios públicos poco especializados y escasa coordinación interadministrativa.
- ▶ **Desigualdades y mecanismos de exclusión en el mercado laboral:**
 - Barreras multifactoriales: déficits educativos, precariedad, discriminación por género, etnia, nacionalidad, discapacidad, edad, etc.
 - Mercado laboral excluyente que perpetúa pobreza y dependencia.
- ▶ **Déficit de datos y sensibilización social:**
 - Escasa generación y uso de datos desagregados.
 - Poca visibilización de trayectorias de éxito y falta de sensibilización social y empresarial.

Actividades

¿Qué actividades se ponen en marcha? Ante estas necesidades, la principal actividad del programa son los **itinerarios individualizados y personalizados para la inserción sociolaboral**, que pueden comprender las siguientes actividades:

- ▶ **Captación de participantes**, llegando proactivamente a personas en situación de vulnerabilidad que no están activas ni inscritas como demandantes de empleo.
- ▶ **Acogida**, dando la bienvenida al programa, recogiendo información inicial y generando un espacio de confianza para desarrollar los itinerarios personales.
- ▶ **Orientación y acompañamiento**, diseño de un plan personalizado de acceso al empleo mediante procesos de orientación y técnicas de búsquedas de empleo.
- ▶ **Formación adaptada** para la adquisición y el fortalecimiento de habilidades técnicas, profesionales y transversales que permitan la mejora competencial y el empoderamiento individual para la toma de decisiones, y siempre en estrecha conexión con las oportunidades de empleo que ofrecen las empresas.
- ▶ **Intermediación** para el acceso a oportunidades de empleo.
- ▶ **Seguimiento tras la contratación**, manteniendo una comunicación continua con las personas participantes y las empresas y mediando en caso de dificultades.
- ▶ **Otras** acciones para facilitar la inserción laboral, como homologación de títulos, derivación a cursos o apoyo para el acceso a recursos sociales.

Pero también se desarrolla un **trabajo continuo con las empresas**, que son las potenciales empleadoras, a través de las siguientes actuaciones:

- ▶ **Prospección de oportunidades de empleo en las empresas.**
- ▶ **Identificación de las necesidades de las empresas**, esencial para ajustar el diseño de los itinerarios y los perfiles de las personas.

- ▶ **Articulación de alianzas** con empresas, estableciendo convenios, acuerdos de colaboración, formaciones en puesto de trabajo y redes para favorecer la inserción sociolaboral.
- ▶ **Accesibilidad y adaptación del puesto**, identificando barreras físicas, tecnológicas, organizativas o culturales en los entornos laborales y proponiendo adaptaciones y ajustes razonables.
- ▶ **Sensibilización e incidencia empresarial**, promoviendo la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y el trabajo decente.

Por último, la **cooperación con las administraciones públicas** es una pieza fundamental del sistema. A través de la **coordinación continuada y la cofinanciación pública** en el marco del FSE se ha podido ampliar la cobertura del programa, las administraciones son actores del proyecto, fortaleciendo progresivamente su vinculación de modo que el programa pasa a formar parte de la política pública. En este marco, las entidades han compartido herramientas y metodologías que han permitido **transferir conocimiento** a la administración pública con el fin de mejorar la calidad, efectividad, adecuación e innovación en sus políticas.

Resultados

¿Qué resultados tienen las actividades descritas?

- ▶ **Las personas mejoran sus competencias para el empleo, desarrollan su autonomía, conocen y ejercen sus derechos.** Los itinerarios individualizados, el acompañamiento integral y la experiencia en prácticas no laborales, permiten que las personas en situación de vulnerabilidad adquieran las habilidades y competencias necesarias para mejorar su empleabilidad y autonomía, al tiempo que se fortalecen emocional y socialmente, se sienten más autónomas, capaces e integradas.
- ▶ **Empresas colaboradoras más inclusivas y efectivas.** La colaboración con el sector privado fomenta empresas más sensibilizadas sobre la diversidad, que generan oportunidades reales de inserción laboral a la vez que resuelven sus necesidades de recursos humanos y las necesidades de producción asociadas. Además, el papel de las entidades en la prospección del mercado y la formación de las personas permite que los perfiles participantes se ajusten a las necesidades reales de las empresas.
- ▶ **Universidades y otros centros de formación como aliados** para reforzar el circuito formativo y la cualificación, imprescindible para el acceso a un empleo de calidad.
- ▶ **Administraciones Públicas fortalecidas y más preparadas para atender a ciudadanos vulnerables.** La colaboración con las administraciones públicas permite mejorar la eficacia de las políticas públicas, fortalecer los dispositivos de respuesta y consolidar un sistema coordinado y sostenible para la inclusión sociolaboral.
- ▶ **Entidades del tercer sector fortalecidas y especializadas para la activación de colectivos vulnerables.** El programa permite consolidar un tejido social de entidades expertas y especializadas, con estabilidad organizativa y capacidad para dar respuestas adaptadas a las necesidades de los colectivos vulnerables, convirtiéndose en un instrumento eficaz dentro del sistema de respuesta social.

Impactos

¿Cuáles son los impactos esperados? Los resultados descritos se traducen en cuatro impactos principales a nivel social:

- ▶ **Contribución a sociedades más igualitarias e inclusivas.** El programa contribuye a transformar las trayectorias vitales de la ciudadanía en situación de vulnerabilidad, propiciando cambios que ayudan a reducir las brechas de desigualdad, fortalecer la cohesión social y promover una sociedad más justa.
- ▶ **Contribución a un mercado laboral más inclusivo y productivo.** La colaboración con el sector privado y la adaptación de perfiles a las demandas del mercado laboral permiten a las empresas mejorar su eficiencia y competitividad, al tiempo que se fortalecen modelos de empleo inclusivo que aportan sostenibilidad social y económica.
- ▶ **Contribución a políticas públicas y sistemas institucionales más inclusivos, innovadoras y eficaces.** El programa impulsa un sistema institucional más preparado, inclusivo, innovador y sostenible, donde las políticas públicas responden de manera más eficaz a las necesidades de los ciudadanos vulnerables, ampliando y fortaleciendo los servicios disponibles y reduciendo gastos en prestaciones.
- ▶ **Desarrollo de un modelo de cooperación sostenible con alto valor social y económico.** Se consolida un modelo innovador de cooperación entre entidades público-privado-social, que no solo fortalece la gobernanza de la inclusión sociolaboral, sino que también atrae inversión de recursos privados y garantiza un retorno económico y social positivo.

4. Alcance de las actuaciones

Este apartado analiza el análisis del **alcance de los programas, entendido como el grado en que las actuaciones implementadas por las cuatro entidades logran llegar a su población objetivo y cubrir el territorio.**

Se responde a las siguientes preguntas:

- ▶ ¿Cuántas personas han participado?, ¿cómo ha sido la participación a lo largo de los años?, ¿cuál ha sido la intensidad de la participación?
- ▶ ¿Cómo ha sido la participación de los distintos perfiles?, ¿se han alcanzado los colectivos más vulnerables y se ha llegado a todo el territorio nacional?
- ▶ ¿En qué medida el programa ha sido capaz de adaptarse a las necesidades específicas de diferentes grupos, territorios y contextos?
- ▶ ¿Qué factores explican el alcance de las actuaciones?

El análisis del alcance se circunscribe al conjunto de los programas implementados por las cuatro entidades en el marco del POISES 2014-2020 (ejecución 2016-2023), y que se detallan a continuación.

Las actuaciones principales de las entidades

Fundación Secretariado Gitano
Especialización: Población Gitana
<ul style="list-style-type: none">→ ACCEDER. Itinerarios integrados de inclusión sociolaboral para la población gitana. Dirigido a promover la inclusión sociolaboral de la población gitana, aunque también ha beneficiado a otras personas en situación de vulnerabilidad.→ CALÍ. Destinado a la promoción de la igualdad de oportunidades e integración sociolaboral de las mujeres gitanas y la atención de la múltiple discriminación.→ PROMOCIONA. Apoyar a jóvenes gitanos para que logren el éxito escolar en la educación secundaria obligatoria y continúen estudiando.
Cáritas Española
Especialización: Población en situación de exclusión social.
<ul style="list-style-type: none">→ Itinerarios Individualizados de Inserción Socio-laboral. Dirigido a mejorar el nivel de empleabilidad de las personas que están en situación de exclusión social.→ Formación para la inclusión. Dirigido a mejorar la capacitación de las personas en situación de exclusión.→ Economía Social. Impulso a la creación de empresas de inserción, cooperativas, centros especiales de empleo y otras iniciativas de la economía social con el objetivo de generar empleo para personas en situación de exclusión.

Fundación ONCE

Especialización: Población con discapacidad

- **Impulsa tu talento.** El objetivo general es incrementar el potencial empleable de la persona beneficiaria con perspectiva de medio y largo plazo (empleabilidad sostenible), empoderándola para ser agente activo, a través de un proceso de orientación profesional, evaluación de sus competencias y desarrollo, y acompañamiento a emprendedores.
- **Fortalece tu talento.** Enfocado a contribuir a la inserción laboral de las personas con discapacidad mediante la mejora de su empleabilidad, promoviendo la participación en acciones de formación y programas de prácticas, adaptadas a la diversidad del colectivo y a la realidad del mercado laboral.
- **Talento diverso para empresas sostenibles.** Dirigida a lograr la inserción laboral de personas con discapacidad, con atención especial a las personas con mayores dificultades, a través de un conjunto de acciones de asesoramiento y acompañamiento a entidades empleadoras interesadas en incorporar talento con discapacidad como parte de su estrategia de Responsabilidad Social y competitividad.
- **Mujeres modo ON-VG.** Despliega una metodología específica de acompañamiento a mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género a través del Ciclo de Recuperación de desarrollo personal y profesional, para conseguir su empoderamiento, e inclusión social y laboral.

Cruz Roja Española

Especialización: Población en situación de exclusión social, con especial apoyo a personas migrantes o con edad avanzada

- **ENTREDADES. Itinerarios intergeneracionales para el empleo.** Ofrece dos líneas complementarias: primeras oportunidades laborales para jóvenes hasta 30 años y apoyo al empleo de personas de más de 45 años.
- **PUNTES hacia el empleo: itinerarios para la igualdad.** programa de orientación, formación y digitalización diseñado para mujeres desempleadas
- **Inclusión Activa.** Favorecer la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral incrementando la autonomía, cualificación y oportunidades laborales de personas en exclusión social.
- **Reto Social Empresarial.** Ayuda a las empresas locales a implantar medidas en favor de la empleabilidad y la inserción laboral de las personas más vulnerables de sus municipios.

4.1. La participación en cifras

- **La acción conjunta de las cuatro entidades ha tenido una cobertura muy amplia: entre 2016 y 2023 cerca de medio millón de personas participaron en los programas**

Los programas en conjunto alcanzaron un total de 448.830 personas de las cuales 201.789 fueron hombres (45%) y 247.019 (55%) mujeres ⁸. La participación creció entre convocatorias: 196.435 personas participaron en la primera convocatoria (2016-2019) y 252.395 en la segunda (2020-2023), de modo que esta última concentró el 56,2% del total de personas participantes del período.

⁸ El dato de participantes refiere a personas únicas por convocatoria en el POISES 2014-2020, ejecución hasta 2023.

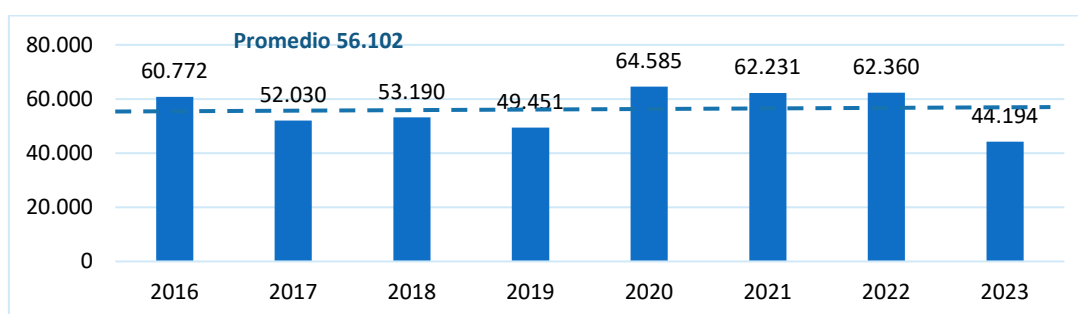
Un aspecto importante de esta evaluación es la disponibilidad de datos de participantes únicos, aspecto no habitual en evaluaciones del FSE a nivel nacional o internacional, que suelen basarse en “participaciones” y no permiten estimar adecuadamente el alcance real⁹.

→ **La intervención mantuvo un volumen de participación estable y sostenido a lo largo de los ocho años analizados, pese a circunstancias excepcionales como la pandemia**

La participación ha sido relativamente constante a lo largo de los años. El promedio anual fue de 56.102 participantes, con un máximo de 64.585 en 2020 —año en que las entidades adaptaron sus servicios a las restricciones sanitarias— y un mínimo de 44.194 en 2023, coincidiendo con el cierre de la ejecución.

Resulta especialmente destacable la capacidad de las entidades para alcanzar niveles elevados de participación desde el primer año (2016), en un contexto condicionado por las demoras y complejidades administrativas del inicio del FSE 2014-2020¹⁰. **El incremento de participación durante los años de pandemia refuerza la idea de una intervención capaz de sostener o incluso intensificar su cobertura y adaptar su respuesta en un contexto adverso.** Todo ello también ha sido posible gracias a la flexibilidad, agilidad y apoyo de la Comisión Europea y la Autoridad de Gestión en España.

Gráfico 1. Número de participantes por año, 2016-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.

→ **En promedio cada persona ha participado 1,34 veces a lo largo del todo el período, siendo ligeramente más alta en los hombres y en las personas de más edad**

Durante el periodo se registraron 603.616 **participaciones**¹¹, lo que supone una **media de 1,34 participaciones por persona**. En este sentido es importante tener en cuenta que el número de

⁹ Ministerio de Trabajo y Economía Social (2021) o Comisión Europea (2020). Esto es debido a que como se explica en la propia evaluación publicada por la Comisión Europea, el sistema de seguimiento del FSE registra el número de participaciones en una intervención, no el número de participantes, de manera que un participante puede participar varias veces en varias intervenciones de FSE durante el transcurso del periodo de programación.

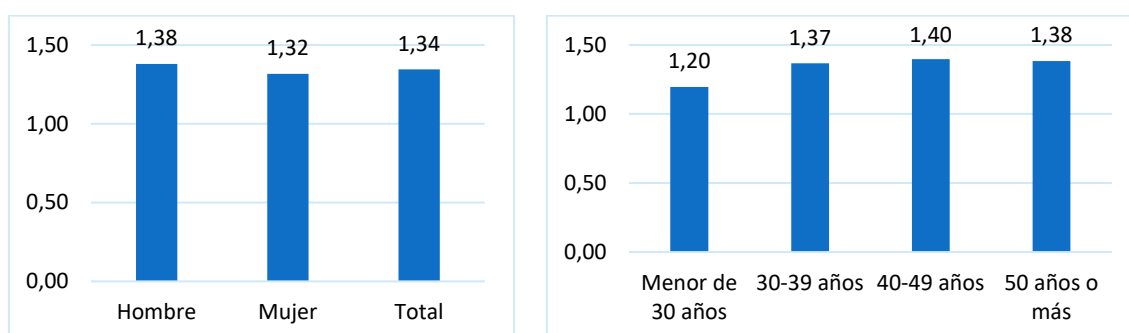
¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ El término “participaciones” refiere al número total de veces que una persona toma parte en las actividades del programa. Una misma persona puede participar en diferentes acciones o en distintas convocatorias del programa, lo que contabiliza como varias participaciones a efectos de los datos. Por tanto, el número de participaciones es superior al número de participantes únicos, ya que refleja la intensidad y recurrencia de la implicación de las personas en el conjunto de las actuaciones. En el sistema de seguimiento del FSE, el indicador de participaciones permite medir el alcance operativo de los programas, mostrando cuántas veces se han prestado servicios o apoyos, independientemente de si han sido recibidos por la misma persona en más de una ocasión.

participaciones no mide la intensidad de los apoyos, dado que en una misma participación puede haber diferentes acciones dentro de un itinerario, como orientación, formación, intermediación para acceder a un empleo y seguimiento en el puesto de trabajo.

- **Los hombres participaron, en promedio, más veces que las mujeres:** los hombres presentan una media de 1,38 participaciones, frente a 1,32 en las mujeres.
- **El grupo etario de 40 a 49 años presenta la mayor intensidad de participación (1,4),** mientras que las personas participantes menores de 30 años muestran una media inferior, de 1,2 participaciones por persona.

Gráfico 2. Media de participaciones, por sexo y edad, 2016-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.

4.2. Perfil de las personas participantes

En este apartado se describe el perfil de las personas participantes en función de diferentes variables, como sexo, edad, situación laboral, nivel educativo o distribución territorial. La descripción del perfil de las personas participantes se realiza sobre su situación al ingresar en el programa en cada una de las convocatorias.

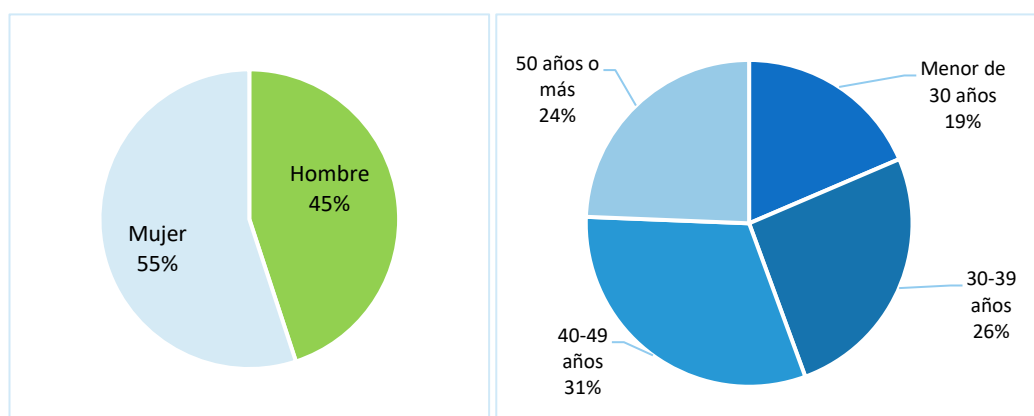
4.2.1. Sexo y edad

→ **La intervención ha demostrado capacidad para adaptarse a las barreras de acceso asociadas a la edad y al género, factores críticos en poblaciones vulnerables.**

Por sexos, la participación de mujeres es diez puntos mayor que la de los hombres, representando el 55% frente al 45%, un hallazgo relevante considerando la **intersección de género y pertenencia a grupos específicos**, como la población gitana o la población con discapacidad, donde las mujeres enfrentan obstáculos más intensos y múltiples formas de discriminación para incorporarse al mercado laboral.

En cuanto a la edad, la distribución de participantes es bastante equilibrada, **aunque se observa una mayor concentración (57,1%) en la franja central de la vida laboral (30 a 49 años).** Este patrón evidencia la flexibilidad del programa para atender necesidades diferenciadas y su adecuación, desde jóvenes sin experiencia laboral hasta personas con mayor edad que enfrentan discriminación por edad, adaptando los itinerarios a distintos perfiles y contextos laborales.

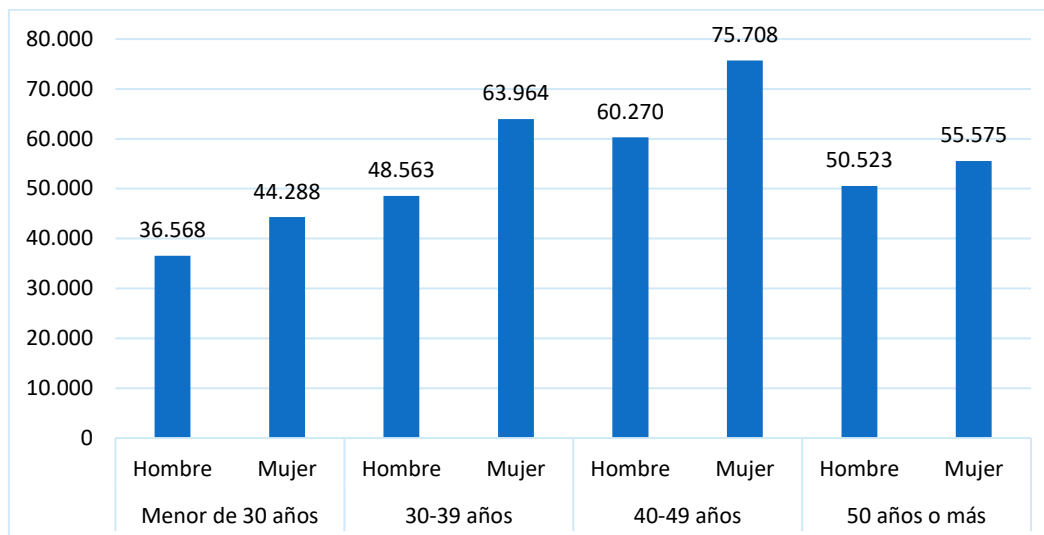
Gráfico 3. Participantes por sexo y edad, 2016-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.

Desde un análisis combinado por sexo y edad se observa una mayor participación de mujeres en la franja central de edad, en concreto, el grupo más numeroso es el de mujeres de entre 40 a 49 años, mientras que el menos numeroso es el de hombres jóvenes. El porcentaje de mujeres es mayor al de los hombres en todos los grupos de edad. Las franjas de edad con una mayor presencia de mujeres son las de 30 a 39 años (56,8% de mujeres) y la de 40 a 49 años (55,7%), en comparación con la franja de menos de 30 años (54,8% de mujeres) y la de 50 años o más (52,4% de mujeres).

Gráfico 4. Número de participantes por sexo y grupo de edad, 2016-2023



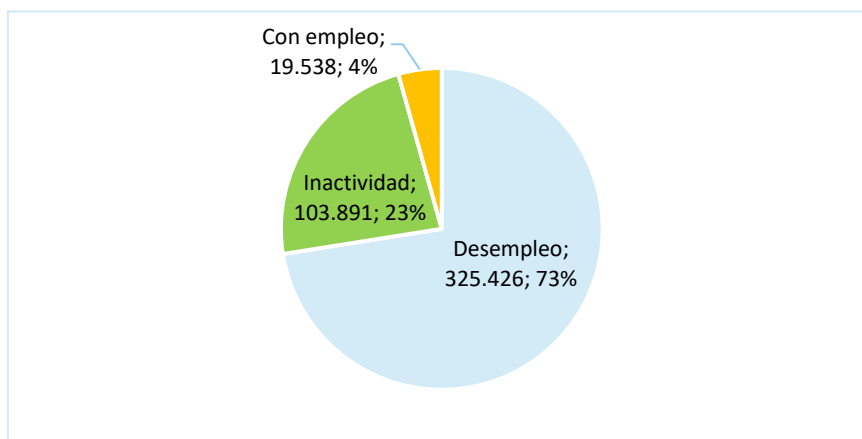
Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales. Nota: Téngase en cuenta que la suma de los valores desagregados por sexo o edad puede variar ligeramente respecto a los valores totales, debido a que hay casos para los que no se cuenta con información sobre estas variables descriptivas de desagregación.

4.2.2. Situación laboral

→ El programa se centra en personas en situación de desempleo, pero también llega a muchas inactivas y a las ocupadas

Al inicio de su participación, el **73% de personas participantes se encontraban en desempleo**, mientras que un **23% estaba inactiva** y un **4% tenía empleo**, generalmente en condiciones inestables.

Gráfico 5. Participantes por situación laboral, 2016-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.

La participación de mujeres es mayor que la de los hombres en todas las situaciones laborales, destacando especialmente entre las personas que tienen un empleo al inicio de su participación (66,6% mujeres, frente a una media del programa del 55%) y también entre las inactivas (57% mujeres, frente una media del programa de 55%). Resulta particularmente relevante que el porcentaje de mujeres inactivas sea superior al de hombres inactivos (incluso superior a la media de mujeres en el programa) dados los factores de género que impactan en la inactividad sobre las mujeres. Este refleja la capacidad del programa para atraer mujeres inactivas al mercado laboral, así como para mejorar su formación y empleo.

Tabla 3. Participantes por situación laboral y sexo, 2016-2023

	Hombre	Mujer	Total
Desempleo	150.598	174.783	325.381
Inactividad	44.668	59.219	103.887
Con empleo	6.515	13.009	19.524
Desempleo	46,3%	53,7%	100,0%
Inactividad	43,0%	57,0%	100,0%
Con empleo	33,4%	66,6%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales. Nota: Téngase en cuenta que la suma de los valores desagregados por sexo o edad puede variar ligeramente respecto a los valores totales, debido a que hay casos para los que no se cuenta con información sobre estas variables descriptivas de desagregación.

Por sexo y grupos de edad, se observa una mayor presencia de mujeres en todos los grupos de edad y situación profesional. En concreto, existe una mayor concentración de mujeres especialmente entre las personas en situación de inactividad u ocupación de la franja central de edad de 30 a 49 años, así como entre las personas ocupadas de 50 años o más. En cambio, el grupo donde las mujeres son menos numerosas es entre las personas en desempleo de 50 años o más.

Tabla 4. Participantes por situación laboral, sexo y edad, 2016-2023. En número y en porcentaje

a) Datos en número

Grupos de edad y sexo	Menor de 30 años	Menor de 30 años	De 30-39 años	De 30-39 años	De 40-49 años	De 40-49 años	De 50 años o más	De 50 años o más
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Desempleo	21.019	25.618	37.192	46.359	47.689	56.122	40.911	42.258
Inactividad	14.174	16.766	9.605	14.060	10.577	15.243	8.320	10.403
Ocupación	1.375	1.904	1.766	3.545	2.004	4.343	1.292	2.914
Total	36.568	44.288	48.563	63.964	60.270	75.708	50.523	55.575

b) Datos en porcentaje

Grupos de edad y sexo	Menor de 30 años	Menor de 30 años	De 30-39 años	De 30-39 años	De 40-49 años	De 40-49 años	De 50 años o más	De 50 años o más
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Desempleo	45,1%	54,9%	44,5%	55,5%	45,9%	54,1%	49,2%	50,8%
Inactividad	45,8%	54,2%	40,6%	59,4%	41,0%	59,0%	44,4%	55,6%
Ocupación	41,9%	58,1%	33,3%	66,7%	31,6%	68,4%	30,7%	69,3%
Total	45,2%	54,8%	43,2%	56,8%	44,3%	55,7%	47,6%	52,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales. Nota: Téngase en cuenta que la suma de los valores desagregados por sexo o edad puede variar ligeramente respecto a los valores totales, debido a que hay casos para los que no se cuenta con información sobre estas variables descriptivas de desagregación.

4.2.3. Nivel educativo

→ **La intervención se centra en todos los niveles educativos, si bien el perfil mayoritario es educación primaria y secundaria**

El **76,6%** de las personas participantes **tiene estudios secundarios o inferiores (CINE 1 a 3)**, y el **38,6%** **no ha completado la educación obligatoria**. A pesar de esta concentración, el programa atiende a todos los niveles educativos, desde personas analfabetas hasta doctorados, evidenciando su capacidad de adaptación a distintos perfiles. La presencia de participantes con formación alta también subraya que la vulnerabilidad laboral no depende exclusivamente del nivel educativo, sino que puede afectar a personas con cualquier grado de estudios.

Tabla 5. Distribución de participantes por nivel educativo, 2016-2023

Nivel educativo	Participantes	Porcentaje
Analfabeto no lee ni escribe	23.852	5,3%
CINE 0 Educación de primaria e infancia	10.829	2,4%
CINE 1 Educación primaria o Certificado P. nivel 1)	138.816	30,9%
CINE 2 Secundaria hasta 4 ESO. (Certificado de profesionalidad nivel 2)	66.646	14,8%
CINE 3 Secundaria Alta (Ciclo formativo/FP de Grado Medio, Bachillerato)	138.537	30,9%
CINE 4 Postsecundaria (certificados de profesionalidad nivel 3)	14.410	3,2%
CINE 5 Terciaria de ciclo corto (FP grado superior)	7.268	1,6%
CINE 6 Licenciatura o equivalente	44.508	9,9%
CINE 7 Maestría, especialización o equivalente (títulos privados)	1.275	0,3%
CINE 8 Doctorado o equivalente	131	0,0%
Estudios sin homologar	142	0,0%
Otros	59	0,0%
Ns/Nc	2.342	0,5%
Total	448.815	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.

Se observa mayor presencia de mujeres en los niveles educativos medios y altos, y menor presencia relativa en los niveles educativos bajos (considerando que las mujeres representan el 55% del total). Este nivel educativo más alto de las participantes mujeres también se observa en el conjunto de la población ocupada en España, donde el 23,4% de las mujeres ocupadas tienen un nivel educativo bajo mientras que entre los hombres ocupados este porcentaje sube al 34,0%¹².

Tabla 6. Distribución de participantes por nivel educativo y sexo, 2016-2023

Nivel educativo	Hombre	Mujer	Total
Estudios de enseñanza primaria (CINE 1) o primer ciclo de educación secundaria (CINE 2)	95.202	100.671	195.873
Segundo ciclo de educación secundaria (CINE 3) o educación postsecundaria (CINE 4)	71.148	97.724	168.872
Enseñanza superior o terciaria (CINE 5 a 8)	18.867	31.613	50.480
Estudios de enseñanza primaria (CINE 1) o primer ciclo de educación secundaria (CINE 2)	48,6%	51,4%	100,0%
Segundo ciclo de educación secundaria (CINE 3) o educación postsecundaria (CINE 4)	42,1%	57,9%	100,0%
Enseñanza superior o terciaria (CINE 5 a 8)	37,4%	62,6%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales. Nota, la información de esta tabla procede del cuadro de indicadores FSE, por lo que contiene menor desagregación que la tabla anterior y además existen algunos casos para los que no se cuenta con información.

¹² Fuente: Eurostat.

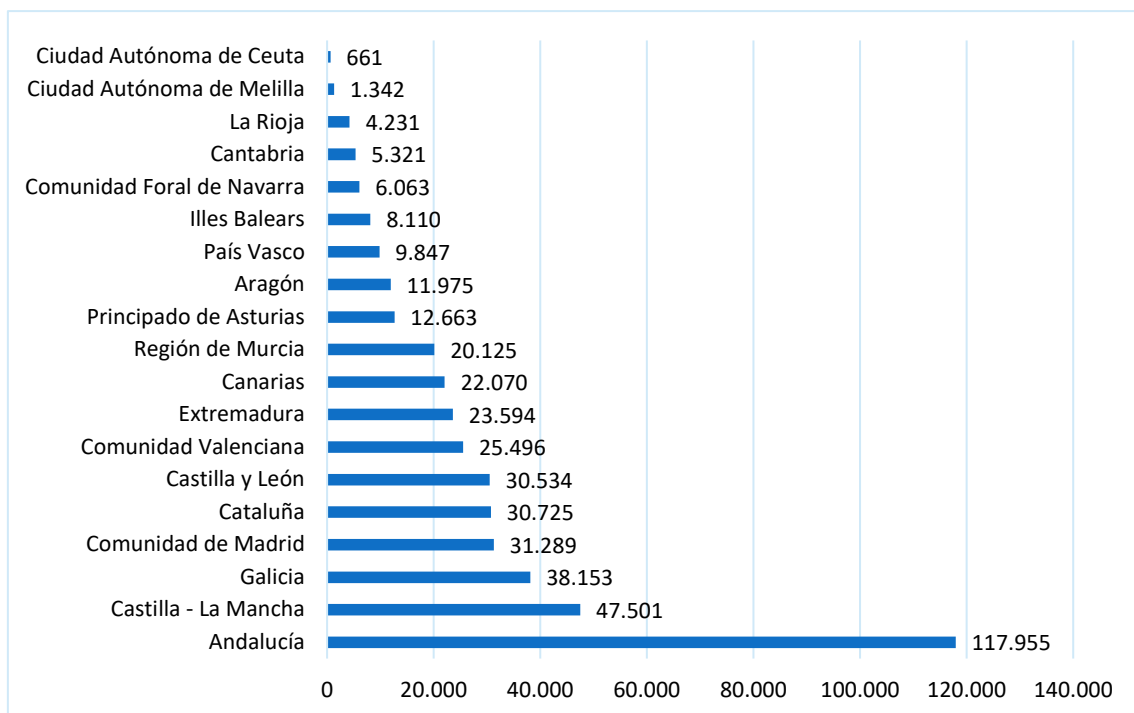
4.2.4. Distribución territorial

- La intervención tiene gran capilaridad alcanzando a todo el territorio nacional, aunque se centra preferentemente en los territorios de menor renta per cápita respecto de la media de la UE, contribuyendo a la equidad e igualdad de oportunidades en el acceso al empleo de las personas vulnerables al ser los programas de ámbito nacional

Destaca en primer lugar una presencia extendida en todo el territorio nacional, lo que pone de manifiesto la capacidad organizativa de las cuatro entidades para operar en las **17 comunidades autónomas y en las 2 ciudades autónomas**. Un logro reseñable teniendo en cuenta que la lógica de intervención del programa implica la colaboración con socios locales, tanto empresas como administraciones públicas. Porcentualmente, la intervención se centra preferentemente en las comunidades con menor renta per cápita. En este sentido, el FSE favorece la equidad y la igualdad de oportunidades al concentrar los recursos en estos territorios y exigir menores niveles de cofinanciación, lo que motiva a la participación de la administración pública en todo el territorio nacional.

Cabe destacar que esta cobertura no se limita a la suma de actuaciones parciales de cada entidad: las cuatro organizaciones están implantadas en la mayoría de las comunidades autónomas y en los municipios de mayor población. Esto asegura un acceso equitativo a los servicios de apoyo, permitiendo que personas vulnerables de cualquier región puedan beneficiarse del programa, aspecto especialmente relevante en un contexto de descentralización de las políticas activas de empleo.

Gráfico 6. Distribución de participantes por comunidad autónoma, 2016-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.

→ En términos absolutos, destaca una alta concentración de participantes en Andalucía, con más de uno de cada cuatro (26,3%), Castilla - La Mancha y Galicia, agrupando estas tres comunidades autónomas casi la mitad (45,4%). Sin embargo, en términos relativos el programa ha logrado una mayor presencia en Castilla - La Mancha, La Rioja, Galicia o Castilla y León, mientras que su alcance ha sido más modesto en Comunidad de Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana o Ceuta.

¿Qué nos dicen estos datos sobre la mayor o menor concentración geográfica de los programas? Comparando el porcentaje de participantes de estos programas con el porcentaje de personas en situación de desempleo de cada comunidad autónoma (calculado sobre el promedio de personas desempleadas del periodo 2016-2023), observamos una concentración geográfica muy dispar. Andalucía, la Comunidad Autónoma más representada, tiene en realidad una cifra de participantes similar a su peso en el conjunto del desempleo nacional. En cambio, Castilla - La Mancha agrupa el 10,6% de participantes, lo que supone más del doble de su peso en el conjunto del desempleo nacional, 4,9%. En Cataluña sucede lo contrario, a pesar de agrupar el 13,1% del desempleo nacional reúne a solo el 6,9% de participantes, algo más de la mitad de su peso relativo en el desempleo total. La Comunidad de Madrid y la Comunidad Valenciana también destacan por una baja proporción relativa de participantes. Esto en parte obedece al criterio de concentración de gasto y cofinanciación del FSE que se centra preferentemente en las regiones menos desarrolladas.

Tabla 7. Porcentaje de participantes y porcentaje de personas en desempleo sobre el total nacional, en el periodo 2016-2023

Comunidad Autónoma	Porcentaje de participantes	Porcentaje de personas en desempleo	Ratios% participantes/% personas en desempleo
Castilla - La Mancha	10,6%	4,9%	2,15
La Rioja	0,9%	0,5%	1,95
Galicia	8,5%	4,5%	1,89
Castilla y León	6,8%	3,9%	1,77
Extremadura	5,3%	3,1%	1,70
Principado de Asturias	2,8%	1,8%	1,60
Comunidad Foral de Navarra	1,4%	0,9%	1,48
Región de Murcia	4,5%	3,3%	1,38
Cantabria	1,2%	0,9%	1,35
Aragón	2,7%	2,0%	1,32
Ciudad Autónoma de Melilla	0,3%	0,3%	1,04
Andalucía	26,3%	25,5%	1,03
Illes Balears	1,8%	2,3%	0,80
País Vasco	2,2%	2,9%	0,75
Canarias	4,9%	6,7%	0,73
Comunidad de Madrid	7,0%	12,0%	0,58
Cataluña	6,9%	13,1%	0,52
Comunidad Valenciana	5,7%	11,1%	0,51
Ciudad Autónoma de Ceuta	0,1%	0,3%	0,50

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales y Encuesta de Población Activa (INE).

4.2.5. Perfil de vulnerabilidad

- El conjunto de personas participantes se encuentra en situación de vulnerabilidad y cerca del 60% (57,5%) se encuentran en situación o riesgo de exclusión social, lo que evidencia la concentración del programa en los perfiles con mayores barreras de acceso al empleo y a la protección social.

El 57,5% de las personas participantes se encuentran en una situación o riesgo de exclusión social, según el indicador específico “EO01” del FSE¹³. Este indicador de exclusión integra diferentes situaciones de vulnerabilidad como vivir en un hogar sin empleo, ser persona migrante, ser participante con discapacidad o no tener estudios.

Es importante señalar que una misma persona puede encontrarse en varias de estas situaciones simultáneamente, lo que incrementa la complejidad de su perfil de vulnerabilidad.

Tabla 8. Perfil de vulnerabilidad de las personas participantes

Situación de vulnerabilidad	Participantes	% Sobre total
E001-Participantes en situación o riesgo de exclusión social	258.271	57,5%
CO02-Desempleados de larga duración	100.594	22,4%
CO04-Personas inactivas y no integradas en los sistemas de educación o formación	95.141	21,2%
CO12-Participantes que viven en hogares sin empleo	102.587	22,9%
CO13-Participantes que viven en hogares sin empleo con hijos a cargo	66.668	14,9%
CO14-Participantes que viven en hogares compuestos de un único adulto con hijos/as a su cargo	32.362	7,2%
CO15-Inmigrantes, participantes de origen extranjero, minorías (incluyendo comunidades marginadas como los Romaní)	136.108	30,3%
CO16-Participantes con discapacidad	197.755	44,1%
CO17-Otros participantes desfavorecidos	137.822	30,7%
CO18-Personas sin hogar o afectadas por la exclusión en materia de vivienda	10.225	2,3%
CO19-Personas de zonas rurales	41.564	9,3%
E010- Participantes en situación o riesgo de exclusión social (igualdad de género)	25.590	5,7%
Población gitana*	34.286	7,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales. La caracterización se basa en los indicadores comunes y específicos del POISES.

¹³ El sistema de indicadores del FSE 2014-2020 recoge una serie de indicadores comunes a todos los países y permite elaborar indicadores específicos para los programas operativos, como el Indicador Específico E001 “Participantes en situación o riesgo de exclusión social”. Para más detalle léase la [nota de definición de los indicadores Específicos POISES del Ministerio de Trabajo y Economía Social \(enlace\)](#).

*Nota: debido a la imposibilidad de recoger este indicador, dentro de los reportados a la UAFSE, se ha estimado la proporción de personas participantes en los programas de la FSG respecto del total. Esta estimación se encuentra subestimada ya que no incluye a las personas gitanas que participan en programas ofrecidos por otras entidades.

La participación está claramente orientada a personas vulnerables. En el conjunto de participantes, destaca la elevada proporción de **personas con discapacidad (44,10%**, el 10,2% de la población activa con discapacidad en 2023¹⁴) y de **origen migrante (30,4%) o gitano (7,6%)**, así como la atención a personas con diferentes factores de vulnerabilidad, como bajo nivel educativo, problemas de salud, víctimas de violencia de género o en situación de sinhogarismo (30,7%).

Además, la **presencia de participantes que residen en zonas rurales (9,30%)** es importante en términos de equidad territorial y acceso a oportunidades para grupos especialmente vulnerables y representa un logro relevante teniendo en cuenta la gran dispersión geográfica del entorno rural, que en 2019 se distribuía en 6.678 municipios, agrupando 16% de la población total¹⁵.

Esta dispersión poblacional presenta una mayor dificultad para las entidades de cara a desplegar la actividad y conectar tanto con la población vulnerable como con el tejido empresarial local. La penetración del programa en el medio rural es especialmente relevante dados los problemas de jóvenes y mujeres para el acceso y permanencia en el empleo, relacionado con la falta de diversificación económica o la mayor presencia de pequeñas empresas de carácter familiar, lo que explica por su parte el abandono de estos grupos del medio rural¹⁶. Por tanto, la implementación del programa en el medio rural favorece la inserción laboral en las zonas rurales, lo que ayuda a combatir la dinámica de despoblación.

Además de estos factores de vulnerabilidad, el programa **ha atendido a un alto número de personas desempleadas de larga duración (22,4%)**, así como a **personas inactivas o no integradas en los sistemas de educación o formación (21,2%)** lo que demuestra su capacidad para llegar a personas con mayores dificultades para acceder o mantenerse en los sistemas de educación y empleo.

Por último, si bien el porcentaje de participaciones de personas sin hogar o afectadas por la exclusión en materia de vivienda es relativamente bajo (2,3% del total), representa un número relevante si se tiene en cuenta las dificultades para llegar a estas personas e incorporarlas a procesos de búsqueda activa de empleo.

Desde el punto de vista de género, se observa una **mayor participación de mujeres en determinados perfiles de vulnerabilidad**, como participantes que viven en hogares compuestos de un único adulto con hijos/as a su cargo (87,0% mujeres), participantes que viven en hogares sin empleo con hijos a cargo (64,6% mujeres) o inmigrantes, participantes de origen extranjero, minorías (incluyendo comunidades marginadas como los Romaní), con un 63,9% de mujeres. Al contrario, se observa una participación muy baja de mujeres entre las personas con discapacidad (43,3% mujeres) y en las zonas rurales (43,6% mujeres).

¹⁴ Fuente: INE (2023). Boletín estadístico. Mercado laboral y discapacidad

¹⁵ Consejo Económico y Social (2021). Informe 02/2021. Un medio vivo, rural y sostenible.

¹⁶ *Ibídem*.

Tabla 9. Perfil de vulnerabilidad de las personas participantes por sexo

Situación de vulnerabilidad	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
E001-Participantes en situación o riesgo de exclusión social	134.856	123.378	52,2%	47,8%
CO02-Desempleados de larga duración	45.652	54.937	45,4%	54,6%
CO04-Personas inactivas y no integradas en los sistemas de educación o formación	40.793	54.344	42,9%	57,1%
CO12-Participantes que viven en hogares sin empleo	41.430	61.146	40,4%	59,6%
CO13-Participantes que viven en hogares sin empleo con hijos a cargo	23.612	43.052	35,4%	64,6%
CO14-Participantes que viven en hogares compuestos de un único adulto con hijos/as a su cargo	4.214	28.141	13,0%	87,0%
CO15-Inmigrantes, participantes de origen extranjero, minorías (incluyendo comunidades marginadas como los Romaní)	49.150	86.934	36,1%	63,9%
CO16-Participantes con discapacidad	112.135	85.619	56,7%	43,3%
CO17-Otros participantes desfavorecidos	53.299	84.521	38,7%	61,3%
CO18-Personas sin hogar o afectadas por la exclusión en materia de vivienda	5.093	5.126	49,8%	50,2%
CO19-Personas de zonas rurales	23.458	18.104	56,4%	43,6%
E010- Participantes en situación o riesgo de exclusión social (igualdad de género)	10.388	15.202	40,6%	59,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales. La caracterización se basa en los indicadores comunes y específicos del POISES. Nota: Téngase en cuenta que la suma de los valores desagregados por sexo o edad puede variar ligeramente respecto a los valores totales, debido a que hay casos para los que no se cuenta con información sobre estas variables descriptivas de desagregación.

4.3. Valoración del alcance y claves de éxito

Entre 2016 y 2023, los programas implementados por las cuatro entidades alcanzaron a 448.830 personas, el promedio de participaciones por persona fue de 1,34 veces. El alcance por año se mantuvo relativamente estable, evidenciando la capacidad del programa para sostener su cobertura incluso en contextos adversos como la pandemia. En los análisis de fuentes secundarias realizados **no se han encontrado programas de tamaño equiparable ejecutados por entidades de iniciativa social que lleguen a un número de personas tan elevado y se desarrollen con similar continuidad y cobertura.**

El perfil de las personas participantes da cuenta de una **intervención dirigida a quienes enfrentan mayores barreras de acceso al empleo**: el 55% son mujeres, el 57,1% tienen entre 30 y 49 años y la mayoría se encontraba en desempleo (73%) o inactiva (23%) al inicio de su participación. Respecto al nivel educativo, el 76,6% tienen estudios secundarios o inferiores, incluyendo un 38,6% que no completó la educación obligatoria. **Las personas destinatarias están en riesgo de vulnerabilidad y más de la mitad de las participantes (57,5%) se encuentra en situación o riesgo de exclusión social, mientras que un 44,1% son personas con discapacidad y un 30,3% pertenecen a minorías o colectivos migrantes, incluida la población gitana.** Territorialmente, el programa tiene presencia en todas las comunidades y ciudades autónomas, concentrándose especialmente en regiones con menor renta per cápita como

Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia, y alcanzando también de forma significativa a zonas rurales (9,3% de las personas participantes). El programa logra llegar también con intensidad a mujeres de grupos vulnerables como inmigrantes y población gitana, el 63,9% de participantes inmigrantes, participantes de origen extranjero o minorías como la gitana. De hecho el porcentaje de mujeres en estos grupos están sustancialmente, por encima de su representación en el conjunto del programa (55%). No obstante existe un margen de mejora para llegar a mujeres con discapacidad y en zonas rurales, grupos en los que las mujeres representan solo el 43,3% y el 43,6%, por debajo de la media del programa (55%), lo cual indica que hay barreras de género para la participación en ambos grupos.

Estos datos reflejan la **amplitud de cobertura y la capacidad del programa para llegar a los colectivos más vulnerables, en mayor medida a las mujeres, con un enfoque coherente en equidad de género, diversidad y acceso territorial que compensa las desventajas en el acceso al empleo mediante acciones específicas dirigidas a estos grupos de población.**

¿Qué factores explican y contribuyen al alcance de estas intervenciones?

1. **Capilaridad, enfoque territorial y de proximidad.** A partir de un enfoque común, la intervención se adapta a la realidad de cada territorio, con una fuerte implantación local y coordinación con actores públicos y privados. Esta adaptación, facilita que la respuesta sea ajustada a las características socioeconómicas, culturales y laborales de cada entorno, teniendo siempre muy en cuenta el tejido productivo y el mercado de trabajo local.
2. **Experiencia y actuación continuada.** La madurez y consolidación de los programas, tras 25 años de intervención, además de garantizar una acción continuada, facilita la adaptación permanente. La presencia continuada en muchos municipios hace que los programas sean fácilmente accesibles y reconocibles para las personas. Esto ha sido posible gracias a la programación y financiación del FSE a largo plazo (periodo de financiación de 7 años, implementado de facto durante 8 años), y confirma la pertinencia de este método de programación que garantiza estabilidad y continuidad.
3. **Especialización.** Las entidades tienen amplio conocimiento de las necesidades de los colectivos más vulnerables y de las especificidades de cada tipo de vulnerabilidad, además conocen cómo trabajar con estos grupos que requieren especialización, por ejemplo, personas con discapacidad, migrantes, personas gitanas, etc. y saben cómo abordar los problemas de la interseccionalidad. Por otro lado, al trabajar habitualmente con estos colectivos en otros programas, el acceso es más natural y la intervención más integral. Con ello son capaces de identificar, generar confianza, llegar y activar a personas que con frecuencia quedan fuera de las políticas públicas o de los circuitos convencionales de las medidas de empleo.
4. **Enfoque centrado en la persona.** Las acciones e itinerarios de inserción se conciben como un proceso individualizado, progresivo y flexible, en el que la persona es la protagonista de su propio recorrido, participando en su diseño, en el que se tiene en cuenta su situación personal, expectativas, intereses, motivaciones y necesidades.
5. **Integralidad de los apoyos.** Las entidades ofrecen apoyos que van más allá de las propias actividades de los itinerarios. De hecho, muchas personas participantes conocen los programas cuando reciben otros apoyos de las entidades, en cuestiones relacionadas con el acceso a servicios y bienes básicos, a la vivienda, refuerzo educativo de sus hijos,

etc. Estos apoyos crean un vínculo de confianza de las personas con el programa y favorecen una atención más integral.

