

## NUEVAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO: ¿HACIA LA INNOVACIÓN O LA REPRODUCCIÓN SOCIAL?

*Martín Herreros, Vicky<sup>301</sup>*

*Pastor Gosalbez, Inma<sup>302</sup>*

### Resumen

Esta comunicación<sup>303</sup> presenta el trabajo de investigación que se está realizando sobre las políticas activas de empleo desarrolladas en Cataluña. Con este trabajo se pretende conocer la incidencia de dichas políticas en la consecución de la igualdad de género en el empleo, objetivo al que deben dar respuesta según se indican sus normas reguladoras. Consideramos que las políticas utilizadas están obteniendo escasos resultados en lo que se refiere a la eliminación de las desigualdades por razón de género. Como consecuencia se podría dar una situación posterior a la crisis con una mayor brecha de género como consecuencia de políticas que parecen estar ciegas ante problemas estructurales derivados de la, todavía vigente, división sexual del trabajo. Se pretende averiguar hasta qué punto las políticas activas de empleo están siendo una herramienta superadora de las desigualdades existentes en el mercado de trabajo o, por el contrario, son generadoras de carreras profesionales que refuerzan la actual división sexual del trabajo y perpetúan la subordinación económica de las mujeres. Utilizaremos entrevistas a mujeres usuarias de proyectos derivados de estas políticas con la intención de poder construir una explicación de la situación de las mujeres en el mercado de trabajo, así como del nivel de asimilación de las pautas y normativa europea y estatal sobre igualdad e innovación social.

**Palabras clave:** *políticas activas de empleo, género, división sexual del trabajo.*

### Abstract

This paper presents the research being done on active employment policies developed in Catalonia. The aim of the work is to know the impact of the above mentioned policies on achieving gender equality in the employment, an objective to which they must respond according to their regulatory norms. We believe that the used policies are getting poor results in the elimination of gender inequalities. As a consequence could be given a post-crisis situation with greater gender gap as a result of policies that seem to be blind to structural problems, still in force, arising sexual division of labour. The aim is to find out to what extent the active employment policies are being a tool overcome inequalities in the labour market or, on the contrary, are generators of careers that reinforce the current sexual division of labour and perpetuate the economic subordination of women. We will use interviews with women users of projects derived from these policies with the intention of being able to build an explanation of the situation of women in the labour market as well as the level of assimilation of the guidelines and European and state regulations on equality and social innovation.

**Keywords:** *Active employment policies, gender, sexual division of labor.*

---

301. Doctoranda de la Universitat Rovira i Virgili [vickymherreros@gmail.com](mailto:vickymherreros@gmail.com)

302. Profesora de Sociología. Departamento de Historia e Historia del Arte. Universitat Rovira i Virgili, [inma.pastor@urv.cat](mailto:inma.pastor@urv.cat)

303. Este estudio forma parte de la acción de dinamización "redes de excelencia" *Género, Ciudadanía y Políticas* GENCPOLIS (FEM2015-71218-REDT) financiada por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad y dirigido por la IP: Elisabet Almeda

## 1. Introducción

El principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres es un elemento central de la política de las democracias occidentales modernas hasta el punto de considerarse un requisito fundamental para la legitimación de estos sistemas, al reconocerlo como uno de los pilares básicos del estado de derecho vinculado a los derechos fundamentales. Así pues este principio, compartido con la sociedad en su conjunto, debe ser una de las prioridades políticas de las diferentes administraciones, tal y como señala la Estrategia por la Igualdad entre las Mujeres y los Hombres de la Unión Europea 2010-2015.

La situación económica actual de grave crisis estructural y la del mercado laboral, profundamente sesgada por la variable género con una participación muy desigual entre mujeres y hombres – tal y como han puesto de manifiesto diversas estudiosas como Rogerat, Maruani, Torns (2000) o Borderías y Gálvez (2014), entre otras- requieren de políticas activas de empleo (en adelante PAE) que incidan de forma efectiva en la sociedad. Han de ser herramienta y acicate para lograr los objetivos marcados por las distintas disposiciones de la Unión Europea<sup>304</sup>. Uno de dichos objetivos es lograr el aumento en los niveles de inserción en el mercado de trabajo pero se ha de conseguir conforme al principio de igualdad de género.

Mientras la Comisión europea, en la “Estrategia Europa 2020”, se marca como objetivo el aumento del nivel de empleo de la población al 75% (del 69% actual) mediante, entre otras cosas, de una mayor participación de las mujeres, conseguir el 25% del número de europeos y europeas que vivan por debajo del umbral de la pobreza (del cual la mayoría son mujeres), reducir la segmentación del mercado de trabajo, facilitar la conciliación entre la vida laboral y familiar, concebir y aplicar programas de promoción de la innovación social para las personas más vulnerables en particular facilitando la educación innovadora, formación y oportunidades de empleo, promover y controlar la aplicación efectiva de los resultados del diálogo social, entre otros.