6. **Profesionalidad, cercanía y seguimiento.** Las entidades prestan un acompañamiento integral y continuado, también tras la inserción, ofrecido por equipos que aportan profesionalidad, especialización y capacidad de respuesta ante situaciones de alta vulnerabilidad. Este apoyo se ofrece siempre desde la cercanía, la empatía y la escucha, que no es común en otro tipo de servicios, especialmente en los de empleo. Una de las claves para lograr esta cercanía es que la intervención se apoya en equipos multidisciplinares, formados y con experiencia, y en los que hay personas del mismo grupo de destinatarios, por ejemplo, personas migrantes, con discapacidad, gitanas, que en muchas ocasiones han estado previamente en la misma situación que la persona atendida y que sirven de modelos de referencia.
7. **Eficacia de la intervención, lo que genera confianza y motiva la participación.** Muchas personas optan por participar en el programa debido a que saben que logra resultados, lo que genera una expectativa de mejorar su situación y les motiva a realizar el esfuerzo que requiere la participación. Esta eficacia, como se verá más adelante, está relacionada con muchos de los factores antes descritos y además con la intermediación, la adaptación a las necesidades de las empresas y el seguimiento tras la inserción.
8. **Proactividad en la búsqueda de participantes.** Las entidades realizan un esfuerzo para captar a participantes, especialmente a las personas inactivas que están fuera de los circuitos de búsqueda de empleo y a las que no llegan los recursos más generalistas.
9. **Innovación, flexibilidad y mejora continua.** Los itinerarios, herramientas y métodos de intervención se actualizan constantemente, incorporando metodologías y herramientas innovadoras que permiten adaptarse a las demandas cambiantes del mercado laboral y responder a las expectativas y diversidad de los perfiles participantes, así como experimentar y transferir buenas prácticas en el ecosistema de empleo inclusivo.

5. Resultados en las personas

Este apartado se centra en el análisis de la **eficacia de las acciones, entendida como el grado en el que las actuaciones** implementadas por las cuatro entidades **han logrado los resultados esperados en las personas participantes**. Por eficacia entendemos la capacidad del programa para producir cambios en la activación, la formación y la inserción laboral de las personas en situación de vulnerabilidad, así como la sostenibilidad de estos logros a lo largo del tiempo.

Se presentan los resultados esperados que se reflejan en la teoría del cambio (ver apartado 3.2, página 12 y Anexo II125), asegurando así que el análisis se encuentre alineado con la lógica de la intervención.

Se responde a las siguientes preguntas:

- ▶ ¿Qué resultados se han conseguido en las personas participantes, en términos de activación, formación e inserción?
- ▶ ¿Cuál es la calidad del empleo de las personas insertadas?
- ▶ ¿Cuál es el nivel de satisfacción de las personas participantes?
- ▶ ¿Son sostenibles los resultados conseguidos?

5.1. Visión general

- **Un total de 448.839 personas han participado en el programa. De éstas, 236.670 (52,7%) han conseguido al menos un resultado en términos de activación, formación o inserción:**
- **Activación:** 41.847 participantes iniciaron la búsqueda de empleo tras su participación. Esto representa el 37,8% del total de participantes que se encontraban inactivos al momento de medir el indicador (110.588¹⁷).
 - **Inserción laboral:** 145.947 participantes obtuvieron un empleo tras su participación, lo que representa el 33,8% del total de participantes que estaban en desempleo o inactivos al momento de medir el indicador (431.176)¹⁸.
 - **Formación:** 99.316 participantes lograron una cualificación tras su participación y 23.307 siguieron una educación/formación tras su participación, lo que en conjunto representa el 27,3% del total de participantes (448.839).

¹⁷ La referencia al total de personas inactivas difiere de la presentada en el Gráfico 5, página 20 ya que, a diferencia del apartado 4 —donde se considera la situación de cada participante en el momento de ingresar al programa—, en este apartado se toma en cuenta la situación de las personas en el momento de medir el indicador.

¹⁸ La referencia al total de personas desempleadas difiere de la presentada en el gráfico 4, ya que se toma en cuenta la situación de las personas en el momento de medir el indicador.

Tabla 10. Principales indicadores de resultados en las personas participantes, periodo 2016-2023

Resultado	Indicador	Valor	Sobre grupo objetivo	Grupo Objetivo	Descripción del grupo
Activación	CR01-Participantes inactivos inmersos en la búsqueda de empleo tras su participación	41.847	37,8%	110.588	Participantes en inactividad
Inserción laboral	CR04-Participantes (desempleados/inactivos) que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	145.947	33,8%	431.176	Participantes en inactividad o desempleo
Formación	CR02-Participantes que siguen una educación/formación tras su participación	23.307	5,2%	448.839	Total participantes
Formación	CR03-Participantes que obtienen una cualificación tras su participación	99.316	22,1%	448.839	Total participantes
Total	Participantes con al menos un resultado	236.670	52,7%	448.839	Total participantes

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales. Nota: "Tras su participación" debe ser entendido como hasta 28 días después de la fecha de salida del participante.

En total, 236.670 participantes han obtenido al menos un resultado, lo que representa el 52,7% del total (448.839). Estos participantes han obtenido una media de 1,3 resultados por persona (activación, inserción y/o formación).

Los resultados analizados están estrechamente interrelacionados. Muchas personas comienzan su participación desde un estado de desmotivación hacia el empleo, derivado de su situación de vulnerabilidad, exclusión o alejamiento del mercado laboral. La activación rompe esa dinámica, incentivando la búsqueda activa de empleo, la participación en programas de formación y el contacto con el mercado laboral, lo que facilita la inserción laboral. Paralelamente, la orientación, el acompañamiento y la formación fortalecen la motivación, desarrollan competencias básicas, amplían el conocimiento sobre oportunidades laborales, fomentan la conexión con empresas y redes de apoyo, y, en última instancia, contribuyen a que las personas se mantengan activas y mejor preparadas para su inserción laboral.

→ **El programa muestra una mayor efectividad entre mujeres que entre hombres. El 55,8% de las mujeres y el 49,0% de los hombres han conseguido al menos un resultado en términos de activación, formación o inserción**

Por sexo, se observa **que el programa tiene una capacidad similar para activar a hombres que a mujeres** (37,7% frente a 38,0%), mientras que tiene **una capacidad mayor para la inserción entre mujeres** (el 35,6% de las mujeres inactivas o desempleadas consiguen un empleo comparado con el 31,7% de hombres en la misma situación. De manera similar, también tiene un efecto mayor para la obtención de una cualificación entre mujeres (24,9% frente a 18,8% entre hombres), aunque el porcentaje de participantes que siguen una educación/formación tras su participación es algo mayor entre hombres que entre mujeres (5,9% frente a 4,6%).

Tabla 11. Principales indicadores de resultados en las personas participantes por sexo, periodo 2016-2023

Resultado	Indicador	Hombre	Mujer	Total
Activación	CR01-Participantes inactivos inmersos en la búsqueda de empleo tras su participación	18.120	23.726	41.846
Activación	Sobre grupo objetivo	37,7%	38,0%	37,8%
Activación	Grupo Objetivo (Participantes en inactividad)	48.079	62.487	110.566
Inserción laboral	CR04-Participantes (desempleados, CO01, e inactivos, CO03) que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	62.186	83.745	145.931
Inserción laboral	Sobre grupo objetivo	31,7%	35,6%	33,9%
Inserción laboral	Grupo Objetivo (Participantes en inactividad o desempleo)	195.915	235.114	431.029
Formación	CR02-Participantes que siguen una educación/formación tras su participación	11.887	11.417	23.304
Formación	Sobre grupo objetivo	5,9%	4,6%	5,2%
Formación	Grupo Objetivo (Total participantes)	201.781	247.011	448.792
Formación	CR03-Participantes que obtienen una cualificación tras su participación	37.918	61.387	99.305
Formación	Sobre grupo objetivo	18,8%	24,9%	22,1%
Formación	Grupo Objetivo (Total participantes)	201.781	247.011	448.792
Total	Participantes con al menos un resultado	98.891	137.749	236.650
Total	Sobre grupo objetivo	49,0%	55,8%	52,7%
Total	Grupo Objetivo (Total participantes)	201.781	247.011	448.792

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales. Nota 1: “Tras su participación” debe ser entendido como hasta 28 días después de la fecha de salida del participante. Nota 2: Téngase en cuenta que la suma de los valores desagregados por sexo o edad puede variar ligeramente respecto a los valores totales, debido a que hay casos para los que no se cuenta con información sobre estas variables descriptivas de desagregación.

La eficacia de la intervención, junto con el acompañamiento y trato cercano por parte de las profesionales de las entidades, la generación de redes personales y la respuesta integral ante situaciones de emergencia social, constituyen factores claves que explican los elevados niveles de satisfacción observada en las personas participantes a la hora de valorar su experiencia en el programa. **En conjunto, las personas que han participado en alguno de los programas reportan una satisfacción media de 8,9 puntos sobre 10¹⁹.**

Es importante añadir que **el programa genera efectos duraderos en el cambio de mentalidades** que trascienden los resultados de activación e inserción laboral. Aunque la inserción no siempre

¹⁹ Valor calculado mediante la media de indicadores de satisfacción de cada una de las cuatro entidades. Algunas entidades disponen de métricas directas del nivel de satisfacción mientras que en otras entidades el nivel de satisfacción se puede deducir a través de preguntas como “¿Consideras que tu participación en el programa ha sido positiva para tu desarrollo personal y profesional?”, o “¿Aconsejarías nuestro servicio de empleo a otras personas?”

se mantiene en el tiempo debido a la inestabilidad y precariedad en el mercado laboral, **los avances en autonomía y en la adquisición de competencias sí perduran** y, de hecho, constituyen la base necesaria para avanzar hacia procesos de inserción laboral más sólidos y duraderos.

5.2. Activación

La **activación consiste en un cambio significativo en las actitudes y comportamientos de personas que se encuentran en situación de inactividad**, es decir, que no trabajan ni buscan empleo, **y que pasan a iniciar una búsqueda activa de trabajo.**

Este resultado tiene un valor especialmente relevante en el caso de personas vulnerables altamente alejadas del mercado laboral, para quienes la activación constituye el primer paso imprescindible para avanzar hacia procesos de inserción laboral.

Se responde a las siguientes preguntas:

- ▶ ¿Qué resultados consigue el programa en términos de activación?
- ▶ ¿Cuáles son las claves para lograr esta activación?

La activación con grupos vulnerables

La activación de personas en situación de vulnerabilidad es un proceso complejo, que requiere de apoyo emocional, empatía y personalización, como elementos esenciales para reconstruir la autonomía y las capacidades de la persona. **El proceso comienza siempre por la acogida, donde tiene lugar una escucha activa sin juicios**, necesaria para crear un **vínculo de confianza**. Por lo general, se considera prioritario apoyar primero a la persona desde el punto de vista emocional, recuperar su confianza, conectar con sus capacidades y fortalezas, tanto laborales como personales, así como identificar las barreras motivacionales y tomar conciencia de la necesidad de cambio. **Este proceso es clave para que la persona comience a tomar sus decisiones de manera autónoma de cara al empleo.** Por este motivo el desarrollo de competencias personales se puede trabajar de manera previa a la orientación.

El recorrido de cada persona es único. Más allá de los elementos comunes que caracterizan el proceso de activación, **cada persona parte de una situación y preferencias únicas, que definen las características y fases de su propio itinerario.** El tiempo necesario para estar preparada para acceder a un empleo, o incluso para definir unos objetivos claros que marquen el rumbo de la orientación, puede ser muy distinto según la persona.

¿Qué hace que un itinerario sea personalizado? Las entidades configuran los itinerarios e incluso la metodología de trabajo atendiendo al perfil de las personas, considerando variables como género, edad, origen o determinadas vulnerabilidades, como el sinhogarismo. En paralelo, las posibilidades, necesidades y expectativas de la persona acaban de configurar el itinerario. La duración del itinerario puede ser muy diversa, desde pocas semanas a varios años, según las necesidades de la persona.

5.2.1. Resultados en cifras

- El programa consigue llegar a 103.891 personas inactivas, alejadas tanto del mercado de trabajo como de las políticas activas de empleo, promoviendo un cambio de mentalidades que se traduce en motivación hacia el empleo: dos de cada tres personas inactivas comienzan a buscar empleo o logran insertarse laboralmente tras su participación

Del total de 448.839 participantes del programa, 103.891 (23,1%) se encontraban en situación de inactividad al inicio de su participación. De estas personas, 41.847 (37,8%) iniciaron una búsqueda activa de empleo tras su participación. Además, el programa ha conseguido insertar laboralmente a 35.873 personas inactivas (32,4% del total de participantes inactivos).

Tabla 12. Resultados de activación del programa, 2016-2023

Indicador	Número	Porcentaje
Total personas participantes del programa	448.839	-
Personas en situación de inactividad ²⁰	110.588	25% del total de participantes
Personas que inician búsqueda activa de empleo tras su participación	41.847	37,8% del total de participantes inactivos
Personas que obtienen un empleo tras su participación (incluido empleo por cuenta propia)	35.873	32,4% del total de participantes inactivos en ese momento

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.

Por sexo, el programa tiene una **capacidad similar de activación sobre mujeres que sobre hombres**. El 37,7% de los hombres y el 38,0% de las mujeres que partían de una situación de inactividad pasan a estar en búsqueda de empleo tras su participación. En cuanto a la capacidad del programa para insertar laboralmente a personas inactivas, la capacidad es algo mayor entre mujeres que entre hombres, insertando al 31,9% de las mujeres que partían de una situación de inactividad frente al 30,5% de los hombres.

²⁰ La referencia al total de personas inactivas difiere de la presentada en el gráfico 4, ya que, a diferencia del apartado 4 —donde se considera la situación de cada participante en el momento de ingresar al programa—, en este apartado se toma en cuenta la situación de las personas en el momento de medir el indicador.

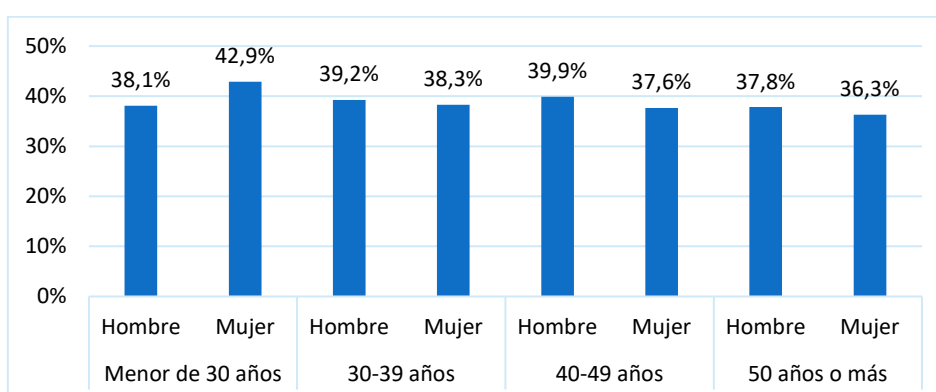
Tabla 13. Resultados de activación del programa por sexo, 2016-2023

Indicador	Hombre	Mujer	Total
Personas en situación de inactividad	48.079	62.487	110.566
Inician búsqueda activa de empleo tras su participación	18.120	23.726	41.846
Sobre personas inactivas	37,7%	38,0%	37,8%
Obtienen un empleo tras su participación (incluido empleo por cuenta propia)	14.650	19.942	34.592
Sobre personas inactivas	30,5%	31,9%	31,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales. Nota: Como se comentó anteriormente, téngase en cuenta que la suma de los valores desagregados por sexo o edad puede variar ligeramente respecto a los valores totales, debido a que hay casos para los que no se cuenta con información sobre estas variables descriptivas de desagregación.

Por otra parte, se observa que la capacidad de activación del programa es por lo general bastante similar en los diferentes grupos de edad para ambos sexos. Se observa un porcentaje más alto de personas que pasan de una situación de inactividad a una búsqueda activa de empleo entre mujeres menores de 30 años, lo que refuerza la contribución a la contribución a la igualdad de género.

Gráfico 7. Porcentaje de participantes en situación de inactividad que inician la búsqueda activa de empleo tras su participación, por sexo y edad



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.

¿Qué efectos tiene la activación?

El programa logra la activación de las personas participantes de una manera positiva, fortaleciendo su empoderamiento, autoestima y bienestar emocional. Todo ello repercute favorablemente en su empleabilidad. De hecho, casi dos tercios (64,4%) de las empresas encuestadas señalan que una de las principales contribuciones del programa es su capacidad para fomentar actitudes positivas hacia el trabajo, como una mayor motivación, ilusión, responsabilidad o profesionalidad.

La literatura señala que **la mejora del bienestar de las personas participantes no depende únicamente de la inserción laboral, sino que también se deriva del propio proceso de activación**, relacionado con la intensidad de la intervención. Esta intensidad se basa en

actuaciones estructuradas, personalizadas y de calidad, que combinan apoyos para superar obstáculos, contactos regulares y oportunidades de experiencia laboral o empleo subvencionado. Todo ello se articula a través de un itinerario progresivo capaz de generar una mayor sensación de control sobre la propia situación vital y de motivar a las personas a avanzar hacia un futuro deseado (Carter & Whitworth, 2017).

Por otra parte, la metodología basada en la activación desde el empoderamiento y bienestar emocional de la persona, con actividades que con frecuencia se desarrollan en grupo, aporta un **beneficio adicional en términos de salud mental y reducción de la soledad no deseada**. Esto es relevante dada la importante relación existente entre soledad y acceso al empleo mostrada en la literatura. **Las personas de entre 30 y 54 años que no están trabajando tienen un riesgo 2,3 veces mayor de sufrir soledad no deseada**²¹. A la inversa, reducir la soledad favorece la inserción laboral.

5.2.2. Enfoque y claves del éxito

→ **La activación de personas desmotivadas y alejadas del mercado de trabajo se consigue a través de apoyos integrales, la orientación y la participación en grupos, convirtiendo a la persona en el centro del proceso de cambio**

¿Cómo ha conseguido el programa activar a las personas? Los programas comparten una serie de elementos comunes en su metodología para activar a las personas en los que radica la clave de su éxito. Estos elementos coinciden con hallazgos encontrados en la literatura sobre la activación de personas vulnerables.

- **Orientación centrada en la persona.** Los programas ofrecen una orientación individualizada donde la persona está en el centro, desde el diagnóstico psicosocial hasta el objetivo final, convirtiéndola en protagonista de su propio proceso de cambio y asumiendo como propios sus objetivos, derivando en un mayor empoderamiento. Esta práctica de poner a la persona en el centro se sitúa en línea con el concepto de “coproducción”, entendida como una mayor participación de las personas atendidas en los programas, entre otros, en la prestación de servicios (Brandsen y Pestoff, 2006; Bovaird, 2007). Este enfoque se basa en el respeto a las personas y en su participación en la toma de decisiones, que se facilita a través de los apoyos (Håvold, Harsløf y Andreassen, 2018; Danneris y Caswell, 2019).
- **Metas escalables en el corto, medio y largo plazo**, que permitan reconocer los logros en el corto plazo que sirven como refuerzo sin perder de vista el objetivo final de inserción y transformación profesional a largo plazo.
- **Cercanía emocional del personal orientador.** Los equipos de orientación laboral de las entidades tienen una actitud cercana, de escucha activa y libre de juicio, lo que favorece el surgimiento de un vínculo de confianza entre la persona y el apoyo emocional.
- **Espacios de apoyo mutuo** que actúan como redes de apoyo que muchas veces las personas no tienen, reduciendo la soledad no deseada mediante el contacto con otras personas que se encuentran en la misma situación. Además, las oportunidades laborales en ocasiones llegan a través de las personas del entorno. La literatura subraya el

²¹ Observatorio de la Soledad no Deseada en España (2024). Barómetro de la soledad no deseada en España 2024.

potencial de las perspectivas relacionales (*relational approaches*) para apoyar a colectivos vulnerables a lograr resultados, tanto en términos de empleabilidad, como en términos de aprendizaje, bienestar personal y relaciones con personas de su comunidad (Pearson *et al.*, 2023).

- **Espacios de inspiración**, la participación de iguales que han superado situaciones similares o de profesionales de recursos humanos ayuda a visualizar objetivos futuros y a generar motivación e ilusión por el cambio.
- **Apoyos integrales**, como atención psicológica o asistencia jurídica a personas inmigrantes con problemas relacionados con su permiso de residencia. Esta práctica se sitúa en línea con la perspectiva de activación inclusiva que incluye varios servicios necesarios para la activación de las personas más alejadas del mercado laboral y con necesidades complejas (Heidenreich y Aurich-Berheide, 2014; Heidenreich y Rice, 2016).
- **Trabajar en el desarrollo de competencias personales**, como imagen e higiene personal, habilidades sociales, resolución de conflictos, gestión emocional, hábitos para conductas saludables o gestión del tiempo. El desarrollo de estas competencias a menudo se lleva a cabo a través de acciones formativas. Esta metodología está en línea con la tendencia de estrategias de activación basadas en enfoques que potencian las capacidades, centrándose en “lo que las personas pueden hacer, más que en lo que hacen realmente”, teniendo en cuenta el contexto de la persona (Egdell y Graham, 2017, p. 1192).

De esta manera, la intervención sigue una serie de principios claves, identificados y compartidos por profesionales de las cuatro entidades durante un grupo de trabajo, y que han sido destacados por la literatura por su eficacia para la activación, como mostrar empatía y simpatía, transmitir una visión de cambio, romper la jerarquía entre la persona que recibe apoyos y el profesional, o crear una dinámica de grupo positiva entre participantes, en lugar del uso de sanciones u otras estrategias coercitivas (Grandia, La Grouw y Kruijen, 2020).

5.3. Inserción laboral

Este apartado profundiza en lo que puede considerarse el resultado más importante del programa desde la perspectiva de sus objetivos, la inserción laboral de las personas participantes, entendida como la contratación por cuenta ajena o la obtención de un empleo por cuenta propia.

Se responden las siguientes preguntas:

- ▶ ¿Cuántas personas desempleadas e inactivas logran insertarse?
- ▶ ¿Cuál es la tasa media de inserción por participantes?
- ▶ ¿Cuáles son las características de la inserción laboral, en cuanto al tipo de jornada, tipo y duración de los contratos?
- ▶ ¿Cuáles son las vías para inserción laboral?
- ▶ ¿Cuáles son los factores críticos para la inserción laboral de las personas participantes?

5.3.1. Resultados en cifras

→ En conjunto, el programa ha logrado la inserción laboral de 145.947 personas, lo que representa un 33,8% del total de participantes en situación de desempleo o inactividad, una cifra elevada teniendo en cuenta el perfil de vulnerabilidad, y con ello de baja empleabilidad

Del total de participantes en los programas, 448.839, la gran mayoría (96,0%, 431.176) partían de una situación de desempleo o inactividad. De estas, 145.947 (33,8%) han conseguido al menos una inserción laboral. **El porcentaje de inserción es ligeramente mayor entre quienes partían de una situación de desempleo (34,3%) frente a quienes partían de una situación de inactividad (32,4%).**

Tabla 14. Inserción laboral por participantes y participaciones según la situación laboral previa

a) Número de personas participantes

Situación profesional previa	Participantes	Consiguen un empleo	Porcentaje
Desempleo	320.588	110.074	34,3%
Inactividad	110.588	35.873	32,4%
Total	431.176	145.947	33,8%

b) Número de participaciones

Situación profesional previa	Participaciones	Consiguen un empleo	Porcentaje
Desempleo	458.311	140.712	30,7%
Inactividad	124.780	37.226	29,8%
Total	583.091	177.938	30,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.

Desde la perspectiva de las participaciones, el programa ha facilitado un total de 177.989 inserciones laborales, lo que representa el 30,5% de las participaciones de personas inactivas o desempleadas. Como puede observarse, este dato es notablemente mayor que el número de participantes que consiguen insertarse. Combinando ambos datos de inserción, de participantes que logran al menos una inserción (145.947) y de participaciones que conducen a una inserción (177.938), se deduce que, **en promedio, cada participante que logra insertarse lo hace 1,2 veces a lo largo de su participación en el programa.**

Por sexo, se observa que el programa ha tenido una mayor capacidad de inserción entre mujeres que entre hombres. Del total de 235.114 mujeres que se encontraban en una situación de inactividad o desempleo, un 35,6%, 83.745, han obtenido un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación. En cambio, del total de 195.915 hombres que se encontraban en una situación de inactividad o desempleo, un 31,7%, 62.186, han logrado una inserción laboral.

Tabla 15. Inserción laboral de participantes únicos por sexo

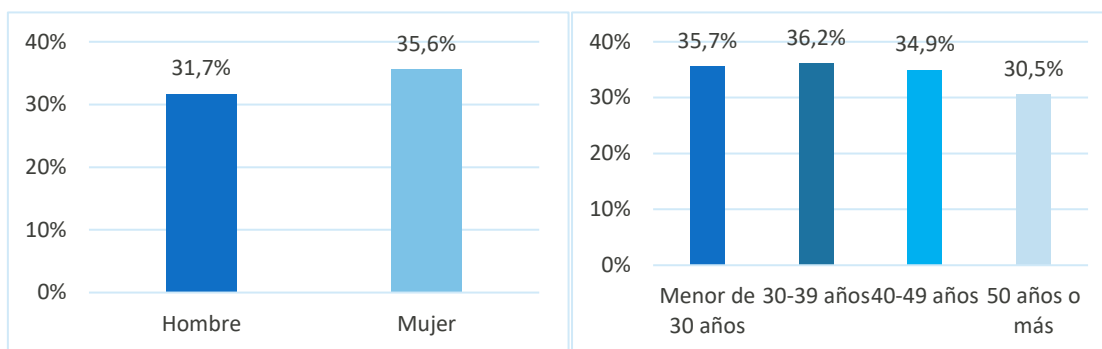
Indicador	Hombre	Mujer	Total
CR04-Participantes (desempleados, CO01, e inactivos, CO03) que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	62.186	83.745	145.931
Sobre grupo objetivo	31,7%	35,6%	33,9%
Grupo Objetivo (Participantes en inactividad o desempleo)	195.915	235.114	431.029

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales. Nota: Téngase en cuenta que la suma de los valores desagregados por sexo o edad puede variar ligeramente respecto a los valores totales, debido a que hay casos para los que no se cuenta con información sobre estas variables descriptivas de desagregación.

→ **La eficacia del programa es mayor entre mujeres y personas entre 30 y 39 años, quienes presentan una tasa de inserción laboral superior a la media, demostrando una elevada capacidad del programa para favorecer la inserción de grupos con mayores tasas de desempleo**

Según el sexo, los datos muestran que las mujeres tienen una tasa de inserción laboral superior a la de los hombres: **el 35,6% de las mujeres desempleadas o inactivas obtuvieron un empleo tras su participación, frente al 31,7% de los hombres**. El programa tiene mayor capacidad para insertar a mujeres, especialmente si se tiene en cuenta que la tasa de desempleo entre mujeres a nivel nacional durante el periodo fue considerablemente superior a la de los hombres (17,1% frente a 13,6%). **Por grupos de edad, la tasa de inserción laboral disminuye a medida que aumenta la edad**, siendo la mayor tasa entre personas entre 30 y 39 años (36,2%) y la menor entre participantes de 50 años o más (30,5%). Nuevamente, esto evidencia la capacidad del programa para favorecer la inserción juvenil, especialmente en un contexto de altas tasas de desempleo juvenil: 32,0% para el grupo de 20 a 24 años y 20,6% para el de 25 a 29 años, frente a una media general del 15,2%²².

Gráfico 8. Porcentaje de participantes que obtienen una inserción laboral, por sexo (izquierda) y edad (derecha)

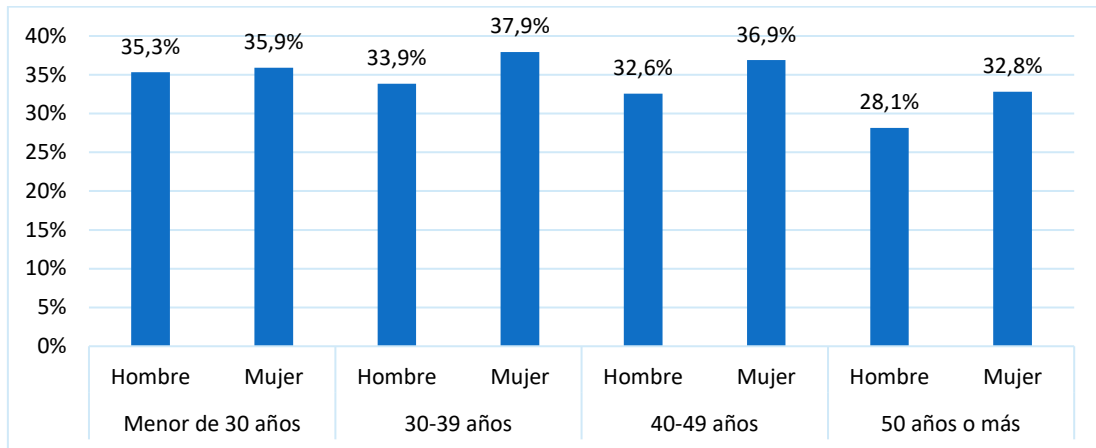


Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales. El porcentaje se refiere a CR04-Participantes (desempleados, CO01, e inactivos, CO03) que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación, tomando el dato de participantes únicos.

²² Tasa de desempleo promedio del periodo 2016-2023. Fuente: Encuesta de Población Activa. EPA.

El análisis combinado de las dimensiones de sexo y edad nos muestra aún una mayor profundidad en las diferencias de la capacidad de inserción del programa según el perfil de las personas. Las diferencias entre sexos en las personas participantes más jóvenes (menores de 30 años) son casi inexistentes, pero se empiezan a notar después de los 30 años. La mayor tasa de inserción se obtiene en mujeres de edad media, de 30 a 49 años, con valores del 37,9% y el 36,9% respectivamente. En cambio, la menor capacidad de inserción del programa tiene lugar entre hombres de 50 años o más, que se sitúa casi cinco puntos por debajo de la tasa de inserción de mujeres del mismo grupo de edad (28,1% frente a 32,8%).

Gráfico 9. Porcentaje de participantes que obtienen una inserción laboral, por sexo y edad

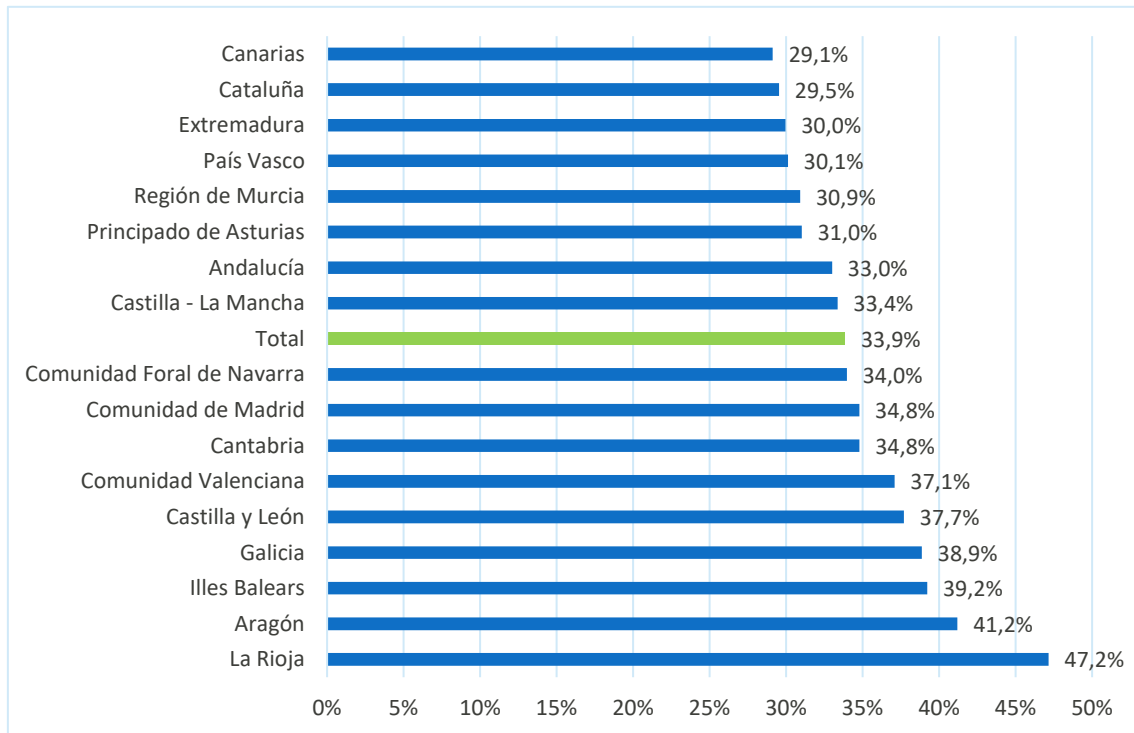


Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales. El porcentaje se refiere a CR04-Participantes (desempleados, CO01, e inactivos, CO03) que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación, tomando el dato de participantes únicos.

→ **La capacidad del programa para insertar a las personas en el mercado de trabajo varía entre regiones, aunque no parece estar relacionada con la situación laboral regional, sino más bien con el nivel educativo de las personas participantes.**

Por comunidades autónomas se observan diferencias significativas en las tasas de inserción laboral, desde valores superiores al 40% en La Rioja o Aragón, hasta cifras inferiores al 30% en Canarias o Cataluña.

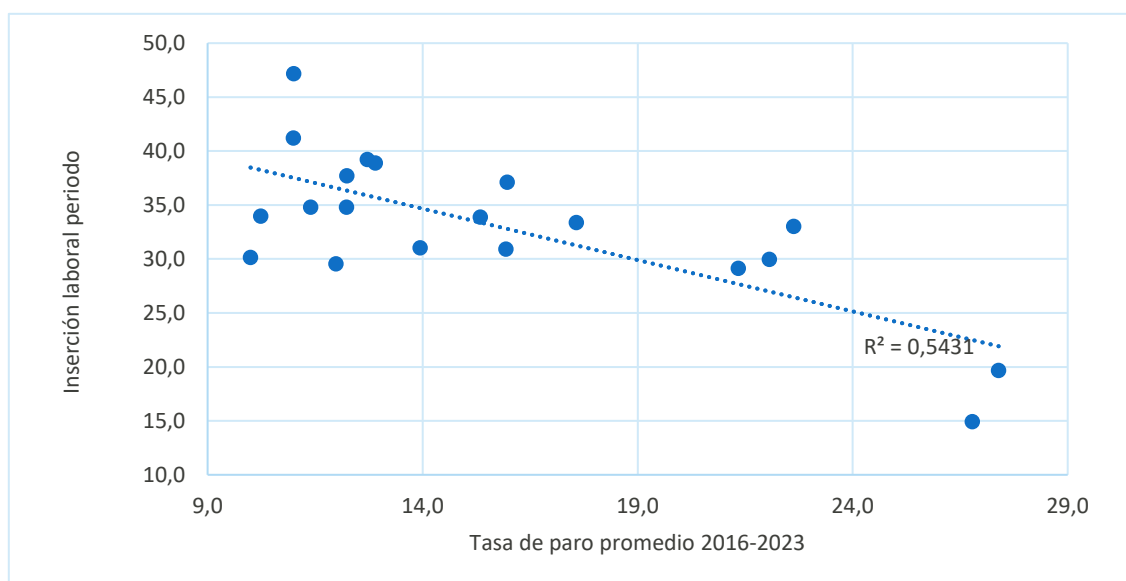
Gráfico 10. Porcentaje de participantes que obtienen una inserción laboral, por comunidad autónoma



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales. El porcentaje se refiere a CR04-Participantes (desempleados, CO01, e inactivos, CO03) que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación, calculado sobre participantes únicos. No se incluyen los datos de Ceuta y Melilla por ser atípicos debido a su dimensión.

Las diferencias en la tasa de paro promedio de las comunidades autónomas durante el periodo 2016-2023 no explican las diferencias en la tasa de inserción laboral que alcanza el programa en las diferentes regiones. Por poner un ejemplo, la tasa de inserción laboral del programa en el País Vasco (30,1%) es inferior a la lograda en Andalucía (33,0%), a pesar de que la tasa de desempleo de Andalucía ha sido más del doble que en el País Vasco durante el periodo 2016-2023 (22,6% en Andalucía frente a 10,0% en el País Vasco). Esto muestra que **el programa es capaz de lograr resultados comparables incluso en las regiones con un mercado laboral más adverso**. Estas diferencias en la tasa de inserción entre comunidades autónomas, que van más allá de las diferencias del dinamismo laboral entre regiones, ponen de manifiesto la importancia de otros factores, entre los que pueden estar la composición sectorial de cada región o cooperación con mayor o menor fluidez con el tejido productivo local.

Gráfico 11. Tasa de inserción laboral y tasa de desempleo anual por Comunidades autónomas, promedio del periodo 2016-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales y Encuesta de Población Activa (INE).

Se observa cierta **relación positiva entre la tasa de inserción laboral y el nivel educativo** de las personas participantes, logrando valores superiores al 45% entre participantes con doctorado, maestría o FP de grado superior (no obstante, esta tendencia no se mantiene entre participantes con licenciatura). Esto apunta a la importancia de reforzar la educación como vía para mejorar la inserción laboral de personas en situación de vulnerabilidad, y al tiempo de vincular la formación con las demandas del mercado laboral.

5.3.2. Características de la inserción laboral

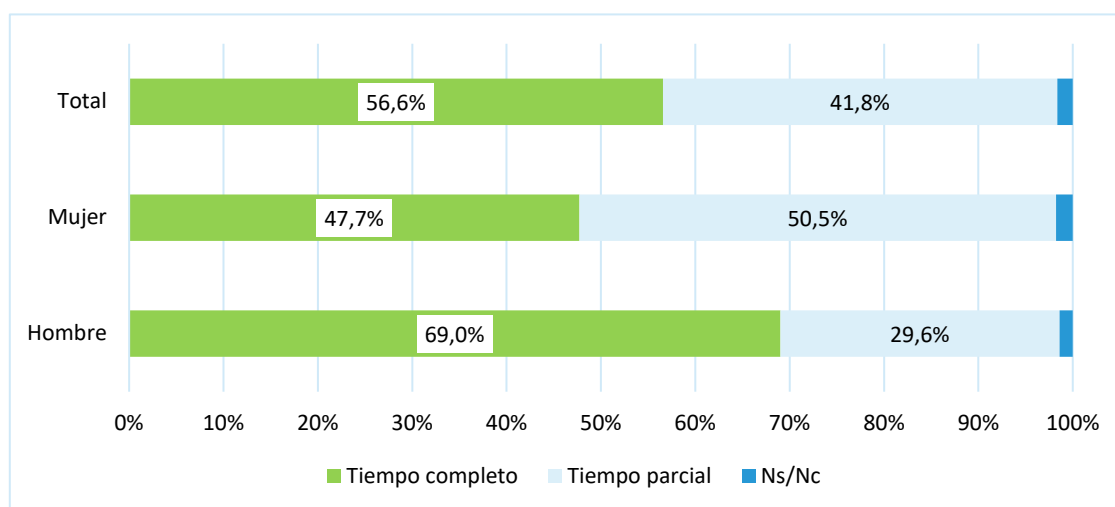
→ **Tipo de jornada: Algo más de la mitad de las personas que logran una inserción laboral lo hacen a tiempo completo (56,6%), mientras que el 41,8% son a tiempo parcial**

El hecho de que la mayoría de las participaciones²³ que obtienen una inserción laboral sean a tiempo completo (56,6%) puede considerarse un aspecto positivo, dado que una jornada completa conlleva mayor nivel de ingresos y, por tanto, ofrece más posibilidades para superar situaciones de pobreza. Sin embargo, estas cifras se encuentran por debajo del promedio de personas ocupadas a jornada completa en la economía española durante el periodo 2016-2023, que fue del 85,7%²⁴.

²³ En este apartado se ofrecen datos a nivel de participación y no de participantes únicos, como se ha realizado en los anteriores, dado que las variables de análisis, como tipo de jornada o contrato, se centran en las inserciones.

²⁴ Fuente: Encuesta de Población Activa. INE.

Gráfico 12. Características de la inserción laboral por tipo de jornada y sexo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales. Nota: Se muestran datos de inserciones, no de participantes únicos.

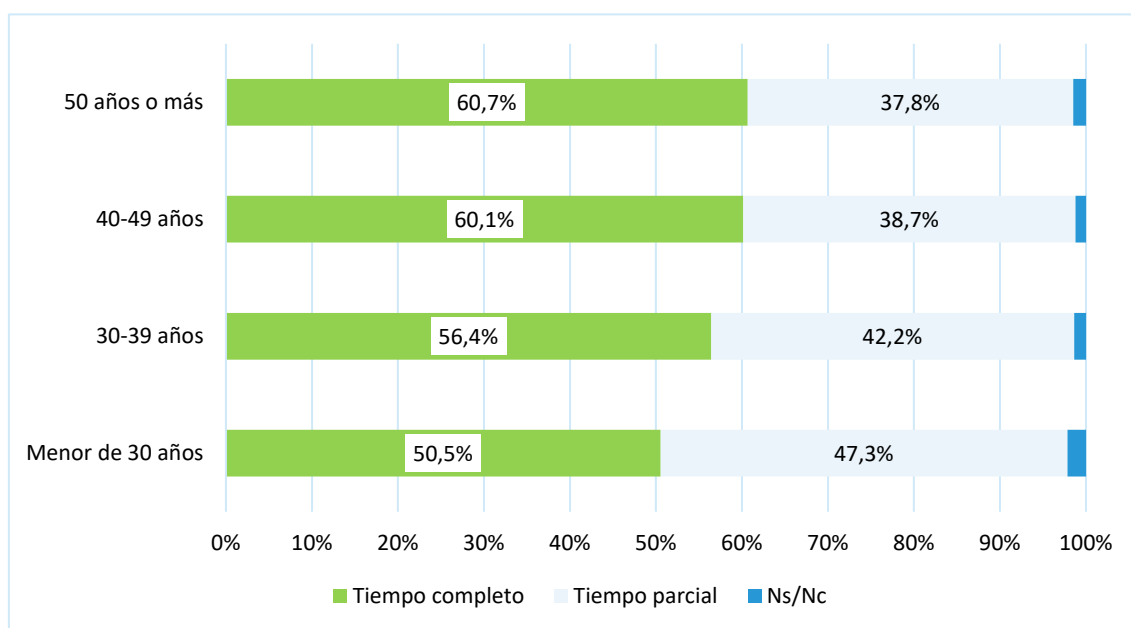
Por sexo, **los hombres logran una inserción laboral a jornada completa con mucha mayor frecuencia que las mujeres, 7 de cada 10 hombres frente a algo menos de 5 de cada 10 mujeres**. Esta diferencia también tiene lugar en el mercado laboral de España, donde el porcentaje de hombres ocupados que trabajan a jornada completa en el periodo fue del 93,1% y de mujeres el 77,0%²⁵. **La brecha de género en la inserción laboral de participantes del programa es algo mayor que en el conjunto de la economía, 21,6 puntos porcentuales frente a 16,1.**

Por edad las diferencias en la duración de la jornada son menos pronunciadas que por sexo, aunque la tendencia es que, **a mayor edad, mayor es el porcentaje de personas que logran una inserción laboral a tiempo completo**. Esta relación entre edad y parcialidad en el empleo también se observa en el conjunto del mercado laboral, existiendo un incremento del porcentaje de ocupados a jornada completa de los 16 a los 34 años, edad a partir de la cual los porcentajes se estabilizan durante el resto de la vida laboral.

Por nivel educativo se observan una tendencia a una mayor prevalencia de la jornada completa entre quienes tienen niveles educativos más bajos en comparación con los niveles más altos.

²⁵ Fuente: Encuesta de Población Activa. INE. Promedio calculado a partir de los porcentajes anuales de ocupados por tipo de jornada y sexo en el periodo 2016-2023.

Gráfico 13. Características de la inserción laboral por tipo de jornada y edad



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.

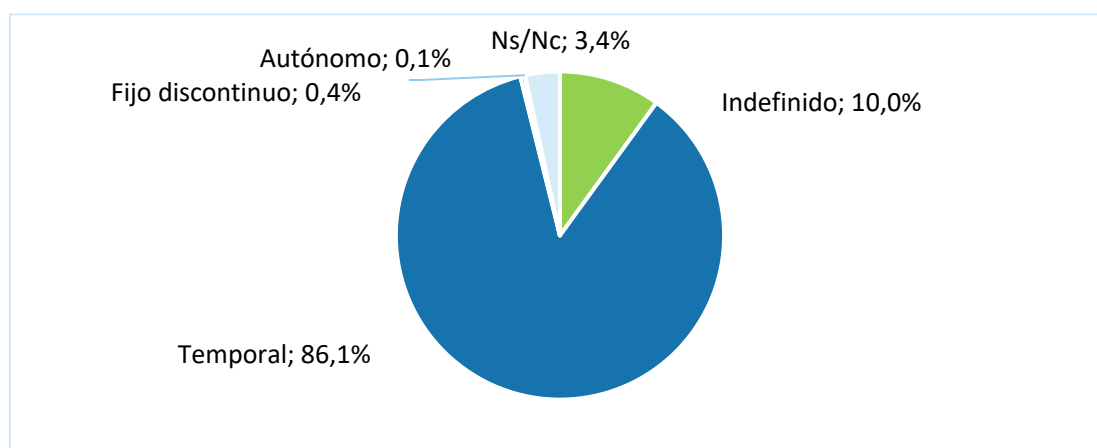
→ **Tipo y duración del contrato: El 86,1% de las personas que logran una inserción laboral lo hace mediante un contrato temporal y dos tercios mediante contratos que no superan los tres meses de duración**

El porcentaje de contratos temporales es muy superior al conjunto del mercado laboral (24,2% en promedio en el periodo 2026-2023²⁶). Sin embargo, es importante tener en cuenta que ambas cifras reflejan realidades distintas. El dato del conjunto del mercado laboral agrupa a trabajadores que llevan años trabajando y por tanto muchos han logrado una situación estable en el empleo tras varios años, mientras que el dato de participantes del programa se refiere a trabajadores que han logrado una incorporación reciente al mercado laboral desde una situación de desempleo o de inactividad. Además, las personas participantes del programa parten de una situación de vulnerabilidad.

Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta que el programa trabaja con grupos vulnerables, también resulta relevante que aproximadamente **una de cada diez personas que logra insertarse lo haga mediante un contrato indefinido**, lo que representa un avance significativo hacia la estabilidad laboral.

²⁶ Fuente: Encuesta de Población Activa. INE. Promedio calculado a partir de los porcentajes anuales de ocupados por tipo de jornada y sexo en el periodo 2016-2023. Esta cifra es por tanto superior a la tasa de temporalidad actual, 15,9%, fruto de los efectos de la última reforma laboral, aprobada por el [Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo](#).

Gráfico 14. Inserción laboral por tipo de contrato



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.

El patrón de inserción por tipo de contrato cambia de forma nítida tras la Reforma Laboral de 2021 (RDL 32/2021)²⁷, que suprimió el contrato de “obra y servicio” y restringió la temporalidad a dos supuestos (circunstancias de la producción y sustitución), orientando la contratación hacia el indefinido y el fijo-discontinuo. En el periodo previo (2016–2021) la inserción se realizaba casi íntegramente mediante contratos temporales, representando el 93,1% en promedio anual de los contratos, frente solo un 3,8% de indefinidos. Desde 2022, la temporalidad cae al 73,0% en 2022 y al 66,3% en 2023, mientras que el porcentaje de contratos indefinidos sube al 21,5% y al 27,4%.

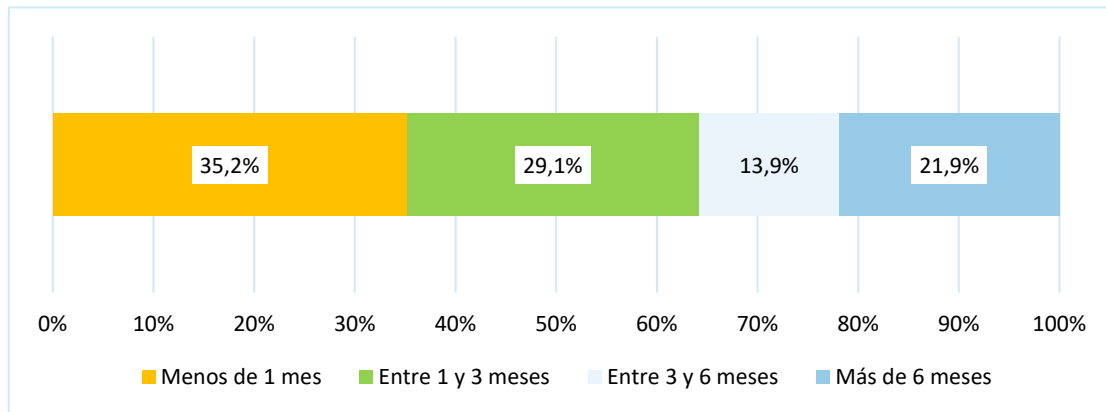
→ **Duración: la mayoría de las inserciones laborales se producen a través de contratos temporales de corta duración, que normalmente funcionan como una vía de entrada al empleo y facilitan el acceso posterior a contratos más estables**

Aproximadamente un tercio de las personas que logran una inserción laboral lo hacen a través de un contrato temporal de menos de un mes de duración, y casi otro tercio de entre uno y tres meses. Solo un **poco más de un quinto (21,9%) logra insertarse mediante un contrato de más de 6 meses de duración.**

La duración de estos contratos suele constituir una vía de entrada a las empresas, permitiendo posteriormente acceder a contratos de mayor estabilidad. Por ejemplo, en el sector del comercio al por menor es frecuente que las personas participantes tengan su primera experiencia laboral en la empresa mediante contratos temporales en determinadas épocas del año, como verano o navidad. Esta experiencia inicial facilita el acceso a otras oportunidades laborales dentro de la misma empresa.

²⁷ [Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo](#).

Gráfico 15. Características de la inserción laboral por duración del contrato de trabajo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.

→ **Diferencias por sexo: no se observan grandes diferencias por sexo en el tipo de contrato, aunque los hombres suelen acceder a contratos de duración media más larga que las mujeres**

El porcentaje de mujeres que acceden a un contrato indefinido es ligeramente superior al de los hombres (10,7% frente a 10,2%), mientras que los hombres acceden marginalmente más a contratos temporales (87,1% frente a 86,5%). No obstante, aunque la temporalidad sea similar, los hombres tienden a insertarse mediante contratos de duración media más larga que las mujeres.

En comparación, en el conjunto del mercado laboral, la diferencia por sexo es mayor: en promedio, el 77,1% de los hombres y el 74,3% de las mujeres contaban con un contrato indefinido, lo que representa una brecha de género de 2,8 puntos porcentuales.

Gráfico 16. Inserción laboral por tipo de contrato y sexo

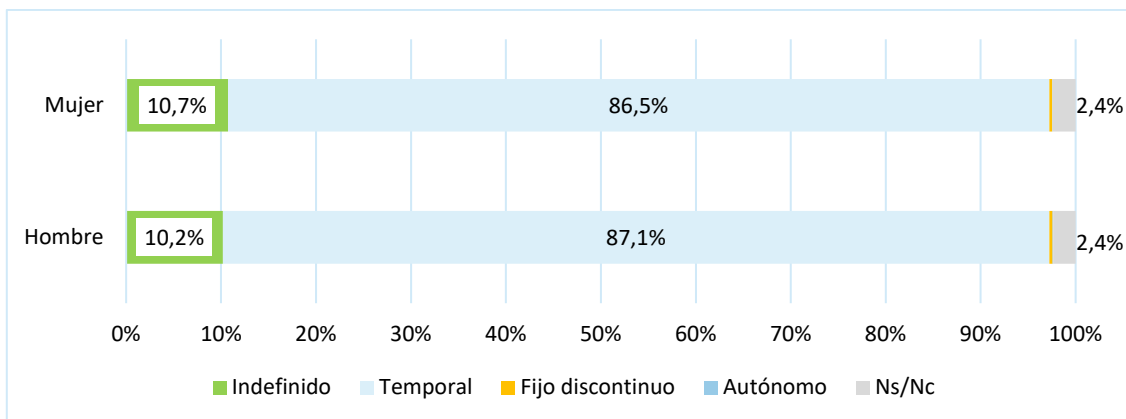
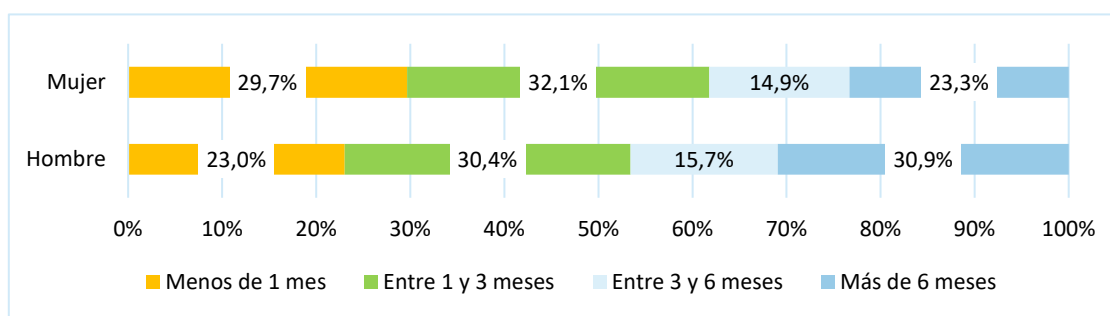


Gráfico 17. Inserción laboral por duración del contrato y sexo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.

→ **Ocupación: La inserción laboral abarca una gran diversidad de ocupaciones. No obstante, las más frecuentes se concentran en servicios de baja cualificación y tareas elementales**

Destaca el personal de limpieza (18,6%), los empleos en hostelería (camareros/as, ayudantes de cocina y preparadores/as de comidas rápidas, 10,2%) y los vendedores/as en tiendas y almacenes, reponedores (7,6%). Estas tres actividades (**limpieza, comercio y hostelería**), **representan más de un tercio de las inserciones (36,4%)**, lo que es coherente con la alta tasa de temporalidad descrita previamente y con la práctica frecuente de las empresas de estos sectores de recurrir a las entidades para cubrir necesidades de personal temporal en determinados períodos o ante situaciones de incapacidad temporal.

Tabla 16. Ocupaciones más frecuentes de los empleos conseguidos

Ocupación	Porcentaje
Personal de limpieza	18,6%
Camareros, ayudantes de cocina y preparadores de comidas rápidas	10,2%
Vendedores en tiendas y almacenes, reponedores	7,6%
Peones de las industrias manufactureras	6,0%
Trabajadores de los cuidados personales a domicilio	5,5%
Peones agrícolas y trabajadores cualificados en huertas, invernaderos, viveros y jardines	4,5%
Peones del transporte de mercancías y descargadores	3,2%
Conserjes y supervisores de mantenimiento de edificios	2,3%
Empleados domésticos	2,2%
Cajeros y taquilleros (excepto bancos)	2,2%
Teleoperadores	1,7%
Empleados administrativos con tareas de atención al público no clasificados bajo otros epígrafes	1,5%
Operadores de máquinas de lavandería y tintorería	1,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales. Las ocupaciones mostradas en la tabla agrupan el 66,8% del total.

La inserción refleja, en cierto modo, las características del mercado laboral español, en el que el sector del comercio al por menor (excepto de vehículos de motor y motocicletas) concentró el 9,1% del empleo total, el sector de la hostelería el 8,3% y la industria manufacturera el 12,0% en el año 2023²⁸. Más allá de la caracterización sectorial, la concentración en ocupaciones de baja cualificación también está relacionada con el bajo nivel educativo de las personas participantes y su situación de vulnerabilidad. Si bien, las entidades realizan esfuerzos para insertar a participantes en puestos de mayor nivel y cualificación, las empresas reportan que los candidatos que contratan para puestos más cualificados no suelen recurrir a una entidad social para encontrar empleo.

Se observan importantes diferencias en la composición por sexo de las ocupaciones más frecuentes, mostrando una fuerte segregación en el acceso al mercado laboral. Muchas de las ocupaciones más frecuentes están altamente feminizadas. El 76,7% del personal de limpieza corresponde a mujeres, que son también una mayoría en ocupaciones muy frecuentes como camareros, ayudantes de cocina y preparadores de comidas rápidas (63,0% mujeres), vendedores en tiendas y almacenes, reponedores (69,6% mujeres), trabajadores de los cuidados personales a domicilio (93,2% mujeres), empleados domésticos (95,7% mujeres), cajeros y taquilleros (excepto bancos, 80,5%) o empleados administrativos con tareas de atención al público (73,7% mujeres). Los hombres en cambio destacan en ocupaciones como peones de las industrias manufactureras (55,9%), peones agrícolas y trabajadores cualificados en huertas, invernaderos, viveros y jardines (54,1%), peones del transporte de mercancías y descargadores (73,0%) u operadores de máquinas de lavandería y tintorería (60,5%).

Tabla 17. Ocupaciones más frecuentes de los empleos conseguidos por sexo

Ocupación	% Total	Hombre (%)	Mujer (%)	Hombre (nº)	Mujer (nº)
Personal de limpieza	18,6%	23,3%	76,7%	9.986	32.791
Camareros, ayudantes de cocina y preparadores de comidas rápidas	10,2%	37,0%	63,0%	8.623	14.712
Vendedores en tiendas y almacenes, reponedores	7,6%	30,4%	69,6%	4.863	11.110
Peones de las industrias manufactureras	6,0%	55,9%	44,1%	7.652	6.030
Trabajadores de los cuidados personales a domicilio	5,5%	6,8%	93,2%	377	5.141
Peones agrícolas y trabajadores cualificados en huertas, invernaderos, viveros y jardines	4,5%	54,1%	45,9%	5.610	4.767
Peones del transporte de mercancías y descargadores	3,2%	73,0%	27,0%	5.361	1.983
Conserjes y supervisores de mantenimiento de edificios	2,3%	39,7%	60,3%	2.090	3.170
Empleados domésticos	2,2%	4,3%	95,7%	221	4.876
Cajeros y taquilleros (excepto bancos)	2,2%	19,5%	80,5%	977	4.038
Teleoperadores	1,7%	34,0%	66,0%	1.356	2.629
Empleados administrativos con tareas de atención al público no clasificados bajo otros epígrafes	1,5%	26,3%	73,7%	910	2.548
Operadores de máquinas de lavandería y tintorería	1,3%	60,5%	39,5%	1.783	1.165

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.

²⁸ Fuente: Encuesta de Población Activa. INE. Datos de 2023 a nivel nacional.

5.3.3. Vías para la inserción laboral

¿Cómo consiguen las personas participantes insertarse en el mercado de trabajo?

Principalmente a través de las siguientes vías:

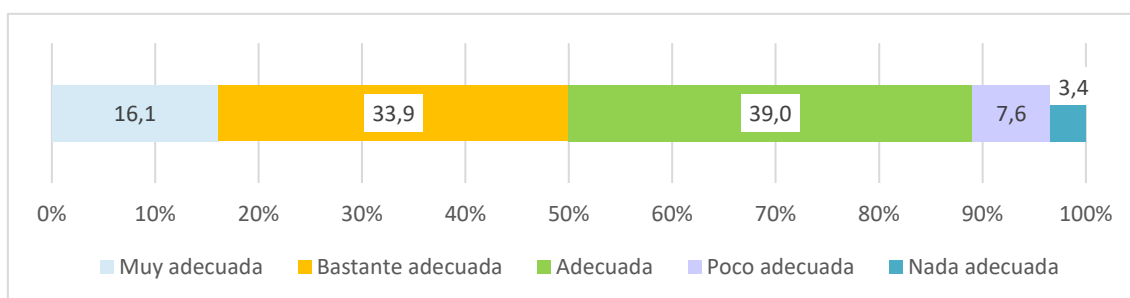
1. **Autocandidatura.** La activación de las personas participantes y la adquisición de habilidades para la búsqueda de empleo les facilita encontrar ofertas de trabajo acordes a su perfil y sus intereses y multiplica sus posibilidades de encontrar un empleo. Muchos participantes consiguen un empleo por sí mismos gracias a este impulso inicial de las entidades.
2. **Programas de prácticas (formación directa a un oficio).** Consisten en una formación para un oficio concreto (por ejemplo, panadero o carnicero) durante de 2 o 3 semanas, seguidos por 2 o 3 meses de periodo de prueba en una empresa que dan lugar a la oportunidad de incorporarse de manera estable si los resultados son adecuados. Esta modalidad tiene una alta inserción laboral ya que la formación se realiza acorde con las necesidades de empresas de cubrir personal en oficios concretos.
3. **Intermediación entre entidades y empresas.** Las empresas solicitan a menudo trabajadores a las entidades para cubrir sus necesidades, describiendo los requisitos de los puestos a cubrir, a lo que las entidades responden con una serie de candidatos que consideran adecuados. Esta vía es muy común para la contratación de posiciones temporales y en algunas empresas es una práctica habitual para cubrir necesidades de personal en determinadas épocas del año, pudiendo contratar a 100 o 200 personas de forma anual por esta vía. Las empresas valoran la agilidad de las entidades, especialmente cuando se trata de una necesidad de personal sobrevenida derivada de una incapacidad temporal, en comparación con otros recursos similares, como las empresas de trabajo temporal o los servicios públicos de empleo.
Tras la contratación tiene lugar un seguimiento por parte de la entidad tanto con el participante como con la empresa. Si el rendimiento de la persona es adecuado esta experiencia puede dar lugar a una oferta de incorporación a la plantilla más adelante, siendo por tanto también una vía de reclutamiento de personal para las empresas.
4. **Trabajo en las propias entidades.** Algunas personas participantes de los programas terminan trabajando en las propias entidades, en puestos de administración o incluso como orientadoras.

Es importante considerar que las vías hacia la inserción laboral son complejas en la práctica. Lejos de ser lineales, las trayectorias de las personas participantes suelen incluir múltiples entradas y salidas del mercado laboral. Una misma persona puede acceder inicialmente a un empleo temporal por una vía, regresar a una situación de desempleo y reincorporarse al trabajo por otra vía, hasta lograr una situación laboral más estable, participando además en algún programa formativo entre medias. La precariedad del mercado laboral y la personalización de los itinerarios generan gran variabilidad en las trayectorias hacia el empleo.

5.3.4. Claves del éxito y obstáculos

¿Qué explica que los programas logren estos resultados en la inserción laboral? Detrás de los resultados evidenciados se encuentra que la mayoría de las empresas (89%) considera que los perfiles de las personas participantes se ajustan adecuadamente a sus necesidades.

Gráfico 18. Valoración de la adecuación de los perfiles de las personas participantes por parte de las empresas



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario implementado a empresas.

Los **resultados en términos de inserción laboral y la satisfacción de las empresas** se explican por la forma de trabajar de los programas

1. **Calidad del proceso de activación y orientación profesional, en el que se presta mucha atención a la parte emocional y al desarrollo personal.** El proceso de activación y orientación profesional es una pieza clave de la metodología de trabajo de las entidades, a la que se presta más atención que en otros servicios similares de carácter más general. Ambos procesos sirven para definir un objetivo personal, destinado a mejorar la situación de la persona en el largo plazo, lo que repercute positivamente en su **motivación para el empleo**. Es una característica clave de este proceso como ya se ha explicado.

La motivación es una clave para la empleabilidad. Las empresas manifiestan que la actitud hacia el empleo de las personas que han pasado por estos programas es más favorable que la media de las candidaturas que encuentran en el mercado laboral abierto. **Un 64,4%** (Gráfico 26) **de las empresas encuestadas considera que el programa promueve actitudes positivas hacia el trabajo**, como una mayor motivación, ilusión, responsabilidad o una mayor profesionalidad en la forma de trabajar.

Al mismo tiempo, la adquisición de competencias básicas es clave para el éxito. **Un 61,0%** **de las empresas encuestadas considera que las entidades aportan competencias básicas que son esenciales para la empleabilidad de las personas participantes.** En este sentido, el apoyo emocional y el desarrollo de habilidades comunicativas facilitan la integración en los equipos, reduciendo, por ejemplo, la ansiedad que puede generar el contacto con compañeros/as de trabajo que puede derivar en situaciones de pérdida del empleo. **Un 45,8%** **de las empresas afirman que el programa aporta habilidades comunicativas a las personas que facilitan la organización del trabajo y su integración en el equipo.**

Por otra parte, la sinceridad también es una característica importante del proceso de orientación, por ejemplo, comunicar a las personas con claridad y respeto la importancia de elegir la vestimenta para una entrevista de trabajo.

2. **Apoyos integrales para realizar los itinerarios.** Las entidades procuran **que la persona reciba apoyos de manera integral, es decir, en todos aquellos ámbitos de su vida en los que resulte necesario.** Estos apoyos incluyen cuando es posible ayudas a la vivienda, al pago de facturas de suministros o alimentos, abono transporte, asesoramiento

jurídico para solucionar dificultades con la residencia o apoyo psicológico para casos más complejos.

Estos apoyos, juegan un papel clave en el éxito de los itinerarios, al evitar situaciones de urgencia social que pueden derivar en un abandono de la intervención, además de contribuir a crear un vínculo de confianza y reforzar su motivación.

Para ello **las entidades ofrecen directamente recursos a las personas al tiempo que las derivan a otros sistemas de apoyo**, como los servicios públicos de empleo o los servicios sociales. Desde los servicios sociales es frecuente reforzar el acompañamiento y la intervención social continuada durante el itinerario de inclusión, dar apoyo en el ámbito personal, familiar o escolar, además de ofrecer ayudas económicas para atender situaciones de urgencia social o reducir la pobreza.

- 3. Seguimiento y acompañamiento durante la inserción laboral.** La intervención no finaliza el primer día en que una persona participante se incorpora a un puesto de trabajo, sino que continúa más allá. Por una parte, las entidades ofrecen asesoramiento a las personas sobre dudas relacionadas con su experiencia laboral, como cuestiones de contratos, velando por una posible vulneración de derechos laborales. Por otra parte, las entidades escuchan a las empresas sobre posibles problemas y eventualidades que puedan surgir, tratando de mediar para evitar que un conflicto o desencuentro derive en un abandono o en un despido, y asesoran a las empresas para adaptar el puesto de trabajo a las necesidades de personas con discapacidad, por ejemplo, para facilitar la accesibilidad a personas con problemas de movilidad.

Este seguimiento y acompañamiento es muy valorado tanto por participantes como por las empresas. El 60,2% de las empresas consideran que una de las principales aportaciones de las entidades a la empleabilidad de las personas participantes es el **acompañamiento, orientación y seguimiento continuos**, incluso una vez que la inserción laboral tiene lugar, que se traduce en apoyo en los momentos en los que surgen dificultades, algo que no sucede cuando la personas son contratadas por otras vías.

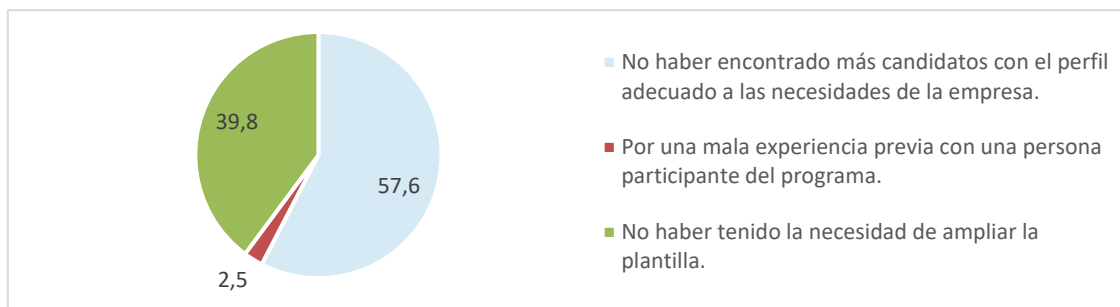
- 4. Respuesta a las necesidades de personal de las empresas.** Las entidades llevan a cabo una importante labor de prospección en el territorio, creando alianzas con las empresas que se materializan en relaciones de cooperación estables que duran años. Esta relación es fruto de un trabajo continuado, profesional y honesto por parte de las entidades y se traduce en la derivación de oportunidades de trabajo desde las empresas a las entidades, así como en la cooperación para la creación conjunta de programas de formación directa en un oficio con prácticas en empresa.

Un 50,8% de las empresas encuestadas valora positivamente el apoyo técnico por parte de la entidad para identificar perfiles adecuados y un 55,1% considera que las entidades aportan conocimientos y habilidades técnicas adaptadas a las necesidades de las empresas.

- 5. Dimensión y continuidad de los programas.** Esta capacidad de responder a las necesidades de talento de las empresas necesita de una escala mínima para poder contar con un número suficiente de participantes entre los que encontrar candidatos/as adecuados/as. Al mismo tiempo, el desarrollo de alianzas entre las entidades y las empresas necesita de una estabilidad y una continuidad en los programas y en el personal, lo que no habría sido posible sin el apoyo financiero a través del marco del Fondo Social Europeo durante estos 25 años.

No obstante, a pesar de la satisfacción de las empresas con la adecuación de las personas candidatas, lo cierto es que casi **6 de cada 10 empresas reportan también no haber encontrado candidatas con el perfil adecuado a sus necesidades**. Esto está relacionado con el proceso de creciente especialización actual en el mercado de trabajo, que demanda cada vez más competencias técnicas certificadas para muchos puestos, en un contexto donde las vacantes son cada vez más frecuentes y los recursos humanos más deficitarios, lo que llama la atención sobre la necesidad de incrementar el peso de la formación del programa.

Gráfico 19. Principal motivo por el que las empresas no contratan a más participantes



Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario implementado a empresas.

Al mismo tiempo esta evaluación ha identificado una serie de obstáculos para la inserción sociolaboral de las personas participantes:

- **Precariedad del mercado laboral y encarecimiento de la vivienda.** Más allá de la eficacia del trabajo de las entidades para lograr la inserción laboral de personas vulnerables la realidad es que el mercado laboral tiene todavía una importante precariedad, donde la temporalidad y los salarios bajos son problemas frecuentes especialmente en los empleos que consiguen los programas. Esta precariedad se suma a una situación de encarecimiento general de la vivienda, lo que reduce la capacidad del programa de reducir la pobreza por la vía de la inserción laboral.
- **Creciente complejidad del mercado laboral.** La doble transición digital y medioambiental están transformando las ocupaciones a gran velocidad, plantea más dificultades a los equipos de orientación y prospección de las entidades para conocer en mayor detalle todas las oportunidades laborales que existen y exige de las personas candidatas cualificación más especializada.
- **Discriminación en el mercado laboral.** A pesar de los importantes avances en los últimos 25 años todavía hay una importante discriminación en el mercado laboral por edad, origen, raza, etnia, género o discapacidad. Si bien ha mejorado la percepción de la sociedad hacia algunos tipos de discapacidad más visibles, existe un fuerte rechazo hacia personas, por ejemplo, con discapacidad psicosocial.
- **Multiculturalidad.** La sociedad española es cada vez más multicultural, lo que representa un reto para la organización de recursos humanos en muchas empresas, que demandan un mayor apoyo por parte de las entidades para la gestión de la diversidad cultural.
- **Lentitud administrativa en extranjería** Por otra parte, la lentitud de la tramitación de los permisos de residencia y la homologación de títulos dificulta la participación en el mercado laboral de muchas personas, incluso la propia participación en el programa de

las personas en situación de urgencia social que carecen de NIE por las demoras en las citas de extranjería.

- **Movilidad.** La disponibilidad de permiso de conducir o vehículo propio tiene un impacto importante en la empleabilidad de las personas, muchas personas vulnerables se enfrentan a obstáculos de movilidad para acceder a determinados puestos en ubicaciones u horarios poco accesibles mediante transporte público.
- **Dificultad para la inserción de casos más complejos.** Existen personas que combinan diferentes causas de vulnerabilidad, como discapacidad, pobreza o la violencia de género, o personas exreclusas o con problemas de adicciones, lo que eleva considerablemente la complejidad para la intervención y limita las posibilidades de acceder a un empleo. En este sentido resulta clave desarrollar una atención teniendo en cuenta la interseccionalidad de los factores, que es diferente a la suma de los factores de vulnerabilidad.

5.4. Formación

La formación es uno de los principales resultados del programa, entendida como **un proceso que facilita la adquisición de conocimientos, habilidades, competencias y actitudes que resultan esenciales para su inserción laboral, como las competencias básicas, digitales o técnicas**. Además, la adquisición de estas competencias contribuye al proceso de crecimiento personal y empoderamiento necesario para la activación de la persona.

Se responde a las siguientes preguntas:

- ▶ ¿Cuántas personas participantes de los programas han iniciado una formación?, de ellas, ¿cuántas han aprobado?, ¿qué porcentaje de las formaciones son formaciones certificadas?
- ▶ ¿Cuál es la duración media de la formación?
- ▶ ¿Qué efecto tiene la formación en la inserción laboral?
- ▶ ¿Qué factores determinan la eficacia de las formaciones?

5.4.1. Resultados en cifras

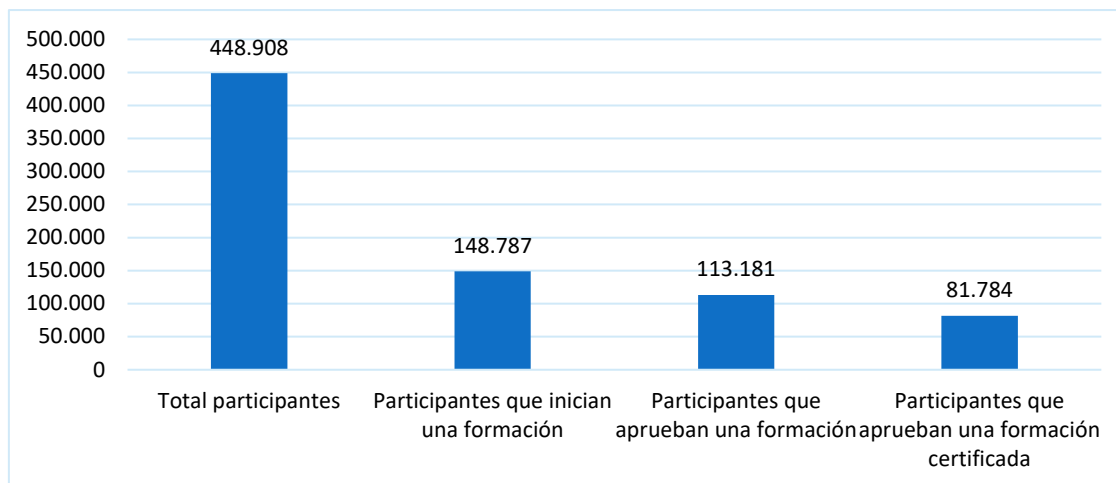
→ **El programa ha logrado mejorar la formación de 113.181 personas, un 25,2% del total de participantes**

Del total de participantes (448.908), 148.787 personas (**33,1%**), **iniciaron una formación**. El hecho de iniciar una formación puede considerarse como un resultado por sí mismo teniendo en cuenta la situación de inactividad y desánimo de la que parten la mayoría de las personas participantes. Así mismo, **tres de cada cuatro personas** (76,1%) que iniciaron una acción formativa, un total de 113.181 participantes, **aprobaron la formación**. Esta cifra representa un 25,2% del total de participantes, es decir, el programa ha logrado mejorar el nivel formativo de uno de cada cuatro participantes. Además, un **72,3% de las personas que logran aprobar**, 81.784 personas, **consiguieron una formación certificada**.

Estos datos suponen que casi un quinto de las personas participantes del programa (el 18,2%) han conseguido mejorar su nivel formativo a través de una formación certificada. Comparativamente, este porcentaje es mucho más elevado que el porcentaje de personas en

desempleo que accedieron a la formación dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados por parte del servicio público de empleo. En 2022, un total de 201.092 participantes cursaron esta formación a nivel nacional, equivalente al 6,7% de las personas en situación de desempleo en dicho año²⁹.

Gráfico 20. Número total de participantes que inician y aprueban una formación.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.

El programa tiene un impacto en la formación más intenso en mujeres. El porcentaje de mujeres que aprueban una formación es del 27,7%, comparado con el 22,1% de hombres. La diferencia entre sexos es particularmente amplia en el porcentaje de participantes que aprueban una formación certificada, alcanzando entre mujeres el 21,8% y entre hombres el 13,8%.

Tabla 18. Principales indicadores de formación, por sexo

	Hombres	Mujeres	Total
Total participantes	201.789	247.019	448.808
Personas que aprueban una formación	44.681	68.496	113.177
Personas con formación certificada	27.886	53.896	81.782
Personas que aprueban una formación (% del total)	22,1%	27,7%	25,2%
Personas con formación certificada (% del total)	13,8%	21,8%	18,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales. Nota: Téngase en cuenta que la suma de los valores desagregados por sexo o edad puede variar ligeramente respecto a los valores totales, debido a que hay casos para los que no se cuenta con información sobre estas variables descriptivas de desagregación.

²⁹ Calculado sobre la cifra de participantes que terminan una acción formativa dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados. Fuentes: Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo y Economía Social y datos de la Encuesta de Población Activa.

- Aunque existen diferencias regionales en el inicio y finalización de la formación, los programas logran motivar a un número significativo de participantes y mantener altas tasas de éxito en todas las comunidades autónomas

Se observan importantes diferencias en el porcentaje de participantes que inician una formación entre las comunidades autónomas. Partiendo de una media del 33,1% en el conjunto del país, la capacidad de los programas de motivar a las personas participantes a iniciar una formación varía desde valores cercanos al **20% en algunas regiones del norte del país (Cantabria, País Vasco o Asturias), hasta cifras cercanas o superiores al 40% en Andalucía, Castilla-La Mancha o Galicia**, las tres regiones en las que existe un número mayor de participantes. A la inversa, esto puede ser también interpretado como que la oferta formativa actúa como una motivación para atraer a más participantes a los programas.

Por otra parte, también se observan diferencias territoriales en las tasas de éxito de la formación. El porcentaje de personas que logran finalizar la formación sobre las que la han iniciado varía desde casi un 90% en Ceuta y Melilla hasta menos de dos tercios en Aragón, Asturias o Castilla y León. No obstante, es importante subrayar que **en todas las comunidades autónomas se logran tasas de éxito considerablemente elevadas teniendo en cuenta el perfil de vulnerabilidad de las personas participantes**, lo que supone de facto un obstáculo para finalizar cualquier tipo de formación al aumentar la probabilidad de que surja cualquier circunstancia que motive su abandono, incluyendo una oportunidad de inserción laboral.

- La duración de la formación varía según sexo, edad y región, siendo más larga entre hombres jóvenes y en algunas comunidades

La duración media de la formación es de 75 horas, siendo algo más elevada entre los hombres (78 horas) que entre las mujeres (74 horas). A su vez, se observa una mayor duración de la formación a medida que disminuye la edad, siendo los más jóvenes el grupo de edad que realiza formaciones de mayor duración (81 horas de media) en contraste con el grupo de mayor edad, que realiza formaciones con una duración media de 70 horas. La duración media de la formación también varía considerablemente por comunidad autónoma, desde una media de 45 horas en La Rioja hasta 94 en Asturias.

5.4.2. Efectos de la formación

- El programa fortalece las competencias básicas, transversales y técnicas: **20% de las personas participantes han mejorado sus competencias básicas y transversales y, un 26,9% sus competencias técnicas, aunque, desde la perspectiva de las empresas hay margen de mejora**

La mayoría de las empresas (61,0%) subraya las competencias básicas como una de las principales aportaciones del programa a la empleabilidad de las personas participantes, y más de la mitad (55,1%) los conocimientos y habilidades técnicas adaptadas a las necesidades de las empresas. La formación impartida por el programa ha permitido **mejorar las competencias básicas y transversales de 89.875 personas durante el periodo, un 20,0% del total de**

participantes, y 120.732 personas **(26,9% del total de participantes) han mejorado sus competencias técnicas**³⁰.

La mejora de las habilidades comunicativas de las personas participantes, que facilitan la organización del trabajo y su integración en el equipo son también valoradas de manera muy positiva por casi la mitad de las empresas encuestadas (45,8%). No obstante, existe un margen de mejora, ya que al mismo tiempo casi un tercio **(30,5%) de las empresas encuestadas considera que la falta de competencias básicas ha sido una barrera** de las personas participantes para integrarse y mantenerse en el puesto de trabajo, y una quinta parte **(25,4%) subraya que la formación técnica estaba poco adaptada a las necesidades del puesto.**

→ **La formación es una pieza clave en el proceso de orientación laboral, 22,8% de participantes mejora sus técnicas de búsqueda de empleo**

Además de mejorar la empleabilidad, **la formación** es también una pieza clave en el proceso de orientación laboral. En primer lugar, **permite comprender un mercado laboral cada vez más complejo y tecnificado**, cubriendo la falta de conocimientos necesarios para la búsqueda de empleo que el sistema educativo no proporciona. **Un 22,8% de participantes** (102.282 en total) **han mejorado sus técnicas de búsqueda de empleo.** Esta formación refuerza la activación de quienes están más alejados del mercado laboral, ayudándoles a recuperar la motivación y la confianza mediante una mejor comprensión del mercado y de las herramientas para buscar trabajo.

La formación también cumple un papel clave como mecanismo de exploración vocacional. Permite que las personas participantes se acerquen a sectores y ocupaciones que antes desconocían, facilitando el descubrimiento de nuevos intereses profesionales y, en algunos casos, impulsando la continuidad formativa hacia ciclos de grado medio o superior. Asimismo, estos espacios formativos favorecen la generación de vínculos y redes de contacto, un efecto indirecto pero relevante que amplía las oportunidades de acceso al empleo.

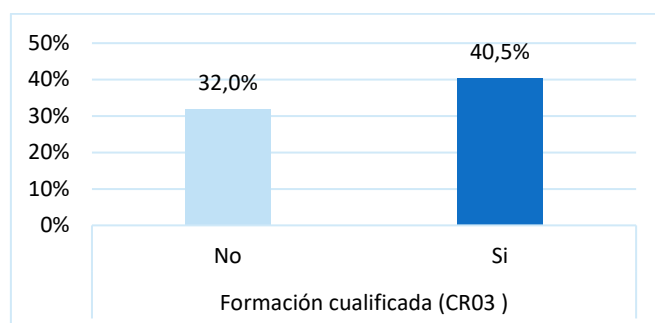
→ **Completar una formación cualificada tiene un efecto positivo en la inserción laboral de las personas participantes. Esta evidencia refuerza la necesidad de ofrecer formaciones más extensas**

La diferencia en la tasa de inserción laboral entre participantes que completan una formación cualificada (40,5%) y quienes no la finalizan (32,0%) es apreciable, aunque limitada. Ello puede explicarse por la corta duración media de estas acciones formativas (75 horas), que, si bien mejoran la empleabilidad, difícilmente generan el impacto que pueden producir titulaciones más extensas capaces de modificar el nivel educativo de la persona. Esta limitación es coherente con la estructura del mercado laboral, en 2024 la tasa de desempleo de las personas trabajadoras con nivel educativo bajo fue del 16,4%, es decir, un 49% superior a la media (11,0%) y 2,4 veces superior a la tasa de desempleo de trabajadores con nivel educativo alto (6,9%)³¹.

³⁰ Téngase en cuenta que ambos grupos no son excluyentes, pudiendo haber personas que han mejorado tanto sus competencias básicas y transversales como sus competencias técnicas.

³¹ Eurostat. Labour Force Survey. Datos de 2024 para España de la población de 20 a 64 años. La tasa de desempleo de la población con nivel educativo medio fue del 11,8%.

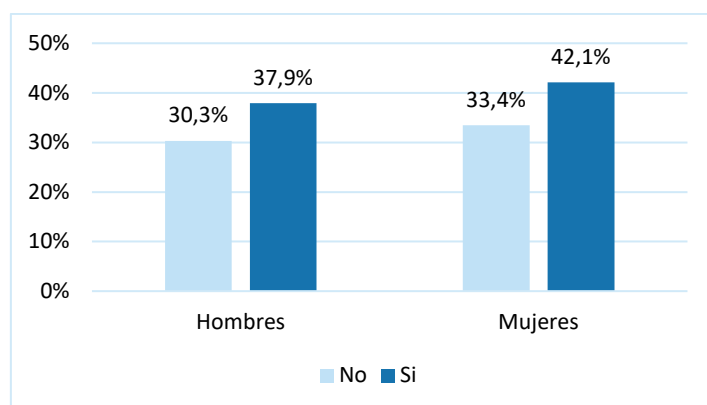
Gráfico 21. Tasa de inserción laboral de participantes según hayan completado una formación cualificada



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.

La formación tiene un efecto más intenso entre mujeres que entre hombres. Por sexo, se observa una tasa de inserción laboral superior entre las mujeres que entre los hombres que han completado una formación cualificada, del 42,1% frente al 37,9%. Además de esta diferencia, comparando el impacto de la formación entre cada sexo, se observa que la tasa de inserción entre mujeres mejora en 8,6 puntos porcentuales (tasa de inserción de las mujeres que han completado una formación cualificada comparada con las mujeres que no han completado este tipo de formación), mientras que la tasa de inserción entre hombres mejora, pero con menos intensidad, en 7,6 puntos porcentuales.

Gráfico 22. Tasa de inserción laboral de participantes según hayan completado una formación cualificada, por sexo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.

5.4.3. Claves del éxito

¿Cuáles son las claves del éxito de la formación? En primer lugar, la formación ofrecida por las entidades tiene un alto valor para la empleabilidad de las personas participantes debido a sus **contenidos, que responden a competencias demandadas de manera directa por el mercado laboral**, como competencias transversales, técnicas o digitales. Este valor de los contenidos de la formación para la empleabilidad incrementa el efecto de la formación en la inserción laboral al tiempo que motiva a las personas a cursar la formación.

En segundo lugar, las entidades han conseguido **adaptar la formación al perfil de vulnerabilidad de las participantes, limitando la extensión**, integrando la **formación con la suficiente flexibilidad** en los itinerarios personalizados, a la vez que se ofrecen una serie de **apoyos sociales y materiales**, que resultan clave para la propia participación de las personas. Estas claves se describen en mayor detalle a continuación.

¿Qué tipos de formación ofrece el programa? El programa impulsa principalmente los siguientes tipos de formación adaptada.

1. **Formación en competencias básicas y transversales.** Esta formación sirve para el desarrollo de competencias imprescindibles para la inserción laboral, como habilidades sociales que faciliten las relaciones con otras personas en el ámbito laboral, la mejora de la imagen personal, la gestión emocional o del tiempo. El desarrollo de estas competencias puede ser parte del proceso de activación, descrito anteriormente, o incluirse de manera transversal en otras acciones formativas. Por ejemplo, las formaciones directas para un oficio (ver más adelante) suelen incluir el desarrollo de habilidades comunicativas cuando van destinadas a un oficio que requiere atención al cliente. Esta formación es altamente valorada para las empresas, al tiempo que favorece la motivación y la autoestima de las personas.
2. **Formación para la búsqueda de empleo.** Desarrolla conocimientos sobre el funcionamiento del mercado laboral, competencias para la búsqueda de ofertas adecuadas a las posibilidades y expectativas de las personas, redacción de currículums y cartas de motivación y habilidades comunicativas para la superación de entrevistas de trabajo. Este tipo de formación se imparte a menudo en paralelo a la orientación laboral. A menudo las personas participantes consiguen la inserción laboral a través de la contratación en puestos que solicitaron directamente haciendo uso de las habilidades adquiridas en la formación para la búsqueda de empleo contando con la orientación de los profesionales de las entidades.
3. **Formación en habilidades digitales.** Es muy frecuente que las personas participantes reciban diferentes tipos de cursos para adquirir o actualizar sus habilidades digitales, especialmente en lo que se requiere para la búsqueda activa de empleo, aprendiendo a manejar redes sociales profesionales, editar textos como currículums o cartas de motivación, saber participar en reuniones online para llevar a cabo entrevistas e incluso ciertos conceptos de inteligencia artificial para tener en cuenta los criterios de selección más comunes seguidos por los sistemas IA en selección de personal. El tipo de formación en habilidades digitales varía en función del perfil de la persona, si bien cada vez con mayor frecuencia el mercado laboral demanda un nivel mínimo de habilidades digitales para casi todos los puestos de trabajo. Más allá de su valor para la empleabilidad, la digitalización de la sociedad actual hace que la formación en estas habilidades aporte un valor adicional a las personas, lo que refuerza su motivación a formarse en este ámbito.
4. **Formación directa para un oficio.** Consiste en cursos de formación tanto teórica como práctica que tienen un periodo posterior de prácticas en empresa y están orientados a un oficio concreto, como panadero/a, pescadero/a o carnicero/a. Estas formaciones se suelen impartir a través de las entidades y pueden contar con la participación de la empresa que ofrece las prácticas, apoyan en la definición de los contenidos del curso, o incluso en la impartición de algunos de los contenidos. Esta modalidad formativa es muy

valorada por las empresas por adecuarse a sus necesidades de personal, lo que aumenta considerablemente la empleabilidad de las personas participantes. A la inversa, la participación de personal de la empresa en la formación contribuye a la sensibilización de la compañía, lo que refuerza los vínculos de la empresa con entidad y participantes y facilita con ello su inserción laboral posterior. En algunos casos esta modalidad de formación da lugar a certificados de profesionalidad, como los de atención a personas dependientes.

Además de estos tipos de formación, el programa lleva a cabo dos **acciones relacionadas**:

- **Orientación hacia otros cursos de formación**, impartidos por otras instituciones como los servicios públicos de empleo. La derivación a otros recursos de formación es especialmente relevante para participantes que ya disponen de formaciones similares a las ofrecidas por el programa o busca una formación concreta en su proceso de desarrollo profesional. Así mismo, en el proceso del itinerario a menudo las personas descubren la importancia de volver a estudiar y puede derivar en un retorno al sistema educativo. El 70,8% de los servicios públicos de empleo encuestados afirma prestar cursos de formación para mejorar las competencias y conocimientos de cara al mercado laboral de manera frecuente o muy frecuente a las personas participantes del programa.
- Acompañamiento durante el proceso de **homologación de títulos** para personas migrantes que han obtenido su título en otro país, proceso que puede requerir 2 o 3 años, derivando en un problema de sobre cualificación en el acceso a determinados empleos o de limitación para el acceso a otros.

Adaptación de la formación al perfil de vulnerabilidad de las personas participantes

El programa ha sido capaz de adaptar la formación al perfil de vulnerabilidad de las personas mediante tres prácticas clave:

- **Adaptación de la extensión y duración de las formaciones al perfil de vulnerabilidad de las personas participantes**, ya que las formaciones de mayor duración implican un mayor riesgo de abandono y son menos compatibles con el proceso de activación, que a menudo requiere de la consecución de logros en el corto plazo. Esto no obstante es una cuestión compleja, ya que, si bien las formaciones más breves tienen una mayor probabilidad de éxito inmediato, su impacto en la empleabilidad de las personas es más limitado, máxime teniendo en cuenta las tendencias del mercado de trabajo.
- **Apoyos materiales para participar en la formación**. Las personas vulnerables necesitan a menudo apoyos para poder participar en acciones de formación. La formación es una herramienta clave para mejorar la empleabilidad y acceder no solo al empleo sino a mejores empleos, más estables y con mayor salario, que permitan un desarrollo profesional. Sin embargo, las personas participantes parten de una situación de vulnerabilidad en la que a menudo necesitan ingresos con urgencia, lo que les obliga a aceptar cualquier oportunidad laboral que se presente. Esto supone una barrera a la formación, dado que en muchos casos abandonan una formación en curso ante la necesidad de conseguir ingresos inmediatos para su unidad familiar, fenómeno que se está extendiendo debido al alto coste de la vida en grandes ciudades. El 23,9% de las personas que empezaron una formación no la aprobaron, un total de 35.606 personas. En este sentido en muchos casos resulta imprescindible proporcionar a las personas una

fuentes alternativas de ingresos o apoyos materiales durante periodos formativos más largos para evitar su abandono. Los apoyos adicionales son frecuentes, como proporcionar una *tablet* para recibir un curso online, unas gafas o un bono transporte. En los programas actuales del FSE se pueden facilitar apoyos económicos para la asistencia a formaciones grupales para formación en competencias, algo que se ofrecía previamente para la formación técnica, pero no para cursos de competencias digitales o de lectoescritura.

- **Flexibilidad en la integración de la formación en los itinerarios.** Si bien desde la lógica de intervención del programa el proceso más natural sería lograr primero el resultado de la activación, después la formación y finalmente la inserción laboral, la complejidad de las situaciones de las personas, y también la precariedad del mercado laboral, hacen que el proceso de cada persona sea único. Por tanto, la estrategia que siguen las entidades consiste en combinar un objetivo profesional a corto plazo, que permita acceder a ingresos, con **acciones formativas flexibles, compatibles con un empleo**, que favorezcan el desarrollo profesional. Por tanto, la formación no tiene por qué ser una fase previa a la inserción laboral, sino que los itinerarios se adaptan a las necesidades de cada persona.

5.5. Sostenibilidad de los resultados en las personas

Uno de los impactos perseguidos por el programa es mejorar de manera estructural la situación de las personas vulnerables, promoviendo su inclusión sociolaboral estable en el largo plazo y contribuyendo así a un cambio positivo en la sociedad. En la práctica, las personas vulnerables suelen enfrentarse a baja empleabilidad y a inserciones laborales frecuentemente inestables debido a la precariedad del mercado de trabajo. Por ello, un aspecto central del programa es la **sostenibilidad de los resultados, entendida como la capacidad de que los efectos logrados** — ya sea en términos de empleo, mejora de competencias, motivación o cambio de mentalidad— **perduren a lo largo del tiempo**, más allá de la participación inmediata en las acciones del programa.

En este apartado se responde a las siguientes preguntas:

- ▶ ¿En qué medida los resultados conseguidos sobre las personas son sostenibles y se mantienen con el paso del tiempo?
- ▶ ¿Es sostenible la inserción laboral?
- ▶ ¿Cuál es la percepción de las personas participantes sobre la sostenibilidad de los resultados del programa, en sus actitudes hacia el empleo?

→ **La inserción a los 6 meses de haber finalizado el programa alcanza el 24,2% de los participantes en situación de desempleo o inactividad, siendo similar entre hombres y mujeres, lo que muestra que las mujeres tienen tasas de inserción más elevadas, pero también menos estables que los hombres.**

Además del indicador de inserción laboral tras la participación, que se abordó en el apartado 5.3 (página 38), el FSE incorpora un indicador que mide la inserción laboral a los seis meses (CR06). Este indicador señala que 104.523 participantes se encontraban ocupados seis meses después de su participación, lo que equivale a un 24,2% de los participantes en situación de desempleo o inactividad al momento de medir el indicador (431.176).

Tabla 19. Indicadores de inserción laboral al finalizar la participación y a los seis meses de la participación.

Indicador	Participaciones	Sobre total participaciones	Participantes	Sobre total participantes
Participantes con empleo tras su participación (CR04)	177.989	30,5%	145.947	33,8%
Participantes con empleo seis meses después de su participación (CR06)	137.905	23,7%	104.523	24,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales. La tabla muestra los indicadores del FSE de CR04-Participantes (desempleados e inactivos) que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación y CR06-Participantes que tienen un empleo, incluso por cuenta propia, seis meses después de su participación.