El Real Decreto 7751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el empleo 2014-2016 incluye la necesidad, en respuesta de diversas Recomendaciones del Consejo europeo sobre la materia, de incluir la evaluación como parte esencial del nuevo modelo de Políticas Activas de Empleo. De igual modo se señala como principio de actuación “el tratamiento personalizado de los demandantes de empleo a través de la gestión de su perfil asociado a las características que definen su empleabilidad y, en particular, sus competencias”. Encajando con la lógica de las nuevas tendencias de financiación dirigidas por el binomio coste/beneficio, y de gestión dirigidas por la evaluación y la consecución de objetivos.

Por su parte, la Estrategia Catalana por el Empleo 2012-2020 (ECO) establece como uno de sus objetivos prioritarios desarrollar un modelo de orientación e intermediación basado en el modelo de gestión por competencias. El propio modelo de inserción laboral requiere también de la evaluación de las competencias profesionales, junto con la necesidad de evaluar las políticas y los recursos invertidos en la contratación directa por parte de la administración a través de los llamados Planes de empleo. Se detecta así la necesidad de medir en qué medida inciden sobre la mejora competencial

---

304. La política de empleo europea ha ido alcanzando mayor protagonismo en la elaboración de las políticas sociolaborales de los países miembros desde principios de los noventa cuando se comenzaron a plasmar en tratados y cimas europeas. Desde el Libro Blanco de Delors (1993), pasando por el Tratado de Ámsterdam en la Cumbre de Luxemburgo (1997) en la que se genera la Estrategia Europa de Empleo, el tratado de Lisboa (2000) y el renovado en el 2005), hasta la actual Estrategia Europea 2020 (firmada el 2010) la política de empleo ha ido guiando y orientando la formulación de las políticas sociolaborales.

de las personas contratadas, de manera que, de forma integrada, generen trayectorias formativas que puedan desarrollar las capacidades y el talento de cada persona. No solo con una mirada cortoplacista sino con los ojos puestos en una trayectoria profesional sostenible tanto para la persona implicada como para el resto de la sociedad. El reto está en impulsar un cambio de modelo productivo, con una política educativa que acompañe y unas políticas activas de empleo que den soporte a este proceso de cambio.

Tanto la *Estrategia Española de Empleo 2012-2014* como la *Estrategia Catalana para el Empleo 2012-2020* se han visto afectadas por los recortes de los presupuestos para las partidas de PAE. En concreto el gobierno central destinó para el año 2015, en Cataluña 211,7 millones de euros para políticas activas de empleo, que aunque supone un 185 más que el año anterior, sigue sin alcanzar las cifras anteriores a la crisis.

Las políticas activas de empleo quedan enmarcadas en el artículo 149.1.7 de la Constitución Española, por lo que las CCAA, normalmente a través de los Servicios autonómicos de empleo, tienen las competencias de la “ejecución de la legislación laboral” al respecto. Es decir, es el Estado el que legisla para todo el territorio y establece uniformidad, dejando a las CCAA la organización de las políticas activas de empleo, lo que permitirá el ajuste de las políticas a las necesidades reales de cada lugar.

El caso de Cataluña es especialmente interesante porque dentro del proceso de descentralización mencionado, fue la pionera en el traspaso de la formación ocupacional en 1992; y una de las dos CCAA junto con Galicia donde el traspaso de la gestión del INEM fue efectivo en 1998. Este largo recorrido de la administración catalana ha posibilitado el desarrollo de numerosos programas e instrumentos tanto de generación, de aplicación, de desarrollo como de evaluación de las PAE.

## 2. Las Políticas Activas de Empleo desde un análisis de género

Los trabajos de Fina y Toharia (2001) ya ponían de manifiesto que las PAE iban cambiando a lo largo del tiempo en función de diversos factores como son el momento del ciclo económico, la situación de las finanzas públicas y especialmente la tasa de paro existente en cada momento. Las políticas activas, frente a las pasivas que inciden más en la mejora de la situación de las personas desempleadas hasta que vuelven a encontrar empleo, han ido ganado peso. Con la mirada fijada en los colectivos especialmente afectados por la crisis como son los jóvenes y parados de larga duración que provienen esencialmente del sector de la construcción, se han eclipsando a los grandes grupos afectados tradicionalmente por la estructura del mercado y de la sociedad en general como son mujeres, personas con discapacidad y personas poco cualificadas. Esto refleja, en gran medida, el cortoplacismo de las nuevas políticas de empleo derivado de lo abrumado que está el sistema político y económico por los datos que refleja la crisis. De este modo, el sistema político y económico se muestra ciego a los defectos estructurales y aboga por dar repuestas coyunturales avasallados por lo desalentadores y apremiantes de algunos de esos datos. Y lo hacen sin tener en cuenta que son otras las cuestiones de fondo que, junto con lo incisivo de la crisis, no hacen más que poner de manifiesto los problemas del sistema.

Todo ello se evidencia, entre otras formas, por la validación que sufren las políticas aplicadas si cumplen con criterios como el carácter innovador, el impacto a corto plazo en los niveles de desempleo o su capacidad de sostenibilidad en el tiempo a costes reducidos. Sin tener en cuenta su capacidad

de incidencia en el desarrollo de carreras profesionales, aprovechamiento de capacidades y competencias personales o incidencia en cuestiones estructurales que imposibilitan el acceso digno al mercado de ciertos colectivos. Cuestiones estas que sí que incidirían a largo plazo y de manera más estructural tanto en el mercado de trabajo como en el bienestar y la justicia social.