Los resultados por participaciones son similares, mostrando un total de 137.905 de las participaciones estaban en situación de empleo seis meses después de su finalización, lo cual representa el 77,5% del total de inserciones laborales del programa (177.989).

Por sexo, se observa que **el porcentaje de participantes con empleo seis meses después de su participación es muy similar entre hombres y mujeres**, 24,1% frente a 24,3% (sobre el total de participantes en una situación de inactividad o desempleo). El hecho de que no se observen diferencias entre sexo a los 6 meses, aunque sí al finalizar la participación, es coherente con los datos que mostraban una mayor temporalidad en de las inserciones entre mujeres, no en cuanto al porcentaje de contratos temporales, pero sí en la menor duración de los contratos.

Tabla 20. Indicadores de inserción laboral al finalizar la participación y a los seis meses de la participación (participantes únicos), por sexo

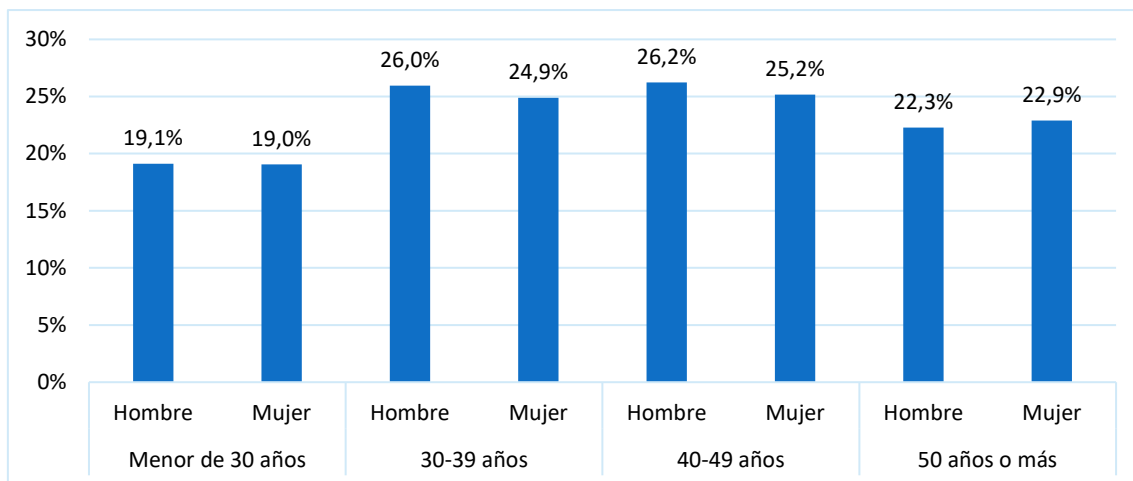
Indicador		Hombres	Mujeres	Total
Participantes con empleo tras su participación (CR04)	Nº	62.186	83.745	145.931
Participantes con empleo tras su participación (CR04)	% sobre el total en inactividad o desempleo	31,7%	35,6%	33,9%
Participantes con empleo seis meses después de su participación (CR06)	Nº	47.290	57.222	104.512
Participantes con empleo seis meses después de su participación (CR06)	% sobre el total en inactividad o desempleo	24,1%	24,3%	24,2%
Participantes en inactividad o desempleo	Nº	195.915	235.114	431.029

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales. La tabla muestra los indicadores del FSE de CR04-Participantes (desempleados e inactivos) que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación y CR06-Participantes que tienen un empleo, incluso por cuenta propia, seis meses después de su participación. Téngase en cuenta que la suma de los valores desagregados por sexo o edad puede variar ligeramente respecto a los valores totales, debido a que hay casos para los que no se cuenta con información sobre estas variables descriptivas de desagregación.

Combinando el análisis por **sexo y edad**, se observa como la inserción laboral a los seis meses es particularmente baja entre los participantes más jóvenes, menores de 30 años, mostrando tasas casi idénticas para ambos sexos. En cambio, se observa como la inserción laboral a los seis meses

es aproximadamente un punto porcentual más elevada entre hombres que entre mujeres de la franja central de edad, de 30 a 49 años, lo que puede estar influido por los efectos desiguales de la maternidad en la sostenibilidad de la inserción laboral durante esta etapa de la vida.

Gráfico 23. Inserción laboral a los seis meses de la participación (participantes únicos), por sexo y edad



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales. La tabla muestra el indicador del FSE de CR06-Participantes que tienen un empleo, incluso por cuenta propia, seis meses después de su participación.

→ **A los 6 meses de haber finalizado el programa el 59% de las personas que habían conseguido un empleo continúan trabajando, el 65% en el caso de los hombres y el 55% entre las mujeres. No obstante, algunos participantes que no logran insertarse tras su participación sí lo logran los seis meses**

Es importante tener en cuenta que las personas consideradas en ambos indicadores (CR04 y CR06) de la tabla anterior pueden no ser las mismas. Un total de 145.947 personas se encontraban empleadas al finalizar su participación, de las cuales 86.642 personas (59,4%) seguían ocupadas a los seis meses y 59.305 (40,6%) solo estaban ocupadas al finalizar su participación. En total representa el 32,5% del total de participantes (448.908).

Las personas que lograron insertarse al finalizar su participación, pero no mantuvieron su empleo más de 6 meses asciende a 59.305. De forma inversa, un total de 16.874 participantes (3,8% del total) no lo logró insertarse al finalizar su participación, pero sí a los 6 meses.

De esta manera, 162.821 participantes (36,3% del total), han logrado la inserción laboral en algún momento, al finalizar su participación o a los 6 meses.

Tabla 21. Inserción laboral al finalizar la participación y seis meses después de la participación

Indicador	Valor	Porcentaje
Total participantes	448.908	100,0%
Consiguen un empleo al finalizar (3)=(1)+(2)	145.947	32,5%
- Siguen empleados 6 meses después (1)	86.642	19,3%
- No siguen empleados 6 meses después (2)	59.305	13,2%
Consiguen un empleo a los 6 meses, pero no al finalizar (4)	16.874	3,8%
Consiguen un empleo en algún momento (finalizar o a los 6 meses) (5)=(3)+(4)	162.821	36,3%
Sin empleo en ninguno de los períodos	268.272	59,8%
No se tienen datos	17.815	4,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.

Estos datos muestran la complejidad de las trayectorias de inserción laboral de las personas en situación de vulnerabilidad y la baja empleabilidad de las personas participantes, que hace que la temporalidad sea la vía de entrada al mercado laboral, dando lugar a transiciones laborales inestables con múltiples entradas y salidas: el 86,1% de las inserciones fueron a través de un contrato temporal y cuatro de cada cinco mediante contratos de una duración inferior a 6 meses.

→ **Las mujeres consiguen mayor inserción laboral, si bien también tienen menor estabilidad en el empleo**

Por sexo, se observa que el porcentaje de participantes que obtienen un empleo al finalizar es mayor entre mujeres que entre hombres, en línea con los datos mostrados anteriormente de mayor inserción laboral entre mujeres. No obstante, a los seis meses la permanencia en el empleo es mayor entre hombres, un 20,1% de los participantes hombres siguen empleados 6 meses después de la participación, en comparación con un 18,6% de las participantes mujeres. En otras palabras, a los 6 meses de haber participado, el 59% de las personas que habían conseguido un empleo al finalizar su participación continúan trabajando, pero este porcentaje sube al 65% en el caso de los hombres y baja al 55% entre las mujeres. Este dato es coherente con la mayor temporalidad en el empleo de la inserción femenina mostrado anteriormente (ver 5.3.2 Características de la inserción laboral), y puede verse influido por otros factores de género como las mayores barreras a la conciliación. Sin embargo, el porcentaje de personas participantes que obtienen un empleo a los 6 meses, sin haberlo obtenido a la finalización del programa, es algo más alto entre las mujeres. En suma, el porcentaje de participantes que consigue empleo en alguno de los dos momentos, al finalizar el programa o a los seis meses, es superior entre mujeres que entre hombres 38,2% frente a 34,0%, lo que muestra la **mayor capacidad del programa para lograr la inserción entre mujeres, si bien las mujeres tienen una inserción laboral menos estable** que da lugar a que seis meses después de la participación la inserción laboral sea similar entre sexos.

Tabla 22. Inserción laboral al finalizar la participación y seis meses después de la participación, por sexo

Total participantes	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
	Nº	Nº	%	%
Total participantes	201.789	247.019	100,0%	100,0%
Consiguen un empleo al finalizar (3)=(1)+(2)	62.186	83.745	30,8%	33,9%
- Siguen empleados 6 meses después (1)	40.573	46.062	20,1%	18,6%
- No siguen empleados 6 meses después (2)	21.613	37.683	10,7%	15,3%
Consiguen un empleo a los 6 meses, pero no al finalizar (4)	6.337	10.533	3,1%	4,3%
Consiguen un empleo en algún momento (finalizar o a los 6 meses) (5)=(3)+(4)	68.523	94.278	34,0%	38,2%
Sin empleo en ninguno de los períodos	127.392	140.836	63,1%	57,0%
No se tienen datos	5.874	11.905	2,9%	4,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.

→ **Las entrevistas con participantes muestran que el programa genera efectos duraderos, tanto en el cambio de mentalidad como en la adquisición de competencias que favorecen una mayor autonomía personal**

Muchas personas obtienen competencias necesarias para la búsqueda de empleo y un conocimiento sobre los recursos de protección social que les aportan una autonomía para desenvolverse y buscar empleo por sí mismos. De hecho, algunas personas narran haber encontrado una primera experiencia laboral a través del programa, pero ahora trabajan en otro empleo que ellos mismos han buscado.

Más importante aún es el cambio de mentalidad en las personas, que se traduce en mayor autoestima, empoderamiento, motivación y predisposición a mejorar sus vidas. Este cambio de mentalidad deriva en un cambio de actitud que se convierte en el motor que empuja a las personas hacia la inserción laboral en el futuro, más allá de la finalización de un empleo temporal.

→ **Las personas manifiestan que este cambio de mentalidad trasciende al individuo y genera efectos en los colectivos, a nivel familiar y social**

Un ejemplo es la **transformación de mentalidades logrado en la comunidad gitana**, que ha pasado a considerar el trabajo por cuenta ajena como una opción profesional viable, adecuada y compatible con su identidad étnica, algo que no sucedía en España hace 25 años. Participantes que han conseguido un empleo por cuenta ajena han elevado el nivel de ingresos de su unidad familiar, mejorando la calidad de vida del conjunto de la familia y las perspectivas de futuro, lo que tendrá un impacto indirecto en las generaciones futuras. Más allá de este efecto a nivel familiar, participantes que han conseguido un empleo por cuenta ajena se han convertido

también en referentes y en una fuente de inspiración en su comunidad, motivando a otras personas a seguir el mismo camino. **Este cambio de mentalidades ha sido especialmente significativo en el caso de las mujeres gitanas**, que al comenzar a obtener ingresos laborales han generado un proceso de cambio de mentalidad sobre los roles y la identidad de género dentro de la comunidad gitana.

El efecto en relación con las personas con discapacidad también es muy significativo. El programa ha tenido un impacto no solo en las personas participantes sino también en la percepción de sus familias, que por una preocupación por la protección en muchas ocasiones consideran el empleo como una opción inviable. Por otra parte, la intermediación laboral ha ido más allá de la búsqueda de opciones de empleo adecuadas y ha motivado un cambio de mentalidades en las empresas, contribuyendo a normalizar la discapacidad y confiar en las capacidades de estas personas. Este impacto en personas, familias y empresas ha permeado en el conjunto de la sociedad y ha tenido un efecto en la opinión pública, contribuyendo a normalizar la discapacidad y crear una sociedad más abierta e inclusiva, lo que se observa desde el lenguaje hasta la actitud hacia las mejoras de accesibilidad.

El cambio de mentalidades ha sido posible por la amplitud geográfica y duración temporal del programa, que más allá de la acción puntual en un territorio, tiene un efecto transformador que ha modificado la percepción de los colectivos y de la sociedad en su conjunto.

Por último, el desarrollo del programa durante 25 años también ha tenido un efecto en la capacidad de actuación de las entidades, como se verá en el apartado 7.2, lo que las ha permitido desarrollar campañas de sensibilización, análisis y estudios de la situación de los diferentes colectivos en relación con el empleo o la educación, contribuyendo indirectamente al cambio de mentalidades en los colectivos y en la sociedad en su conjunto. De este modo **la continuidad de los proyectos por parte de las entidades está directamente relacionada con la sostenibilidad de los resultados en las personas.**

6. Impacto económico

La evaluación económica permite determinar si las actuaciones desarrolladas en el marco del POISES generan un retorno económico que justifica la inversión realizada. **Su objetivo es comparar, los recursos invertidos en los programas evaluados con los beneficios generados.** Estos beneficios incluyen tanto resultados directos en las personas participantes, a partir de la obtención de un empleo tras haber participado en el programa, como beneficios sociales derivados de la reducción del gasto público en prestaciones y del incremento de ingresos fiscales y de cotizaciones sociales asociado a la mejora en la situación laboral de las personas participantes.

Se responde a las siguientes preguntas:

- ▶ ¿Son eficientes los programas de itinerarios?, ¿valen lo que cuestan?
- ▶ ¿Cuál es el retorno obtenido por euro invertido en los programas de itinerarios? ¿Cuál es la rentabilidad por euro invertido según tipo de financiador?
- ▶ ¿Cómo varía el retorno del programa ante distintos escenarios?

Antecedentes y análisis de literatura académica

El antecedente inmediato de esta evaluación económica es el estudio realizado por Rodríguez-Cabrero et al. (2013). Este estudio realiza un análisis del impacto macroeconómico de las acciones ejecutadas por las entidades. Si bien el abordaje metodológico es valioso al objeto de estimar los diferentes efectos que pueden tener sobre la economía productiva los programas de inserción laboral³², para la evaluación económica que se presenta en este informe se realizó una revisión sistemática exploratoria de la literatura científica especializada³³ con el fin de contrastar cuáles son las aproximaciones metodológicas más idóneas para la consecución de los objetivos específicos. Dicha revisión permitió, así mismo, identificar qué tipos de iniciativas de inserción laboral son las más exitosas, de acuerdo con la evidencia disponible. En el Anexo III se detalla el procedimiento empleado para la revisión de literatura.

A partir del análisis de la evidencia recopilada se realizan inferencias acerca del **tipo de medidas de inserción laboral que resultan más efectivas**, así como de aquellas menos exitosas. Las principales lecciones que pueden extraerse de la revisión son:

Tabla 23. Medidas de inserción laboral más efectivas.

Medidas	Referencia
Iniciativas que requieren de acuerdos o convenios con empresas como, por ejemplo, prácticas de aprendizaje con duraciones de al menos 6 meses, concesión de becas y subsidios razonables, así como una adecuada tutorización , revelan efectos robustos en jóvenes y perfiles medios.	Cappellini et al., 2019; McGuinness et al., 2019; Hora & Sirovátka, 2020
Los incentivos al empleo vía subsidios salariales e iniciativas de autoempleo aceleran la inserción laboral, si bien conviene regularlos adecuadamente, para evitar efectos desplazamiento y consolidar resultados tras la finalización del subsidio.	Wiśniewski, 2022; Balavac & Posadas, 2023),
Las medidas de 'coaching' intensivo , con un reducido número de casos por orientador laboral, puede mejorar la inserción laboral.	Andersson Joona & Nekby, 2012
Los itinerarios combinados y los vínculos con el tejido productivo , en forma de orientación y formación conectada con la demanda local son medidas más efectivas que las iniciativas de formación aislada.	Arranz & García-Serrano, 2024; Clemente et al., 2014

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la literatura académica.

Asimismo, en contraposición, las experiencias revisadas señalan como **intervenciones poco satisfactorias** las siguientes:

- ▶ Los trabajos socialmente útiles y el empleo público temporal, planteados como “fines en sí mismos” muestran impactos nulos o negativos en términos de inserción laboral (Wiśniewski, 2022).
- ▶ El asesoramiento externo no articulado ni con la demanda, ni con instrumentos de activación, no es capaz de mejorar la integración laboral, pudiendo, de hecho, alargar la situación de desempleo (Böheim et al., 2024).

³² En el citado trabajo los autores estiman que, por cada euro invertido, se incrementa la producción en 1,38 euros, mientras que el consumo medio de las familias se multiplica por 0,77 euros. Finalmente, por cada euro invertido se recuperan 91 céntimos por vía de retornos fiscales de distinta naturaleza.

³³ Lo que comúnmente se refiere, incluso en estudios españoles, como una ‘scoping review’.

- ▶ Los programas “innovadores” que no cuenten con un comparador exigente pueden causar la impresión de obtener buenos resultados; sin embargo, cuando son comparados con buenos estándares, algunas de estas iniciativas novedosas rinden peor (Cancian et al., 2023).

De la lectura y análisis de los enfoques metodológicos adoptados en los estudios seleccionados caben extraer al menos **tres conclusiones relevantes para el abordaje metodológico** que se emplea en esta evaluación económica:

- ▶ Deben favorecerse los diseños contrafactuales frente a los no contrafactuales.
- ▶ Debe incluirse entre las variables de resultados, siempre que se pueda, la estabilidad o duración del empleo, con horizontes temporales lo más amplios posibles.
- ▶ Si es factible, deben combinarse las métricas de valor social (ratio coste-beneficio) con un diseño contrafactual.

6.1. ¿Qué método se utilizó para la evaluación económica?

Sobre la base de estas conclusiones la evaluación económica utilizada sigue un **enfoque mixto, que combina un diseño contrafactual, en el que se aplica el método del Emparejamiento por Puntuación de Propensión** para controlar por las posibles diferencias que pueda haber entre el grupo de personas tratadas y el grupo de control, con la utilización de la métrica sobre la que pivotan los objetivos del estudio: la ratio coste-beneficio o tasa de retorno de la inversión en los programas de inserción laboral.

6.1.1. Análisis coste-beneficio

Relación coste-beneficio

La base del análisis coste-beneficio (Mishan y Quah, 2020) es la comparación de los costes y beneficios de un determinado programa, con el objeto de dilucidar si dicho programa es eficiente (o, dicho de otro modo, “vale lo que cuesta”). Esta metodología permite averiguar esta cuestión de forma endógena (por sí misma), ya que a diferencia de otras aproximaciones metodológicas con las que se encuentra emparentada -análisis coste-efectividad y análisis coste-utilidad- en el análisis coste-beneficio la comparación de costes y beneficios es homogénea, al monetizarse no solo los costes, sino también los beneficios (Drummond et al. 2015).

La **ratio coste-beneficio o tasa de retorno de la inversión (RI)** puede representarse del siguiente modo:

$$RI = \frac{\sum_{i=0}^n \frac{B_i}{(1+t)^i}}{\sum_{i=0}^n \frac{C_i}{(1+t)^i}}$$

donde B_i y C_i son los beneficios y costes monetarios, respectivamente, del año i , y t es la tasa de descuento³⁴ que permite comparar en el presente los flujos de costes y beneficios generados a lo largo de los n años del horizonte temporal de referencia.

Un valor del cociente RI superior a la unidad indica que el valor presente descontado de los beneficios excede al de los costes, obteniéndose, por tanto, un retorno positivo de la inversión efectuada. Dicho con otras palabras, concluiríamos en este caso que el programa “vale lo que cuesta”. Por el contrario, un cociente inferior a la unidad indica que los costes totales del programa han sido mayores que los beneficios conseguidos, lo cual sugeriría un retorno negativo de la inversión, de forma que el programa “cuesta más de lo que vale”.

Las estimaciones del RI se mostrarán controlando los posibles efectos de confusión mediante la técnica de emparejamiento o *matching*, descrita en mayor detalle en el apartado Modelo de emparejamiento o ‘*matching*’.

Costes considerados en la evaluación

Los costes considerados son **todos los costes asociados a los programas evaluados**, como son los gastos de personal asignados específicamente a ellos, así como otros gastos relacionados, como son los gastos de campañas, producción de materiales, gastos de funcionamiento y mantenimiento de los locales donde se desarrollan los itinerarios, más los gastos indirectos de gestión y dirección. La base de datos de costes utilizada fue proporcionada por las propias entidades.

Los costes se imputan a microdatos según entidad, operación y región.

Beneficios considerados en la evaluación

Las medidas de resultados o beneficios utilizadas son:

- ▶ **La consecución de un contrato tras el paso por el programa de inserción laboral**
- ▶ **La duración de dicho contrato.**

Estas medidas de resultados se hallan en la base de datos, que se construyó a partir de la información proporcionada por las propias entidades, para cada una de las personas que ha participado en alguno de los programas de itinerarios, objeto de evaluación.

Dado que, sin embargo, no se dispone de los ingresos salariales efectivos de estos beneficiarios, la monetización de la nueva condición de empleado durante el tiempo observado de duración del contrato se efectúa mediante la imputación de dos percentiles -el 10 y el 25- de la distribución salarial de los trabajadores por cuenta ajena identificados en los microdatos de la

³⁴ La tasa de descuento (Schad & John, 2012) puede interpretarse como el coste de oportunidad u oportunidad perdida, en términos del rendimiento que podría haberse obtenido en el siguiente mejor proyecto de inversión al que podrían haberse destinado los fondos empleados en el programa objeto de evaluación. Otra forma de interpretar este concepto es como el mayor peso que la mayoría de las personas otorgamos al presente frente al futuro (preferencia temporal positiva). Con independencia de la interpretación que se le dé, la tasa de descuento es una herramienta que permite “traer” al presente los costes y beneficios distantes, a fin de averiguar si, como se pretende, los beneficios exceden a los costes.

Encuesta de Estructura Salarial (EES) de 2022, disponible en la web del Instituto Nacional de Estadística (INE), con características observables comunes a las de la muestra de participantes de las entidades como son, por ejemplo, la edad, el sexo, la provincia de residencia, el nivel de estudios alcanzado o si percibe alguna prestación social. Los percentiles seleccionados corresponden con niveles salariales de 840 y 1160 euros mensuales, respectivamente.³⁵ Si bien la distancia con el salario medio o mediano no excede los 200 o 300 euros, respectivamente, creemos que este cálculo conservador es necesario habida cuenta de que la EES tampoco permite saber por ejemplo si el trabajador tiene o no discapacidad, vive o no en una zona rural, cuál es su etnia o si carece de hogar. Los beneficios monetizados resultantes serían los beneficios privados (es decir, disfrutados por las propias personas participantes) finalmente utilizados en la evaluación económica.

Además de los beneficios anteriores también **se consideran en esta evaluación los beneficios sociales directos derivados del ahorro que representa para la administración pública el gasto que deja de efectuarse en concepto de prestaciones** por desempleo -contributivas y asistenciales- y prestaciones no contributivas -incluyéndose aquí el Ingreso Mínimo Vital y las rentas mínimas de inserción- **como consecuencia de la obtención del empleo**. La base de datos de participantes contiene la información acerca de si cobran alguna de estas prestaciones. La monetización de la condición de receptor de cada uno de los tipos de prestaciones sociales consideradas se realiza de forma semejante a la explicada previamente para los salarios, solo que recurriendo a bases de datos externas diferentes a la EES. En concreto, se han empleado microdatos de la Encuesta de Población Activa (EPA), disponibles en la web del INE con frecuencia trimestral para el periodo temporal analizado, para determinar el tiempo medio que, personas en desempleo con características observables comunes a las de la muestra de participantes de las entidades, perciben prestaciones sociales. Este indicador permite estimar el ahorro que para la administración pública representa que las personas participantes de los programas evaluados obtengan un empleo.

Por último, **se calcula también el beneficio social indirecto, derivado del incremento en el consumo de las personas beneficiarias** derivado de la mejora de sus ingresos, la mayor recaudación por impuestos indirectos (IVA) aparejada, así como por los mayores ingresos de la Seguridad Social por el cobro de cotizaciones sociales.

Para identificar el multiplicador del gasto en consumo a aplicar se realizó una búsqueda sistemática de la literatura en las mismas bases de datos detalladas en el Anexo III. Se toma como referencia el artículo de Gardezabal & Polo-Muro (2025); en este estudio, empleando datos españoles, se llega a estimar una propensión marginal a consumir por la transición de la situación de desempleo a la de empleado/a situada en un rango que va de 0,35 a 0,40 por hogar. Esto significa que por cada euro de renta salarial adicional se incrementa el consumo entre 35 a 40 céntimos de euro.

³⁵ Esto quiere decir que de la distribución salarial que ordena a los trabajadores por cuenta ajena de menor a mayor salario, nos quedamos con aquellos salarios por debajo de los cuales se sitúa el 10% y 25%, respectivamente. Es decir, el 10% de los asalariados gana 840 euros al mes o menos y el 25% percibe un salario igual o inferior a 1160 euros mensuales.

A su vez, para estimar el impacto de la inserción laboral en el incremento de la recaudación por IVA se tomó el dato de la ratio de ingresos por IVA (RIIVA)³⁶ reportado para España por la OCDE (2024) para el año 2022 (0,47). Para un tipo estándar de IVA en España del 21%, el tipo efectivo resultante, aplicando la RIIVA de 0,47, es del 9,9%.³⁷ Usando el aumento medio de renta del hogar unipersonal estimado en el estudio al pasar del desempleo a tener un empleo, cifrado en 6.434 euros, tendríamos que el aumento en la recaudación por IVA inducido sería de 222–254 € por persona.³⁸

Finalmente, se considera que los ingresos por cotizaciones sociales a cargo del empresario y del empleado suponen un 31% y 6,4%, respectivamente, del salario obtenido. Estos porcentajes son los tipos medios correspondientes al periodo 2017-2023. Por su parte, se considera que el incremento de ingresos por IRPF es prácticamente nulo dada la magnitud de los salarios objeto de estudio.

Tasa de descuento y horizonte temporal

Los costes y beneficios generados por los programas de inserción laboral objeto de esta evaluación acontecen en momentos distintos del tiempo. En consecuencia, para poder juzgar en el presente el retorno de la inversión efectuada es preciso actualizar o descontar los flujos de costes y beneficios en un mismo momento del tiempo. Con esta práctica de descontar se refleja que el valor de un euro invertido hace años varía conforme transcurre el tiempo, habida cuenta del efecto de la inflación y del coste de oportunidad del capital invertido (la rentabilidad que podría obtenerse de esa inversión capitalizada al tipo de interés de mercado). Así pues, de no descontarse los costes y beneficios de los programas a una determinada tasa podría, bien sobrevalorarse beneficios futuros, bien infravalorarse costes pasados, lo que distorsionaría la rentabilidad por euro invertido (Drupp et al., 2018).

La tasa de descuento a emplear se sitúa en un valor inicial del 4%, conforme a las directrices de la Comisión Europea para proyectos financiados con fondos estructurales. Este valor pretende reflejar el coste de oportunidad del capital en el contexto europeo y español durante el periodo 2016-2023 (European Commission, 2014). Sin embargo, **también se presentará un análisis de sensibilidad empleando tasas alternativas del 3% y el 5%**, rangos sugeridos por otras instituciones, para examinar cómo estas variaciones impactan en la rentabilidad estimada.

El horizonte temporal que se toma como referencia en la evaluación de las inserciones laborales se establece en 3 años tras el programa. La evaluación del programa incluye también un análisis de sensibilidad en 2 y 5 años. Dicho horizonte es una decisión basada en el estudio de Card et al., (2018). En España, con la alta temporalidad laboral presente, la base de 3 años parece adecuada para capturar los retornos principales.

³⁶ Esta ratio se define como el cociente entre recaudación por IVA y el producto del tipo estándar de IVA por el consumo.

³⁷ $0,47 \times 0,21 = 0,0987 \approx 9,9\%$.

³⁸ Aumento por IVA = $0,099 \times \text{PMC} \times 6.434 = 222$ a 254 € por persona, dependiendo del valor de la propensión marginal a consumir (PMC) utilizada (rango de 0,35 a 0,40),

6.1.2. Modelo de emparejamiento o 'matching'

El modelo de emparejamiento, también denominado **modelo de 'matching'** en la literatura econométrica, **permite identificar o estimar qué parte de los beneficios indicados por las entidades se deben a los programas desarrollados por éstas y no a otros factores** como, por ejemplo, la fase del ciclo económico. Así, el modelo de emparejamiento permite señalar qué parte o porcentaje de los empleos logrados por las personas participantes de los programas objeto de evaluación se debe a dichos programas y no a la mejora en las condiciones macroeconómicas y la consiguiente mejora de la empleabilidad para personas con las características de las personas participantes de los programas.

Atribuir la totalidad de estos beneficios a los programas objeto de evaluación conduciría a sobrestimar el beneficio de éstos en el periodo objeto de análisis, habida cuenta de la imposibilidad de descartar a priori que una parte de las personas beneficiarias pudieran haber conseguido igualmente un empleo aun sin haber participado en los programas objeto de evaluación.

La literatura sobre evaluación de políticas públicas señala que una estrategia de evaluación es óptima cuando responde a la pregunta de qué hubiera pasado a las personas participantes o afectadas por la política a evaluar, que suelen denominarse tratados, de no haberse puesto en marcha dicha política. La comparación entre lo observado tras la puesta en marcha de la política a evaluar y lo que hubiera sido observado de no haberse puesto en marcha dicha política es, precisamente, el efecto de la política.

En el caso que nos ocupa la estrategia de evaluación óptima nos ha de permitir aislar el efecto de los programas de empleabilidad comparando, por ejemplo, la evolución de la situación laboral de las personas participantes en dichos programas en los meses posteriores a su participación, con la evolución que se habría observado en ausencia de programa. La dificultad de evaluar es, pues, la dificultad de aproximar un contrafactual, esto es, **qué habría pasado a las personas participantes en los programas de fomento del empleo en el escenario en el que no se hubiesen desarrollado dichos programas.**

En el ejercicio cotidiano de la evaluación esta dificultad se supera buscando un grupo de control o de comparación, normalmente disponible en una base de datos secundaria, que, en ausencia de programa a evaluar, esto es, por ejemplo, en el periodo previo a la puesta en marcha de dicho programa, haya presentado una evolución similar o paralela de la variable de interés, esto es, de aquella variable en la que queremos identificar el efecto del programa en el grupo de intervención o de personas tratadas.

Los análisis realizados sugieren que la base de datos más adecuada para la estimación del contrafactual y, por tanto, para la identificación del efecto de los programas a evaluar es la EPA. En concreto, utilizamos microdatos trimestrales de la EPA con información retrospectiva sobre la situación ante el empleo de las personas encuestadas. El 'emparejamiento' de participantes de los programas a evaluar con las personas encuestadas de la EPA se realiza a partir de un amplio conjunto de características individuales que incluyen el sexo, la edad, la provincia de residencia, el nivel de estudios alcanzado, la percepción de prestaciones sociales, la realización de una formación para la consecución de empleo y las características del último puesto de trabajo declarado.

El modelo econométrico que se utiliza presenta notables ventajas sobre el tradicional modelo de regresión lineal. En concreto, el modelo propuesto no realiza supuestos sobre la distribución de la variable dependiente, i.e. consecución de empleo, al tiempo que garantiza un soporte común en la distribución de las variables explicativas, esto es, no realiza los ejercicios de extrapolación propios de un modelo de regresión al garantizar que los valores mínimo y máximo de cada una de las variables utilizadas en el análisis son los mismos en la muestra de personas tratadas y en la de controles.

Para presentar el modelo de evaluación se requiere de una cierta notación. La variable y_{it} es la variable de interés, aquella en la que se desea medir el impacto de la participación en los programas dirigidos a mejorar la empleabilidad. El subíndice t indica el momento temporal en el que se mide una determinada variable, siendo el subíndice i indicativo de la persona para la que se ofrece dicha información. Por simplificar, se consideran dos momentos en el tiempo, donde $t = 0$ indica que la información de esa variable es previa a la finalización de la formación y $t = 1$ informa de que la información es posterior. Asimismo, el vector X_{i0} incluye las características personales previamente indicadas medidas en el momento previo a la formación o durante el desarrollo de esta.

Siguiendo a Rubin (1974) y Heckman (1990) la causalidad se define en términos de resultados potenciales. La variable y_{it}^0 informa del valor que la variable dependiente tomaría para la persona i en el periodo t en ausencia de intervención. Asimismo, y_{it}^1 informa del valor de la variable dependiente para esa persona en presencia del programa de formación a evaluar. Así, el parámetro de interés, que denominamos efecto promedio del tratamiento para los tratados, y representamos por δ se escribe como:

$$\begin{aligned}\delta &= E[y_{it}^1/D = 1, t = 1] - E[y_{it}^0/D = 1, t = 1] \\ &= E[y_{it}/D = 1, t = 1] - E[y_{it}^0/D = 1, t = 1]\end{aligned}$$

donde la variable dicotómica D toma el valor uno para indicar que se trata de una persona participante en una de las formaciones a evaluar, y el valor cero para indicar que se trata de un control. El efecto de interés no se puede estimar con datos observacionales porque no se sabe cuál habría sido la proporción de personas participantes en la formación a evaluar que habría logrado un empleo en ausencia de dicha formación. Tal y como se ha destacado, la disponibilidad de una base de datos como la EPA permite superar esta limitación identificando a una submuestra de personas encuestadas en la EPA que presenten unas trayectorias laborales similares a las de las personas participantes en las formaciones a evaluar. Así, el efecto de interés se escribe como sigue:

$$\delta = E[\Delta y_{i1}/X_0, D = 1] - E[\Delta y_{i1}/X_0, D = 0]$$

donde $\Delta y_{i1} = y_{i1} - y_{i0}$. La implementación práctica de este estimador de diferencias en diferencias se realiza ponderando por la inversa de la probabilidad de selección, definida como $p_i(x) = P(D_i = 1/X_{i0} = x)$, que informa del grado de homogeneidad en términos de las variables explicativas de los grupos de tratamiento y control. La utilidad de esta variable radica en resolver el problema de dimensionalidad que surge al controlar simultáneamente en un amplio conjunto de características personales incluidas en X_{i0} . El coeficiente de interés queda así definido como:

$$\delta = E \left[\frac{D\Delta Y}{p} \right] - E \left[\frac{(1-D)\Delta Y}{1-p} \right]$$

Lo que sugiere un sencillo procedimiento bietápico para estimar el efecto de interés

$$\hat{\delta} = n^{-1} \sum_{i=1}^n \frac{D_i \Delta Y_{i1}}{\hat{p}_i} - n^{-1} \sum_{i=1}^n \frac{(1 - D_i) \Delta Y_{i1}}{1 - \hat{p}_i}$$

En una primera etapa se utilizan modelos de elección discreta tipo *probit* o *logit* para estimar la probabilidad de selección. A continuación, se reemplazan los valores estimados para cada individuo en la muestra y para sus contrafactuales en la expresión precedente. El error estándar se estima utilizando *bootstrapping*.

6.2. Alcance de la evaluación económica

6.2.1. Personas participantes en itinerarios

La evaluación económica se circunscribe a las acciones ejecutadas por los programas de itinerarios desarrollados por las cuatro entidades en el marco del POISES. En este sentido, la base de datos analizada para el cálculo del impacto económico reúne información de 963.685 registros³⁹ correspondientes a 407.813 personas únicas a lo largo de todo el período analizado⁴⁰. El perfil sociodemográfico predominante es el de una mujer (55,3 % de las personas), con una edad media de 40,2 años, y un nivel formativo muy bajo: solo el 15 % ha alcanzado estudios superiores, mientras que el 37 % no supera la educación primaria y un 5 % se declara analfabeto.

³⁹ Por “registro” se entiende al total de observaciones presente en la base de datos. Este concepto difiere del de “participaciones” ya que, por ejemplo, una misma persona puede generar varios registros (como información sobre distintas inserciones), asociadas a una única participación en un programa de itinerarios.

⁴⁰ Este dato difiere del indicado en el apartado de alcance porque, para los fines de la evaluación económica, se contabilizan personas únicas a lo largo de todo el período analizado. En cambio, en el análisis del alcance y de los resultados obtenidos, se consideran personas únicas por cada convocatoria. Asimismo, en la evaluación económica solo se consideran las personas participantes en los programas de itinerarios, mientras que, en el análisis del alcance, se consideran todos los programas asociados al POISES, pudiendo no ser de itinerarios (por ejemplo, CALÍ y promoción de FSG).

Tabla 24. Caracterización de las personas.

Indicador	Personas
Total	407.813
Edad	Años
Edad (media)	40,2
Edad (mediana)	41,0
Edad (desv. Típica)	11,1
Sexo	Porcentaje sobre total
Hombres	44,7%
Mujeres	55,3%
Periodo temporal	Porcentaje en cada convocatoria
Primera convocatoria 2016-2019	48,0%
Segunda convocatoria 2020-2023	52,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales

6.2.2. Costes de los programas de itinerarios

→ **El coste medio por personas atendida es de 898 euros y la inversión total de 366,3 M€, cifra que resulta notablemente baja dado el perfil de alta vulnerabilidad de las personas participantes y la intensidad de los itinerarios formativos.**

Con respecto a los costes de los programas evaluados: por un lado, están los costes relativos a costes materiales y humanos directamente ligados a los programas, de otro lado se contemplan el resto de los costes, que incorporan los gastos relativos a gastos de funcionamiento generales, coordinación y dirección, campañas, producción de materiales, mantenimiento de los locales, etc. La información desagregada por anualidades queda recogida en la siguiente tabla. El volumen presupuestario del periodo asciende a 366,3 millones de euros (M€), con una senda creciente desde 2016 hasta un máximo en 2022 (58,3 M€) y un ajuste en 2023 (49,5 M€). En términos de contribución al total del periodo, la primera convocatoria (2016-2019) aporta el 44,0% del gasto agregado, mientras que la segunda (2020-2023) concentra el 56,0%; dentro de esta, los años 2021–2022 suman 30,5% del total, reflejando un impulso de escala en esos ejercicios.

La composición del gasto muestra un perfil pronunciadamente operativo centrándose mayoritariamente en intervención directa: en el conjunto del periodo, los gastos directos representan el 82% y el resto de los gastos (indirectos/estructura) el 18%. No obstante, hay un cambio de nivel entre convocatorias: en 2016–2018 los directos se sitúan de forma muy estable en torno al rango del 85–86%, mientras que desde 2019 la participación del resto de gastos asciende y se mantiene en la banda 19–21% (picos del 20,6% en 2019 y 20,2% en 2023). Este desplazamiento es coherente con una mayor intensidad de gestión y soporte del programa en la segunda convocatoria (expansión, exigencias de seguimiento y control, digitalización, etc.) y las acciones de sensibilización orientadas a crear un ecosistema favorable en empleadores, administraciones y sociedad, aunque sin llegar a erosionar la orientación mayoritariamente directa del gasto.

Tabla 25. Gastos directos, indirectos y totales de los programas de itinerarios por año, en euros.

Años	Gastos Directos	Resto de Gastos	Total
2016	29.260.752	4.934.778	34.195.646
2017	35.014.202	5.733.952	40.748.154
2018	36.725.272	6.122.423	42.847.695
2019	34.447.709	8.919.313	43.367.022
2020	35.555.287	8.497.431	44.052.718
2021	43.174.889	10.151.318	53.326.207
2022	46.646.545	11.697.249	58.343.795
2023	39.489.730	9.970.423	49.460.153
Total	300.314.387	66.026.886	366.341.389
% Tipo de gasto	82%	18%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales

En términos anuales, el crecimiento del gasto total es moderado hasta 2020 (de 34,2 M€ a 44,1 M€), se acelera en 2021 (+21,0%) y 2022 (+9,4%), y se corrige en 2023 (-15,2%), una pauta compatible con el ciclo de los programas y el pico de actividad de la segunda convocatoria. El patrón es similar para gastos directos (máximo en 2022: 46,6 M€) y para el resto de los gastos, que más que se duplican entre 2016 (4,9 M€) y 2022 (11,7 M€), estabilizándose después (10,0 M€ en 2023).

Para la lectura operativa, conviene usar estas cifras como marco de referencia al analizar los costes unitarios, aunque sea de una forma agregada. **El coste medio por intervención en los itinerarios es 377,3 €**, desglosado en 309,3 € de gastos directos y 68 € del resto. **Por persona atendida, el coste asciende a 898,3 €** (736,4 € directos y 161,9 € del resto). La coherencia del desglose en ambos indicadores sugiere una estructura de costes contenida y proporcional al volumen de actividad.

Finalmente, es preciso reparar en la financiación de los programas evaluados desde una perspectiva agregada. Esta información queda recogida en la siguiente tabla.

Tabla 26. Estructura de financiación de los programas de itinerarios, en porcentajes

Fuente	Porcentaje
Aportación FSE	70,6%
Cofinanciación pública	7,6%
Cofinanciación privada	21,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales

La estructura de cofinanciación es claramente tractora del FSE: su aportación cubre el 70,6% del gasto elegible y moviliza un 29,4% adicional, repartido entre cofinanciación pública nacional (7,6%) y privada que tiene un peso muy relevante (21,8%). En términos de apalancamiento, **por cada 1 € FSE se activan ≈0,4 € de cofinanciación (≈0,3 € privados y ≈0,1 € públicos)**. En conjunto, la financiación pública aporta alrededor del 78,2% del total.

6.3. El efecto de los programas de itinerarios

- Participar en los itinerarios incrementa en 13,3 puntos porcentuales la probabilidad de conseguir empleo, lo que representa una mejora del 58% respecto a la población que no participa en los programas de similares características

Tal y como se destacó en el apartado previo, la aplicación del modelo de emparejamiento, combinando microdatos proporcionados por las entidades con los de la EPA, permite identificar el efecto de los programas de itinerarios en la probabilidad de conseguir un empleo de las personas participantes en estos. En concreto, se realiza este ejercicio de estimación de forma diferenciada para personas trabajadoras, en desempleo e inactivas, por ser su probabilidad de conseguir un empleo notablemente diferente entre ambos colectivos (Bover, Arellano y Bentolila, 2002).

La Tabla 27 resume los resultados obtenidos al aplicar el modelo de emparejamiento para estimar el efecto causal de los programas de itinerarios. Los coeficientes estimados informan del incremento medio, en puntos porcentuales, que, debido a la totalidad de las acciones de orientación, formación e intermediación realizada por las entidades, experimenta la probabilidad de conseguir un empleo de sus participantes en un plazo de medio año tras la formación recibida. El modelo de emparejamiento permite dotar de contenido causal a los resultados de la evaluación y en consecuencia medir los efectos netos de la intervención, por cuanto neutraliza, al disponer de un grupo de comparación contemporáneo adecuado, el efecto tanto del ciclo económico como de las características específicas de las personas participantes de los programas evaluados en la probabilidad de lograr un empleo. Asimismo, este modelo permite afirmar si el efecto estimado resulta ser estadísticamente significativo, o no.

Tabla 27. Efectos estimados de los programas de itinerarios.

Participantes	Todos	P. Desempleadas	P. Inactivas
Efecto estimado (puntos porcentuales)	0.133***	0.049***	0.247***
<i>p-valor</i>	(0.004)	(0.003)	(0.036)
Efecto estimado (porcentaje)	58.3	23.5	79.1

Nota: la tabla presenta el efecto promedio de los programas evaluados en la probabilidad de conseguir empleo de las personas participantes utilizando la técnica de *matching* o emparejamiento. Utilizamos microdatos de la EPA para disponer de un grupo de control adecuado y garantizar comparar comparables, esto es, colectivos de personas trabajadoras tratadas (con los que se interviene) y controles (con los que no se interviene) con una misma distribución de edad, sexo, provincia de residencia, nivel de estudios, percepción o no de prestaciones sociales, realización de una formación para la consecución de empleo. Los errores estándar se presentan entre paréntesis debajo del coeficiente correspondiente. Los símbolos ***, **, * indican que el coeficiente estimado es estadísticamente significativo al 1%, 5% y 10% de significatividad, respectivamente. La tabla informa de la magnitud del efecto promedio estimado en puntos porcentuales y en porcentaje. La significatividad estadística se indica sólo en el primer caso por cuestiones de eficiencia.

Las estimaciones realizadas permiten concluir que **los programas desarrollados por las entidades sí tuvieron un impacto causal positivo en la probabilidad de que sus participantes encontrasen un empleo. Este efecto positivo, estimado tanto para el conjunto de participantes como, de forma diferenciada, para los colectivos de trabajadores desempleados e inactivos, resulta ser, en todos los casos, altamente significativo** en sentido estadístico.

Al relacionar la magnitud estimada del incremento en la probabilidad de conseguir empleo con la probabilidad media de transitar del desempleo o inactividad a un empleo, se puede expresar la magnitud del efecto estimado en términos porcentuales de incremento de dicha probabilidad. Así, se encuentra que **la probabilidad de conseguir un empleo del total de participantes de los programas evaluados se incrementó en 13,3 puntos porcentuales como consecuencia directa de los programas en los que participaron**, y no como resultado de la mejora en las condiciones macroeconómicas o por otros factores vinculados a sus características personales o del territorio en el que residen. Este incremento representa una mejora de aproximadamente un 58% en la probabilidad de conseguir empleo de las personas participantes de los programas de itinerarios. Se trata de un efecto cuantitativamente muy destacado.

→ **El programa tiene un efecto positivo más intenso en las personas inactivas que en las desempleadas. Las personas inactivas mejoran la probabilidad de encontrar empleo en un 79%, mientras que las personas en desempleo tienen una mejora del 23% en la probabilidad de conseguir un contrato**

Al desagregar el efecto de los programas evaluados en función de que las personas participantes se encuentren en situación de búsqueda activa de empleo o de inactividad se encuentra una notable heterogeneidad en la eficacia de los programas. **El efecto estimado para personas trabajadoras inactivas resulta ser notablemente superior al estimado para personas trabajadoras desempleadas**, tanto en puntos porcentuales como en porcentaje. En concreto, los programas desarrollados para mejorar la empleabilidad de trabajadores inactivos mejoran la probabilidad de que éstos encuentren un empleo en un 79%, una cifra muy significativa tanto en el contexto de la presente evaluación como en la literatura sobre programas eficaces para la mejora de la empleabilidad de personas en riesgo de exclusión social. La eficacia de los programas para trabajadores desempleados también resulta ser considerable, con un incremento promedio del 23% en la probabilidad de conseguir un contrato.

Cabe resaltar que las estimaciones realizadas y resumidas en la Tabla 27 informan de una cota inferior al verdadero efecto de los programas evaluados. Esto es así porque hay determinadas características de las personas participantes de los programas evaluados que no se pueden identificar en los microdatos de la EPA utilizados para el grupo de comparación y que tienen un notable efecto negativo en la probabilidad de conseguir un empleo. En concreto, los microdatos de la EPA no permiten identificar si la persona tiene discapacidad, es de etnia gitana, no tiene hogar o vive en una zona rural, cuestiones todas estas que tienen un notable efecto negativo en la probabilidad de conseguir un empleo tanto en presencia como en ausencia de formación recibida. En el extremo, la EPA no encuesta a personas sin hogar, que sí tienen una presencia relativa entre participantes de los programas evaluados. Así, es razonable suponer que la proporción de personas sin hogar, personas gitanas, residentes en zonas rurales y/o con discapacidad es notablemente superior entre participantes de los programas evaluados que en una muestra representativa del conjunto de la población residente en esa misma provincia.

Se puede, por tanto, concluir que **las estimaciones realizadas informan del efecto que, como mínimo, tienen los programas evaluados en la probabilidad de conseguir empleo de las personas participantes de dichos programas, pero que probablemente este sea sustancialmente superior.**

6.4. El retorno de la inversión

En este apartado se resumen los cálculos realizados a partir de la estimación de la eficiencia de los programas de itinerarios para poder informar del retorno obtenido por euro invertido en los mismos. Cabe, no obstante, realizar alguna matización relevante antes de presentar los resultados obtenidos. Los cálculos realizados diferencian entre retorno privado y social, donde **el retorno social incorpora no sólo los beneficios salariales derivados de la consecución de un empleo con una duración determinada** para las personas participantes de los programas evaluados, **sino también la menor necesidad de gasto público en prestaciones sociales** que, para las administraciones, representa la consecución de un empleo por parte de un trabajador perceptor de prestaciones económicas.

El concepto de retorno social también incorpora otros beneficios agregados indirectos que emanan de la consecución de un empleo; en concreto, el aumento de los ingresos públicos por la mayor recaudación de cotizaciones sociales e IVA, así como el incremento en el consumo de los hogares como consecuencia de la consecución de un empleo gracias a los programas evaluados.

Cabe, asimismo, reseñar que los beneficios o retornos cuantificados en este apartado están circunscritos no al total de empleo que se declara por parte de las entidades, sino únicamente a la parte o porcentaje que se puede imputar a los programas evaluados, esto es, a la eficacia estimada en el apartado precedente mediante la aplicación del modelo de emparejamiento utilizando microdatos de la EPA.

Para estimar el retorno, tanto privado como social, de la inversión realizada fueron necesarias diversas bases de datos secundarias y revisiones de la literatura. En concreto, se utiliza la Encuesta de Estructura Salarial (EES) del año 2022, realizada por el INE, para imputar los salarios que con mayor probabilidad corresponderían a los contratos logrados por las personas participantes de los programas evaluados. Para realizar una imputación adecuada a las características de las personas participantes de los programas de itinerarios se utiliza nuevamente la técnica del *matching* o emparejamiento para seleccionar aquellos salarios de la EES correspondientes a personas trabajadoras con una misma distribución de sexo, edad, nivel de estudios, y provincia de residencia.

A la hora de seleccionar un estadístico que resuma la distribución de los salarios resultantes se opta, como se ha explicado previamente, por un criterio de prudencia y se seleccionan los percentiles 10 y 25 de la distribución salarial resultante, que corresponden a 840 y 1160 euros mensuales, respectivamente. Si bien la distancia con el salario medio o mediano no excede los 200 o 300 euros, respectivamente, este cálculo conservador es necesario habida cuenta de que la EES tampoco permite saber si la persona trabajada tiene o no discapacidad, vive o no en una zona rural, es de etnia gitana o no tiene hogar.

Asimismo, se utiliza la EPA para inferir la proporción de nuevos contratos que son indefinidos o temporales, así como la distribución en la duración de estos últimos. La EPA también permite estimar el número medio de meses que una persona trabajadora percibe una prestación social. Este parámetro resulta necesario para estimar el ahorro que para la administración pública representa la obtención de un contrato de trabajo por parte de un perceptor de prestación social.

Como se expuso anteriormente, se supone que los ingresos por cotizaciones sociales a cargo del empresario/a y del empleado/a suponen un 31% y 6,4%, respectivamente, del salario obtenido. Asimismo, se supone que por cada euro de renta salarial adicional se incrementa el consumo de participantes entre 35 a 40 céntimos de euro. Por último, para estimar impacto en la recaudación por IVA, se aplica el tipo efectivo del 9,9% que se estimó en dicho apartado.

A continuación, se resume, para una tasa de descuento del 4%, los cálculos realizados sobre el retorno de la inversión que representan los itinerarios para la mejora de la empleabilidad realizados por parte de las entidades evaluadas.

Tabla 28. Retorno por euro invertido por percentil de distribución salarial.

a) Percentil 10 de la distribución salarial

Horizonte temporal	Retorno Privado (€)	Retorno Social (€)
1 año	1,46	2,02
3 años	2,12	2,90
5 años	2,75	3,79

b) Percentil 25 de la distribución salarial

Horizonte temporal	Retorno Privado (€)	Retorno Social (€)
1 año	2,03	2,77
3 años	2,93	4,02
5 años	3,78	5,23

Nota: la tabla informa del retorno privado y social estimado por euro invertido en los programas desarrollados por las entidades, evaluados en función del horizonte temporal considerado para el cómputo de los beneficios estimados en términos de la duración del empleo conseguido gracias a la formación. Los cálculos realizados consideran una tasa de descuento del 4%.

Las estimaciones realizadas confirman que los programas evaluados son coste-efectivos, tanto a nivel privado como social, incluso en el supuesto más conservador. En este escenario de máxima prudencia en la estimación de los beneficios del programa, las personas participantes obtienen entre 1,5 y 2,0 euros por cada euro invertido en función de que se tome el percentil 10 o el 25 de la distribución salarial ajustada a características para imputar el salario. El retorno social es claramente superior y oscila entre los 2 y los 2,8 euros por euro invertido.

El escenario más plausible es aquel en el que los empleos generados gracias a la formación desarrollada por las entidades evaluadas distribuyen su duración según las estadísticas de la EPA hasta un horizonte temporal máximo de 3 años de duración. En ese escenario el retorno privado por euro invertido se sitúa entre los 2.1 y los cerca de 3 euros (2,9). Por su parte, el retorno social es, aproximadamente, un euro superior por cada euro invertido, al retorno privado.

Finalmente, el escenario en el que los empleos generados gracias a la formación y orientación impartida por las entidades tiene una duración distribuida en un horizonte temporal máximo de 5 años ofrece cifras ligeramente superiores a las del escenario más probable, esto es, el de tres años de duración máxima de los empleos generados. Los retornos estimados se incrementan en aproximadamente 0,8 euros por euro invertido respecto a los del escenario de tres años. La extensión de los beneficios del programa a un horizonte de 5 años se debe, básicamente, a una reducida proporción de empleos generados por este que tienen carácter indefinido y que, según estimaciones equivalentes utilizando datos de la EPA, se mantienen en dicho horizonte temporal.

La tabla a continuación muestra los resultados de un análisis de sensibilidad en el que se analiza cómo varían los retornos estimados en función de la tasa de descuento. En concreto, se consideran dos tasas de descuento adicionales que se corresponden con el 3% y el 5%. Los resultados obtenidos son claramente robustos y poco sensibles a las variaciones en la tasa de descuento considerada.

Tabla 29. Retorno por euro invertido en función de la tasa de descuento por percentil de la distribución salarial y horizonte temporal

Tasa de descuento	Horizonte temporal	Percentil 10 de la distribución Retorno privado (€)	Percentil 10 de la distribución Retorno social (€)	Percentil 25 de la distribución Retorno privado (€)	Percentil 25 de la distribución Retorno social (€)
4%	3 años	2,12	2,90	2,93	4,02
4%	5 años	2,75	3,79	3,78	5,23
3%	3 años	2,13	2,91	2,95	4,04
3%	5 años	2,78	3,83	3,83	5,29
5%	3 años	2,11	2,89	2,92	4,01

Nota: la tabla informa del retorno privado y social estimado por euro invertido en los programas desarrollados por las entidades evaluados en función del horizonte temporal considerado para el cómputo de los beneficios estimados en términos de la duración del empleo conseguido gracias a la formación. Los cálculos realizados consideran una tasa de descuento de 3%, 4% y 5%.

A continuación, la Tabla 30 resume la distribución del retorno por euro invertido en función del origen de la financiación. Se presentan las estimaciones obtenidas para un horizonte temporal de tres años y una tasa de descuento del 4%, por ser el escenario más plausible de realización de los beneficios de las intervenciones evaluadas. Las tablas previas muestran que estos resultados son robustos a variaciones en la tasa de descuento, al tiempo que ilustran la magnitud de la variación del retorno en función del horizonte temporal considerado.

El retorno a los programas desarrollados por las entidades evaluadas oscila entre los 3 y los 4,1 euros por euro invertido por el FSE en el escenario conservador, en el que únicamente se imputa el salario del percentil 10 de la distribución salarial equivalente en características de las personas trabajadoras. El retorno se sitúa entre los 4,11 y los 5,7 euros por euro invertido por el FSE si consideramos el salario del percentil 25 de la distribución salarial equivalente.

Tabla 30. Retorno por euro invertido en función del financiador y percentil de distribución salarial.

Inversión	Percentil 10 de la distribución Retorno privado (€)	Percentil 10 de la distribución Retorno social (€)	Percentil 25 de la distribución Retorno privado (€)	Percentil 25 de la distribución Retorno social (€)
FSE	2,97	4,10	4,11	5,69
AA.PP.	27,51	38,03	38,07	52,70
FSE y AA.PP.	2,69	3,71	3,72	5,14
Privada	9,58	13,26	13,28	18,38
Total	2,12	2,90	2,93	4.02

Nota: la tabla informa del retorno privado y social estimado por euro invertido en los programas desarrollados por las entidades evaluadas en función del financiador para un horizonte temporal de tres años y una tasa de descuento del 4%.

El retorno por euro público invertido sea por parte del FSE o de las administraciones públicas españolas, oscila entre los cerca de tres euros 2,7 a cuatro euros 3,7 en el escenario más prudente. Las cifras equivalentes para el retorno a la financiación privada oscilan entre 9,6 euros y 13,3 por euro invertido incluso en el escenario más conservador. Es llamativo también el retorno que se produce por cada euro invertido de la administración pública española que oscila entre 27 euros de retorno privado y 38 de retorno social en el escenario más conservador.

En síntesis

Teniendo en cuenta el escenario más plausible de los presentados, y considerando que se trata de un escenario conservador, los resultados de esta evaluación económica arrojan las siguientes conclusiones:

- Por cada euro invertido en estos programas se produce un retorno de casi tres euros 2,9, es decir, **el retorno equivale a tres veces la inversión.**
- **Por cada euro aportado por el FSE, se produce un retorno de más de cuatro euros (4,1).** Es decir, la financiación del FSE actúa como dinero semilla y el retorno económico se cuatriplica.
- **Por cada euro que invierten en el programa el conjunto de administraciones públicas, europeas y nacionales, se consiguen un retorno de casi 4 euros (3,71),** es decir, se trata de un dinero público bien gastado porque es una buena inversión.
- **El retorno es especialmente beneficioso para las administraciones públicas españolas** que cofinancian el programa, pues por cada euro que invierten **consiguen un retorno de 38 euros**, dado que su contribución económica es muy escasa al programa (7,6%).
- **Las entidades privadas también hacen una inversión eficiente** de sus recursos en este programa, pues por cada euro que invierten, contribuyen a un retorno de más de 13 euros (13,26).

7. Resultados en el ecosistema

Este capítulo describe el **impacto del programa en el ecosistema de las políticas para la activación y la inserción laboral de personas vulnerables**, y los cambios generados en las administraciones públicas, las entidades y las empresas.

Se responde a las siguientes preguntas:

- ▶ ¿Las acciones implementadas están alineadas con las políticas activas de empleo?
- ▶ ¿En qué medida las acciones puestas en marcha forman parte y complementan las políticas activas de empleo?
- ▶ ¿Las acciones implementadas responden a las demandas del mercado laboral?
- ▶ ¿Cómo se complementan las actuaciones del programa con otras de similar naturaleza?
- ▶ ¿Cuál es el nivel de satisfacción de los actores involucrados, en concreto de AAPP y empresas colaboradoras?

7.1. Administración pública

7.1.1. La integración de los programas en las políticas

- **Tras 25 años el programa se ha convertido en una pieza clave de las políticas activas de empleo para atender las necesidades de los grupos más vulnerables en España, consiguiendo progresivamente integrarse en ellas y complementarlas**

Los programas desarrollados por las entidades **se conciben como parte de las políticas activas de empleo, aportan un valor específico y se desarrollan en coordinación con los servicios públicos de empleo, a los que complementan en su actuación**. La evaluación muestra que esta contribución se sustenta en varios elementos clave: se dirigen a grupos de población vulnerables, a los que las administraciones encuentran mayores dificultades para atender; desarrollan medidas adaptadas y proactivas para dar respuestas a estos grupos y cuentan con profesionales y herramientas especializadas; actúan de modo continuado, sin interrupciones y en estrecha coordinación con las administraciones públicas; captan y activan a muchas personas que están al margen del sistema, son inactivas o no son demandantes de empleo, derivándolas a los servicios públicos de empleo; y tienen una amplia implantación territorial. De este modo, estos programas se han convertido en una pieza clave de las políticas activas de empleo, al ser impulsados a nivel estatal con los recursos del FSE, lejos de ser una alternativa, **complementan las políticas activas de las comunidades autónomas reforzando el partenariado entre la administración pública y el tercer sector**.

- **La administración pública ofrece un importante apoyo para la implementación del programa**

La administración pública ofrece un apoyo esencial a estos programas, principalmente aportando financiación. Como se mostró en el capítulo 3, desde sus orígenes, **el 78,5% de la financiación del programa procede de fuentes públicas**, principalmente europea a través del FSE, si bien es cierto que la contribución económica de la administración nacional, autonómica

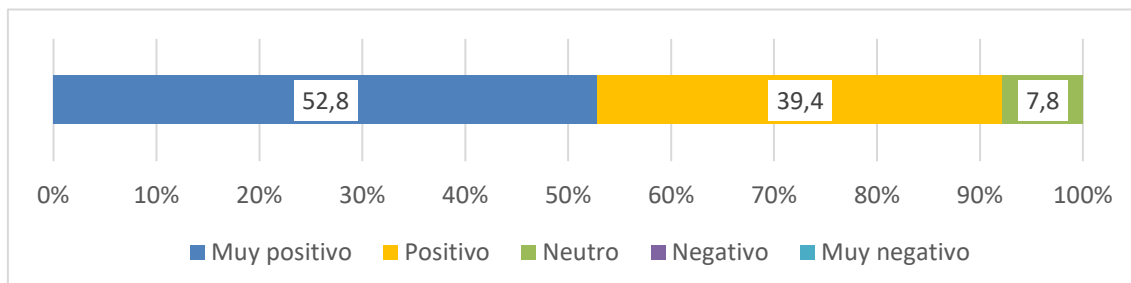
y local solo alcanza el 7 (ver Tabla 2. Recursos invertidos en el programa, en euros)⁴¹. Pero, además, es muy común que las administraciones aporten a las entidades otro tipo de apoyos que facilitan la implementación del programa, como formación, cesión de espacios para desarrollar actividades, contribución en la difusión de las actividades, derivación de personas usuarias, etc.

→ **La eficacia de las entidades, basada en su capacidad de dar una respuesta especializada a las necesidades específicas complejas de los grupos vulnerables, es un factor clave para explicar el apoyo de la administración**

Esta evaluación constata que las entidades ofrecen respuestas eficaces para diferentes colectivos más alejados del mercado laboral, lo que se traduce en inserción laboral y en un retorno positivo de la inversión, como se ha descrito en mayor detalle en los capítulos anteriores. **Las administraciones públicas comparten esta visión positiva del programa** (el 92,2% de las administraciones públicas valora el desempeño del programa como positivo o muy positivo), lo que es coherente con su decisión de apoyarlo. En concreto, la gran mayoría de las administraciones públicas (73,6%) considera que la orientación y la formación ofrecidas por el programa están adecuadamente alineadas con las demandas del mercado laboral, y **la mayoría de las administraciones (59,6%) considera que los apoyos ofrecidos por el programa están mejor adaptados a las situaciones de vulnerabilidad de sus participantes que los ofrecidos por la administración.**

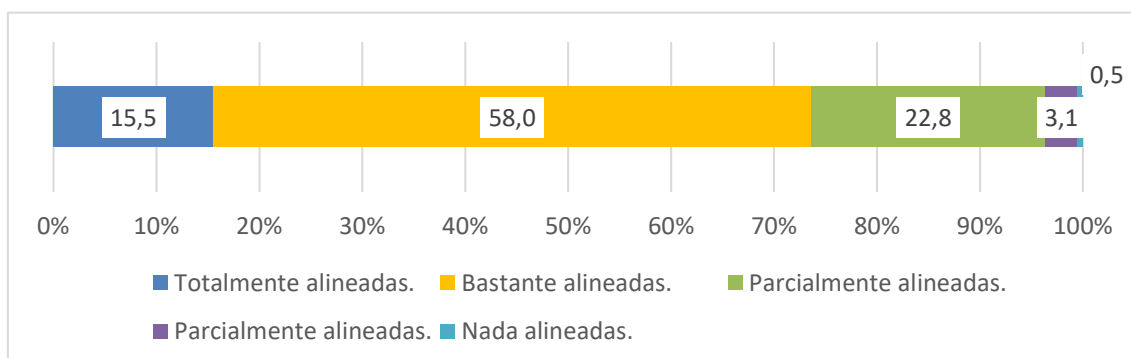
Gráfico 24. Valoración del programa por parte de las administraciones públicas

¿Cómo valora, en general, el desempeño del programa?

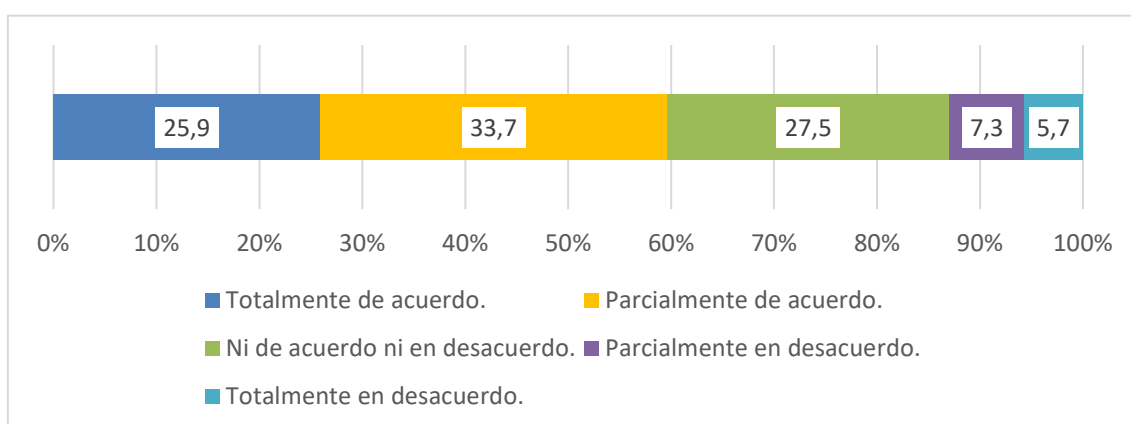


⁴¹ Esta cifra incluye 837 millones de euros de aportación FSE y casi 83 millones de cofinanciación de las administraciones públicas españolas, sobre un total de 1.172 millones de euros en el periodo 2000-2023.

En su opinión, ¿en qué medida la orientación y la formación que ofrece el programa están alineadas con las demandas del mercado laboral?



Indique su grado de acuerdo/desacuerdo con la siguiente afirmación: Los apoyos ofrecidos por el programa están mejor adaptados a las situaciones de vulnerabilidad de sus participantes que los ofrecidos por la administración.



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta a administraciones públicas.

Esta mejor atención es posible gracias a los recursos de los que disponen las entidades, pero también a su implantación en los territorios, el contacto y actuación continuada con las personas y su capacidad para dar respuesta a las necesidades específicas complejas de los grupos vulnerables que requieren especialización. Por lo tanto, estos programas no solo complementan, sino que refuerzan la actuación de los servicios públicos de empleo, con intervenciones adaptadas que difícilmente podrían llevarse a cabo desde estos servicios con la misma eficacia.

→ **Las actuaciones desarrolladas por las entidades son complementarias a las políticas públicas, no una alternativa a estas.**

La gran mayoría de las administraciones públicas encuestadas (72,5%) consideran que el programa complementa y refuerza los servicios que presta la administración mediante actuaciones mejor adaptadas a determinados perfiles. Este valor añadido de las entidades favorece la coordinación y la colaboración. La mayoría de las administraciones públicas (63,2%) considera que el programa mejora la coordinación entre la administración pública y actores del tercer sector, lo que contribuye a la eficiencia del sistema; con ello se contribuye a la reducción de desigualdades estructurales en el acceso al empleo, según más de la mitad de las

administraciones (57,0%). Por su parte, las entidades también consideran que su papel es complementario a las políticas activas de empleo, actuando como un servicio especializado para personas vulnerables que requieren apoyos más extensos e intensos que los ofrecidos por la administración.

→ **Los apoyos ofrecidos por las entidades y la administración pública están interrelacionados, a menudo las personas vulnerables reciben apoyos de ambas y la derivación es constante favoreciendo de este modo un trabajo más integral**

La complementariedad se manifiesta en la **derivación mutua entre las entidades y administraciones públicas**. Las personas participantes muchas veces reciben servicios y apoyos tanto de las entidades como de los servicios públicos de empleo o servicios sociales, y a menudo la vía de acceso a las entidades es la derivación de la administración pública, o a la inversa. Según la encuesta a administraciones, más de la mitad (51,3%) de las administraciones públicas derivan a personas a las entidades sociales para que participen en los programas de manera frecuente o muy frecuente y más de un tercio (38,3%) lo hace de manera ocasional.

A la inversa, es muy frecuente **que las personas que participan en los programas reciban también apoyos por parte de la administración pública, ya sea de los servicios de empleo, servicios sociales o educación:**

- Desde los **servicios de empleo** los apoyos más habituales son la intermediación y orientación laboral, así como los cursos de formación.
- Desde los **servicios sociales** es frecuente reforzar el acompañamiento e intervención social durante el itinerario de inclusión.
 - La mayoría de los servicios sociales ofrecen **ayudas económicas** para atender situaciones de urgencia social o reducir la pobreza de participantes.
 - También es bastante común **la intervención, orientación y apoyo en el ámbito familiar o escolar**.
 - Los apoyos relacionados con **el acceso a la vivienda** son los menos frecuentes, aunque sí son frecuentes por parte de un tercio de las administraciones encuestadas.
- Desde los **servicios de educación**, destacan los apoyos materiales, como becas y ayudas al estudio (material escolar, comedor, transporte, otros).

Todo ello contribuye a que el **trabajo con las personas sea más integral, abordando de modo coordinado o complementario, distintas dimensiones o factores de exclusión y en consecuencia contribuye a mejorar los resultados.**

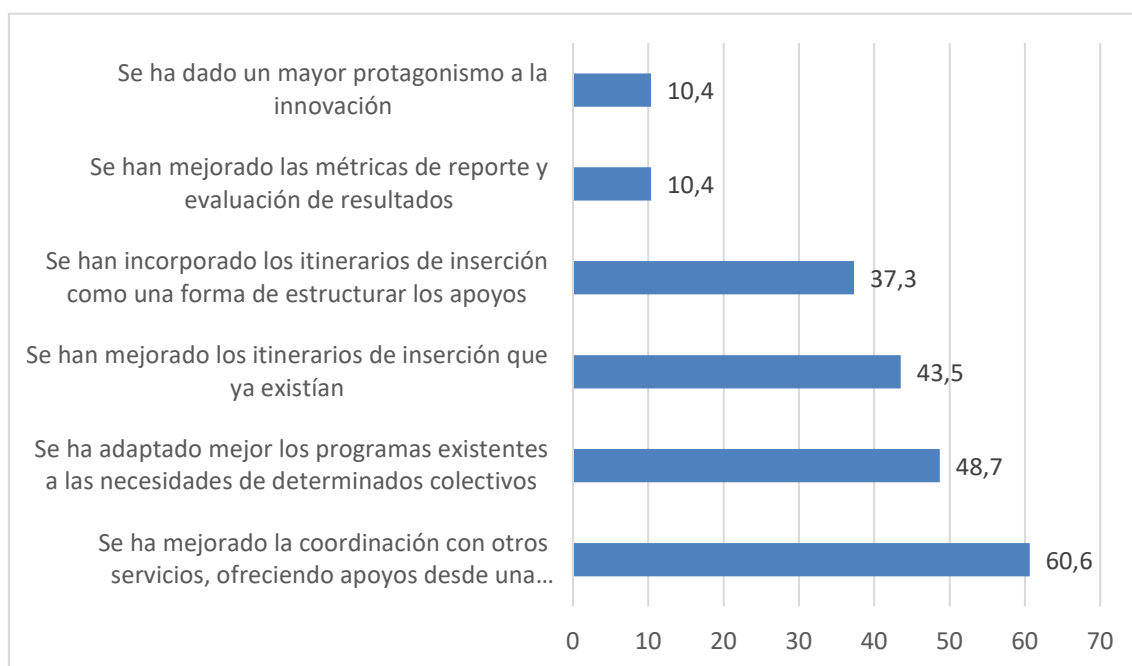
7.1.2. Impactos en las políticas activas de empleo y en otros ámbitos más allá del programa

→ **Los programas han contribuido a la mejora de las políticas activas de empleo, transfiriendo prácticas innovadoras que mejoran su eficacia y adaptación a las personas vulnerables.**

En los últimos 25 años, las actuaciones desarrolladas por las entidades han servido como inspiración para la incorporación de buenas prácticas en las políticas de empleo de la administración pública, especialmente para la inserción laboral de personas vulnerables en

desempleo de larga duración, o sin formación. La mitad de las administraciones públicas reporta que el programa ha tenido un efecto positivo en la **adaptación de los programas existentes a las necesidades de determinados colectivos**, y casi la mitad de las administraciones reportan **haber mejorado los itinerarios de inserción** que ya existían y más de un tercio haber incorporado los **itinerarios de inserción** como una forma de estructurar los apoyos. Los efectos del programa en la **innovación y en las métricas de reporte** y evaluación de resultados han sido muy limitados, aunque también existen.

Gráfico 25. Impacto en las políticas. Porcentaje de administraciones públicas que señalan los siguientes impactos del programa.



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario implementado a administraciones públicas. Pregunta: ¿En cuáles de los siguientes aspectos considera que el programa ha tenido un impacto en las políticas, inspirando a la administración pública a incorporar nuevas prácticas para la activación de personas en situación de vulnerabilidad?

De este modo el programa no solo obtiene buenos resultados en la activación e inserción laboral de las personas participantes, sino que aporta un valor adicional, contribuyendo a la mejora de las políticas públicas con respuestas especializadas que la administración tiene dificultades para dar directamente.

→ **La dimensión y la continuidad del programa han favorecido las alianzas entre las administraciones y las entidades del tercer sector, y la participación de estas en la formulación de políticas públicas orientadas a los colectivos vulnerables.**

La integración de los programas en las políticas para la inserción de colectivos vulnerables, junto con la labor de estas entidades sociales en otros ámbitos, su especialización y tamaño han hecho que las administraciones públicas las consideren un interlocutor preferente, especialmente en el ámbito de las políticas de inclusión sociolaboral de los grupos vulnerables, pero también en otros ámbitos. De hecho, las entidades han sido consultadas para el desarrollo de la Ley de Empleo o en el diseño y formulación de los Programas del Fondo Social Europeo, participando en muchas ocasiones en los foros y comités de seguimiento.

Esta mayor participación de las entidades del tercer sector tiene como consecuencia que las políticas de inclusión sociolaboral, y especialmente las políticas activas de empleo, tengan más en cuenta las necesidades de los colectivos vulnerables, adaptando en mayor medida las acciones a sus necesidades. Un claro ejemplo es el reciente Plan de actuación para la mejora de la empleabilidad de la población gitana 2025-2028, desarrollado en el marco de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, que reconoce a la población gitana como uno de los “colectivos de atención prioritaria”⁴².

Más allá del ámbito del empleo, **el partenariado establecido entre las entidades y la administración pública ha abierto la puerta a la participación de las entidades en el diseño de políticas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los colectivos vulnerables** en sentido amplio, tanto en el plano nacional, como en el regional o local. De esta manera, además de aportar un conocimiento especializado en la formulación de políticas, las entidades del tercer sector han contribuido al proceso de desarrollo institucional de la administración pública que ha tenido lugar en el último cuarto de siglo en España, en el que las consultas han ganado un mayor protagonismo, reforzando el partenariado y mejorando la gobernanza.

7.2. Entidades

Los programas han tenido también un impacto notable sobre las cuatro entidades, lo que en buena medida es el resultado de los 25 años de continuidad en su implementación a nivel nacional. Estos resultados sobre las entidades son sostenibles, en el sentido de que han generado un cambio estructural capaz de perdurar en el tiempo.

→ **Aumento de los programas de empleo de las entidades y extensión de la implantación territorial.**

La estabilidad y el volumen del programa ha generado un crecimiento y consolidación de los equipos de las entidades en el área de empleo, y frecuentemente ha favorecido el trabajo en nuevos territorios, permitiendo en ocasiones la apertura de nuevas sedes, lo ha servido para ampliar el alcance de las actuaciones.

También ha permitido la creación de una **red de alianzas con empresas y administraciones públicas** a nivel nacional, sentando las bases del partenariado sobre el que se articula el programa. Además, ha tenido un efecto positivo en la imagen de las entidades, que se traduce en confianza por parte de las empresas, administraciones públicas y también personas participantes. Este prestigio obtenido a nivel nacional y europeo, avalado por los resultados, ha sido clave para la financiación de otros programas, como los desarrollados en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

→ **Especialización de equipos, conocimiento de los colectivos y de gestión de fondos.**

El volumen y la continuidad en la implementación del programa durante un cuarto de siglo ha supuesto un desarrollo notable de las capacidades en los equipos de las entidades. En primer lugar, ha servido para **profesionalizar sus programas de empleo**, creando equipos de

⁴² SEPE. Junio de 2025. [Se presenta el primer plan específico de empleo para el pueblo gitano con el objetivo de fomentar su integración.](#)

profesionales expertos en la orientación de personas vulnerables y en la intermediación con empresas, lo que ha tenido un impacto positivo en la eficacia al facilitar respuestas más especializadas. En segundo lugar, el programa ha supuesto un salto cualitativo en la **gestión de fondos** estructurales por parte de entidades del tercer sector. La gestión del FSE conlleva una importante complejidad administrativa que ha supuesto un reto para las entidades, pero que en el medio y largo plazo se ha traducido en un desarrollo de su capacidad institucional y de gestión. En la actualidad las cuatro entidades logran un nivel de ejecución de los fondos mejor que la media, con unas tasas de corrección financiera muy bajas en un sistema en el que los controles sobre el gasto son intensos⁴³.

→ **Desarrollo de la cultura del dato, el reporte y la evaluación**

El programa ha introducido la cultura del reporte y de la orientación al dato en las entidades. Este cambio se ha visto impulsado por la exigencia del **sistema de registro de indicadores del FSE, que incluye tanto indicadores de ejecución como de resultado**. Gracias a este reporte ha sido posible obtener los datos mostrados en los capítulos 4 y 5. Por otra parte, **las entidades han ido más allá de los indicadores obligatorios del marco del FSE**, desarrollando indicadores para la medición de la mejora de las competencias blandas, de las habilidades sociales o del bienestar emocional.

Todo ello ha favorecido la creación de sistemas de información robustos en las entidades y de bases de datos que registran las actuaciones y resultados de las personas participantes, lo que favorece la evaluación de los programas. Este ha sido el primer paso para generar una cultura de la evaluación, en el que el aprendizaje sobre los resultados de sus propias acciones se convierte en una pieza clave del proceso de cambio institucional para buscar una mayor eficacia de manera continua. Esta cultura de la evaluación ha dado lugar a documentos realizados de forma conjunta por las entidades, como el informe del Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social⁴⁴, o anteriormente el estudio “10 años trabajando con la UE por una sociedad inclusiva”⁴⁵, publicado en el año 2010.

Este desarrollo de la cultura de la evaluación inicialmente impulsada por el FSE sigue hacia el futuro de la mano de la innovación, a través de proyectos que impulsan mejoras en la medición de las competencias blandas o la aplicación de IA generativa y predictiva al análisis de datos, lo que ayudará a identificar aquellas acciones que están contribuyendo al éxito de los itinerarios, a prevenir abandonos, e incluso a la prescripción de itinerarios en función de los perfiles de las personas participantes.

⁴³ Ministerio de Trabajo y Economía Social (2021). Evaluación temática [sobre la inclusión social en las actuaciones del Fondo Social Europeo 2014-2020. 2014-2020](#). Informe de evaluación. Enero 2014 - diciembre 2019.

⁴⁴ [Más que empleo. Jóvenes, inclusión y más. Resultados 2016-2023 del Programa Operativo de Empleo Juvenil y del Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social](#).

⁴⁵ Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación Luis Vives, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano (2010). [“10 años trabajando con la UE por una Sociedad Inclusiva”](#). Madrid.

→ **Las entidades se han convertido en un agente clave del ecosistema laboral, proporcionando soluciones a las necesidades de recursos humanos de las empresas**

Por último, el programa ha conectado a las entidades con las empresas, lo que ha contribuido a un mayor y mejor conocimiento de las necesidades de estas, al tiempo que las ha convertido en un socio de referencia para muchas empresas. Esta colaboración de las entidades con las empresas ha ido más allá del programa y ha generado otras sinergias impulsando programas conjuntos, más focalizados y especializados, como TAMDEM⁴⁶ o Aprender Trabajando⁴⁷.

Con ello, este programa ha convertido a las entidades en un agente clave en el ecosistema laboral, aportando un importante valor al tejido productivo de las empresas y con ello motivando un cambio de mentalidades, como se verá a continuación.

7.3. Empresas

Las empresas, junto con las entidades y la administración pública, constituyen el tercer pilar institucional del partenariado sobre el que se asienta el programa. Las entidades han realizado un importante esfuerzo de prospección de las necesidades de las empresas, articulación de alianzas, sensibilización e incidencia, que ha hecho posible la inserción laboral de las personas participante.

→ **Se ha conseguido desarrollar una amplia red de empresas que son un actor clave del programa, para la eficacia en la inserción laboral**

La participación de las empresas en el programa es fundamental. En primer lugar, proporciona **oportunidades reales de inserción laboral** a través de la intermediación de las entidades y mediante programas de formación directa en el puesto de trabajo. En segundo lugar, ofrecen **información a las entidades sobre las necesidades y tendencias del mercado laboral**, que lo que se traduce en una mejora en la calidad de la orientación a las personas participantes y un mayor ajuste de las formaciones que se realizan, redundando en mayor efectividad en la consecución de empleo.

Esta participación de las empresas es **fruto del esfuerzo de prospección por parte de las entidades** durante los últimos 25 años. Este trabajo fue especialmente difícil durante los primeros años, cuando todavía existía menor sensibilidad y el programa no contaba con el prestigio del que goza en la actualidad. **Gracias a este trabajo de prospección, el programa ha logrado la colaboración de 18.138⁴⁸ empresas desde su inicio**, incluyendo empresarios individuales o autónomos.

⁴⁶ Ministerio de Trabajo y Economía Social. [Programa TÁNDEM: Formación y empleo.](#)

⁴⁷ Ministerio de Trabajo y Economía Social. [Aprender Trabajando: Iniciativa de formación y empleo para jóvenes en riesgo de exclusión.](#)

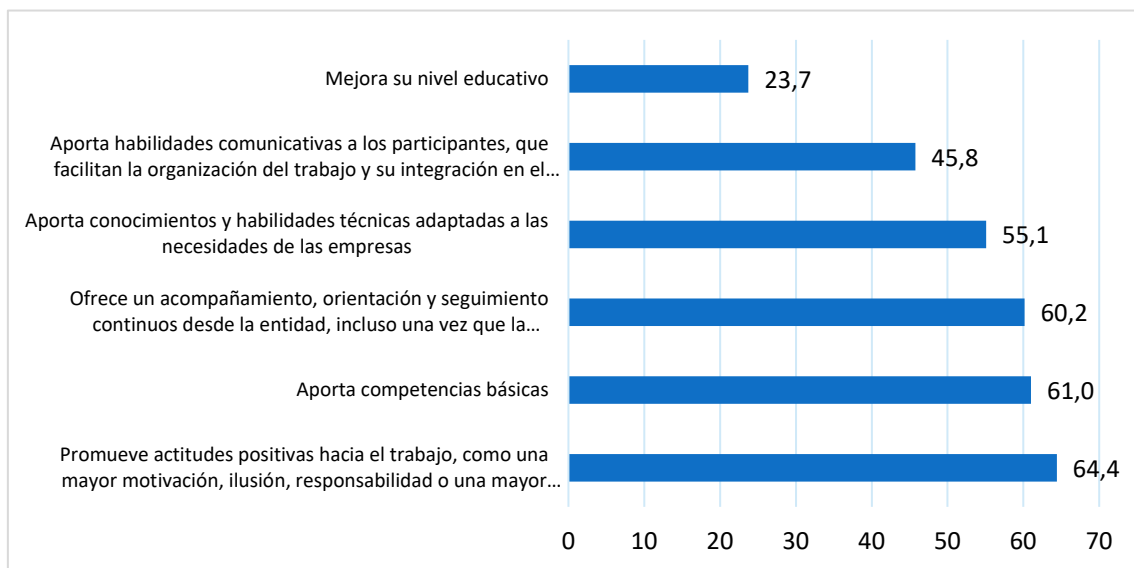
⁴⁸ Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las entidades.

→ Las empresas muestran alta satisfacción con las candidaturas si bien no logran cubrir todas las vacantes, poniendo de manifiesto que hay margen de mejora en la formación técnica del programa

La gran mayoría de las empresas (89%) considera que los perfiles de las candidaturas son adecuados a sus necesidades. Valoran especialmente:

- El apoyo técnico por parte de las entidades para **identificar perfiles adecuados** (50,8% de las empresas encuestadas).
- La capacidad del programa para aportar **conocimientos y habilidades** adaptadas a las necesidades, especialmente competencias básicas (61,0% de las empresas), conocimientos y habilidades técnicas (55,1% de las empresas) y habilidades comunicativas que facilitan la organización del trabajo y la integración en los equipos (45,8% de las empresas).
- El programa promueve **actitudes positivas hacia el trabajo**, como motivación, ilusión, responsabilidad o una mayor profesionalidad en la forma de trabajar (64,4% de las empresas).
- El **acompañamiento y seguimiento** de las entidades durante la integración de las personas en la empresa (60,2% de las empresas).

Gráfico 26. Principales aportaciones de las entidades a la mejora de la empleabilidad de las personas participantes



Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario implementado a empresas.

No obstante, a pesar de esta satisfacción existe un margen de mejora en cuanto a la adecuación de las candidaturas, ya que un **57,6% de las empresas manifiestan no haber encontrado candidaturas con el perfil adecuado** a sus necesidades. Esto es debido a la tendencia del mercado laboral que requiere mayor especialización de los perfiles, lo que implica mejorar las competencias técnicas en muchos puestos y se traduce en la necesidad de reforzar la formación para la inserción laboral.

→ **El programa ha fomentado el cambio de mentalidades en el mundo empresarial.**

El programa ha contribuido a un cambio de mentalidades en el entorno empresarial **eliminando o reduciendo los prejuicios y estereotipos** a la hora de contratar a personas de determinados colectivos vulnerables. Este impacto en la mentalidad de las empresas ha sido más significativo que en el conjunto de la opinión pública en opinión de las personas entrevistadas.

Durante estos 25 años ha habido un importante cambio de actitud por parte de las empresas: en los primeros años se observaba un rechazo inicial por parte de algunas empresas ante la primera toma de contacto de las entidades, que evolucionó hacia el enfoque de RSC, buscando reflejar la presencia de personas trabajadoras pertenecientes a colectivos concretos en la plantilla para cumplir con requisitos normativos, o promover una imagen social de la empresa. Progresivamente se ha avanzado hacia una actitud pragmática y positiva por parte de las empresas que valoran las tareas de selección, reclutamiento y formación adaptada a sus necesidades, **considerando a las entidades como proveedoras o aliadas de sus departamentos de recursos humanos**. Este cambio de actitud implica una reducción de la discriminación de facto. Al mismo tiempo las empresas muestran más apertura, considerando a las entidades como referentes para sus procesos de búsqueda de candidaturas, al menos en determinados ámbitos, y acuden a las mismas cuando tienen vacantes que cubrir.

La literatura también señala un **cambio del papel de las empresas en las políticas de activación orientadas a la inserción laboral de los colectivos vulnerables**, donde las empresas participan activamente en el diseño e implementación de las políticas a través sus demandas, de su participación en los procesos de selección de participantes, por ejemplo, asistiendo a reuniones informativas y realizando entrevistas personales con personas candidatas potenciales (Van Der Aa y Van Berkel, 2014; Van Berkel *et al.*, 2017; Frøyland, Andreassen y Innvær, 2019).

¿Qué explica este cambio de actitud? Principalmente se han identificado tres factores:

- **Eficacia del programa durante 25 años.** Si al inicio del programa esta fórmula de reclutamiento a través de entidades sociales era una novedad, tras 25 años las empresas valoran la respuesta eficacia de las entidades a la hora de proveerles de recursos humanos, especialmente en determinados perfiles.
- **El contacto continuo con el personal que se dedica a la prospección en las entidades**, que durante sus visitas o reuniones con las empresas han hecho implícitamente una labor de sensibilización en el entorno corporativo.
- **Cambio del contexto en el mercado laboral**, que tiene actualmente una alta tasa de vacantes debido al cambio demográfico y a las mayores necesidades de formación derivadas de la transición tecnológica y medioambiental, lo cual mejora la predisposición de las empresas a colaborar con las entidades al necesitar más personas y mejor preparadas.

La encuesta muestra que la mitad (50,8%) de las empresas valora el efecto de una mayor sensibilización del equipo y la reducción de prejuicios hacia personas en situación de vulnerabilidad y el 41,5% de ellas consideran que el programa contribuye al cumplimiento de políticas de RSC o diversidad. Estos porcentajes muestran que, si bien para una parte de las empresas el programa tiene un efecto importante en la sensibilización y aplicación de las

políticas de RSC, otras empresas valoran principalmente que el programa contribuye a solucionarlas las necesidad de personal generando un ahorro en los costes de selección.

Estas dos lógicas no son necesariamente incompatibles. Algunos hallazgos en la literatura muestran que las empresas que participan en las iniciativas para la inserción laboral consideran que la lógica RSC y la lógica de recursos humanos se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, un programa de prácticas para personas jóvenes vulnerables sería atractivo para las empresas si las permite tanto desarrollar las habilidades o el talento que necesitan, como promover su responsabilidad social corporativa, pero la lógica de RSC por sí sola no sería un motivo suficiente (Simms, 2017). De la misma manera, la RSC es una motivación para contratar, pero eso no significa necesariamente cambiar sus prácticas o estándares de selección de personal solo para adaptarse a las necesidades del colectivo vulnerable, especialmente para las empresas de menor tamaño debido a la carga de trabajo que esto puede suponer (Orton et al., 2019).

→ **El programa proporciona candidaturas adecuadas a las necesidades de las empresas en un contexto de escasez de mano de obra, reforzando con ello el tejido productivo**

La escasez de mano de obra hace que la **incorporación de colectivos vulnerables tenga un efecto importante en la competitividad de las empresas, satisfaciendo sus ofertas de empleo**. Esto es posible por el apoyo técnico por parte de las entidades para identificar perfiles adecuados, así como por el seguimiento durante la integración de las personas en la empresa, lo que hace que cada vez más sean las empresas quienes recurran a las entidades para encontrar los perfiles que necesitan. El 89% de las empresas considera que los perfiles de las personas candidatas son adecuados a sus necesidades.

8. Valor añadido del FSE y pertinencia de las actuaciones

Este capítulo analiza la aportación de valor que hace el Fondo Social Europeo al financiar estos programas, así como la pertinencia presente de estas actuaciones en el período de programación 2021-2027 y potencial idoneidad futura para el período post 27.

Se responde a las siguientes preguntas:

- ¿Qué aportación de valor hace el FSE con la financiación de estos programas? ¿Sin la financiación del FSE se hubiesen desarrollado los programas?
- ¿Qué ha aportado este programa a la implementación del FSE en España y a la consecución de sus objetivos?
- ¿El diseño de los programas, en cuanto a sus objetivos y su lógica de intervención, es pertinente con el marco de programación actual FSE+?
- ¿De cara a futuro estos programas siguen siendo idóneos para responder a las necesidades que se prevén?

8.1. La aportación del Fondo Social Europeo

→ **La financiación continuada del FSE ha permitido desarrollar programas estables a gran escala, elemento clave para el éxito de la intervención**

El Fondo Social Europeo ha aportado un total de 837 millones de euros entre 2000 y 2023, financiando el 71% del coste del programa. Su papel ha crecido con el paso del tiempo, pasando de financiar el 63% en el periodo de programación 2000-2006, al 70% en el periodo 2007-2013 y el 77% en el 2014-2020. Esta magnitud de la financiación está sin duda detrás del volumen de participantes: 1,3 millones de personas en el periodo 2000-2023 con una cobertura en todo el territorio nacional.

Esta escala y la continuidad del programa han sido una de las claves de su éxito por diferentes motivos:

1. Ha permitido el desarrollo institucional de las entidades, ampliando su actuación y favoreciendo su especialización en la inserción laboral de personas vulnerables y en la gestión de fondos, como se mostró en el apartado 7.2.
2. La continuidad de la financiación ha favorecido la planificación y desarrollo de actuaciones a largo plazo, y a la vez ha facilitado la adaptación de los programas a la evolución del mercado de trabajo.
3. Ha sido clave en la creación de una red estable de colaboración con el tejido empresarial y para el refuerzo y profundización de estas alianzas.
4. Contar con un número elevado de participantes ha permitido a las entidades disponer de perfiles más diversos y con ello responder mejor a las necesidades del mercado laboral, caracterizado por empresas que tienen demandas cada vez más específicas. La respuesta de las entidades a las necesidades de recursos humanos de las empresas difícilmente hubiera sido posible con proyectos de corta duración o a pequeña escala.
5. Ha favorecido la imagen del programa y de las entidades, generando una mayor confianza en empresas al ser un programa de escala nacional con varios años de recorrido y financiado con fondos europeos.

A la inversa, la reducción de financiación puede generar incertidumbre sobre la ejecución de los programas, el trabajo profesional de las entidades y la experiencia de las personas participantes, como se observó en el caso del programa *Action Towards Inclusion* en el Reino Unido después del Brexit que puso fin a la financiación del FSE (Irvine *et al.*, 2025).

→ **El sistema de cofinanciación del FSE hace de efecto tractor de recursos adicionales privados y públicos**

El sistema de cofinanciación de los fondos europeos ha sido clave para motivar a la administración pública a apoyar los programas, al percibir un alto retorno de inversión cuando cofinancian. A nivel cuantitativo, el FSE ha ofrecido un marco que ha permitido **incrementar los apoyos, tanto a nivel público como privado**. A los 837 millones de euros aportados por el FSE hay que sumar 82 millones de cofinanciación pública nacional y 252 millones de cofinanciación privada, un total de 335 millones adicionales, que suponen un incremento del 40% sobre la financiación europea y representan un 30 del gasto total; estas cuantías habrían sido muy difíciles de conseguir para las entidades sin el impulso inicial del FSE.

Por otra parte, el sistema de cofinanciación del FSE ha favorecido la creación de **alianzas entre las entidades y la administración pública** a nivel nacional, regional y local, favoreciendo un rol más activo de las entidades en las políticas activas de empleo, como se describió en mayor detalle en el apartado 7.1.

→ **El FSE ha contribuido al desarrollo de la capacidad de gestión en las entidades, la orientación a los resultados y la evaluación**

La complejidad administrativa del FSE ha sido un reto importante para las entidades, si bien ha favorecido el desarrollo de sistemas de registro de la información, seguimiento de datos y reporte de resultados continuado, así como de su capacidad de gestión. Este impulso institucional ha favorecido una cultura de la evaluación y les ha facilitado acceder a otras fuentes de financiación, como se vio en el apartado 7.2.

→ **Las prioridades del FSE han facilitado centrar las actuaciones en la activación sociolaboral de colectivos vulnerables y en la innovación social**

El FSE, especialmente en el período 2014-2020, ha puesto el foco en la inclusión social. La flexibilidad en la elegibilidad de las actuaciones, a pesar de la restricción en la elegibilidad de gastos relacionados con inversiones, ha sido fundamental para el desarrollo de estos programas que requieren adaptación permanente y que la financiación sea suficiente y flexible. Esto ha permitido:

- **Centrar la atención en personas vulnerables con una baja empleabilidad.** La flexibilidad ha facilitado un enfoque comprensivo de las intervenciones y apostar por la inserción de personas con un alto nivel de vulnerabilidad que requieren intervenciones más intensas para que puedan participar en el mercado laboral en igualdad de condiciones.
- **Ofrecer financiación constante y suficiente para proporcionar apoyos adecuados** para las necesidades de personas con necesidades complejas, que requieren intervenciones con una atención a menudo intensa y prolongada en el tiempo. Muchas de las claves del éxito de la inserción laboral, descritas en este informe, como la atención personalizada, la escucha activa o el seguimiento tras la inserción, han sido posibles en el marco normativo y de prioridades del FSE.
- **Fomentar la mejora continua, consolidar modelos adaptativos de intervención e introducir innovaciones,** entre las que pueden destacarse:
 - **Convocatorias de proyectos innovadores** que facilitaron la puesta en marcha de proyectos piloto para testar nuevas herramientas o escalar prácticas que han resultado exitosas.
 - **Prácticas en empresa:** la financiación ha permitido diseñar itinerarios que incluyen períodos de prácticas en entornos reales de trabajo, facilitando la transición de la formación a la experiencia laboral y la identificación de talento por parte de las empresas.
 - **Formación en tecnologías y en competencias digitales,** acciones que responden a la prioridad de reforzar competencias y adaptar la oferta formativa a la transformación digital.
 - **Creación de redes de aprendizaje e incidencia,** facilitando el intercambio de buenas prácticas y grupos de trabajo técnicos entre administraciones, entidades y empresas, que permiten replicar y optimizar itinerarios exitosos.