Se entiende por capacidad transformadora de un proyecto la capacidad del mismo de generar beneficios a la sociedad y a las personas que la constituyen. Un proyecto transformador es el que detecta problemas y retos de la sociedad actual, aporta soluciones científicas a estos y prueba, una vez más, que la ciencia es una herramienta potente de progreso social y de desarrollo humano.

Innovación entendida como aquella que implica la creación de nuevo conocimiento, una capacidad transformadora y un potencial inclusivo para involucrar a la sociedad en el progreso.

En este texto nos proponemos analizar y/o averiguar, a través del estudio de las PAE y dando voz a las mujeres usuarias de las mismas, hasta qué punto las PAE acaban siendo una herramienta dinamizadora del mercado de empleo y generadora de carreras profesionales que refuercen la actual división sexual del trabajo. Consideramos que si así fuera, no estarían dando oportuno cumplimiento a los objetivos de las que ellas mismas emanan, ya que la Estrategia Europea 2020<sup>305</sup> sigue proponiendo como orientación el aumento de la participación de mujeres y hombres en el mercado de trabajo, reducir la desocupación estructural, y el fomento el empleo de calidad, entre otros.

Es muy fácil defender la necesidad o los beneficios de una mayor incorporación de las mujeres al mercado ordinario de empleo desde un punto de visto economicista (aumento del a mano de obra, las mujeres alcanzan mayores niveles formativos en Europa por lo que se incorporaría capital humano altamente cualificado, aumentan las posibilidades de emancipación de las mujeres, etc.) pero queda por conocer cómo se está dando esta incorporación realmente (menores salarios, poco acceso a puestos de responsabilidad, periodos más largos de desempleo, jornadas parciales más habituales, etc.). Siguiendo a diferentes autores, cabe apuntar que esta incorporación está marcada por desigualdades de género en el mercado que se deben analizar teniendo en cuenta las desigualdades que se dan en el espacio de las relaciones domésticas (Prieto, Carlos y Guzmán, Sofía, 2012).

La efectividad de las políticas ha sido un tema de intenso debate en muchos países, y la evaluación rigurosa basada en datos de participantes y no participantes en los programas de dichas políticas es un procedimiento que se realiza de manera periódica tanto por las Administraciones públicas como por expertos independientes. Sin embargo la experiencia de este tipo de análisis en España es muy limitada<sup>306</sup> que en todos los casos arrojan datos positivos sobre la efectividad de las medidas estudiadas. Este análisis realizado desde una perspectiva de género<sup>307</sup> es casi inexistente.

---

305. Comisión europea, “Estrategia Europa 2020. Una estrategia para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador” Comunicación de la Comisión Europea 2020, COM (2010) 2020, Bruselas 2010. Se marca como objetivo el aumento del nivel de empleo de la población al 75% (del 69% actual) mediante, entre otras cosas, de una mayor participación de las mujeres, conseguir el 25% del número de europeos y europeas que vivan por debajo del umbral de la pobreza (del cual la mayoría son mujeres), reducir la segmentación del mercado de trabajo, facilitar la conciliación entre la vida laboral y familiar, concebir y aplicar programas de promoción de la innovación social para las personas más vulnerables en particular facilitando la educación innovadora, formación y oportunidades de empleo, promover y controlar la aplicación efectiva de los resultados del diálogo social, entre otros.

306. Salvo casos como los trabajos de Mato y Cueto (2008), y Ramos, Suriñach y Artís (2010).

307. Carrasquer, P., Rodríguez-Soler, J. y Recio, C.; Kahale, D.T.; Pozo, F. y Cejas I.; Menéndez Calvo, M. todas ellas muy recientes (2013). Todas ellas presentadas en el IV congreso de RESP (2013), “Las políticas sociales entre la crisis y las post-crisis”, Alcalá de Henares; y con un enfoque más general, sin abordar la evaluación de las PAE.

En un contexto como el actual, caracterizado por elevadas tasas de desempleo juvenil y una escasez creciente de recursos públicos para hacerle frente, la evaluación de la efectividad de este conjunto de programas para jóvenes se convierte en crítica.

Resulta preocupante el desarrollo de esas políticas activas de empleo en la medida que puedan estar generando alejamientos de los objetivos definidos por la Ley de empleo del 2003<sup>308</sup> para este sector concreto de la población y también porque estén incidiendo en la profundización de las desigualdades, en concreto las que tienen una dimensión de género.

Como ya se ha apuntado, este texto se propone analizar y/o averiguar, a través del estudio de las PAE, hasta qué punto las PAE acaban siendo una herramienta innovadora y transformadora del mercado de empleo y generadora de carreras profesionales que refuercen la actual división sexual del trabajo.

Para lograr que las actuales PAE trabajen realmente por la igualdad y que logren que el mercado de trabajo absorba y desarrolle de forma óptima las capacidades de todos los individuos, consideramos que han de profundizar más en los métodos hasta ahora utilizados en su desarrollo y su definición. Creemos que tienen un gran potencial y que tienen como parte de su fin perseguir el desarrollo pleno de las carreras profesionales de la ciudadanía incidiendo en el desarrollo de competencias y el lograr que la sociedad cuente con todo el talento de la misma. Es pues fundamental que dejen de ser políticas de bajo calado, y consigan un prestigio y un desarrollo acorde a sus posibilidades y la importancia de su fin.

Empleabilidad, según la OIT, es uno de los resultados fundamentales de una educación y formación de alta calidad, abarca las cualificaciones, conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo.

El empleo y la dimensión profesional asociada al mismo es un elemento central para la identidad de la ciudadanía del siglo XXI (Lourdes Villardón-Gallego, Concepción Yáñez y Alvaro Moro, 2014). Al mismo tiempo, el desempleo constituye un problema importante, que urge a conocer las variables que mejoran las condiciones de las personas para encontrar empleo. La colaboración entre la formación y el mercado laboral mejora la empleabilidad, ya que promueve las habilidades y competencias que hacen potencialmente empleable a una persona, y la motivación para buscar trabajo, dos de sus dimensiones principales.

Los cambios sociales y laborales experimentados a escala internacional exigen una adaptación continua de las y los profesionales (Estrategia de Lisboa 2010). Las políticas de aprendizaje permanente también incorporan un enfoque relativamente integral. Se asocian a mercados de trabajo cambiantes, en los que hay que mantener viva la cualificación, a la vez que vinculan a profundas transformaciones sociales, que exigen competencias para la ciudadanía, para ser ciudadanos y ciudadanas desde sus premisas. La sociedad del conocimiento requiere actualización constante en competen-

---

308. Real Decreto-ley 56/03, de 16 de diciembre, de empleo. Esta fue modificada en parte por el Real Decreto-ley, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo., introduciendo un nuevo enfoque de planificación estratégica y de gestión por objetivos de la política de empleo en España. Además, el Real Decreto-ley 14/2011, de 16 de setiembre, de medidas complementarias en materia de políticas de empleo y de regulación del régimen de actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, introduce nuevos cambios para reforzar la garantía de igualdad de oportunidades en el acceso y mantenimiento del empleo de las personas con discapacidad y favorecer las fórmulas de autoempleo, trabajo autónomo y economía social.

cias complejas y un cambio de mentalidad hacia el aprendizaje y la formación al mundo del trabajo y que reintegran el sistema educativo a aquellas personas o colectivos que están en riesgo de exclusión.

El Real Decreto 7751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el empleo 2014-2016 incluye la necesidad, en respuesta de diversas Recomendaciones del Consejo europeo sobre la materia, de incluir la evaluación como parte esencial del nuevo modelo de Políticas Activas de Empleo. De igual modo se señala como principio de actuación “el tratamiento personalizado de los demandantes de empleo a través de la gestión de su perfil asociado a las características que definen su empleabilidad y, en particular, sus competencias”. Encajando con la lógica de las nuevas tendencias de financiación dirigidas por el binomio coste/beneficio, y de gestión dirigidas por la evaluación y la consecución de objetivos.

Las políticas activas de empleo practicadas en la Unión Europea, aunque de una gran heterogeneidad en sus tipos, pueden ser clasificadas, siguiendo los criterios de la OCDE y Eurostat, en los siguientes grandes grupos: a. Programas para el aumento de la eficiencia de la búsqueda de empleo. b. Programas de formación. c. Incentivos para el empleo en el sector privado. d. Programas de creación directa de empleo público. e. Programas para la inserción de colectivos especiales (jóvenes, excluidos sociales y personas con minusvalías físicas o psíquicas).

En el Plan anual de empleo del 2013 se explicita la importancia de identificar indicadores de seguimiento y evaluación de las medidas aplicadas. El Plan anual del 2014 establece los indicadores que se deberán utilizar para evaluar el grado de consecución como parte del nuevo modelo basado en la programación, evaluación y financiación de las políticas activas de empleo orientado hacia la consecución de objetivos establecido en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.

Una sociedad si quiera ser justa ha de promover las capacidades de todos los individuos, mujeres y hombres, para que elijan su propio proyecto de vida y permitan el perfeccionamiento de sus capacidades.

El enfoque de la producción/reproducción que ha introducido en el ámbito de las ciencias sociales la ruptura conceptual del trabajo, incorporando la esfera reproductiva al mismo nivel analítico que la esfera productiva en el mercado del trabajo, es el paradigma que aporta las herramientas teórico-conceptuales más explicativas en lo refiere a las ausencias en el mercado de trabajo (parcialidad, inactividad y desempleo). Uno de los aspectos clave es considerar donde está el límite entre las imposiciones y las elecciones que hay detrás de la posición de las personas con relación a su situación en el mercado de trabajo, teniendo en cuenta las responsabilidades en el trabajo doméstico y familiar (Arroyo, Lidia, 2012).