- **Desarrollo de herramientas de perfilado y diagnóstico de competencias**, el énfasis en la innovación ha posibilitado la inversión en metodologías y herramientas de diagnóstico (perfilado competencial, evaluación psicosocial, sistemas de seguimiento), que mejoran la adecuación entre el perfil de la persona y los puestos demandados por las empresas.

→ **A la inversa, el programa ha aportado también un importante valor al FSE en España.**

La evaluación constata que el FSE ha tenido por tanto un papel irremplazable en el desarrollo de estos programas durante los últimos 25 años. Sin embargo, también cabe hacerse la pregunta a la inversa ¿qué valor han tenido estos programas para el FSE, y en concreto, para el POISES?

Los programas han tenido un importante efecto en el **volumen de participantes** del FSE. En conjunto, han aportado el 37% de las participaciones del POISES y el 23,8% del total de participaciones del Objetivo Temático 9 en España, incluyendo tanto programas operativos regionales como nacionales⁴⁹.

Además, el programa ha tenido una **mejor tasa de ejecución** que la media del FSE, de manera que no habría sido posible implementar acciones similares con este volumen y esta eficacia sin el papel que han jugado estas entidades⁵⁰.

Por último, a nivel cualitativo los programas han sido clave para **poner en práctica los objetivos del FSE que se concretan en el POISES**, que persigue la inclusión activa y que busca la promoción de mercados laborales inclusivos principalmente a través de la articulación de itinerarios personalizados de inserción sociolaboral⁵¹.

8.2. La pertinencia del programa para el periodo 2021-2027 del FSE+

La pertinencia del programa para el periodo 2021-2027 del FSE+ se analiza desde dos perspectivas. En primer lugar, según esté adecuadamente **alineado con los reglamentos y la programación del FSE+ en el periodo 2021-2027**, es decir, con los objetivos de FSE+ y del Programa de Inclusión Social, Garantía Infantil y Lucha contra la pobreza. En segundo lugar, el programa se puede considerar pertinente en la medida que **responda a necesidades que sigan siendo reales** en el momento presente.

⁴⁹ Calculado sobre la cifra de Ministerio de Trabajo y Economía Social (2021). [EVALUACIÓN TEMÁTICA SOBRE INCLUSIÓN SOCIAL EN LAS ACTUACIONES DEL FONDO SOCIAL EUROPEO 2014-2020](#). Informe de evaluación. Enero 2014 - diciembre 2019. Para ello se ha tenido en cuenta solo el número de participantes de los programas hasta 2019 para que sean comparables en el tiempo.

⁵⁰ La evaluación del Ministerio de Trabajo y Economía Social (2021). Evaluación temática [sobre la inclusión social en las actuaciones del Fondo Social Europeo 2014-2020](#). Informe de evaluación. Enero 2014 - diciembre 2019 muestra como el gasto ejecutado en el Eje 2 por programa operativo respecto a las metas de 2023 del POISES alcanzó el 62,1% a fecha de diciembre de 2019, siendo el Programa Operativo de mayor ejecución en esa fecha, muy por encima de la media del Objetivo Temático 9 (29,8%). Asimismo, la afirmación ha sido corroborada en la entrevista con la UAFSE.

⁵¹ Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social.

→ **A nivel europeo, el programa está alineado con los objetivos generales y específicos establecidos para el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) en el periodo de programación 2021-2027 y con el Pilar Europeo de Derechos Sociales**

La programación 2021-2027 se rige por el **reglamento** del Fondo Social Europeo Plus (FSE+), aprobado en junio de 2021⁵². El reglamento del fondo establece como **primer objetivo general del FSE** para el periodo 2021-2027 *“lograr elevados niveles de empleo, una protección social justa y una mano de obra capacitada y resiliente preparada para el futuro mundo del trabajo, además de unas sociedades inclusivas y cohesionadas que aspiran a erradicar la pobreza y a cumplir los principios establecidos en el pilar europeo de derechos sociales”* (Artículo 3). Los objetivos y la metodología del programa son totalmente pertinentes para este objetivo y en particular para el cuarto principio del **pilar europeo de derechos sociales**⁵³, de Apoyo activo para el empleo, que establece que *“Toda persona tiene derecho a recibir asistencia personalizada y oportuna a fin de mejorar sus perspectivas de empleo o de trabajar por cuenta propia. Esto incluye el derecho a recibir ayuda para la búsqueda de empleo, la formación y el reciclaje. Toda persona tiene derecho a la transferencia de la protección social y el derecho a la formación durante las transiciones profesionales”*. El reglamento también establece que *“el FSE+ debe apoyar los esfuerzos de los Estados miembros que contribuyen a erradicar la pobreza, con miras a romper el ciclo de las situaciones de desventaja perpetuadas a lo largo de generaciones y promover la inclusión social garantizando la igualdad de oportunidades para todos, reduciendo los obstáculos, luchando contra la discriminación”*.

Al mismo tiempo, el reglamento considera que la **inclusión social es un ámbito estratégico**, desarrollada por **cuatro de los objetivos específicos** del FSE+ (Artículo 4). El reglamento establece también que los Estados miembros asignarán al menos el **25 % de sus recursos** del capítulo del FSE+ en régimen de gestión compartida a estos cuatro objetivos específicos (Artículo 7 de Coherencia y concentración temática). Los objetivos y metodología del programa están plenamente alineados con los cuatro objetivos específicos del ámbito estratégico de la inclusión social del FSE+:

h) fomentar la **inclusión activa al objeto de promover la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la participación activa, y mejorar la empleabilidad, en particular para los grupos desfavorecidos;**

i) promover la **integración socioeconómica de los nacionales de terceros países, incluidos los migrantes;**

j) promover la **integración socioeconómica de las comunidades marginadas, como la población gitana;**

l) promover la **integración social de las personas en riesgo de pobreza o exclusión social, incluidas las personas más desfavorecidas** y la población infantil;

⁵² [Reglamento \(UE\) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus \(FSE+\) y por el que se deroga el Reglamento \(UE\) n.o 1296/2013.](#)

⁵³ Comisión Europea. [Pilar europeo de derechos sociales.](#)

Además, el programa **contribuye a la consecución de otros objetivos específicos** fijados por el mismo Artículo 4 del reglamento, en concreto:

- a) mejorar el acceso al empleo y a medidas de activación de todos los demandantes de empleo, y en particular de las personas jóvenes, especialmente a través de la aplicación de la Garantía Juvenil, de los desempleados de larga duración y los grupos desfavorecidos en el mercado laboral, y de las personas inactivas, así como mediante la promoción del empleo por cuenta propia y la economía social;
- b) modernizar las instituciones y los servicios del mercado de trabajo para evaluar y prever las necesidades de capacidades y garantizar una asistencia oportuna y personalizada y el apoyo a la adecuación entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, las transiciones y la movilidad;
- c) promover una participación equilibrada de género en el mercado de trabajo, unas condiciones de trabajo equitativas y una mejora del equilibrio entre la vida laboral y la familiar, en particular mediante el acceso a unos servicios asequibles de atención a la infancia y de atención a personas dependientes;
- e) mejorar la calidad, inclusividad, eficacia y pertinencia para el mercado laboral de los sistemas de educación y formación, también mediante la validación del aprendizaje no formal e informal, para apoyar la adquisición de competencias clave, incluidas las capacidades empresariales y digitales, y promoviendo la introducción de sistemas de formación dual y de formación de aprendices;

Por otra parte, la gobernanza del programa da respuesta a lo establecido en el Artículo 9 del reglamento, que menciona que *“los Estados miembros velarán por la participación significativa de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de las políticas de empleo, educación e inclusión social apoyadas por el capítulo del FSE+ en régimen de gestión compartida”*.

→ **A nivel nacional, el programa alinea con los objetivos y el enfoque del Programa de Inclusión Social, Garantía Infantil y Lucha contra la pobreza para el período 2021-2027**

El **Programa de Inclusión Social, Garantía Infantil y Lucha contra la pobreza 2021-2027**⁵⁴ incorpora en su diagnóstico las disparidades económicas, sociales y territoriales existentes en la sociedad española, poniendo de relieve la vulnerabilidad de determinados perfiles, como las personas con discapacidad, las personas migrantes, población gitana, víctimas de violencia de género, personas con problemas de adicción, personas con problemas de salud mental, o las personas reclusas. Al mismo tiempo, considera el empleo y la mejora de la empleabilidad como un camino clave para incrementar la inclusión social, reconociendo que *“la suficiente provisión de rentas del trabajo es un recurso clave para afrontar las situaciones de riesgo de exclusión y/o pobreza”*. Este diagnóstico se refleja en tres objetivos específicos del FSE+ (objetivos específicos h, i, j) para los que el programa es pertinente:

⁵⁴ UAFSE. [Programas FSE+ Inclusión Social, Garantía Infantil y Lucha contra la Pobreza.](#)

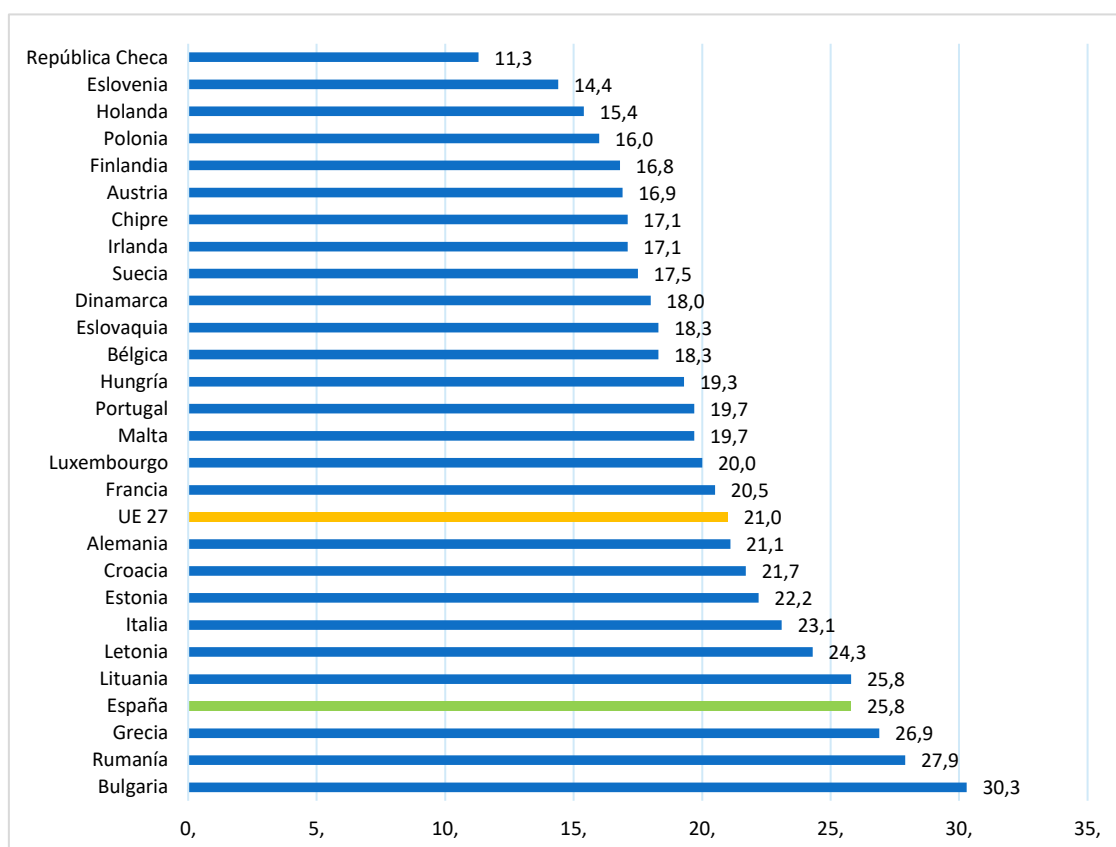
1. **Fomentar la inclusión activa** al objeto de promover la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la participación activa, y **mejorar la empleabilidad, en particular para los colectivos desfavorecidos.**
2. Promover la **integración socioeconómica de los nacionales de terceros países**, incluidos los inmigrantes.
3. Promover la **integración socioeconómica de las comunidades marginadas, como los gitanos.**

Por otra parte, el programa está claramente alineado con el enfoque de igualdad de género del FSE+. El Reglamento del FSE+ establece en su Artículo 6 que “Por medio del FSE+, los Estados miembros y la Comisión tendrán como finalidad aumentar la participación de las mujeres en el empleo y la conciliación de la vida privada y la profesional, así como luchar contra la feminización de la pobreza y contra la discriminación por cuestiones de género en el mercado laboral y en los ámbitos de la educación y la formación”. En este sentido, el programa está alineado con esta perspectiva con un 55% de participación de mujeres, incluyendo la participación de mujeres que sufren la interseccionalidad de factores de vulnerabilidad, como mujeres gitanas o con discapacidad, y una mayor eficacia en mujeres (el 55,8% de las mujeres y el 49,0% de los hombres han conseguido al menos un resultado en términos de activación, formación o inserción).

→ **A pesar de los resultados conseguidos por el programa, todavía existen elevadas tasas de pobreza y desempleo. Esta situación hace que los objetivos sigan siendo relevantes 25 años después, a pesar de los logros alcanzados**

El programa ha tenido un importante impacto en la inserción de personas en situación de vulnerabilidad, como se ha mostrado a lo largo de esta evaluación. Sin embargo, a pesar de estos resultados todavía persisten importantes retos. La **tasa de riesgo de pobreza o exclusión social** (objetivo Europa 2030) en España se sitúa en un nivel alarmante, alcanzando al 25,8% de la población, siendo una de las tasas más elevadas de Europa y estando muy por encima de la media de la UE-27 (21,0%). Más preocupante aún es el hecho de que esta tasa entre la población infantil (menor de 18 años) alcance el 34,6%, 10 puntos por encima de la media de la UE-27 (24,2%).

Gráfico 27. Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (objetivo Europa 2030), 2024



Fuente: Eurostat.

La inserción laboral tiene un efecto considerable sobre la pobreza, variando la tasa de pobreza o exclusión social (objetivo Europa 2030) de la población adulta del 15,6% entre la población ocupada al 61,8% entre la población en desempleo⁵⁵. De hecho, la **tasa de desempleo** en España sigue siendo muy elevada, del 11,0%, casi el doble que la media de la UE-27, situada en el 5,7%. Además, todavía existen diferencias de género, siendo la tasa de desempleo entre las mujeres superior a la de los hombres (12,3% frente a 9,8%)⁵⁶.

Además, también existen otras variables de vulnerabilidad que se reflejan con claridad en las estadísticas de pobreza. La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (objetivo Europa 2030) entre la **población con nacionalidad extranjera** se sitúa en el 47,7% (53,4% en el caso de las personas con nacionalidad de países que no pertenecen a la Unión Europea), en comparación con el 20,6% de las personas de nacionalidad española. La diferencia en las tasas de pobreza entre la población nacional y extranjera en España es más amplia que en el conjunto de la Unión Europea, donde la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social para la población extranjera se sitúa en el 37,8% y para la población nacional en el 18,5%⁵⁷. Por otra parte, la tasa AROPE de las

⁵⁵ Datos de 2024. Fuente: Eurostat. Persons at risk of poverty or social exclusion (EU 2030 target). Survey on Income and Living Conditions.

⁵⁶ Datos de 2024 para la población de entre 20 y 64 años. Fuente: Eurostat. Labour Force Survey.

⁵⁷ Datos de 2024 para la población de 18 y más años. Fuente: Eurostat. Survey on Income and Living Conditions.

personas con discapacidad (16 a 64 años) en España alcanzó el 40,7% en 2024⁵⁸ y la tasa de pobreza de la población gitana alcanzó el 70% en la Unión Europea y el 94% en España⁵⁹.

Sin embargo, a pesar de la relación entre pobreza e inserción laboral, la **tasa de pobreza en el empleo**⁶⁰ en España es muy elevada, alcanza el 11,2%, 3 puntos por encima de la media europea (8,2%), llegando a niveles alarmantes para las personas ocupadas con bajo nivel educativo (18,2%)⁶¹. Se trata de un problema persistente en España, ya que, incluso antes de la crisis económica del 2008, ya se situaba en el 11,3%.

Por otra parte, aunque el programa ha promovido un cambio de mentalidades entre los colectivos vulnerables y entre las empresas, persisten aún muchos retos tanto en la reducción de la discriminación en el mercado de trabajo hacia personas de colectivos vulnerables, como en el empoderamiento y cambio de mentalidades hacia el empleo dentro de los propios colectivos.

En este sentido, la eficacia del programa, unida a su completo alineamiento tanto con los objetivos del FSE+ a nivel europeo y nacional, como con los retos presentes en el contexto en el que opera, implican que sigue siendo plenamente pertinente en la actualidad.

8.3. La idoneidad del programa en el post 2027

- **La pertinencia del programa de cara al futuro será previsiblemente mayor debido a un contexto de mayor especialización del mercado de trabajo y de falta de mano de obra cualificada, provocado por el cambio demográfico, tecnológico y la transición medioambiental.**

Los objetivos del programa siguen siendo relevantes 25 años después, a pesar de los logros alcanzados. El programa ha tenido un importante impacto en la inserción de personas en situación de vulnerabilidad, al mismo tiempo que ha promovido un cambio de mentalidades entre los colectivos vulnerables y entre las empresas, lo que ha favorecido una menor discriminación. Sin embargo, la persistencia de desigualdades estructurales y la discriminación aún patente hacen que los objetivos con los que nació el programa sean hoy plenamente relevantes.

Las principales tendencias de cambio apuntan hacia una mayor pertinencia del programa en el futuro. De hecho, las tendencias indican que el porcentaje de personas en riesgo de pobreza y exclusión social se mantiene con los años prácticamente constante y que muchos de los grupos con los que trabaja el programa tienen aún tasas de actividad muy bajas y de desempleo muy

⁵⁸ EAPN (2025), "El estado de la pobreza. Personas con discapacidad

⁵⁹ European Union Agency for Fundamental Rights (2025), "Rights of ".Roma and Travellers in 13 European Countries".

⁶⁰ El indicador de la tasa pobreza en el empleo se refiere al porcentaje de personas ocupadas (por cuenta ajena o propia) y que están en riesgo de pobreza, es decir, con una renta disponible equivalente inferior al umbral de riesgo de pobreza (60 % de la renta disponible equivalente mediana nacional después de las transferencias sociales). Fuente: Eurostat.

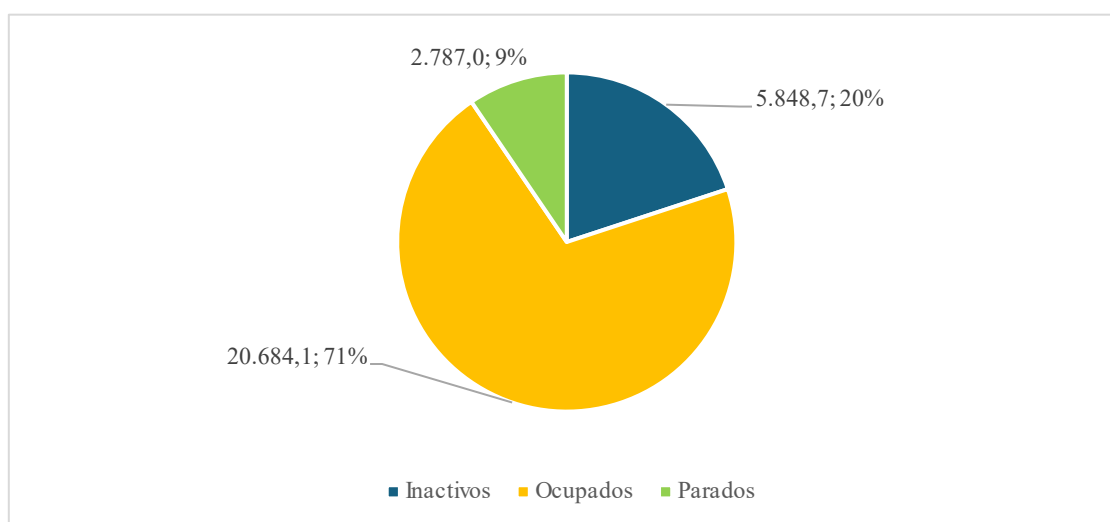
⁶¹ Datos de 2024. In-work at-risk-of-poverty rate. Fuente: Eurostat. Survey on Income and Living Conditions.

altas. Todo ello en un contexto de transformaciones del mercado de trabajo que tienden a expulsar a los grupos menos cualificados.

→ **La activación de la población inactiva es un reto creciente, para resolver el saldo negativo de personas en edad laboral y además supone un obstáculo para la competitividad y el desarrollo económico**

La activación es el primer paso para el acceso al empleo y a unos ingresos que permitan salir de una situación de pobreza. Las proyecciones apuntan a que el número de personas que dejarán de estar en edad laboral en los próximos años será mayor que el número de personas que entrarán en ella, lo que requiere incrementar las tasas de actividad de la población: De hecho, en los próximos años se incorporarán al mercado laboral, aproximadamente 5,1 millones de personas, cifra 1,7 millones inferior al grupo de personas que saldrán próximamente de la edad laboral, de entre 55 y 64 años⁶². En un contexto de cambio demográfico, se reduce el talento, mermando la competitividad de las empresas y con ello las posibilidades de desarrollo económico, condición indispensable para reducir la desigualdad social y la pobreza.

Gráfico 28. Población de 20 a 64 años por relación con la actividad, en miles, España, 2023



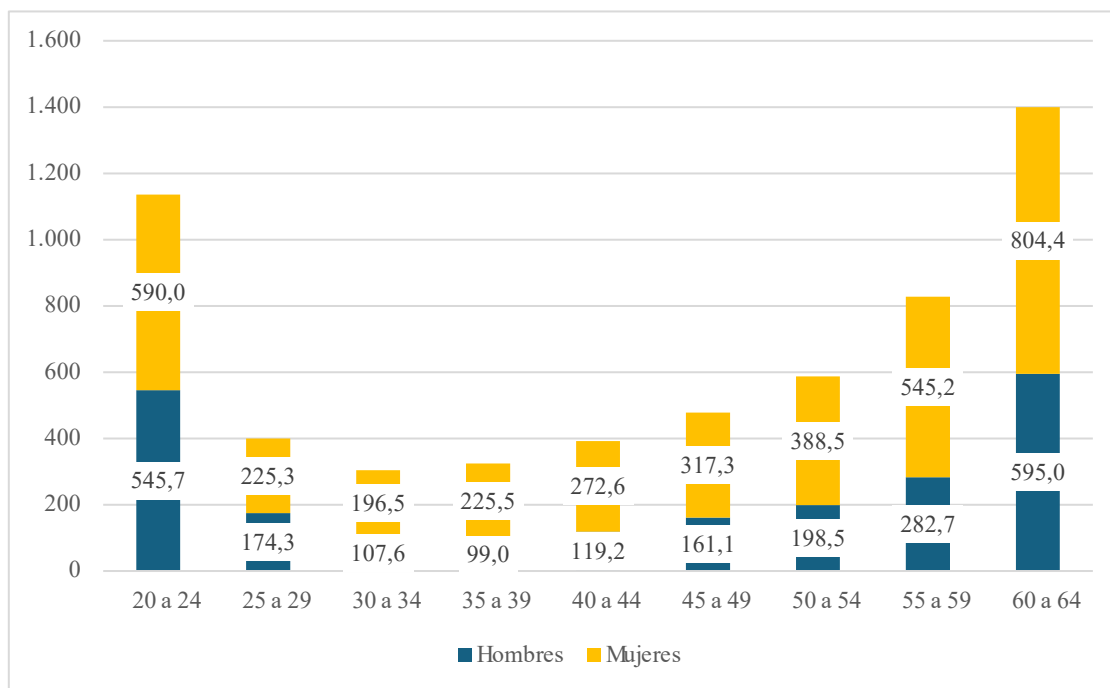
Fuente: Encuesta de Población Activa. INE.

En España en 2023 había 2,78 millones de personas en situación de desempleo entre 20 y 64 años, que representaban el 11,9% de la población activa (y el 9,5% de la población en edad laboral), de las cuales 1,51 millones, un 54,2%, eran mujeres. Además de estas personas en situación de desempleo, en el mismo año había más del doble de personas (5,8 millones) de entre 20 y 64 años en situación de inactividad, de las cuales 3,56 millones, un 61%, eran mujeres. Las personas inactivas representaban casi una de cada cinco personas (19,9%) en edad laboral (20 y 64 años). Si bien, una parte importante de la población inactiva se encontraba estudiando (1,57 millones de personas, un 26,9% del total de la población inactiva), jubilada o recibiendo una pensión distinta de la jubilación (casi un millón de personas, un 16,9% del total de la población inactiva), parte de las personas inactivas se encontraba en alguna situación en la que

⁶² En concreto, la población entre 10 y 19 años es de 5.133.540 habitantes, la población entre 55 y 64 años de 6.878.159 habitantes y la diferencia entre ambos grupos de edad es de 1.744.619. Fuente: INE. Población residente a enero de 2024.

resulta posible la vuelta a la actividad y al empleo; este es el caso de 2,2 millones de personas inactivas que se dedican a las labores del hogar, la gran mayoría mujeres (1,8 millones, un 82,4% del total de personas inactivas entre 20 y 64 años dedicadas a las labores del hogar). A modo comparativo, como se mencionó anteriormente la reducción de la población en edad laboral que tendrá lugar durante la próxima década en España es de 1,7 millones.

Gráfico 29. Población inactiva por sexo y grupo de edad, 20 a 64 años, en miles, España, 2023



Fuente: Encuesta de Población Activa. INE.

El programa trabaja con grupos vulnerables entre los que existe un importante margen de activación. La tasa de actividad de la población con discapacidad es del 35,5%, comparado con el 78,5% de la población sin discapacidad⁶³. La tasa de actividad de la población gitana y la población general son similares, sin embargo, la tasa de actividad entre las mujeres gitanas cae hasta el 38%, mientras que la de los hombres es del 76%⁶⁴.

→ **La formación es cada vez más importante para participar en el mercado laboral, tanto para el logro de la inserción laboral como para conseguir empleos más estables y mejor remunerados que permitan salir de la pobreza a las personas y mejorar la productividad de las empresas**

Los programas desarrollados por las cuatro entidades dan cada vez más importancia a la formación, que se ajusta a las necesidades del mercado de trabajo y en buena medida se hace en colaboración con las empresas. La formación cada vez es más importante para acceder a un empleo. Esto es debido a una mejora general del nivel educativo de la población, así como al

⁶³ INE. Empleo de las personas con discapacidad - Año 2023. Cifras sobre la población de 16 a 64 años. Existen no obstante importantes diferencias regionales, variando la tasa de actividad del 44,6% en Cantabria al 28,9% en Canarias.

⁶⁴ Observatorio de las Ocupaciones del SEPE (2024) [“La brecha laboral de la población gitana, con especial atención a la realidad específica de las mujeres gitanas”](#).

hecho de que cada vez más oficios requieren una titulación. La tasa de desempleo de los trabajadores y trabajadoras con nivel educativo bajo es un 49% superior a la media y 2,4 veces superior a la tasa de desempleo de los trabajadores con nivel educativo alto (sobre una tasa de desempleo media del 11,0%, los trabajadores con nivel educativo bajo tienen una tasa de desempleo del 16,4%, los de nivel educativo medio del 11,8% y los de nivel educativo alto del 6,9%)⁶⁵. La tasa de desempleo es particularmente alta para las mujeres con nivel educativo alto, alcanzando el 20,4% (frente al 13,8% de los hombres con nivel educativo bajo). La tasa de desempleo entre mujeres es superior a la de los hombres en todos los niveles educativos.

Tabla 31. Tasa de desempleo por nivel educativo y sexo, España, 2024

	Total	Hombres	Mujeres
Bajo	16,4 %	13,8%	20,4%
Medio	11,8 %	10,3%	13,4%
Alto	6,9 %	6,0%	7,8%
Total	11,0 %	9,8%	12,3%

Fuente: Eurostat. Labour Force Survey. Datos de la población de 20 a 64 años.

Aún más importante es el hecho de que la composición del empleo por nivel educativo ha experimentado una profunda transformación en los últimos 25 años. En el año 2000 más de la mitad del empleo en España correspondía a trabajadores con nivel educativo bajo, en el año 2024 su peso en el empleo total no llegaba al 30%. En cambio, el peso de los trabajadores con nivel educativo alto ha subido del 28,2% al 47,2%. Las cifras en términos absolutos son aún más ilustrativas. Desde el año 2000 la economía española ha creado 6,1 millones de empleos, pero el empleo total de las personas con nivel educativo bajo se ha reducido en 1,7 millones mientras que se han creado 2,1 millones de empleos para personas con nivel educativo medio y 5,7 millones de empleos para personas con nivel educativo alto.

Tabla 32. Distribución del empleo total por nivel educativo, España, 2000-2024

Nivel educativo	2000	2005	2010	2015	2020	2024
Bajo	52,6%	43,9%	38,7%	34,0%	30,4%	29,0%
Medio	19,2%	22,9%	23,9%	23,9%	23,9%	23,8%
Alto	28,2%	33,2%	37,4%	42,1%	45,7%	47,2%

Fuente: Eurostat. Labour Force Survey. Datos de la población de 20 a 64 años.

Esta tendencia a la concentración del empleo en el nivel educativo alto se observa especialmente en las mujeres, entre quienes más de la mitad del empleo (53,2%) es ya de profesionales con un nivel educativo alto, en comparación con un 41,9% entre los hombres. A la inversa, el porcentaje del empleo de nivel educativo bajo entre hombres alcanza el 34%, diez puntos por encima que en el caso de las mujeres, que se sitúa en el 23,4%.

⁶⁵ Fuente: Eurostat. Labour Force Survey. Datos de la población de 20 a 64 años.

Tabla 33. Distribución del empleo total por nivel educativo y sexo, España, 2024

Nivel educativo	Total	Hombres	Mujeres
Bajo	29,0%	34,0%	23,4%
Medio	23,8%	24,1%	23,4%
Alto	47,2%	41,9%	53,2%

Fuente: Eurostat. Labour Force Survey. Datos de la población de 20 a 64 años.

La formación es también cada vez más relevante para la estabilidad y calidad del empleo. Las personas participantes del programa que cuentan únicamente con educación secundaria, o niveles inferiores de educación, tienden a insertarse de manera precaria a través de empleos temporales y parciales, lo que les dificulta salir de la situación de pobreza. De hecho, el porcentaje de trabajadores ocupados en situación de pobreza varía de un 5,6% entre los trabajadores con nivel educativo alto al 14,1% para los trabajadores con nivel educativo medio y alcanza el 18,2% entre los de nivel educativo bajo⁶⁶.

→ **La formación tiene importantes implicaciones tanto en el ámbito individual como para el conjunto de la sociedad.**

Por tanto, desde el punto de vista de la persona, la importancia de la formación en el empleo es doble, por una parte, aumenta la empleabilidad y con ello la probabilidad de encontrar un empleo, y por otra, favorece el acceso a empleos de mayor calidad, motivando a las personas hacia el empleo en un contexto en el que la precariedad desincentiva en ocasiones a la participación laboral. A nivel colectivo, la falta de mano de obra cualificada limita la productividad del trabajo y la innovación, así como la capacidad para usar nuevas tecnologías, lo que se traduce en costes sociales y económicos para la sociedad⁶⁷, pudiendo ralentizar el proceso de cambio tecnológico y la transición medioambiental⁶⁸.

→ **El programa sigue alineado con las prioridades de la Comisión para el periodo 2025-2029 y con la propuesta del marco financiero plurianual (MFP) 2027-2034**

La Comisión Europea definió siete **prioridades de la Unión Europea para el período 2024-2029**⁶⁹. El programa es especialmente pertinente para dos de ellas:

- **Un nuevo plan para la prosperidad y la competitividad sostenibles en Europa.** Esta prioridad busca entre otros objetivos subsanar las brechas en materia de competencias y mano de obra, impulsar la transición medioambiental a través del Pacto por una Industria Limpia y de una economía más circular y resiliente, e impulsar la productividad con la difusión de la tecnología digital. Todos estos objetivos requieren indudablemente de un esfuerzo en materia de formación para adaptar la población activa a las nuevas necesidades del mercado laboral.

⁶⁶ Fuente: Eurostat. Survey on Income and Living Conditions. In-work poverty indicators.

⁶⁷ IZA (2019) "Skill Shortages and Skill Mismatch in Europe: A Review of the Literature".

⁶⁸ Comisión Europea (2023). Employment and Social Developments in Europe. Addressing labour shortages and skills gaps in the EU.

⁶⁹ Unión Europea. https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2024-2029_es

- **Apoyar a las personas y reforzar nuestras sociedades y nuestro modelo social.** Esta prioridad busca entre otros objetivos abordar la desigualdad, las disparidades regionales y la discriminación, promover el empleo de calidad y luchar contra la pobreza.
- **Por otra parte, el programa está alineado con las propuestas de la Comisión Europea para el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2028-2034.**

Si bien, como han constatado las propias entidades y otros muchos actores, la propuesta de la Comisión Europea para el futuro MFP, no atiende suficientemente a las necesidades de las personas vulnerables y al papel que el FSE juega en el abordaje de las mismas, no es menos cierto que una de las prioridades de esta propuesta es “Fomentar la educación, los derechos sociales y la democracia”, que persigue invertir en el desarrollo de empleos de calidad, la mejora de la inclusión social, la educación y las capacidades y viviendas asequibles e infraestructuras sociales, en un contexto de grandes transiciones (digital, demográfica y hacia una energía limpia). **La propuesta para el MFP establece que al menos el 14% de los planes de colaboración nacional y regional se dediquen al gasto social**, así como que el Fondo Social Europeo promoverá la igualdad de oportunidades para todas las personas, fomentará la inclusión social y luchará contra la pobreza, apoyando a los más vulnerables como vía para reforzar el modelo social europeo⁷⁰.

En este sentido, las cuatro entidades sociales se han posicionado a favor de una **arquitectura inclusiva del nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP) 2028–2034**, insistiendo en la importancia de que el nuevo MFP introduzca una asignación de **fondos específicos suficiente** para grupos vulnerables, mantenga los objetivos específicos de cada fondo dentro de los Planes de Asociación Nacionales y Regionales (PANR) y preserve la condicionalidad de que al menos el 25% del FSE se destine a la inclusión social. De manera similar, las cuatro entidades consideran esencial que el nuevo MFP integre **indicadores específicos de colectivos vulnerables**, como discapacidad, lucha contra la pobreza o población gitana, en la planificación y presupuestación de los programas para orientar las decisiones de inversión y garantizar su alineación con los objetivos sociales de la UE, y que vincule la asignación de fondos a estos indicadores, integrando los indicadores en el diseño de los programas financiados por el FSE, tal y como se recoge en el Documento de posición de la red de entidades colaboradoras del FSE en España ante la propuesta del nuevo Marco Financiero Plurianual 2028–2034.

⁷⁰ Comisión Europea. El presupuesto de la UE para 2028-2034. [Fomentar la educación, los derechos sociales y la democracia.](#)

9. Principales hallazgos y recomendaciones

En los sucesivos capítulos de este informe, se han ido presentado de modo detallado los resultados fundamentales de las distintas dimensiones que abordamos en la evaluación. En base a los datos y resultados obtenidos, formulamos en este capítulo una serie de conclusiones y recomendaciones con la finalidad de mejorar la contribución del programa a su objetivo último: la inserción sociolaboral de las personas vulnerables para superar su situación de exclusión.

9.1. Principales hallazgos

- **El programa ha tenido un alcance muy significativo consiguiendo llegar a un total de 448.830 personas, 55% mujeres vulnerables.** Se ha apoyado a una media de 56.102 participaciones por año, cifra que creció durante el período de la pandemia. Se trata de personas distribuidas en toda la geografía española, también en el medio rural. La mayoría de estas personas se encontraban desempleadas (73%) o inactivas (23%). Por sexos, **la participación de mujeres es diez puntos mayor que la de hombres representando el 55% frente al 45%.** Se alcanza de modo equilibrado a todas las franjas de edad, preferentemente a la central de la vida laboral (30 a 49 años). El 76,6% de las personas tienen bajo nivel educativo, es decir, estudios secundarios o inferiores y el 38,6% no ha completado la educación obligatoria. Son personas de alta vulnerabilidad que se encuentran muy alejadas tanto del mercado de trabajo, como de los sistemas de protección social.
- **El programa ha obtenido resultados significativos en la inserción laboral de las personas participantes, siendo por tanto eficaz en su propósito.** El 33,8% de participantes en situación de desempleo o inactividad ha logrado insertarse laboralmente y lo más importante, hay una **relación causal entre la participación en los programas y la mejora en las probabilidades de inserción laboral.** El programa tiene un impacto significativo en la empleabilidad, incrementando en 13,3 puntos porcentuales la probabilidad de conseguir empleo, lo que representa una mejora del 58% respecto a la situación contrafactual, es decir, respecto a la población con características y circunstancias similares que no participa en los programas, estimado mediante la aplicación del modelo de emparejamiento utilizando datos de la Encuesta de Población Activa. Este efecto es estadísticamente significativo al más alto nivel ($p < 0,001$) y se mantiene robusto ante diversas especificaciones del modelo.
- **El programa muestra mayor eficacia entre mujeres que entre hombres.** La tasa de inserción laboral, del 33,8%, alcanza el 35,6% entre las mujeres y el 31,7% entre los hombres. Por otra parte, el porcentaje de mujeres que aprueban una formación es mayor que el de los hombres (27,7% frente a 22,1%), así como de mujeres que aprueban una formación certificada (21,8% entre mujeres frente a 13,8% entre hombres). Así mismo, **el efecto de la formación en la inserción laboral es mayor entre mujeres** que entre hombres. La tasa de inserción laboral entre las mujeres que han completado una formación cualificada es del 42,1% frente al 37,9% entre los hombres que han completado ese tipo de formación. No obstante, las mujeres tienen una inserción laboral más precaria, con contratos de menor duración, así como mayores barreras de conciliación, de manera que aunque consiguen mayor tasa de inserción tras su participación en el programa, en parte motivada por su mayor participación en la formación, los resultados de inserción son menos sostenibles que en el caso de los

hombres. Por eso, **el porcentaje de participantes ocupados 6 meses tras la participación es similar entre sexos** (24,1% hombres y 24,3% mujeres).

- **El programa es especialmente eficaz para insertar laboralmente a personas inactivas.** Demuestra una notable capacidad de activar a personas alejadas del mercado laboral (23% de participantes). Las personas inactivas mejoran la probabilidad de encontrar empleo en un 79%, más que las personas en desempleo, que tienen una mejora del 23% en la probabilidad de conseguir un contrato.
- **El programa se adecua a las necesidades de las personas con baja empleabilidad y ha obtenido resultados significativos en la inserción laboral de personas vulnerables,** como población con discapacidad (44,1%), población inmigrante (30,4%) que sufre barreras culturales o administrativas, de etnia gitana (7,6%), con bajo nivel educativo y desempleados de larga duración. Se trata de grupos de población que tienen especiales dificultades para acceder a los servicios públicos de empleo y para quienes es difícil encontrar respuestas adaptadas y viables. El perfil de las personas participantes atendidas en consecuencia incrementa la importancia del programa y la relevancia de los resultados obtenidos.
- **Los resultados sobre la empleabilidad de las personas participantes se traducen en un retorno positivo de la inversión del programa.** El **retorno privado** para las personas participantes (derivado de la percepción de un salario) se sitúa entre **2,12 y 2,93 euros por cada euro invertido**, dependiendo del nivel salarial de referencia utilizado. Cuando se incorporan los beneficios sociales (ahorro en prestaciones sociales, el incremento en la recaudación por cotizaciones, IRPF e IVA), el **retorno social total** alcanza entre **2,90 y 4,02 euros por euro invertido** en el horizonte temporal base de 3 años. En otras palabras: **los beneficios generados superan ampliamente los costes, incluso en el supuesto más conservador** en la valoración de los salarios imputados.
- **La evaluación demuestra, de forma concluyente que los programas de inserción sociolaboral realizados son coste-efectivos y generan un retorno económico positivo, además de aportar otros beneficios para las personas y para la sociedad.** Los programas evaluados cumplen con el criterio de eficiencia económica, salen a cuenta y generan una contribución económica significativa que justifica plenamente la inversión realizada. Además, los apoyos integrales y la inserción laboral de los grupos vulnerables mencionados y otras personas altamente vulnerables, como personas con problemas de abuso de drogas, enfermas de VIH, mujeres que ejercen la prostitución, exreclusos o víctimas de violencia de género, entre otros, **tiene un valor social intangible, no monetizado directamente en el análisis, pero que sin duda contribuye a una sociedad más equitativa y cohesionada.** Además, el programa promueve la igualdad de oportunidades, combate la discriminación y tiene otra serie de efectos positivos en la mejora de la autoestima de las personas, el desarrollo de sus proyectos vitales y la reducción de la soledad no deseada.
- **La eficacia del programa, y con ello su retorno, se debe por una parte a las condiciones en las que se desarrolla,** caracterizado por el largo plazo de la intervención, la flexibilidad de la financiación y la capacidad de las entidades de llegar a los territorios gracias a su implantación. Por otra, parte, esta eficacia, y con ello su retorno, **se deben también a su modelo de intervención, que se caracteriza por una serie de elementos clave que ponen a la persona en el centro,** como el protagonismo de las personas participantes en la definición de los itinerarios, el apoyo integral a las personas y a sus familias, respondiendo a problemas que van más allá de la inserción laboral, la cercanía

emocional en la atención y por supuesto el importante trabajo de prospección e intermediación con empresas, que prosigue incluso más allá de la propia inserción laboral con el fin de velar por la permanencia en el empleo.

- **Los apoyos ofrecidos por el programa están adaptados a las situaciones de vulnerabilidad de sus participantes y cubren una función complementaria que la administración difícilmente podría desarrollar directamente.** En primer lugar, las entidades ofrecen apoyos de **mayor intensidad**, lo que resulta especialmente importante para las personas en situación de vulnerabilidad. En segundo lugar, las entidades disponen de una **especialización** en la problemática de determinados colectivos vulnerables que se traduce en confianza y cercanía para estas personas, además del desarrollo de métodos adaptados. En tercer lugar, el **apoyo es ágil y personalizado** y se desarrolla desde la cercanía y la integralidad. Éstas y otras características hacen que la gestión del programa por estas entidades cubra una necesidad y aporte un valor añadido que es complementario y difícilmente podría desarrollar la administración por sí misma.
- **Las inserciones se consiguen gracias a la estrecha colaboración con las empresas, que satisfacen sus necesidades de recursos humanos y consideran a las entidades un interlocutor eficiente.** Este acercamiento entre ambos mundos, el social y el empresarial, ha sido posible gracias al esfuerzo de prospección e intermediación realizado por las entidades durante un cuarto de siglo de manera profesionalizada, derivando en una mayor eficacia del programa, por su mejor adaptación a las necesidades de las empresas y en una mayor concienciación en el entorno empresarial lo que hace se haya trabajado con más de 18.000 empresas y que la gran mayoría de las que han respondido a la encuesta (89%), considere que los perfiles de las candidaturas son adecuados a sus necesidades.
- **El programa ha logrado un importante cambio de mentalidades en las personas, las empresas y las administraciones, quienes a su vez hacen una valoración muy positiva del mismo.** Ha empoderado a muchas personas vulnerables, mejorando sus expectativas, haciéndolas sentir capaces de trabajar y dotándolas de competencias para acceder al mercado laboral y a los servicios públicos por sí mismas. Este efecto de cambio de mentalidades ha trascendido al individuo y ha permeado en familias y comunidades, transmitiendo la idea de que las personas y grupos vulnerables, como personas con discapacidad o población gitana, migrantes o con alta vulnerabilidad laboral, pueden participar en el mercado laboral. Esta valoración de las capacidades y fortalezas de los grupos vulnerables que no han tenido las oportunidades necesarias ha llegado también a las empresas, que cuando participan en el programa eliminan o reducen los prejuicios y valoran a las personas independientemente de cuál sea su perfil. Finalmente, ha creado la conciencia en la administración de la necesidad de dar apoyos específicos también a ciudadanos y ciudadanas más vulnerables para conseguir su plena inclusión mediante la inserción laboral. Por otra parte, las personas que han participado en alguno de los programas reportan una satisfacción media de 8,9 puntos sobre 10⁷¹, la gran mayoría de las empresas (89%) considera que los perfiles de las candidaturas son

⁷¹ Valor calculado mediante la media de indicadores de satisfacción de cada una de las cuatro entidades. Algunas entidades disponen de métricas directas del nivel de satisfacción mientras que en otras entidades el nivel de satisfacción se puede deducir a través de preguntas como “¿Consideras que tu participación en el programa ha sido positiva para tu desarrollo personal y profesional?”, o “¿Aconsejarías nuestro servicio de empleo a otras personas?”

adecuados a sus necesidades, el mismo porcentaje (89%) recomendaría este programa a otras empresas, y el 92,2% de las administraciones públicas valora el desempeño del programa como positivo o muy positivo⁷².

- **Existen limitaciones estructurales en el contexto en el que opera el programa que exceden su ámbito.** La precariedad para personas con baja formación que acceden a un empleo es un elemento estructural del mercado laboral en España. El encarecimiento actual de la vivienda constituye un obstáculo para que la inserción laboral permita salir de una situación de pobreza a muchas personas; sin embargo, la situación del mercado inmobiliario excede totalmente el ámbito de este programa. De manera similar, la lentitud en la tramitación de los permisos de residencia y la homologación de títulos dificulta la participación en el mercado laboral de muchas personas de origen extranjero. Sin bien estos problemas exceden el ámbito del programa las administraciones pueden facilitar su abordaje lo que redundaría en mayor eficiencia del programa.

9.2. Recomendaciones

- **El programa ha logrado una implantación a nivel nacional, estando presente en todas las comunidades autónomas e incluso en las zonas rurales,** que representan el 9,3% de las personas participantes. No obstante, esta cifra es menor al peso de las zonas rurales en el empleo total y de hecho existe un margen de mejora en cuanto a la capilaridad de la presencia de las entidades en las zonas menos pobladas, de gran relevancia para el reto demográfico, en un contexto de despoblación del medio rural que sucede en paralelo al proceso de envejecimiento de la población.

→ **Se recomienda la continuidad y ampliación del programa en su configuración actual, promovido públicamente y ejecutado por las entidades de modo complementario a la actuación de los servicios públicos de empleo.** La eficacia de la intervención, que retorna con creces la inversión, justifica plenamente la continuidad del programa, su intensificación en los territorios en los que actúa y su extensión a los que no llega.

- **El programa ha logrado una participación muy destacable en los últimos 25 años, llegando a 1,3 millones de personas, pero todavía puede crecer en términos de volumen.** La media de participantes únicos al año en el periodo 2016-2023 es de 56.104, lo que equivale al 1,6% del promedio de personas en situación de desempleo en España en el mismo periodo. Existen, por tanto, miles de personas en situación de desempleo e inactividad y a la vez en situación de vulnerabilidad o exclusión que podrían beneficiarse de los apoyos de este programa, lo que es plenamente justificable en términos de inversión, dado el retorno positivo que ha demostrado esta evaluación debido a la eficacia de la intervención.