El objetivo de Europa 2020 debe descansar en fundamentos sólidos, motivo por el que la Comisión promueve un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Aumentar la tasa de empleo al 75%, actualmente dicha tasa en Cataluña es del 49,8% (53,3% hombres, 45,5 mujeres).

Las importantes tasas de desempleo y la contención del gasto público, hacen que la búsqueda de eficacia de las políticas de empleo cobre especial importancia dado que tras de más de siete años de profunda crisis son especialmente necesarias por las características del desempleo (más del 60% es de larga duración, elevada tasas de familias con todos sus miembros en desempleo, etc.) como sabemos, el gasto en España en políticas activas es bajo en relación con el resto de los Estados de la unión Europa (en el 2013 sólo el 12% del presupuesto dirigido a políticas de empleo lo era en políticas activas según Eurostat). Sin embargo las dirigidas a bonificaciones al empleo, comparadas con la



media europea, son altas en comparación a las de gasto de formación. Así resulta necesario lograr que este gasto sea lo más eficiente posible y se pueda valorar como inversión, tanto en mejora de competencias y retención del talento y no solo por su incidencia en las bajadas de las tasas de desempleo (Martín, Vicky (2015).

El Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, señala que el proceso de destrucción de empleo en la economía española, que ha traído consigo la crisis económica y financiera, ha supuesto una mayor limitación en la efectividad de las actuales políticas activas de empleo y la necesidad urgente de una reforma en profundidad de las mismas, abordada en el citado real decreto-ley, con los objetivos irrenunciables y compartidos por todos los actores, según los legisladores, que intervienen en el mercado de trabajo de adaptarlas a la realidad del mercado laboral y a las características del territorio; aumentar su eficacia en la mejora de la empleabilidad y las posibilidades de inserción de las personas desempleadas”...” así como en materia de formación de las personas trabajadoras, y deben estar muy próximos a las personas desempleadas, conocer mejor sus necesidades para mejorar su empleabilidad y prestarles apoyo desde que entraron en el desempleo hasta que encuentran un empleo, ya sea por cuenta propia o ajena”.

El primer paso a dar para analizar un proyecto normativo o de plan desde la perspectiva de género es identificar si, en el mismo, es necesario o pertinente integrar el enfoque de género de forma transversal.

Atendiendo a la definición del concepto, se puede decir que la pertinencia de género *“es un modo de aproximarse a, y analizar, una realidad (económica, política, social...) en la que la variable <sexo> y la categoría <género> son relevantes para el análisis que se realiza”*. Una intervención será pertinente al género cuando pueda incidir en las condiciones de vida de mujeres y de hombres, y tenga la capacidad de influir en la reducción de desigualdades de género.

Para identificar la pertinencia de género es necesario situar a las personas a quienes afecta la intervención en un primer plano, y no ocultarlas tras el tema objeto de regulación. Se debe tener muy presente que, en todos los ámbitos de la vida social, política, económica, cultural, etc. la situación de hombres y mujeres es probable que se caracterice por la desigualdad y la desventaja social de estas últimas. Por lo tanto, siempre que una intervención sea pertinente al género, habrá necesariamente que abordar su planificación considerando la categoría género como una dimensión transversal en su elaboración. No obstante, prácticamente la totalidad de las intervenciones inciden directa o indirectamente en mujeres y hombres, por lo que no es un criterio suficiente para determinar su pertinencia de género. Para ello se deben recorrer, además, los siguientes pasos:

- Influencia en el acceso o/y control de los recursos. Si es susceptible de influir en el acceso o control a los recursos o/y servicios regulados por parte de mujeres y hombres. Si es así, habrá que tener en cuenta la situación de cada sexo en el ámbito de ese recurso o servicio regulado, ya que puede incidir en las condiciones de vida de mujeres y de hombres y, por tanto, en la modificación de la situación y/o posición social de ambos sexos.
- Incidencia en la modificación del rol de género y de los estereotipos de género. Si, dado el contenido de la norma, es susceptible de influir en los modelos estereotipados de mujeres y hombres, y en la posición que ocupan en la sociedad.

La finalidad última de valorar el impacto de género es comprobar si las normas o planes tendrán resultados equivalentes para mujeres y hombres, reduciendo las desigualdades, o si, por el contrario, contribuirán a reproducir o aumentar las mismas<sup>309</sup>.

### 3. Metodología

El periodo elegido para la investigación completa es a partir del 2007 dado que tanto la *Estrategia Catalana para el empleo* como la Estrategia Española para el Empleo anteriores marcan ese mismo año como inicio. Además coincide con los periodos tanto del *Plan de Trabajo para la igualdad entre hombres y mujeres 2006-2010* como con el de la *Estrategia Europea para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015* de la Comisión Europea.

Tras una revisión bibliográfica específica y un análisis de las fuentes secundarias y datos oficiales sobre el mercado de trabajo y normativa sobre PAE, las conclusiones preliminares expuestas en esta comunicación se basan en el análisis de las políticas activas de empleo en Cataluña a través de de los entrevistas a las usuarias de los programas y acciones derivados de dichas políticas (19 usuarias) de tres localidades pertenecientes a la Comarca del Baix Llobregat, y que pertenecen al Área Metropolitana de Barcelona: Viladecans, El Prat de Llobregat y Molins de Rei. Esta delimitación se debe a que de este modo podremos analizar tanto las acciones derivadas de políticas del Área metropolitana, del Consell comarcal del Baix Llobregat, Diputación de Barcelona como del propio municipio accediendo así a los diversos niveles administrativos de concreción de las PAE.

**Tabla 1: Población municipios estudiados por sexo (2014)**

	<i>total</i>	<i>mujeres</i>	<i>hombres</i>
<b>Cataluña</b>	7,518.903	3,817.163	3,701.740
<b>Área Metropolitana</b>	4,774,561	2,485,899	2,315.662
<b>Baix Llobregat</b>	806.249	398.273	407.976
<b>El Prat de Llobregat</b>	62.866	31.954	30.916
<b>Molins de Rei</b>	25.152	12.874	32.485
<b>Viladecans</b>	65.358	32.900	32.485

Fuente: Indecat, datos 2014

309. PROTOCOLO PARA LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DE GÉNERO EN CASTILLA Y LEÓN. Elaboración de informes de evaluación del impacto de género de los anteproyectos de Ley, de disposiciones administrativas de carácter general, así como de Planes de especial relevancia económica y social. Edita Junta de Castilla y León (2011).



Tabla 2: Tasas de desempleo por sexo (mayo 2015)

	<i>mujeres</i>	<i>hombres</i>
<b>Cataluña</b>	15,2	12,0
<b>Área Metropolitana</b>	15,2	12,3
<b>Baix Llobregat</b>	15,8	11,9
<b>El Prat de Llobregat</b>	17,4	13,6
<b>Molins de Rei</b>	13,2	9,6
<b>Viladacans</b>	17,8	12,6

Fuente: Observatori comarcal del Baix Llobregat

## 4. Análisis del trabajo de campo: caracterizando a las PAE y a las usuarias

### 4.1 Profesiones con género

Las usuarias tienen muy integrado a qué oficios pueden acceder y cuáles no. No parece que reciban un cuestionamiento de los mismos, o una reinterpretación de sus competencias que permita el acceso a otras profesiones.

Entrevistadora: *¿no se te ocurre ningún otro trabajo que puedas hacer?*

Usuaría: *bueno sí, que quiero a ver si sale mayores, para yo cuidar mayores así: hablar con ellos, ayudarles a salir a la calle, o ayudarle para cuando para darle de comer....si puedo, pero no me sale, no hay. M5*

*Pero yo creo que no, que si hubiese sido hombre hubiese elegido derecho. Es más, hubiese tenido más potencial para hacerlo porque sería hombre.... M8*

Las usuarias justifican la segregación horizontal, que continua marcando la vida de las mujeres, apenas se perciben cambios de tendencias y permanecen prácticamente estables. Ellas justifican esta situación recurriendo a estereotipos, a creencias sobre qué es normal que asuma una mujer, naturalizando opciones sociales no percibidas como discriminatorias.

*“(en centralita) Hablas con la gente de fuera, le gusta mucho más encontrarse con, en primera entrada con una mujer que con un hombre...porque la mujer le va a entender y tal. Bueno la mujer tiene una sensibilidad y por lo tanto su yo suplico un poco o vengo un poco así, como llorando, pues va a entender. M6*

*En la administración... van a valorar más a una mujer que sea ordenada, a una mujer que tenga buena presencia a parte de un hombre, o sea, las secretarías están mejor vistas. M8*

No perciben tal segregación ocupacional, está tan asimilada que ni tan siquiera a la hora enumerar las opciones o plantarse otras opciones profesionales cuentan con ellas. Su universo de opciones viene delimitado por los límites de género, lo que las mantiene encerradas en un subapartado del mercado de trabajo y limita sus posibilidades de desarrollo limitando su libertad de elección. Por ejemplo esta usuaria tan sólo menciona como posibles opciones para ella las profesiones tradicio-

nalmente ocupadas por mujeres, pero no cita actividades de almacén y mantenimiento integral de edificios que también eran opciones que ofrecía el ayuntamiento dentro del mismo programa.

*Así que empiezo a buscar módulos o lo que sea. Y había la opción de cocina o comercio, aquí.*  
M14

#### 4.2 Las fronteras invisibles de los municipios

Además de los límites que impone la identidad de género, en el momento de tomar decisiones sobre sus posibilidades laborales, existen otras fronteras que impiden (o dificultan si más no) la movilidad de las mujeres; otras fronteras que mantienen a las mujeres en ese espacio previamente definido por el género. Estas otras fronteras son físicas y tienen que ver con la muy reducida movilidad que practican los colectivos con baja o muy baja cualificación. Diversos estudios han mostrado que los colectivos más vulnerables desarrollan un uso del espacio físico de la ciudad que muestran una muy baja movilidad, un muy bajo desplazamiento físico por el espacio de las ciudades. (CITAR) Es decir los colectivos más vulnerables prácticamente no se “mueven” de su barrio. Esta dinámica afecta también a su capacidad para tomar decisiones que tienen que ver con su futuro laboral de manera que estos jóvenes (ellas también) sólo contemplan estudiar/cursar especialidades que ofrezca el municipio, sin que tengan relación directa con su objetivo profesional. De hecho, no existe un objetivo profesional/laboral en función del cual se toman decisiones, sino que las decisiones vienen “predeterminadas” socialmente. Es decir, las decisiones que toman estas jóvenes/mujeres vienen marcada no sólo por el género sino también por una dinámica de clase social. Si bien esta tendencia es especialmente marcada en las usuarias más jóvenes, podemos afirmar que es consistente en toda la muestra.