→ **Se recomienda ampliar la escala y el volumen de participantes del programa,** dado el retorno positivo de la inversión, derivado de la eficacia del programa, y que su participación equivale solo al 1,6% de la población en situación de desempleo. En particular, se recomienda **atender a grupos de población afectados por nuevas formas de vulnerabilidad e incrementar la presencia en zonas rurales** y menos pobladas, para

⁷² Encuesta a empresas y encuesta a administraciones públicas.

contribuir a la lucha contra la despoblación, el reto demográfico y la transición medioambiental.

- **El FSE ha proporcionado un marco de ejecución temporal plurianual y de financiación adecuado para el crecimiento y la consolidación del programa**, permitiendo una escala y continuidad imprescindibles, así como intervenciones intensas no condicionadas a resultados, lo que ha permitido atender a personas vulnerables con los apoyos necesarios. La plurianualidad, la continuidad y la integralidad han sido valores esenciales del programa: la persistencia y la constancia han sido factores de éxito del programa, lo que llama la atención sobre la necesidad de evitar planteamientos cortoplacistas de los programas sociales. La continuidad de la financiación ha permitido contar con un marco estable de actuación a nivel nacional y desarrollar economías de escala, haciendo posible la creación y el mantenimiento de partenariados a distintos niveles, al tiempo que ha financiado apoyos intensos sin exigir una condicionalidad en cuanto a resultados que hubiera desincentivado la participación de los más vulnerables (y por tanto personas con un nivel menor de empleabilidad).
- **El programa ha aportado un importante valor al FSE en España**, logrando una mejor tasa de ejecución que la media, aportando más de un tercio (37%) de las participaciones en el conjunto del POISES y casi un cuarto (23,8%) del total de participaciones del Objetivo Temático 9 en España, siendo, por tanto, un pilar fundamental en la puesta en práctica del principio de la inclusión activa como filosofía para la acción en el POISES a través de itinerarios personalizados de inserción sociolaboral.
- **El programa está totalmente alineado con los objetivos del periodo de programación FSE+ 2021-2027 a nivel europeo y nacional**. El programa se alinea totalmente con los objetivos establecidos por el Reglamento para el periodo de programación FSE+ 2021-2027, así como con los objetivos y metodología del Programa de Inclusión Social, Garantía Infantil y Lucha contra la pobreza para el período 2021-2027, que persiguen mejorar el acceso al empleo y activar a desempleados de larga duración, personas inactivas y grupos desfavorecidos en el mercado laboral, promoviendo la integración socioeconómica de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, incluyendo los migrantes y comunidades marginadas, como la población gitana, así como otros muchos grupos en pobreza severa.
- **Los objetivos del programa siguen siendo relevantes 25 años después. A pesar de los logros alcanzados las necesidades persisten y algunas de ellas se han agravado**. El programa ha tenido un importante impacto en la inserción de personas en situación de vulnerabilidad, al mismo tiempo que ha promovido un cambio de mentalidad en las personas pertenecientes a colectivos vulnerables y en las empresas, favoreciendo entre éstas últimas, una reducción de la discriminación. La mitad de las empresas (50,8%) considera que el programa ha generado una mayor sensibilización del equipo y reducción de prejuicios hacia personas en situación de vulnerabilidad. Pero más importante aún es el hecho de que el 89% de las empresas considere que los perfiles de las personas son adecuados a sus necesidades, lo que teniendo en cuenta el perfil de las candidaturas, de personas pertenecientes a grupos frecuentemente discriminados, supone una reducción de la discriminación de forma implícita.
Sin embargo, las limitaciones en la magnitud del programa, la persistencia de desigualdades estructurales y de discriminación, así como la emergencia de nuevas

formas de vulnerabilidad, hacen que los objetivos con los que nació el programa sean hoy todavía totalmente pertinentes.

- **Durante los próximos años el mercado de trabajo se enfrenta a retos, como el cambio demográfico, la digitalización o la transición medioambiental, que refuerzan la relevancia del programa y lo hacen, si cabe, imprescindible.** En la próxima década las proyecciones demográficas de crecimiento natural apuntan a una reducción de la población en edad laboral de 1,7 millones de personas. Será por tanto de urgente necesidad que las personas desempleadas e inactivas, que no estén formándose, accedan al mercado laboral. El programa tiene un efecto importante en la inserción laboral de personas en desempleo, aumentando un 23% su probabilidad, y especialmente en la activación de personas inactivas, (79%). Además, el programa ofrece formación en competencias digitales a una población vulnerable que a menudo carece de las mismas y que serán imprescindibles para futuros empleos.

→ **Se recomienda la continuidad de la financiación del Fondo Social Europeo de cara al próximo periodo de programación, intensificando la actuación en los grupos vulnerables, mejorando las tasas de prefinanciación, incrementando la cofinanciación y vinculando la asignación de fondos a indicadores específicos relacionados con grupos en riesgo de exclusión.** La articulación de los programas en el marco del FSE ha resultado exitosa, permitiendo una financiación estable y suficiente, al tiempo que estos programas han sido clave para el éxito de la implementación de los objetivos del FSE en materia de inclusión social en España. Además, los objetivos y el enfoque del programa son plenamente pertinentes con el actual periodo de programación FSE+ 2021-2027, así como en el post-27, en el que la propuesta presentada por la Comisión para el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2028–2034 establece que el Fondo Social Europeo promoverá la igualdad de oportunidades para todas las personas, fomentará la inclusión social y luchará contra la pobreza, apoyando a los más vulnerables como vía para reforzar el modelo social europeo. Para hacer efectivo este principio se considera clave asegurar una **asignación de fondos específicos suficiente** para grupos vulnerables, manteniendo los objetivos específicos de cada fondo dentro de los Planes de Asociación Nacionales y Regionales (PANR) y preservando la condicionalidad de que al menos el 25% del FSE se destine a la inclusión social. Además, se recomienda que el nuevo MFP incluya **indicadores específicos de colectivos vulnerables**, como discapacidad, lucha contra la pobreza o población gitana, y vincule la asignación de fondos a estos indicadores específicos, condicionando la liberación de fondos asignados al progreso de estos indicadores en el Marco de Rendimiento. Por otra parte, la mejora de las tasas de prefinanciación y de los porcentajes de ayuda del FSE, permitiría una ejecución más ágil de las actuaciones e incrementar el alcance de estas llegando de modo más equitativo a los distintos territorios de acuerdo con las necesidades de los grupos de población destinatarios.

- **Hay una complementariedad del programa con los servicios ofrecidos por la administración pública.** La derivación mutua entre los programas y servicios de atención de la administración pública, como los servicios sociales o los servicios de empleo, es continuada. Muchos participantes acceden al programa porque son derivados por la administración, al tiempo que las entidades derivan y facilitan el acceso a apoyos ofrecidos por la misma. No existe por tanto un solapamiento o competencia entre los

programas y los servicios ofrecidos por la administración, sino complementariedad e integración eficiente; de hecho, la mayoría de las administraciones (59,6%) considera que los apoyos ofrecidos por el programa están mejor adaptados a las situaciones de vulnerabilidad de sus participantes que los ofrecidos por la administración.

- **Tras 25 años de implantación el programa forma parte de las políticas activas de empleo en España y es un recurso clave que cuenta con el apoyo continuado e intenso de la administración.** Además de la complementariedad y sinergias, las administraciones públicas tienen una visión muy positiva del programa, un 92,2% valora el desempeño del programa como positivo o muy positivo. Además, las administraciones públicas consideran el programa como una parte de sus políticas y más adecuado para responder a las necesidades de la inserción de grupos vulnerables (72,5% de las administraciones encuestadas). Esta valoración del programa se ha traducido en un importante esfuerzo financiero por parte de la administración, que ha destinado 837 M€ de la financiación del FSE y aportado casi 83 M€ adicionales de fondos públicos españoles durante el periodo 2000-2023. Combinando ambas cifras, la administración pública ha cubierto el 78,5% de la financiación del programa de manera continuada durante un cuarto de siglo, lo que pone de manifiesto su compromiso con la intervención.

→ **Se recomienda incrementar la cuantía de financiación del programa por parte de las administraciones españolas, que actualmente es de un 7%⁷³, para asegurar su continuidad y consolidación.** Dado el papel que juegan estos programas en las políticas activas de empleo, con una implantación en todo el territorio nacional, es necesario que las administraciones españolas incrementen su compromiso financiero, para garantizar su sostenibilidad, escalado e integración plena en las políticas públicas. De hecho, el coste total anual del programa es reducido, y no supera el 1,5% del presupuesto público de las políticas activas de empleo. Es necesaria por tanto una apuesta más decidida de las administraciones españolas por la financiación del programa.

- **Las empresas valoran de forma muy positiva el impacto del programa en la empleabilidad de las personas participantes, si bien existe un margen de mejora en la adecuación de sus competencias técnicas a las demandas del mercado laboral.** La mayoría de las empresas valora positivamente la adecuación de las candidaturas, especialmente en cuestiones como las competencias transversales, como las competencias básicas (61% de las empresas), o la actitud positiva hacia el trabajo (64,4% de las empresas), pero al mismo tiempo sostienen que no han encontrado candidaturas con las competencias técnicas necesarias para cubrir algunos puestos en un contexto de mayor especialización del mercado de trabajo (57,6% de las empresas). Esto indica la necesidad de invertir más en formación en el futuro adecuándose a las necesidades del mercado de trabajo.
- **El programa ha formado al 25,2% del total de participantes, en mayor medida a mujeres, lo que ha tenido efectos positivos sobre su empleabilidad.** El porcentaje de participantes formados es mayor entre mujeres (27,7%) que entre hombres (22,1%). La diferencia entre sexos es particularmente amplia en el porcentaje de participantes que

⁷³ La cofinanciación de las administraciones públicas en el periodo 2014-2020 fue del 7%, a lo que se sumó un 16% de cofinanciación privada y un 77% de aportación del FSE.

aprueban una formación certificada, alcanzando entre mujeres el 21,8% y entre hombres el 13,8%. Los participantes que completan una formación cualificada tienen una tasa de inserción laboral mayor frente a quienes no la completan, 40,5% frente a 32,0%. Este salto es apreciable pero limitado, especialmente si se compara con las amplias diferencias en la tasa de desempleo por nivel educativo. La modestia del impacto de la formación está relacionada con su breve duración, 75 horas de media.

- **Existe un margen de mejora en la dimensión formativa del programa, en cuanto a su alcance, duración, tasa de éxito y respuesta a las necesidades de las empresas.** Dos tercios de participantes no iniciaron ninguna formación y de quienes sí la iniciaron, uno de cada cuatro no la aprobó (la tasa de éxito de la formación es del 76,1%). La duración media de la formación es de 75 horas para participantes con un alto nivel de vulnerabilidad que buscan insertarse en un mercado laboral caracterizado por una creciente especialización y que, desde hace años, crea comparativamente menos puestos de trabajo para personas con un nivel educativo bajo. Detrás de esta realidad existen dificultades para el mantenimiento y acceso a la formación de muchas personas participantes, que por su situación económica se ven forzados a aceptar empleos de corta duración que interrumpen en ocasiones sus acciones formativas.

→ **Se recomienda incrementar el alcance y duración de la formación, reforzar las acreditaciones y su adecuación a las demandas del mercado laboral.** En concreto:

→ **Se recomienda expandir la cobertura de la formación del programa en el futuro,** incrementando el porcentaje de participantes que realizan acciones formativas y la duración media de las formaciones para mejorar la adquisición de competencias, las oportunidades de empleo y la mejora de la calidad en el empleo. Esto requiere buscar fórmulas de apoyo para aquellas personas que por limitaciones de ingresos o cargas familiares no pueden realizar formaciones de más duración.

→ **Se recomienda seguir intensificando las actuaciones en las mujeres y reforzar la perspectiva de género,** adaptándolas a su situación y necesidades para mejorar los resultados en la consecución de empleo y especialmente en la duración y la calidad del empleo que consiguen.

→ **Se recomienda apostar por modelos basados en formaciones certificadas vinculadas al empleo que proporcionen ingresos a las personas participantes,** siguiendo el enfoque de la formación dual. Estos modelos generan mayor motivación en las personas participantes, dado que ofrecen una remuneración al tiempo que combinan un aprendizaje teórico con una experiencia laboral práctica. Además, gozan de una fuerte adaptación a las necesidades de las empresas y mejoran su productividad, lo que eleva considerablemente las probabilidades de inserción laboral. El impulso de estos modelos requiere encontrar fórmulas flexibles y adaptadas a las necesidades de estas personas dado que la regulación actual de las prácticas genera incertidumbre normativa, lo que de facto dificulta el uso de esta fórmula de inserción laboral.

→ **Se recomienda alinear las intervenciones del programa con los retos del mercado de trabajo durante la próxima década,** con el fin de incrementar su contribución al logro de los objetivos de transición medioambiental, y digital y compensar el efecto del cambio demográfico en el surgimiento de vacantes en algunos sectores, para lograr el reemplazo generacional.

→ **Se recomienda financiar inversiones en equipamientos, infraestructuras y medios necesarios para la formación.** El impulso necesario en materia de formación requiere

umentar el porcentaje de participantes en las acciones formativas y también elevar el coste medio por participante, lo que necesita de recursos y equipamientos adecuados para que pueda hacerse con calidad, recursos que actualmente no son elegibles en el FSE y que las entidades reclaman insistentemente para poder desarrollar actuaciones más efectivas.

- **Las entidades han innovado para desarrollar un modelo de intervención que ofrece una respuesta adaptada y eficaz.** Este modelo ya ha servido como inspiración para la mejora de la atención en la administración pública, en algunos ámbitos, adoptando el enfoque de itinerarios que ha pasado a formar parte esencial de las políticas activas de empleo. Igualmente hay otras herramientas de diagnóstico y orientación, así como metodologías de trabajo con las empresas que son de utilidad para el conjunto de las políticas públicas de empleo y de inclusión social y que podrían ser transferidas.

→ **Se recomienda seguir trabajando en la mejora continua e innovando para adaptarse al perfil de participantes y a las demandas del mercado de trabajo, impulsando la transferencia de buenas prácticas en la atención especializada,** desde las entidades a los servicios públicos de empleo y a los servicios sociales con el fin de mejorar la atención a estos grupos de población. Esto requiere seguir reforzando las fórmulas de partenariado y el papel de las entidades sociales en la planificación ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de inclusión sociolaboral.

- **Las entidades han llevado a cabo un importante trabajo de intermediación con empresas, en el que se han dado respuestas individuales a cada una de ellas.** Este trabajo ha creado una valiosa red de alianzas con el sector empresarial sobre la que se asienta el programa en la actualidad y que ha llegado a contar con la participación de más de 18.000 empresas con altas tasas de valoración positiva (89%). Sin embargo, los cambios actuales, como la digitalización, el cambio demográfico o la transición medioambiental, junto con la reducción de las tasas de desempleo, están generando numerosas vacantes en muchos sectores de actividad, que permitirán realizar una intermediación a mayor escala. Para aprovechar estas oportunidades es necesario avanzar cualitativamente en la colaboración estratégica con las empresas, reforzando las alianzas, así como la implicación activa de las empresas en los procesos formativos.

→ **Se recomienda mejorar el partenariado con las empresas, con el fin de aumentar la escala del programa y la adecuación de la formación a las necesidades de recursos humanos que tienen estas que cada vez son más especializados.** Este salto en el sistema de partenariado pasa por una mayor cooperación con agrupaciones de empresas, tanto a nivel territorial, como sectorial, aumentando las alianzas estratégicas, que faciliten además la definición de competencias necesarias para el diseño de formaciones que den respuesta a las mismas. Requiere por otra parte mayor implicación por parte de las empresas tanto en la detección conjunta de necesidades de recursos humanos como en los procesos de formación, en los que puede contribuir activamente el programa.

10. Referencias bibliográficas

- Andersson Joonas, P., & Nekby, L. (2012). Intensive coaching of new immigrants: An evaluation based on random program assignment. *Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), 575–600. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9442.2012.01704.x>
- Arni, P., van den Berg, G. J., & Lalive, R. (2022). Treatment versus regime effects of active labor market programs: Evidence from unemployment insurance recipients in Switzerland. *Journal of Business & Economic Statistics*, 40(1), 242–256. <https://doi.org/10.1080/07350015.2020.1765843>
- Arranz, J. M., & García-Serrano, C. (2024). Evaluating training and counselling programs for the long-term unemployed in Spain. *Journal of Labor Market Research*, 58(1), 12. <https://doi.org/10.1186/s12651-024-00373-8>
- Balavac, M., & Posadas, J. (2023). Do wage subsidies and self-employment grants improve employment prospects for the unemployed? Evidence from Bosnia and Herzegovina. *Economic Systems*, 47(2), 101065. <https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2023.101065>
- Battisti, M., Giesing, Y., Laurentsyeva, N., & Vonnahme, C. (2019). Can job search assistance improve the labour market integration of migrants? *Labour Economics*, 61, 101757. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2019.101757>
- *BMJ* (2021); 372: n71. doi: <https://doi.org/10.1136/bmj.n71>
- Böheim, R., Eppel, R., Leoni, T., Mahringer, H., & Zulehner, C. (2024). Evaluating the effectiveness of counselling programs for the long-term unemployed: Evidence from Austria. *International Journal of Social Welfare*, 33(2), 165–180. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12597>
- Bover, O., Arellano, M., & Bentolila, S. (2002). Unemployment duration, benefit duration and the business cycle. *The Economic Journal* 112, 223-265. <https://www.jstor.org/stable/798418>
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5), 846-860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>.
- Brandsen, T. y Pestoff, V. (2006). Co-production, the third sector and the delivery of public services: An introduction. *Public Management Review*, 8(4), 493-501. <https://doi.org/10.1080/14719030601022874>.
- Brücker, H., Glitz, A., Lerche, A., & Romiti, A. (2021). Occupational recognition and immigrant labor market outcomes. *Journal of Labor Economics*, 39(4), 1261–1311. <https://doi.org/10.1086/710702>
- Cancian, M., Cockx, B., Ghirelli, C., & Van Belle, E. (2023). Work experience for young people: Evidence from a natural experiment in Flanders. *Socio-Economic Planning Sciences*, 86, 101544. <https://doi.org/10.1016/j.seps.2023.101544>

- Cappellini, E., Croci Angelini, E., & Profeta, P. (2019). Evaluating traineeships for youth unemployed: Evidence from Italy. *International Journal of Manpower*, 40(8), 1529–1548. <https://doi.org/10.1108/IJM-08-2018-0270>
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What Works? A Meta-Analysis of Active Labor Market Policies. *Journal of the European Economic Association*, Volume 16, Issue 3, June 2018, Pages 894–931, <https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028>
- Carter, E. y Whitworth, A. (2017). Work Activation Regimes and Well-being of Unemployed People: Rhetoric, Risk and Reality of Quasi-Marketization in the UK Work Programme. *Social Policy & Administration*, 51(5), 796-816. <https://doi.org/10.1111/spol.12206>.
- Clemente, J., Núñez, R., & Pérez, J. (2014). The effects of training on the employment of the unemployed: Evidence from administrative data in Spain. *Health Policy and Economics*, 17(4), 321–340.
- Comisión Europea. (2023). Employment and social developments in Europe: Addressing labour shortages and skills gaps in the EU. https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/employment-and-social-developments-europe-addressing-labour-shortages-and-skills-gaps-eu-2023_en
- Comisión Europea (2020). Study supporting the 2020 evaluation of promoting social inclusion, combatting poverty and any discrimination by the European Social Fund (Thematic Objective 09). <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8788ec85-2308-11eb-b57e-01aa75ed71a1/language-en>
- Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. (2017). Pilar europeo de derechos sociales: folleto / European Pillar of Social Rights – booklet. https://commission.europa.eu/document/download/e03c60e7-4139-430b-9216-3340f7c73c20_es?filename=social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_es.pdf
- Consejo Económico y Social de España. (2021). Informe 02/2021: Un medio rural vivo y sostenible. <https://www.ces.es/documents/10180/5250220/Inf0221.pdf/b3bff689-bd99-6324-5cb2-c2de7b19f154>
- Crozier, S. E., & Davies, J. (2024). ‘You’re only a care worker’: Exploring the status of adult social care work and innovation for high-quality care. *The International Journal of Human Resource Management*, 35(8), 1468-1511. <https://doi.org/10.1080/09585192.2023.2300033>
- Danneris, S. y Caswell, D. (2019). Exploring the Ingredients of Success: Studying Trajectories of the Vulnerable Unemployed Who Have Entered Work or Education in Denmark. *Social Policy and Society*, 18(4), 615-629. <https://doi.org/10.1017/S1474746419000198>.
- Dobrowolska, M. (2024). Flexibility of employment forms and social inclusion: The role of vocational education in Poland. *IZA Journal of Labor Economics*, 13(1), 1–22. <https://doi.org/10.1186/s40172-024-00124-7>

- Drummond, M. F., Sculpher, M. J., Claxton, K., Stoddart, G. L., & Torrance, G. W. (2015). *Methods for the economic evaluation of health care programmes* (4th ed.). Oxford University Press.
- Drupp, M. A., Freeman, M. C., Groom, B., & Nesje, F. (2018). Discounting disentangled. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(4), 109–134. <https://doi.org/10.1257/pol.20160240>
- EAPN (2025), "El estado de la pobreza. Personas con discapacidad".
- Egdell, V. y Graham, H. (2017). A Capability Approach to Unemployed Young People's Voice and Agency in the Development and Implementation of Employment Activation Policies. *Social Policy & Administration*, 51(7), pp. 1191-1209. <https://doi.org/10.1111/spol.12262>.
- European Commission (2014). "Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects: Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020." Directorate-General for Regional and Urban Policy. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/studies/cba_guide.pdf
- European Union Agency for Fundamental Rights (2025), "Rights of Roma and Travellers in 13 European Countries".
- Frøyland, K., Andreassen, T.A. y Innvær, S. (2019). Contrasting Supply-side, Demand-side and Combined Approaches to Labour Market Integration. *Journal of Social Policy*, 48(2). 311-328. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0047279418000491>.
- Gardeazabal, J., & Polo-Muro, E. (2025). *Household consumption responses to unanticipated labor market transitions*. Review of Economics of the Household. <https://doi.org/10.1007/s11150-025-09777-2>
- Grandia, J., La Grouw, Y.M. y Kruyen, P.M. (2020). Motivating the unemployed: A full-range model of motivational strategies that caseworkers use to activate clients. *Social Policy & Administration*, 54(3), 375-389. <https://doi.org/10.1111/spol.12540>.
- Gobierno de España. (2021, 28 de diciembre). Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo [BOE nº 313]. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-21788>
- González-Melgar, F., Jiménez-Martín, S., & Prieto-Rodríguez, J. (2024). Perceived employability and training effectiveness: Evidence from inclusive education programs in Spain. *Educación Inclusiva*, 17(2), 45–62.
- Haddaway, N. R., Page, M. J., Pritchard, C. C., & McGuinness, L. A. (2022). PRISMA2020: An R package and Shiny app for producing PRISMA 2020-compliant flow diagrams, with interactivity for optimised digital transparency and Open Synthesis Campbell Systematic Reviews, 18, e1230. <https://doi.org/10.1002/cl2.1230>
- Håvold, O.K.S., Harsløf, I. y Andreassen, T.A. (2018). Externalizing an 'Asset Model' of Activation: Creative Institutional Work by Frontline Workers in the Norwegian Labour and

- Welfare Service. *Social Policy & Administration*, 52(1), pp. 178-196. <https://doi.org/10.1111/spol.12305>.
- Heckman, J. (1990). Varieties of Selection Bias. *American Economic Review*, 80(2), 313-318
 - Heidenreich, M. y Aurich-Beerheide, P. (2014). European worlds of inclusive activation: The organisational challenges of coordinated service provision. *International Journal of Social Welfare*, 23, S6-S22. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12098>.
 - Heidenreich, M. y Rice, D. (eds.) (2016). *Integrating social and employment policies in Europe: active inclusion and challenges for local welfare governance*. Cheltenham, UK Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
 - Ho, A. P. Y., & Chan, K. T. (2010). Social enterprises in Hong Kong: An overview. *International Social Work*, 53(4), 467–479. <https://doi.org/10.1177/0020872809359861>
 - Hora, O., & Sirovátka, T. (2020). Apprenticeships as an instrument of youth guarantee: The case of the Czech Republic. *Social Policy & Administration*, 54(3), 456–474. <https://doi.org/10.1111/spol.12531>
 - Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta de Población Activa. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=resultados&=1254736030639&idp=1254735976595#_tabs-1254736195129
 - Irvine, A. et al. (2025). ‘Less Money, Less Time, More Complex Clients’: The Impacts of Short-Term Funding for Third Sector Employability Programmes and Potential for Moral Distress. *Social Policy & Administration*, 59(5), 749-761. <https://doi.org/10.1111/spol.13089>.
 - IZA. (2019). Skill shortages and skill mismatch in Europe: A review of the literature. IZA Institute of Labor Economics. <https://docs.iza.org/dp12346.pdf>
 - Kirov, V., & Ramioul, M. (2014). Quality of work in the cleaning industry: A complex picture based on sectoral regulation and customer-driven conditions. En P. Findlay, C. Warhurst, et al. (Eds.), *Employer Engagement in the Service Economy* (pp. 290–314).
 - Kluge, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6), 904–918. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2010.02.004>
 - Lehweß-Litzmann, R., & Söhn, J. (2022). Labour market integration programs for refugees and migrants in Germany: A critical appraisal. *Journal for Labour Market Research*, 56(1), 8. <https://doi.org/10.1186/s12651-022-00320-y>
 - Madoń, W., Polakowski, M., & Zieliński, M. (2024). Activation programmes for the long-term unemployed: Evidence from Poland. *Polish Journal of Economics*, 103(1), 89–115. <https://doi.org/10.24425/pje.2024.146789>
 - McGuinness, S., O’Connell, P. J., & Kelly, E. (2019). JobBridge: The impact of a work placement programme on the labour market outcomes of young unemployed. *Journal of Labour Research*, 40(2), 168–190. <https://doi.org/10.1007/s12122-019-09284-6>

- Ministerio de Trabajo y Economía Social – UAFSE. Programa FSE+ Inclusión Social, Garantía Infantil y Lucha contra la Pobreza. https://www.mites.gob.es/UAFSE/es/FSE21_27/programas/p_inclusion/index.htm
- Ministerio de Trabajo y Economía Social. (2021). [Evaluación temática sobre la inclusión social en las actuaciones del Fondo Social Europeo 2014-2020](https://www.mites.gob.es/UAFSE/ficheros/FSE14_20/evaluacion/tematicas/inclusion-social/eval_inclusion-social.pdf). Informe de evaluación. Enero 2014 - diciembre 2019. https://www.mites.gob.es/UAFSE/ficheros/FSE14_20/evaluacion/tematicas/inclusion-social/eval_inclusion-social.pdf
- Ministerio de Trabajo y Economía Social. (2020). Definición de los indicadores Específicos POISES. https://www.mites.gob.es/UAFSE/ficheros/FSE14_20/instrucciones_orientaciones/indicadores/indicadores_especificos_poises.pdf
- Ministerio de Trabajo y Economía Social. Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo y Economía Social. <https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/contenidos/anuario.htm>
- Mishan, E. J., & Quah, E. (2020). *Cost-Benefit Analysis* (6th ed.). Routledge.
- Nivorozhkin, A. (2019). Vocational rehabilitation and employment outcomes: Evidence from Germany. *International Journal of Social Welfare*, 28(3), 305–317. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12374>
- Observatorio de las Ocupaciones, Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). (2024). La brecha laboral de la población gitana, con especial atención a la realidad específica de las mujeres gitanas. <https://www.sepe.es/HomeSepe/es/que-es-observatorio/Hipatia/cuadernos-mercado-trabajo/revista-cuadernos-mercado-trabajo/detalle-articulo.html?detail=/revista/Brechas-del-Mercado-de-trabajo/labrechalaboraldelapoblaciongitanaconespecialatencionalarealidadspecificadelasmujeresgitanas>
- Observatorio Estatal de la Soledad no Deseada. (2024). Barómetro de la soledad no deseada en España. https://www.soledades.es/sites/default/files/contenidos/Informe_Barometro%20soledad-v2.pdf
- OECD. (2024). *Consumption Tax Trends – Spain (Country note)*. Paris: OECD Publishing.
- Orton, M. et al. (2019). Employer Participation in Active Labour Market Policy: from Reactive Gatekeepers to Proactive Strategic Partners. *Journal of Social Policy*, 48(03), 511-528. <https://doi.org/10.1017/S0047279418000600>.
- Parlamento Europeo & Consejo de la Unión Europea. (2021, 24 de junio). Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013 [Reglamento (UE) 2021/1057]. Diario Oficial de la Unión Europea, L 231/21. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32021R1057>

- Pearson, S. et al. (2023). Relational approaches to employability. *Journal of Education and Work*, 36(4), 270-283. <https://doi.org/10.1080/13639080.2023.2184466>.
- Ravn, M. O., & Nielsen, H. S. (2019). Active labour market policies for the long-term unemployed: Evidence from Denmark. *European Journal of Social Security*, 21(4), 317–340. <https://doi.org/10.1177/1388262719881740>
- Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del sistema de formación profesional. Boletín Oficial del Estado, 311, 119192–119247. <https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/29/pdfs/BOE-A-2021-21050.pdf>
- Rodríguez Cabrero (dir.) (2013). Estudio de impacto de acciones gestionadas por Caritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano en el Programa Operativo Plurirregional Lucha Contra la Discriminación (años 2006 – 2011). <https://www.gitanos.org/publicaciones/EstudioImpactoPOLCD.pdf>
- Rubin, D. B. (1974). Estimating causal effects of treatments in randomized and nonrandomized studies. *Journal of Educational Psychology*, 66(5), 688–701. <https://doi.org/10.1037/h0037350>
- Ruiz-Lozano, M., García-Moreno, F., & Ramos-Herrera, M. C. (2021). Social return on investment of an employability programme for Roma women in Spain. *Revista Española de Sociología*, 30(3), a40. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.40>
- Scandurra, R., & Cefalo, R. (2025). Youth guarantee and labour market integration of NEETs in Southern Europe. *Journal of Social Policy*, 54(1), 55–74. <https://doi.org/10.1017/S0047279424000211>
- Scarano, G. (2020). Do active labour market policies help the unemployed? Evidence from Italy. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 40(11/12), 1233–1249. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-04-2020-0134>
- Schad, M., & John, J. (2012). Towards a social discount rate for the economic evaluation of health technologies in Germany: An exploratory analysis. *European Journal of Health Economics*, 13(2), 127–144. <https://doi.org/10.1007/s10198-010-0292-9>
- Secretaría de Estado de Trabajo. (2025, 24 de julio). Resolución de 24 de julio de 2025, de la Secretaría de Estado de Trabajo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de ministros de 15 de julio de 2025, por el que se aprueba el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno 2025 [BOE-A-2025-15915]. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-15915
- Simms, M. (2017). Understanding employer engagement in youth labour market policy in the UK. *Human Resource Management Journal*, 27(4), 548-564. <https://doi.org/10.1111/1748-8583.12155>.

- Švábová, L., Dobrovič, J., & Kováčová, M. (2021). The effectiveness of active labour market programmes: Evidence from Slovakia. *Central European Business Review*, 10(3), 1–15. <https://doi.org/10.18267/j.cebr.268>
- Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. (s. f.). Programa Operativo de Inclusión Social y de la Economía Social (POISES). Ministerio de Trabajo y Economía Social. https://www.mites.gob.es/UAFSE/es/FSE14_20/properativos/poises/index.htm
- Unión Europea. (s. f.). Prioridades de la Unión Europea para el período 2024-2029. https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2024-2029_es
- Unión Europea. 2013. Reglamento (UE) nº 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo al Fondo Social Europeo. Diario Oficial de la Unión Europea L 347, 20 diciembre 2013, pp. 470-486. <https://www.boe.es/doue/2013/347/L00470-00486.pdf>
- Van Berkel, R. et al. (2017). Editorial introduction: An introduction to employer engagement in the field of HRM: Blending social policy and HRM research in promoting vulnerable groups' labour market participation. *Human Resource Management Journal*, 27(4), pp. 503-513. <https://doi.org/10.1111/1748-8583.12169>.
- Van Der Aa, P. y Van Berkel, R. (2014). Innovating job activation by involving employers», *International Social Security Review*, 67(2), 11-27. <https://doi.org/10.1111/issr.12036>.
- Varra, L., Kahlawi, A., & Grassini, L. (2021). Job requirements in the hospitality industry: Technical or general skills? *European Journal of Tourism Research*, 29, 2915. <https://doi.org/10.54055/ejtr.v29i.2442>
- Wiśniewski, Z. (2022). Active labour market policies in Poland: Effectiveness of wage subsidies and public works. *Education and Training*, 64(7), 987–1005. <https://doi.org/10.1108/ET-05-2021-0156>

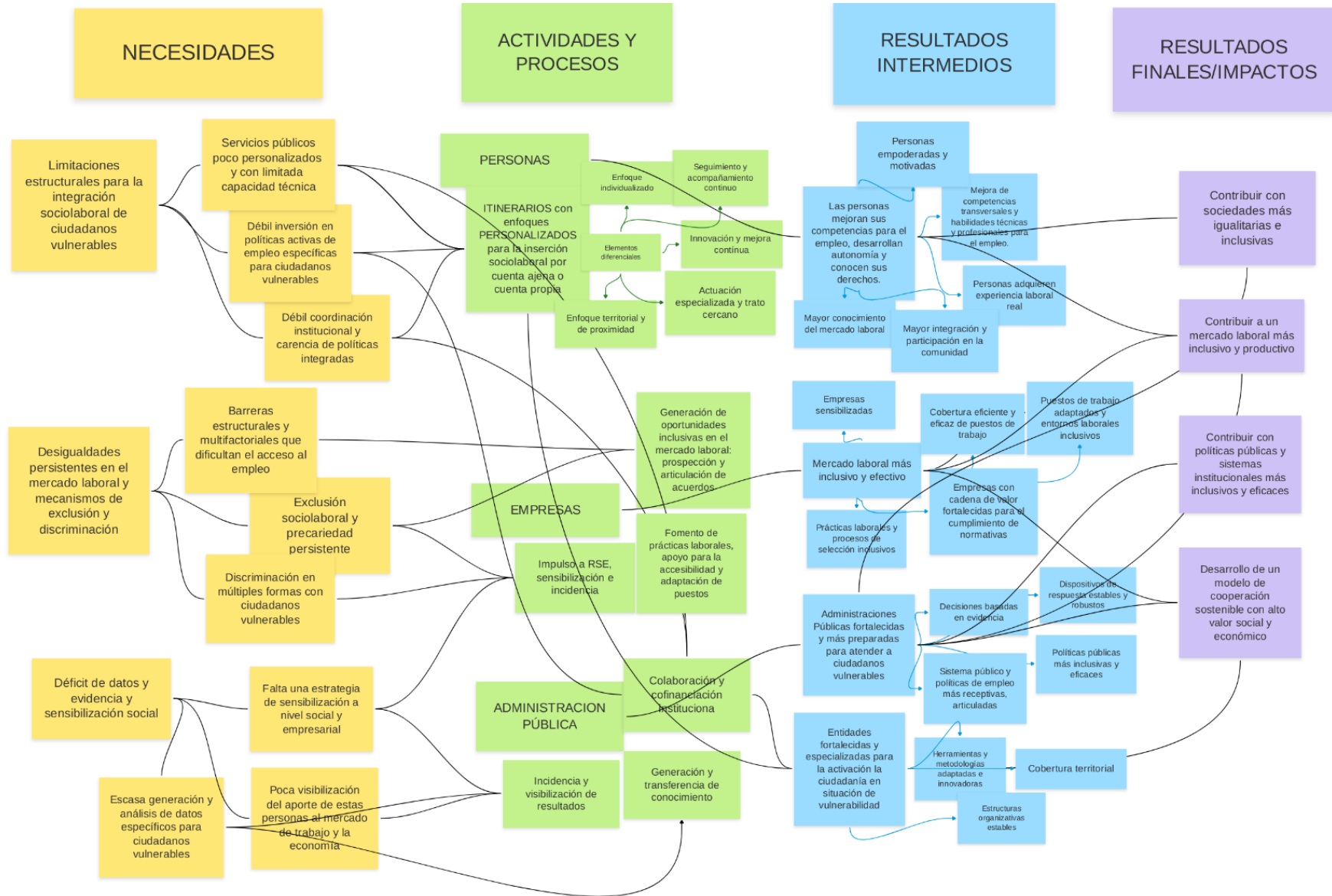
11. Anexos

Anexo I: Matriz de evaluación

Dimensión	Criterio de Evaluación	Pregunta de evaluación	Indicadores
Personas	Cobertura (alcance)	<p>¿Cuántas personas han participado?, ¿cómo ha sido la participación a lo largo de los años?, ¿cuál ha sido la intensidad de la participación?</p> <p>¿Cómo ha sido la participación de los distintos perfiles?, ¿se han alcanzado los colectivos más vulnerables y se ha llegado a todo el territorio nacional?</p> <p>¿En qué medida el programa ha sido capaz de adaptarse a las necesidades específicas de diferentes grupos, territorios y contextos?</p> <p>¿Qué factores explican el alcance de las actuaciones?</p>	<p>Evolución de la participación a lo largo de todo el período de ejecución</p> <p>Personas participantes según perfil sociodemográfico</p> <p>Participación según criterio de vulnerabilidad</p> <p>Intensidad de la participación: Participaciones/personas participantes</p>
Personas	Eficacia	<p>¿Qué resultados han tenido las personas participantes en términos de activación, inserción y formación?</p> <p>¿Cómo han sido esos resultados para distintos perfiles de personas participantes?</p>	<p>Personas activadas/total de participantes.</p> <p>Personas formadas/ total de participantes</p> <p>Personas insertadas/total de participantes</p> <p>Grado de consecución de resultados y juicios de valor sobre elementos críticos</p>
Personas	Impactos	<p>¿Cuál es el efecto de los programas en la probabilidad de conseguir un empleo?</p> <p>¿Cuántas personas logran insertarse laboralmente?</p> <p>¿Cómo es la calidad del empleo en términos de jornada, tipo y duración de los contratos?</p> <p>¿Qué factores críticos existen para la inserción laboral de las personas participantes?</p>	<p>Estimador del efecto causal de los programas</p> <p>Tasa de inserción media</p> <p>Distribución de los empleos conseguidos según jornada, duración y tipo de contrato</p> <p>Valoración de actores clave sobre elementos críticos para la inserción</p>
Personas/ Institucional	Sostenibilidad	<p>¿Son sostenibles los resultados obtenidos en las personas?</p> <p>¿Qué factores favorecen o limitan la sostenibilidad de la intervención?</p>	<p>Personas insertadas a los 6 meses</p> <p>Valoración de actores clave sobre elementos críticos para la inserción</p>
Personas/ Institucional	Satisfacción	<p>¿Cuál es el nivel de satisfacción de las personas participantes?</p> <p>¿Cuál es el nivel de satisfacción de los actores involucrados - AAPP y empresas colaboradoras?</p> <p>¿Cuáles son los aspectos más apreciados y cuáles requieren mejora?</p>	<p>Nivel de satisfacción personas participantes</p> <p>Nivel de satisfacción empresas colaboradoras</p> <p>Nivel de satisfacción de las AAPP</p>

Dimensión	Criterio de Evaluación	Pregunta de evaluación	Indicadores
Institucional	Valor añadido	<p>¿En qué medida el FSE contribuye en fortalecer las políticas activas de empleo?</p> <p>¿En qué medida se contribuye a dinamizar el tejido productivo y social, promoviendo nuevas oportunidades de colaboración?</p> <p>¿Cómo ha influido la financiación del FSE en las políticas públicas o en la red de actores involucrados?</p> <p>¿Qué contribuciones de innovación social se han llevado adelante?</p>	Grado de percepción sobre el valor añadido
Institucional	Complementariedad	<p>¿En qué medida las acciones puestas en marcha por los programas son compatibles con las políticas activas de empleo?</p> <p>¿Cómo se complementan las actuaciones de los programas con otras de similar naturaleza?</p>	Grado de complementariedad
Institucional	Adecuación Pertinencia	<p>¿Las acciones implementadas han estado alineadas con las políticas activas de empleo?</p> <p>¿Las acciones implementadas han estado alineadas con las demandas y contexto del mercado laboral?</p>	Grado de alineación con políticas activas de empleo
Económica	Eficiencia	<p>¿Cuál ha sido la inversión realizada?</p> <p>¿Cuál es el coste medio de los programas de itinerarios?</p>	<p>Inversión realizada, total y según fuente de financiación</p> <p>Coste medio de las actuaciones</p>
Económica	Contribución económica	<p>¿Cuál es el retorno de la inversión realizada?</p> <p>¿El programa vale lo que cuesta?</p>	<p>Retorno privado y social por euro invertido.</p> <p>Retorno privado y social por fuente de financiación</p>
Pertinencia (Programa Inclusión social 2021-2027)	Adecuación Pertinencia	<p>¿Responde el diseño de los programas, en el período actual, a una necesidad social claramente identificada?</p> <p>¿El diseño, es coherente con los resultados evidenciados?</p> <p>¿Se alinean con las prioridades de política social y con las necesidades de las personas beneficiarias?</p>	Valoración sobre el grado de pertinencia de las actuaciones del período actual

Anexo II: Mapa visual de la Teoría del Cambio de la intervención



Anexo III. Revisión sistemática exploratoria de literatura

Para hacer el planteamiento del análisis económico se procedió a hacer un análisis exhaustivo de literatura. Los objetivos que guiaron la revisión fueron:

1. Identificar y describir las metodologías utilizadas para evaluar la efectividad de los programas de inserción laboral dirigidos a poblaciones vulnerables.
2. Analizar en qué medida estos programas logran resultados en términos de acceso al empleo y beneficios sociales/económicos.

Las **preguntas de investigación** que guiaron la revisión se elaboraron siguiendo el denominado marco PCC (Población, Concepto, Contexto).

¿Qué metodologías se han empleado para evaluar la efectividad de los programas de inserción laboral dirigidos a grupos vulnerables —como inmigrantes, refugiados, personas sin hogar, jóvenes en riesgo o trabajadores con baja cualificación— en Europa y otros países de ingresos altos, y qué evidencias existen sobre su impacto en la integración en el mercado de trabajo y en los resultados sociales y económicos?

Tabla 34. Marco PCC para formular la pregunta de investigación de la revisión

Elemento PCC	Contenido
Población (P)	Grupos vulnerables (p. ej., inmigrantes, refugiados, personas sin hogar, poblaciones desfavorecidas, jóvenes en riesgo, trabajadores con baja cualificación).
Concepto (C)	Programas de inserción laboral / integración en el mercado de trabajo y metodologías empleadas para evaluar su efectividad e impacto.
Contexto (C)	Europa y otros países de ingresos altos.

La **estrategia de búsqueda** se efectuó en dos bases de datos multidisciplinares: Web of Science (WoS) y Scopus. El objeto de la búsqueda son los artículos publicados en revistas científicas, redactados en español o inglés, entre el año 2001 -año de despliegue de la iniciativa comunitaria EQUAL, financiada por el FSE y los Estados miembros- y el año 2025. Las cadenas de búsqueda utilizadas en cada base de datos, basadas en las palabras clave escogidas fueron las siguientes.

Cadena de búsqueda en WoS

TS= ("vulnerable" OR "disadvantaged" OR "unemployed" OR "desempleado" OR "immigrant*" OR "inmigrante*" OR "refugee*" OR "refugiado*" OR "homeless" OR "personas sin hogar" OR "low-skilled" OR "jóvenes con baja cualificación" OR "at-risk")

AND

("employ*" OR "labour market" OR "job insertion" OR "inserción laboral" OR "employment program*" OR "programas de empleo" OR "labour market integration" OR "integración en el mercado laboral" OR "active labour market polic*" OR "políticas activas de empleo")

AND

("evaluat*" OR "assessment" OR "impact" OR "effectiveness" OR "efectividad" OR "evaluación" OR "outcome*" OR "performance" OR "cost-benefit" OR "análisis coste-beneficio")

AND

("European Social Fund" OR "Fondo Social Europeo" OR "NGO*" OR "ONG" OR "non-governmental organization*" OR "organizaciones no gubernamentales" OR "public employment service*" OR "servicios públicos de empleo"))

Cadena de búsqueda en Scopus

TITLE-ABS-KEY(("vulnerable population*" OR "disadvantaged population*" OR immigrant* OR inmigrante* OR migrant* OR refugiado* OR refugee* OR "asylum seeker*" OR homeless OR "sin hogar" OR unemployed OR desempleado* OR "low-skilled" OR "población vulnerable" OR "poblacion vulnerable" OR "población desfavorecida" OR "poblacion desfavorecida" OR "jóvenes en riesgo" OR "colectivo en riesgo" OR minority))

AND

(employment OR employ* OR job* OR work* OR occupation* OR "labour market" OR "labor market" OR "inserción laboral" OR "insercion laboral" OR "integración laboral" OR empleo OR trabajo OR "mercado de trabajo" OR "programa de empleo")

AND

("European Social Fund" OR "Fondo Social Europeo" OR NGO OR ONG OR "high income countr*" OR "países de altos ingresos"))

La estrategia de cribado consistió en exportar los resultados de la búsqueda a la aplicación Ryyan, desde la que se eliminaron los duplicados y se procedió a la categorización de los artículos de acuerdo con los criterios de inclusión y exclusión que se presentan en [Tabla 35](#), primero sobre la base de su título y resumen y, a continuación, sobre el texto completo de los artículos que habían pasado la primera criba del título y resumen.

Tabla 35. Criterios de elegibilidad

Criterios de inclusión
• Estudios publicados en revistas científicas entre 2001 y 2025.
• Idiomas: inglés o español.
• Centrados en programas de inserción laboral de poblaciones vulnerables.
• Que incluyan evaluación explícita de efectividad, impacto o resultados.
• Realizados en Europa u otros países de ingresos altos.
Criterios de exclusión
• Estudios que no evalúen efectividad/impacto.
• Estudios que no se centren en poblaciones vulnerables.
• Estudios no relacionados con inserción laboral o empleo.
• Estudios realizados exclusivamente en países de ingresos bajos o países de ingresos medios-bajos, según el criterio del Banco Mundial (2025).

El cribado fue efectuado entre los tres miembros del equipo de investigación de la Universidad de Murcia. Tras una puesta en común, se consensó entre los tres investigadores la inclusión o exclusión, según el caso, de los artículos dudosos. Seguidamente, se exportó el listado de los artículos incluidos y de los excluidos, con los motivos de exclusión, así como los principales datos de los artículos en formato Excel.

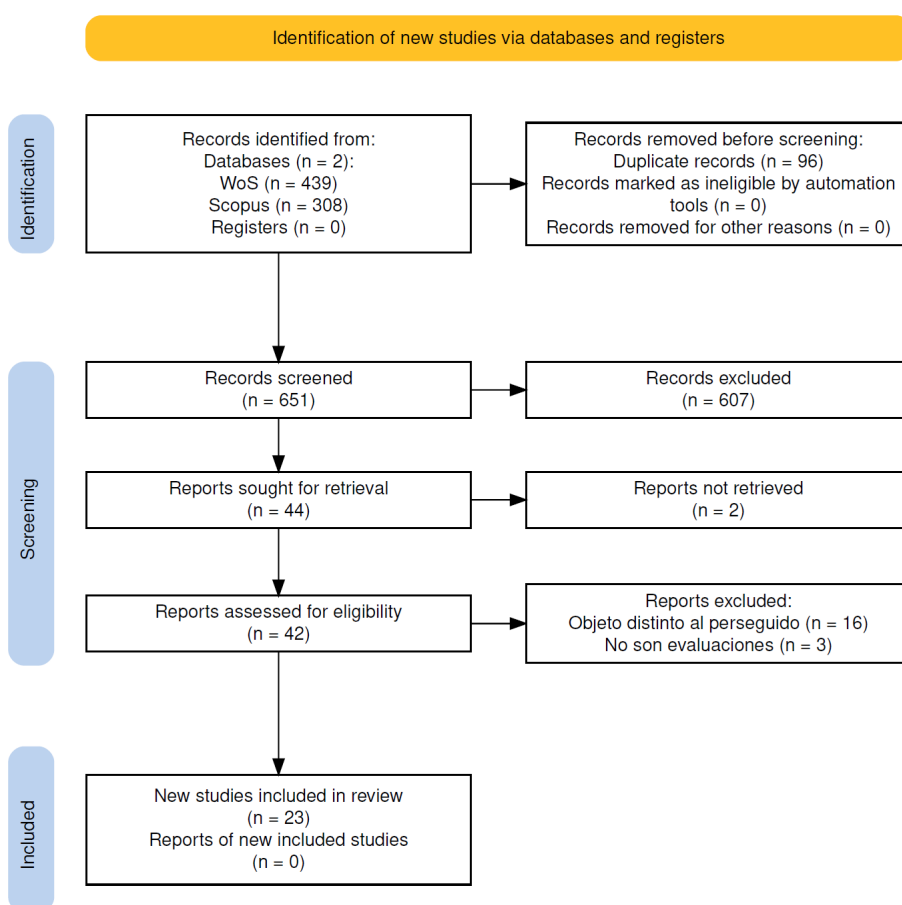
Todo el proceso de revisión efectuado a lo largo de las fases de búsqueda, cribado y extracción se refleja en el correspondiente diagrama de flujo PRISMA (BMJ, 2021; Haddaway et al., 2022). La síntesis de las principales características de los estudios seleccionados es cualitativa, organizada en tablas en las que se describen los principales resultados de cada uno de ellos, comentándose en el texto las diferencias y similitudes más destacadas que se han hallado.