#### 4.3 Una información que no informa

Como decíamos, por un lado, se detectan hábitos que muestran la influencia de los flujos de movilidad territorial social de los municipios estudiados, también la del coste en tiempo y dinero que supone una opción fuera del propio municipio. Pero, además, por otro lado, las entrevistas muestran que se produce una falta de efectividad de la información transferida por parte de las instituciones (tanto las entidades que directamente ejecutan las acciones derivadas de las PAE como de otras con funciones de derivación e información), junto con la preeminencia de las necesidades de las limitaciones tanto de acceso/selección, como de ejecución de dichas acciones o programas que marcan, en un alto grado, el desarrollo de las mismas dejando escaso margen para la flexibilidad -tan necesaria para hacer efectiva y personalizar los procesos de formación y orientación en las carreras profesionales de las personas.

*Yo conocía este sitio, y bueno, comercio, bueno es algo que no me importaría conocer* M14

*Y ahora lo que había era informática y entonces me apunté al curso* M11

*Un curso del ayuntamiento que a raíz de cómo nos dijeron, la verdad es que no es nada de cómo es... nos dijeron que la ser del para (subvencionado por el SOC), nos dijeron que lo que no podíamos hacer era trabajar u mes antes de apuntarnos que después si podíamos trabajar, que nos pagarían los 600 euros conforme los meses y después ha sido todo mentira, porque no hemos podido trabajar y si trabajas te quintan el dinero. Y el dinero (los 600 euros) nos los van a dar más tarde, vete a saber si ahora o a final de año.* M2

#### 4.4 Trasvasando la responsabilidad a las usuarias

Las PAE actuales no son únicamente un modelo de oferta y reactivación del empleo sino que son también un instrumento con el que incidir sobre el individuo. Cada vez más, las PAE se desarrollan a partir de un modelo en el que peso de la responsabilidad recae sobre la usuaria. Las PAE se quedan cortas en capacidad de información, orientación, seguimiento,... en ocasiones por el alto número de personas usuarias atender por ciertos servicios generalistas (información de cursos, clubs del trabajo, etc), en otras porque los objetivos de las acciones distaban muchos de ser integrales y por lo tanto no se dirigen a la personas usuarias entendiéndolas y atendiéndolas en su conjunto, sino fijándose tan solo en algunos aspectos de su perfil como trabajadoras. Así éstas políticas se dirigen más a intervenir en las conductas, motivaciones y actitudes individuales haciendo recaer todo el peso de la búsqueda de empleo en la persona -quien no lo tiene, en vez de incidir en todos aquellos aspectos de la sociedad que generan esa situación de desempleo, especialmente en situaciones tan acuciantes como las actuales.

*Eres tú quien se debe buscar la oferta y si te cuadra mandas el cv. Quizás ahí ellos se tendrían que implicar más con las empresas... más facilidad para acceder a esos puestos de trabajo.* M11

Pero no tienen una conciencia reivindicativa de género, no se sienten parte de “ese colectivo discriminado”, creen que a ellas no les va a pasar.

*Por el prototipo que nos han vendido, no? La típica secretaria bonita, con la típica faldita cortita que alegra al jefe....no, no, yo tenía claro que quería ser secretaria, e da igual pantalón largo o corto, la falda siempre larga por supuesto: no tengo que alegrarle la vista a nadie.* M8

#### 4.5 Caracterizando a las usuarias

Se pueden identificar una serie de características entre las mujeres usuarias de las políticas activas de empleo. Características que responden a una identidad de género y que se concretan y materializan en sentimientos, actitudes, comportamientos.

El conjunto de las estas mujeres –como pasa en otros muchos subgrupos de mujeres (por ejemplo, las altas directivas o la mayoría de mujeres que son profesoras de universidad) no tiene una conciencia reivindicativa de género, es decir no se sienten parte de “un (ese) colectivo discriminado”. Si bien reconocen la existencia de la desigualdad de género de manera abstracta y teórica, piensan –y así lo verbalizan- que a ellas, eso de la discriminación, no les va a pasar, que no les atañe ni les afecta.

Estas mujeres trabajan para la unidad familiar. Incluso en la esfera del empleo, esta naturalizada la función de sostenimiento del a vida por parte de las mujeres, que priorizan siempre las necesidades del resto de la familia por encima de las suyas y conceptualizan su aportación a esa sostenibilidad desde el mercado de trabajo como “ayuda” relacionada con el concepto de “cuidado” en contraposición a la conceptualización de masculina de “sustentación”, subordinando sus carreras profesiones y sus necesidades personales de desarrollo e independencia y reproduciendo la actual división sexual del trabajo.