A continuación, se presentan los **resultados de la revisión**:

El número inicial de artículos identificados en WoS fue de 439, mientras que en el caso de Scopus se identificaron 308. **Un volumen total, por tanto, de 747 artículos.**

Tras eliminar 96 artículos duplicados, la cifra descendió a 651 publicaciones. Se procedió entonces al cribado de estos artículos, revisando sus títulos y resúmenes, lo cual condujo al rechazo de 607 artículos, quedando, por tanto, 44 estudios a priori elegibles. De estos, no pudo recuperarse el texto completo de 2. Tras la lectura de los 42 artículos restantes, **fueron finalmente seleccionados 23**. La mayoría (un 84%) de los 19 artículos excluidos en esta segunda fase del cribado, lo fueron porque el objeto de las investigaciones no cuadraba realmente con los objetivos de la revisión. El resto (16%) porque eran descripciones de políticas activas de empleo o narraciones de las características de sistemas de búsqueda de empleo, sin plantear ninguna evaluación. Todo este proceso de cribado y recuperación de artículos se halla ilustrado en el diagrama PRISMA que recogemos a continuación.

Ilustración 1. Diagrama de flujo PRISMA



Los 23 estudios seleccionados se incluyen entre las referencias bibliográficas de este informe, resumiéndose sus principales características en el Anexo IV.

Los **métodos de evaluación económica** recogidos en los 23 artículos seleccionados se clasifican en tres grandes grupos, cada uno de los cuales responde a un diseño evaluador diferente. Tenemos así:

- ▶ Diseños contrafactuales⁷⁴ experimentales:
 - Ensayos controlados aleatorizados⁷⁵: Andersson Joonas & Nekby (2012) asignan aleatoriamente un *'coaching'* intensivo para inmigrantes a cargo del Servicio de Empleo

⁷⁴ La expresión “diseños contrafactuales” alude a aquellos diseños de las evaluaciones en las que se formula una hipótesis contrafactual (literalmente “que no ha sucedido, pero pudo suceder”), de forma tal que por comparación entre los efectos que produce la intervención objeto de interés (en nuestro caso, las acciones de los programas de inserción laboral) en el colectivo o grupo de personas que la reciben y los resultados obtenidos en el grupo que no la recibe (grupo de control) pueda establecerse una relación de causa-efecto (por ejemplo, que la probabilidad de salir de la situación de desempleo es mayor en un determinado porcentaje en el grupo de tratados).

⁷⁵ Esta expresión es la que reciben los experimentos aleatorios en las ciencias sociales, por transferencia de la terminología empleada en las ciencias de la salud. Los ensayos controlados aleatorizados se caracterizan por un diseño en el que los individuos que reciben la intervención son asignados *ex ante* de

Público sueco, evaluando si la intervención produce efectos positivos sobre la probabilidad de encontrar empleo a 22–30 meses.

- Experimentos naturales en sentido amplio⁷⁶: Arni et al. (2022) explotan la variación acaecida en Suiza en la intensidad de políticas activas de mercado laboral de incentivos positivos (formación/asesoramiento) y negativos (sanciones/trabajo protegido) dirigidas a determinados colectivos de desempleados, evaluando si estas medidas acortan la duración en desempleo y aumentan los salarios percibidos.

► Diseños contrafactuales cuasi-experimentales:

- Basados en el control de características observables⁷⁷: métodos de emparejamiento o *'matching'* y modelos de regresión aplicados para evaluar programas de prácticas profesionales, subsidios, formación u orientación, así como programas de rehabilitación vocacional (Cappellini et al., 2019; McGuinness et al., 2019; Nivorozhkin, 2019; Balavac & Posadas, 2023; Clemente et al., 2014; Scarano, 2020; Cancian et al., 2023).
- Basados en el control de inobservables⁷⁸: métodos de diferencias en diferencias (Ravn & Nielsen, 2019; Arranz & García-Serrano, 2024; Böheim et al., 2024; Battisti et al., 2019), modelos de variables instrumentales (Švábová et al., 2021).

► Diseños observacionales/descriptivos (no contrafactuales)⁷⁹:

- Encuestas de competencias y empleabilidad (González-Melgar et al., 2024; Lehweß-Litzmann & Söhn, 2022; Scandurra & Cefalo, 2025), enfoque del retorno social de la inversión (Ruiz-Lozano et al., 2021) y síntesis/seguimiento de los programas de interés (Dobrowolska, 2024; Ho & Chan, 2010).

forma aleatoria, lo cual permite, por comparación con el grupo de control hacer inferencias causales libres de sesgos como, por ejemplo, aquel que se produciría si las personas con mejor formación previa estuvieran concentradas en el grupo que recibe el tratamiento. La aleatorización o “sorteo” *ex ante* de la intervención elimina este potencial sesgo de selección.

⁷⁶ En algunos casos puede llevarse a cabo una evaluación causal apoyada en la aleatorización que se produce involuntariamente, de forma “natural” y no premeditada, como sucedía con los ensayos controlados aleatorizados, a consecuencia de la forma en la que se puso en práctica una política pública - por ejemplo, un cambio legislativo que entra en vigor de forma inmediata- o a causa de fenómeno azaroso que permite identificar individuos que aleatoriamente han recibido o no un determinado tratamiento de interés. A este tipo de estudios se les denomina experimentos naturales.

⁷⁷ Esta expresión hace alusión a aquellos métodos que emplean modelos estadísticos para eliminar el sesgo de selección producido por las diferencias que existen entre el grupo que recibe el tratamiento que queremos analizar y el grupo o grupos de control, mediante el control de sus características observables (por ejemplo, edad, sexo, etnia). Las dos técnicas que se utilizan más habitualmente para controlar por estas diferencias no debidas al tratamiento son los modelos de regresión (como la regresión por mínimos cuadrados ordinarios) y los modelos de emparejamiento (o modelos *'matching'*). Dentro de esta última categoría, uno de los métodos más empleados es el Emparejamiento por Puntuación de Propensión (del inglés *Propensity Score Matching*), una técnica estadística que intenta simular la aleatorización al emparejar unidades de tratamiento y control basándose en una puntuación de propensión, que es la probabilidad de ser incluido en el tratamiento.

⁷⁸ Hay ocasiones en las que existen diferencias no observables entre el grupo de control y el grupo tratado que impiden que las estimaciones obtenidas con modelos de regresión o modelos de emparejamiento eliminen los sesgos de selección. Dos de las técnicas cuasi-experimentales que permiten controlar por estas diferencias inobservables son el método de diferencias en diferencias y los modelos de variables instrumentales.

⁷⁹ Aglutinamos aquí todos aquellos trabajos realizados con diseños que carecen de contrafactual (no hay grupo de control), de manera que no pueden detectar efectos causales netos.

Anexo IV. Resumen de los estudios seleccionados mediante la revisión sistemática exploratoria (n=23)

Autores y año	País/región	Población objetivo	Características del programa	Diseño de la evaluación	Métodos de evaluación	Resultados reportados
Wiśniewski (2022)	Polonia	Personas desempleadas en general, incluyendo parados de larga duración y colectivos con desventajas específicas en el mercado laboral	<p>Implementado por los Servicios Públicos de Empleo de Polonia, con cofinanciación del Fondo Social Europeo (FSE).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incentivos para el autoempleo (subvenciones para iniciar negocios) • Trabajos de intervención (empleo subvencionado con reembolso parcial de salarios y cotizaciones) • Cursos de formación profesional • Prácticas laborales (placements) en empresas • Trabajos públicos (empleo temporal en administraciones/ONG) • Trabajos socialmente útiles (para desempleados sin prestaciones, con finalidad social) 	<p>Contrafactual cuasi-experimental:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupo de tratamiento: desempleados que participaron en cada tipo de programa activo. • Grupo de control: desempleados registrados en las oficinas de empleo, emparejados con el grupo tratado por edad, género, educación e historial laboral, que no participaron en ningún programa durante el periodo observado. 	<p>Métodos de control de observables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propensity Score Matching (PSM). • Datos administrativos del sistema Syriusz (65.931 desempleados). • Se usó el método del vecino más cercano para emparejar participantes y no participantes. • Indicador principal: salida del desempleo e inicio de empleo en los 3 meses posteriores a completar el programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos al autoempleo → efecto positivo fuerte ($p < 0,01$). • Trabajos de intervención → efecto positivo fuerte ($p < 0,01$). • Cursos de formación profesional → efecto positivo débil ($p < 0,05$). • Prácticas laborales → efecto positivo débil ($p < 0,1$). • Trabajos socialmente útiles → efecto negativo significativo ($p^* < 0,01$). • Trabajos públicos → efectos no significativos.

Autores y año	País/región	Población objetivo	Características del programa	Diseño de la evaluación	Métodos de evaluación	Resultados reportados
Švábová et al. (2021)	Eslovaquia	Jóvenes desempleados menores de 26 años, recién graduados	<p>Implementado por oficinas de empleo locales, cofinanciado por el Fondo Social Europeo (Iniciativa de Empleo Juvenil).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Graduate Practice: prácticas laborales de 3 a 6 meses, máx. 20h/semana. • Subvención: 65% del mínimo vital pagado al joven (\approx 130–136 €/mes). 	<p>Contrafactual cuasi-experimental:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupo tratamiento: 12.953 jóvenes participantes. • Grupo control: 83.907 jóvenes desempleados no participantes, emparejados. 	<p>Métodos para controlar observables e inobservables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propensity Score Matching: emparejamiento de jóvenes tratados y no tratados según edad, sexo, educación y experiencia previa. • Variables instrumentales: disponibilidad regional de plazas para prácticas, tasa de participación previa en otros programas. • Modelos de regresión: controlando covariables socio-demográficas y laborales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Efectos positivos y significativos sobre la empleabilidad y sostenibilidad en el empleo. • Mayor probabilidad de empleo hasta 2 años después. • Significativos al nivel $p < 0,01$ en la mayoría de las estimaciones.

Autores y año	País/region	Población objetivo	Características del programa	Diseño de la evaluación	Métodos de evaluación	Resultados reportados
González-Melgar et al. (2024)	España (Asturias)	Desempleados en situación de vulnerabilidad: larga duración, inmigrantes, discapacitados, hogares con todos los miembros desempleados, víctimas de violencia de género, minorías étnicas, etc.	Implementado por Fundación Acción contra el Hambre, financiado por el FSE. <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de acompañamiento y orientación laboral. • Formación en competencias técnicas, sociales y transversales. • Implicación de empresas en el modelo de formación. 	Diseño cuantitativo observacional (no hay contrafactual) <ul style="list-style-type: none"> • Muestra de 407 desempleados vulnerables (muestreo estratificado proporcional). 	<ul style="list-style-type: none"> • Datos recogidos mediante cuestionario validado aplicado a las participantes. • Escalas Likert (1–7) para medir competencias. • Análisis descriptivos, regresiones logísticas y lineales, análisis factorial y χ^2. 	<ul style="list-style-type: none"> • Competencias más valoradas: compromiso, organización, flexibilidad y resolución de problemas (media 5,6/7). • Menos valoradas: creatividad (4,5) y autoconfianza (4,9). • Impacto percibido positivo en empleabilidad, integración social y desarrollo personal.
Ravn y Nielsen (2019)	Dinamarca (municipio de Hjørring)	Beneficiarios de asistencia social en gran desventaja ('activity-ready'), con problemas físicos, mentales o sociales.	Implementado por el municipio de Hjørring con apoyo de políticas estatales de empleo. <ul style="list-style-type: none"> • Inversión de 16,8 millones €. • Reducción de la carga de casos por trabajador social (de 70–80 a 35–40). • Intensificación de medidas de activación laboral: más semanas en programas, más entrevistas. 	Contrafactual cuasi-experimental: <ul style="list-style-type: none"> • Grupo tratamiento: beneficiarios de asistencia social en Hjørring. • Grupo control: beneficiarios en otros municipios del norte de Dinamarca. 	Métodos para controlar observables e inobservables: <ul style="list-style-type: none"> • Difference-in-Differences (DiD): comparación evolución en empleo antes y después de la intervención entre Hjørring y municipios de control. • Propensity Score Matching (PSM): emparejamiento de beneficiarios similares (edad, salud, historial laboral). • Datos: registros administrativos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Efectos positivos y robustos sobre las tasas de empleo. • Incremento en reempleo y reducción en duración del desempleo. • Significativos al nivel $p < 0,05$ y $p < 0,01$.

Autores y año	País/region	Población objetivo	Características del programa	Diseño de la evaluación	Métodos de evaluación	Resultados reportados
Balavac & Posadas (2023)	Bosnia y Herzegovina	Jóvenes desempleados registrados en servicios públicos de empleo, incluidos grupos vulnerables.	<p>Programa 'Opportunity for All', implementado por el Ministerio de Trabajo con apoyo del Banco Mundial.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subvenciones salariales a empleadores para contratar jóvenes. • Duración: hasta 6 meses. • Cofinanciado por organismos internacionales y presupuesto nacional. 	<p>Contrafactual cuasi-experimental:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupo tratamiento: jóvenes beneficiarios de subsidios salariales. • Grupo control: jóvenes desempleados comparables registrados, no beneficiarios. 	<p>Métodos de control de observables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propensity Score Matching (PSM): • Se emparejaron jóvenes tratados y controles por edad, sexo, educación y experiencia laboral. • Se aplicaron regresiones logísticas para evaluar impacto en empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento significativo en probabilidad de empleo al finalizar la subvención ($p < 0,05$). • Efectos positivos pero decrecientes a los 6–12 meses posteriores. • Evidencia de heterogeneidad: impacto mayor en mujeres y personas con menor nivel educativo.
Clemente et al. (2014)	España (Aragón)	Desempleados adultos inscritos en los servicios públicos de empleo.	<p>Programas de formación ocupacional implementados por el Gobierno de Aragón y financiados por el Fondo Social Europeo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cursos en competencias técnicas y transversales. • Enfocados en sectores con demanda laboral regional. • Incluyen orientación y acompañamiento. 	<p>Contrafactual cuasi-experimental:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupo tratamiento: desempleados que participaron en cursos. • Grupo control: desempleados inscritos que no accedieron a formación en el periodo. 	<p>Evaluación basada en registros administrativos de empleo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modelos de regresión logística y análisis de supervivencia para estimar transición al empleo. • Se controlaron características sociodemográficas y laborales previas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en formación aumenta significativamente la probabilidad de inserción laboral ($p < 0,01$). • Efectos más fuertes en mujeres y personas con menor nivel de estudios. • Mejora también en la calidad del empleo obtenido (contratos más estables).

Autores y año	País/region	Población objetivo	Características del programa	Diseño de la evaluación	Métodos de evaluación	Resultados reportados
Cappellini et al. (2019)	Italia	Jóvenes desempleados menores de 30 años.	<p>Programas de traineeships financiados por regiones italianas con apoyo del Fondo Social Europeo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prácticas laborales en empresas privadas. • Duración: 6 a 12 meses. • Becas mensuales financiadas parcialmente por fondos públicos. 	<p>Contrafactual cuasi-experimental:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupo tratamiento: jóvenes participantes en traineeships. • Grupo control: jóvenes desempleados registrados, no participantes. 	<p>Métodos basados en observables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propensity Score Matching para equilibrar características iniciales (edad, sexo, educación, experiencia). • Modelos de regresión para medir probabilidad de empleo tras finalizar prácticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento significativo en la probabilidad de encontrar empleo en los 12 meses posteriores ($p < 0,01$). • Impactos mayores en participantes con educación media (no universitaria). • Evidencia de que los traineeships funcionan como puente hacia empleo estable.
Scarano (2020)	Italia (Región Emilia-Romaña)	Personas desempleadas registradas en servicios públicos de empleo, incluyendo inmigrantes y parados de larga duración.	<p>Programas de activación gestionados por servicios públicos de empleo regionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Itinerarios múltiples de orientación, formación y apoyo a la colocación. • Menor externalización a proveedores privados que en otras regiones. 	<p>Contrafactual cuasi-experimental:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupo tratamiento: desempleados participantes en programas de activación. • Grupo control: desempleados registrados en oficinas regionales que no participaron. 	<p>Métodos basados en observables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propensity Score Matching (PSM) con variables socio-demográficas, historial laboral y educación. • Complemento cualitativo con entrevistas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Efectos modestos: aumento máximo de 1,6 p.p. en probabilidad de empleo a 12 meses ($p < 0,05$). • Impacto decrece hasta ~1 p.p. a 24 meses ($p < 0,1$). • Resultados algo mejores en colectivos desfavorecidos, pero globalmente bajo.

Autores y año	País/region	Población objetivo	Características del programa	Diseño de la evaluación	Métodos de evaluación	Resultados reportados
Nivorozhkin (2019)	Alemania	Desempleados con problemas de salud o discapacidad solicitantes de programas de rehabilitación vocacional (VR).	<p>Programas de rehabilitación vocacional ofrecidos por el Servicio Público de Empleo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formación, recualificación, empleo protegido, tecnologías asistivas. • Duración de 2–3 años, con prestación económica transitoria. 	<p>Contrafactual cuasi-experimental.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupo tratamiento: solicitantes aceptados en programas de rehabilitación vocacional. • Grupo control: solicitantes rechazados. 	<p>Métodos basados en observables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propensity Score Matching (PSM) con ponderación IPW. • Comparación entre solicitantes aceptados y rechazados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Efectos positivos modestos en empleo a partir del 3º año ($p < 0,05$). • Mejores resultados en hombres, mayores y residentes en Alemania oriental. • Incremento en empleo estable y reducción del tiempo en prestaciones.
Böheim et al. (2024)	Austria	Desempleados de larga duración con múltiples obstáculos (≥ 2 : baja educación, edad ≥ 45 , problemas de salud).	<p>Programa BBEN (asesoramiento externo) implementado por el Servicio Público de Empleo (PES).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Counselling individual y grupal. • Talleres de activación y espacios de encuentro. • Apoyo en salud y acompañamiento social. • Sustituía medidas tradicionales del PES. 	<p>Contrafactual cuasi-experimental:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupo tratamiento: beneficiarios del programa BBEN en oficinas piloto. • Grupo control: desempleados comparables en oficinas regionales de control. 	<p>Métodos para controlar inobservables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diferencias en diferencias (DiD) entre oficinas de empleo piloto y de control. • Control por características individuales y del mercado laboral regional. 	<ul style="list-style-type: none"> • No mejoró la inserción laboral en el primer año ($p > 0,1$). • Aumentó costes del PES. • Participantes en el programa pasaron más días en desempleo ($p < 0,05$). • Posibles efectos positivos solo a largo plazo en estabilización personal (no cuantificados).

Autores y año	País/region	Población objetivo	Características del programa	Diseño de la evaluación	Métodos de evaluación	Resultados reportados
Ho & Chan (2010)	Hong Kong (RAS, China)	Grupos desfavorecidos: personas con discapacidad, nuevos inmigrantes, jóvenes desempleados, ex-reclusos, mujeres, mayores, minorías étnicas, hogares con bajos ingresos.	Empresas sociales de inserción laboral (WISEs) impulsadas por ONG. <ul style="list-style-type: none"> Objetivo: empleo y formación en negocios reales. Financiación pública semilla (desde 2001) y apoyo de ONG; 51 WISEs de 16 ONG; sectores: retail, cuidados, catering, limpieza, etc. 	Observacional/descriptivo (no contrafactual). <ul style="list-style-type: none"> Estudio cualitativo de casos (selección intencional) de 16 ONG/51 WISEs. No hay grupos tratamiento/control; se recogen percepciones de gestores, trabajadores y clientes. 	Cualitativo: <ul style="list-style-type: none"> Entrevistas semiestructuradas, grupos focales, análisis documental. 	<ul style="list-style-type: none"> Impactos sociales positivos percibidos: mayor empleabilidad, ingresos, competencias y capital social; reducción de estigma.
Dobrowolska (2024)	Polonia	Personas en riesgo de exclusión social participantes en programas de formación profesional financiados por FSE (n≈489 seguidos 2005-2015).	Intervención: formación profesional orientada a la flexibilidad del empleo para mejorar integración laboral. <ul style="list-style-type: none"> Programas FSE; acompañamiento educativo y adaptación a cambios del mercado. 	Observacional/descriptivo (no contrafactual). <ul style="list-style-type: none"> Grupo tratamiento: participantes en programas FSE. No hay grupo control. 	Análisis descriptivo de trayectorias (seguimiento); estudio principalmente conceptual/sintético.	Conclusión: la educación especializada y flexible mejora la integración profesional de colectivos vulnerables. Magnitud/p-values: no reportados.

Autores y año	País/region	Población objetivo	Características del programa	Diseño de la evaluación	Métodos de evaluación	Resultados reportados
Arni, van den Berg & Lalive (2022)	Suiza	Personas desempleadas registradas (≈ 131.000 episodios de desempleo, hombres 20–61, 2000–2005).	Políticas activas tipo 'zanahorias' (carrots) (formación/asesoramiento) y 'palos' (sticks)(sanciones/trabajo protegido) aplicadas por oficinas PES/caseworkers.	Contrafactual cuasi-experimental (variación de regímenes de PES/caseworker con asignación cuasi exógena). • Grupo tratamiento: participantes en ALMP 'carrots' o 'sticks'. • Grupo control: desempleados comparables expuestos a regímenes de menor intensidad.	Métodos para controlar inobservables: • Modelos de riesgos competitivos de duración. • Estimación de efectos sobre duración, empleo y salarios con controles fijos por PES/caseworker y datos administrativos masivos.	Resultados: • 'Carrots' acortan el paro y aumentan salarios; 'sticks' acortan paro pero reducen salarios. Efectos: • 'Carrots' \uparrow empleo post-paro $\approx +0,035$ ($p < 0,001$), \uparrow salario mensual $\approx +40-50\text{€}$ ($p < 0,05$). • 'Sticks' \downarrow empleo $\approx -0,034$ a $-0,040$ ($p < 0,001$), \downarrow salario $\approx -213\text{€}$ a -234€ ($p < 0,001$).
Lehwess-Litzmann & Söhn (2022)	Alemania	Migrantes y refugiados recientes en programas de integración laboral.	Programas de integración laboral implementados por servicios públicos y ONGs, con formación lingüística, competencias laborales, mentoría y apoyo en búsqueda de empleo.	Observacional/descriptivo (no contrafactual). • Grupo tratamiento: participantes en programas de integración. • No hay grupo control.	Métodos descriptivos: • Análisis de cuestionarios y entrevistas.	Resultados cualitativos: mejora percibida en competencias y en acceso al empleo.

Autores y año	País/región	Población objetivo	Características del programa	Diseño de la evaluación	Métodos de evaluación	Resultados reportados
McGuinness et al. (2019)	Irlanda	Desempleados de larga duración.	Programa 'JobBridge' (2011–2016): prácticas laborales subvencionadas para desempleados de larga duración, implementado por el Ministerio de Protección Social.	Contrafactual cuasi-experimental. <ul style="list-style-type: none"> • Grupo tratamiento: participantes en JobBridge. • Grupo control: desempleados comparables no participantes. 	Métodos basados en observables: <ul style="list-style-type: none"> • Propensity Score Matching (PSM) y modelos de regresión logística. • Evaluación de impacto en transición a empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento significativo en probabilidad de empleo tras prácticas (+18–21 p.p., *p* < 0,01). • Efectos heterogéneos: mayores beneficios en jóvenes y con educación terciaria. • Críticas sociales: posibles sustituciones y precariedad.
Arranz & García-Serrano (2024)	España	Parados de larga duración (hombres y mujeres, 2016–2019).	Programas de orientación laboral y formación profesional ocupacional financiados por el FSE e implementados por servicios públicos de empleo regionales.	Contrafactual cuasi-experimental. <ul style="list-style-type: none"> • Grupo tratamiento: beneficiarios de programas de orientación y formación. • Grupo control: desempleados comparables no beneficiarios. 	Métodos para controlar inobservables: <ul style="list-style-type: none"> • Diferencias en diferencias (DiD) con datos administrativos longitudinales. • Se controlan características individuales y del mercado laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados: efectos positivos y significativos en probabilidad de empleo a 12 meses (+7–9 p.p., p < 0,05). • Efectos heterogéneos: mayores impactos en mujeres y menores de 35 años. • Resultados robustos en especificaciones alternativas.

Autores y año	País/región	Población objetivo	Características del programa	Diseño de la evaluación	Métodos de evaluación	Resultados reportados
Autores y año	País/región	Población objetivo	Características del programa	Diseño de la evaluación	Métodos de evaluación	Resultados reportados
Scandurra & Cefalo (2025)	Italia y España	Jóvenes Ninis (ni estudian ni trabajan) de 18–29 años.	Programas de Garantía Juvenil financiados por la UE y gestionados por servicios públicos de empleo y entidades locales. • Medidas: orientación, formación, prácticas laborales, incentivos a contratación.	Observacional/descriptivo (no contrafactual). • Grupo tratamiento: jóvenes participantes en programas de Garantía Juvenil. • Grupo control: no especificado; comparación descriptiva con jóvenes fuera del programa.	Métodos descriptivos: • Análisis de encuestas y datos administrativos comparativos.	• Resultados: efectos percibidos positivos en empleabilidad y competencias. • Limitada evidencia cuantitativa robusta; no se reportan p-values.
Battisti et al. (2019)	Alemania	Inmigrantes llegados entre 1990 y 2010, comparados con nativos.	Programas de integración y apoyo laboral, incluyendo cursos de idioma, formación y subsidios. Implementados por servicios públicos de empleo y entidades regionales.	Contrafactual cuasi-experimental. • Grupo tratamiento: inmigrantes participantes en programas de integración. • Grupo control: inmigrantes/nativos comparables sin participación.	Métodos para controlar inobservables: • Diferencias en diferencias (DiD) aplicadas a datos longitudinales. • Modelos de regresión con controles sociodemográficos.	• Resultados: programas aumentan la probabilidad de empleo de inmigrantes en 5–7 p.p. ($p < 0,05$). • Efectos mayores en mujeres y en recién llegados. • Persisten brechas con nativos.
Madoñ et al. (2024)	Polonia	Parados de larga duración en programas de activación regionales.	Programas de activación laboral regionales financiados por el FSE. • Medidas: orientación, talleres de activación, subsidios temporales al empleo.	Contrafactual cuasi-experimental. • Grupo tratamiento: beneficiarios de programas regionales. • Grupo control:	Métodos basados en observables: • Propensity Score Matching (PSM) con variables socio-demográficas y laborales.	• Resultados: aumento en probabilidad de empleo de 8–10 p.p. a 12 meses ($p < 0,01$). • Efectos más altos en mujeres y en

Autores y año	País/región	Población objetivo	Características del programa	Diseño de la evaluación	Métodos de evaluación	Resultados reportados
			<ul style="list-style-type: none"> • Implementados por oficinas de empleo locales. 	desempleados comparables no beneficiarios.	<ul style="list-style-type: none"> • Modelos de regresión para validar robustez. 	<p>personas con educación media.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impactos heterogéneos según región.
Ruiz-Lozano et al. (2021)	España (Córdoba)	Población gitana en riesgo de exclusión, 20 mujeres y 10 hombres.	Programa ROMI de la Fundación Secretariado Gitano. Formación teórico-práctica de 300h con inserción temporal en empresa multiservicios. Implementado por FSG con apoyo de empresas locales.	Observacional, no contrafactual. Grupo: participantes en ROMI (n=30). No hay grupo control.	Análisis de Retorno Social de la Inversión (SROI). <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas, encuestas, focus groups con beneficiarios y stakeholders. 	Se genera más del 50% del valor social en beneficiarios, mejorando empleabilidad y condiciones personales/sociales.
Cancian et al. (2023)	Bélgica (Flandes)	Jóvenes desempleados 18–25 años, baja cualificación.	Programa WIJ (Work Experience for Young Persons'), cofinanciado por FSE. Incluye orientación, coaching, formación y prácticas. Implementado por VDAB y terceros socios.	Contrafactual cuasi-experimental. <ul style="list-style-type: none"> • Grupo tratamiento: participantes en WIJ. • Grupo control: jóvenes en programas estándar de PES. 	Métodos basados en observables: <ul style="list-style-type: none"> • Coarsened Exact Matching (CEM) usando datos administrativos del VDAB. 	<ul style="list-style-type: none"> • Efectos negativos en empleo y educación respecto a programas estándar. • Mejores resultados solo en trayectorias <14 meses. (p<0,05).
Andersson Joona & Nekby (2012)	Suecia (tres condados: Kronoberg, Skåne, Estocolmo)	Inmigrantes recién llegados con permiso de residencia (refugiados y familiares).	Programa de introducción con coaching intensivo por orientadores del PES, con carga reducida de casos. Implementado por los Servicios Públicos de Empleo locales.	Contrafactual experimental (RCT). <ul style="list-style-type: none"> • Grupo tratamiento: coaching intensivo. • Grupo control: programas regulares de introducción. 	RCT con asignación aleatoria en 9 municipios. <ul style="list-style-type: none"> • Análisis de datos administrativos PES. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor probabilidad de empleo y participación en programas intermedios de formación PES. • Efectos significativos a 22–30 meses,

Autores y año	País/región	Población objetivo	Características del programa	Diseño de la evaluación	Métodos de evaluación	Resultados reportados
Hora & Sirovátka (2020)	República Checa	Jóvenes desempleados bajo el esquema Youth Guarantee, incluyendo NEETs.	Programa de aprendizaje (apprenticeship) financiado por FSE y PES checo. Subsidios salariales para empleadores. Implementado por el Servicio Público de Empleo checo.	Contrafactual cuasi-experimental. • Grupo `tratamiento: jóvenes en programa de aprendizaje. Grupo control: jóvenes desempleados no participantes.	Métodos para controlar inobservables: • Evaluación contrafactual con datos administrativos, modelos de regresión y análisis heterogéneo.	especialmente en hombres ($p < 0,05$). • Efectos positivos significativos en empleo de jóvenes parados de larga duración y de cualificación media ($p < 0,05$). • Débiles o nulos en otros subgrupos.

Anexo V. Histogramas

Figura 1. Histograma edad de inicio para cada una de las participaciones en los programas evaluados.

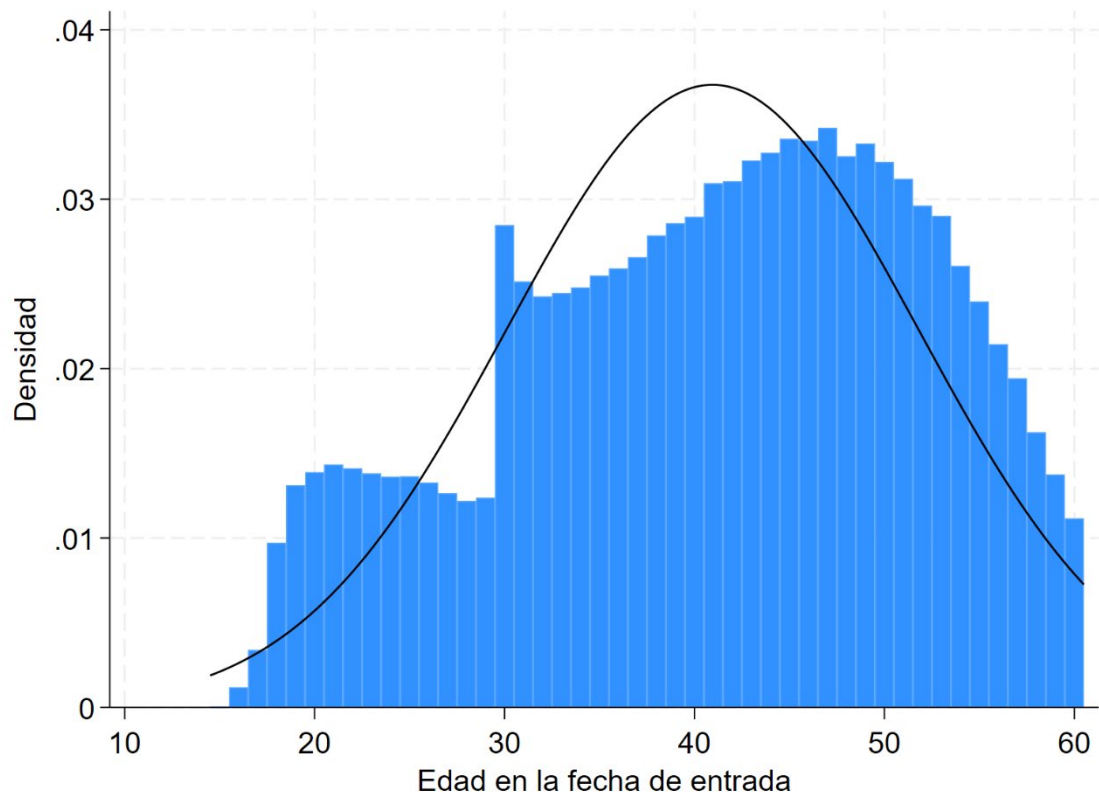


Figura 2. Histograma edad de inicio para los individuos participantes en los programas evaluados.

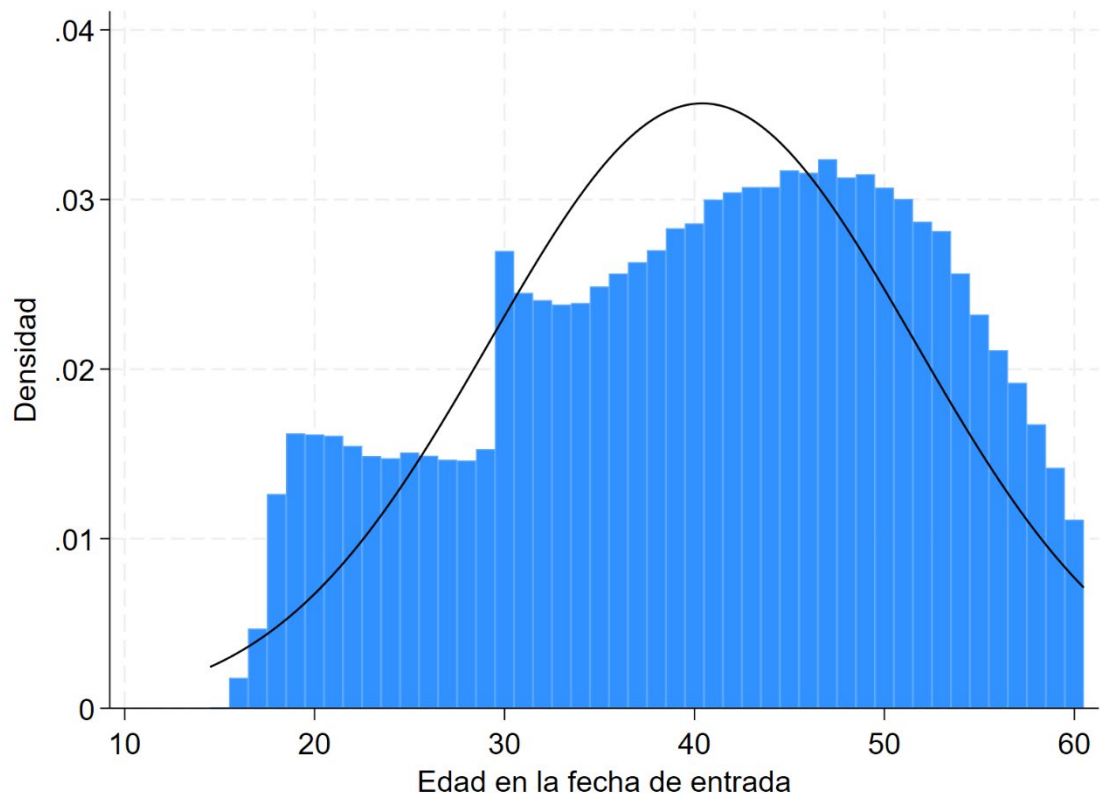


Figura 3. Histograma sobre las horas de formación de cada una de las observaciones.

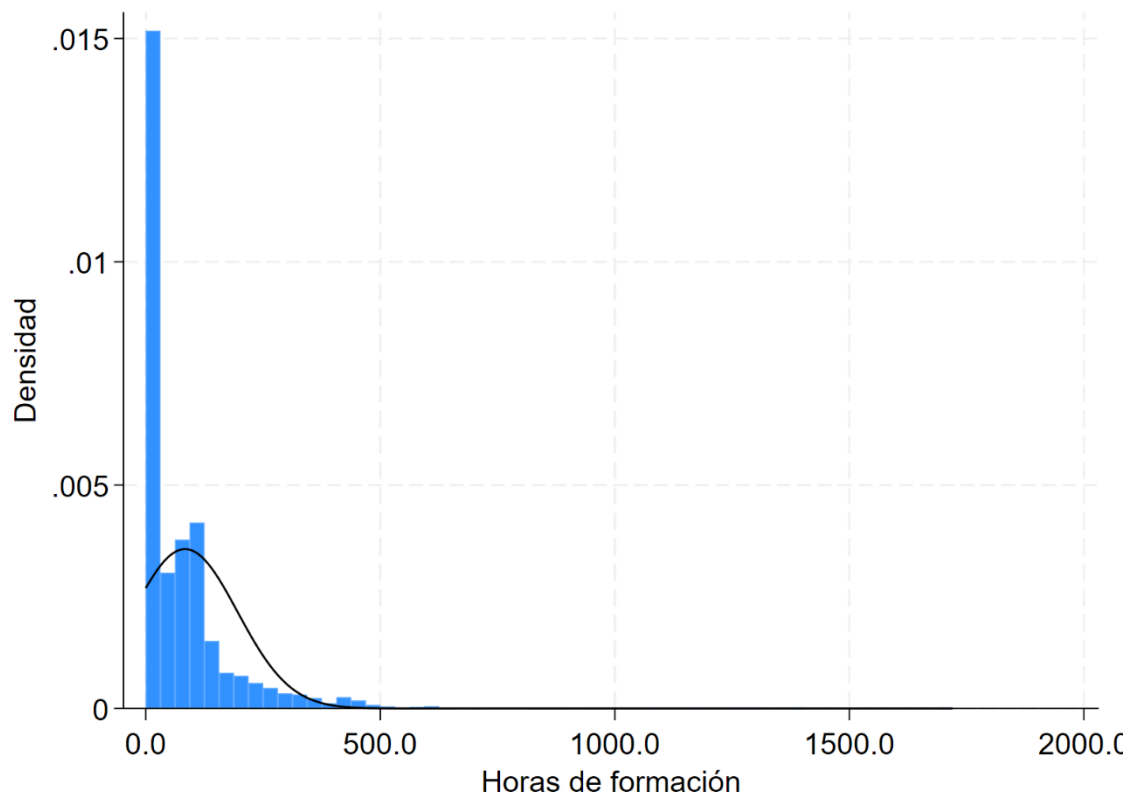
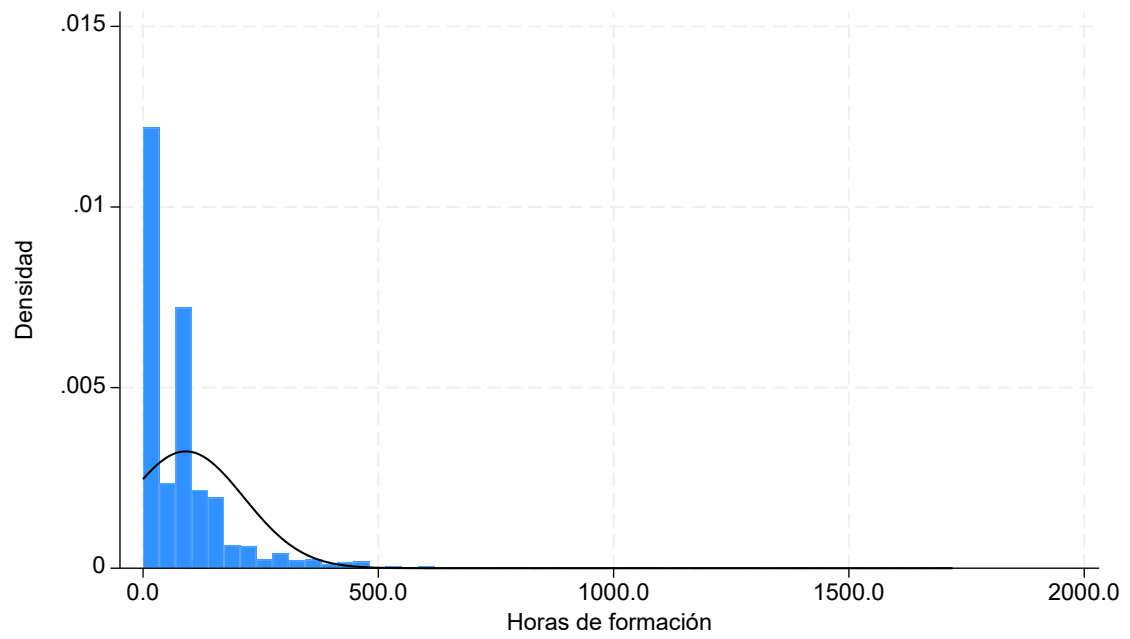


Figura 4. Histograma sobre las horas de formación de cada una de las personas participantes.



Índice de tablas

Tabla 1. Indicadores básicos del programa, por periodo de programación.	11
Tabla 2. Recursos invertidos en el programa, en euros	12
Tabla 3. Participantes por situación laboral y sexo, 2016-2023.....	21
Tabla 4. Participantes por situación laboral, sexo y edad, 2016-2023. En número y en porcentaje	22
Tabla 5. Distribución de participantes por nivel educativo, 2016-2023	23
Tabla 6. Distribución de participantes por nivel educativo y sexo, 2016-2023	23
Tabla 7. Porcentaje de participantes y porcentaje de personas en desempleo sobre el total nacional, en el periodo 2016-2023	25
Tabla 8. Perfil de vulnerabilidad de las personas participantes.....	26
Tabla 9. Perfil de vulnerabilidad de las personas participantes por sexo	28
Tabla 10. Principales indicadores de resultados en las personas participantes, periodo 2016-2023	32
Tabla 11. Principales indicadores de resultados en las personas participantes por sexo, periodo 2016-2023	33
Tabla 12. Resultados de activación del programa, 2016-2023	35
Tabla 13. Resultados de activación del programa por sexo, 2016-2023	36
Tabla 14. Inserción laboral por participantes y participaciones según la situación laboral previa	39
Tabla 15. Inserción laboral de participantes únicos por sexo	40
Tabla 16. Ocupaciones más frecuentes de los empleos conseguidos	48
Tabla 17. Ocupaciones más frecuentes de los empleos conseguidos por sexo.....	49
Tabla 18. Principales indicadores de formación, por sexo.....	55
Tabla 19. Indicadores de inserción laboral al finalizar la participación y a los seis meses de la participación.....	62
Tabla 20. Indicadores de inserción laboral al finalizar la participación y a los seis meses de la participación (participantes únicos), por sexo	62

Tabla 21. Inserción laboral al finalizar la participación y seis meses después de la participación	64
Tabla 22. Inserción laboral al finalizar la participación y seis meses después de la participación, por sexo	65
Tabla 23. Medidas de inserción laboral más efectivas.....	67
Tabla 24. Caracterización de las personas.	75
Tabla 25. Gastos directos, indirectos y totales de los programas de itinerarios por año, en euros.	76
Tabla 26. Estructura de financiación de los programas de itinerarios, en porcentajes.....	76
Tabla 27. Efectos estimados de los programas de itinerarios.....	77
Tabla 28. Retorno por euro invertido por percentil de distribución salarial.	80
Tabla 29. Retorno por euro invertido en función de la tasa de descuento por percentil de la distribución salarial y horizonte temporal	81
Tabla 30. Retorno por euro invertido en función del financiador y percentil de distribución salarial.	82
Tabla 31. Tasa de desempleo por nivel educativo y sexo, España, 2024.....	104
Tabla 32. Distribución del empleo total por nivel educativo, España, 2000-2024	104
Tabla 33. Distribución del empleo total por nivel educativo y sexo, España, 2024.....	105
Tabla 34. Marco PCC para formular la pregunta de investigación de la revisión	126
Tabla 35. Criterios de elegibilidad	128

Índice de gráficos

Gráfico 1. Número de participantes por año, 2016-2023	18
Gráfico 2. Media de participaciones, por sexo y edad, 2016-2023.....	19
Gráfico 3. Participantes por sexo y edad, 2016-2023	20
Gráfico 4. Número de participantes por sexo y grupo de edad, 2016-2023.....	20
Gráfico 5. Participantes por situación laboral, 2016-2023.....	21
Gráfico 6. Distribución de participantes por comunidad autónoma, 2016-2023	24

Gráfico 7. Porcentaje de participantes en situación de inactividad que inician la búsqueda activa de empleo tras su participación, por sexo y edad	36
Gráfico 8. Porcentaje de participantes que obtienen una inserción laboral, por sexo (izquierda) y edad (derecha)	40
Gráfico 9. Porcentaje de participantes que obtienen una inserción laboral, por sexo y edad...	41
Gráfico 10. Porcentaje de participantes que obtienen una inserción laboral, por comunidad autónoma	42
Gráfico 11. Tasa de inserción laboral y tasa de desempleo anual por Comunidades autónomas, promedio del periodo 2016-2023	43
Gráfico 12. Características de la inserción laboral por tipo de jornada y sexo	44
Gráfico 13. Características de la inserción laboral por tipo de jornada y edad	45
Gráfico 14. Inserción laboral por tipo de contrato.....	46
Gráfico 15. Características de la inserción laboral por duración del contrato de trabajo	47
Gráfico 16. Inserción laboral por tipo de contrato y sexo.....	47
Gráfico 17. Inserción laboral por duración del contrato y sexo.....	48
Gráfico 18. Valoración de la adecuación de los perfiles de las personas participantes por parte de las empresas.....	51
Gráfico 19. Principal motivo por el que las empresas no contratan a más participantes	53
Gráfico 20. Número total de participantes que inician y aprueban una formación.....	55
Gráfico 21. Tasa de inserción laboral de participantes según hayan completado una formación cualificada	58
Gráfico 22. Tasa de inserción laboral de participantes según hayan completado una formación cualificada, por sexo.....	58
Gráfico 23. Inserción laboral a los seis meses de la participación (participantes únicos), por sexo y edad	63
Gráfico 24. Valoración del programa por parte de las administraciones públicas	84
Gráfico 25. Impacto en las políticas. Porcentaje de administraciones públicas que señalan los siguientes impactos del programa.	87
Gráfico 26. Principales aportaciones de las entidades a la mejora de la empleabilidad de las personas participantes.....	91

Gráfico 27. Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (objetivo Europa 2030), 2024	100
Gráfico 28. Población de 20 a 64 años por relación con la actividad, en miles, España, 2023.	102
Gráfico 29. Población inactiva por sexo y grupo de edad, 20 a 64 años, en miles, España, 2023	103