*Entonces veo que con trabajar tengo dinero para mi madre...yo por mi madre no puedo casarme, hasta que la he hecho futuro para mi madre... Todo el dinero que teníamos guardado lo gastamos por él (su marido, para montar un locutorio). Después lo dejamos.* M5

*Hay que trabajar, tienes que tener tu salario a final de mes, pero al tener hijos empiezas a priorizar también la familia, en tu familia: mis hijos, mi marido. M10*

*Entonces el máximo dinero posible es para no ver a mi familia padecer de ese tipo de cosas, o sea, de que seamos tan humildes... que no tengamos que sufrir para comprar el pan. M8*

Otro rasgo actitudinal de este colectivo es que tienen mucha iniciativa, y muchas ganas de aprender. Estas características sin embargo, quedan ocultas por la caracterización de género que ponen los programas de formación e inserción, y no tienen un resultado materializado en perfil profesional. Por el contrario las hace más susceptibles a ser utilizadas por las propias PAE.

*Y te enseñan dónde vas a poner la almohada, dónde vas a poner sábanas, el baño. Te enseñan todo lo que hay... y eso está muy bien. ...déjame, déjame aprender, un poco, un poco hasta que estuve yo dentro y empezara trabajar. M5*

*Siempre he hecho cosas así....con muchos cursos no homologados....El trato con la gente me gusta muchísimo y he hecho muchos seminarios talleres, a mi me gusta muchísimo. Pero sí pensando en esto de la formación, pues sí, me encantaba. M6*

*Me han dicho que teniendo esto del comercio me han dicho que no hace falta que sí, es como si no tengo la ESO no pasa nada, pero yo quiero tener la ESO. M14*

Marca el mercado, un mercado segregado por el género.

*No, no lo descarto. El mercado ahora mismo no está para ello. M6*

*Yo creo que con respecto al o que yo quiero estudiar no, porque que una mujer se quiera dedicar tanto la peluquería, estética como ala maquillajes algo normal. Lo raro hubiera sido si hubiese querido ser soldadora, sabes?. Entonces sí que me hubieran puesto una cruz en muchos lados y en muchos lados no me habrían querido coger por ser mujer. M2*

Suplen carencias económicas, objetivos más propios de servicios sociales o políticas pasivas

*Es el hecho de prestar una ayuda, ¿no?, es decir, esta persona, lleva un tiempo en paro, no está recibiendo ninguna ayuda, vamos a echarle un cable, no! ¿A nivel profesional? Es que a nivel profesional no creo, no M6*

No se tiene en cuenta las competencias, capacidades. No hay un soporte a la gestión de carrera profesional, a trabajar desde las competencias para generar nuevos enfoques dentro del mercado y el desarrollo personal.

*No se ha tenido en cuenta (sus capacidades). No, para nada. Esto es la parta que no me gusta de lo que es oficial. Es que es una rigidez tremenda, no, no. No. Tú tráeme una vida laboral y los títulos oficiales, ¿no?...gente llorando, gente desesperada,...a la hora de saber tranquilizarla, de ponerme a un nivel que me puede entender, escucharla, saberla guiar, ¿no? Y eso no se tiene en cuenta. M6*

*No, yo creo que no. No me han ofrecido nada por ser yo, es lo que había es esos momentos... lo único que me preguntaron es qué te gustaría hacer... no me orientaron, no me dijeron pues mira creo que esto te iría bien, no, no... M11*

*No cuando vine a apuntarme aquí no. ... y mira que tuve que venir a dos o tres entrevistas y en ningún momento. Te preguntan mas con quien vives, con quien dejas de vivir,...¿sabes? Después ya cuando hablamos con nuestra tutora, con nuestra primera entrevista con ella, ahí sí. Ya llevábamos un mes en el curso. M2*

Otros adultos tienen una gran influencia a la hora de elegir objetivo profesional

*No lo veía como tan lejano, pero claro, mi padre me veía más como secretaria. M6*

*Sobre todo, hacia una mujer, lo que más llama la atención es, yo de diría no, claro, y o de diario voy con coletas y....lo que más saca partido a una mujer, es el maquillaje, a la hora de arreglarse, de todo. Y a raíz de ahí fue. Siempre me ha gustado mucho. M2*

Son a veces conscientes de que la oferta de las PAE está sesgada por género:

*Sí, sí, yo creo que sí. Me hubieran ofrecido otro si hubiera sido chico, porque siempre, quieras o no, la igualdad: en pocos lados, la verdad. Y siempre hay más opciones para chicos que para chicas....Me hubieran intentado convencer, como aquel que dice, hasta que lo hubieran llegado a convencerme. M2*

Más que la formación o el apoyo en la orientación profesional, buscan o valoran la posibilidad de encontrar un trabajo gracias a su participación directa en el programa o el dinero que gana.

*Me pueden aportar ayuda como para conseguir un trabajo...es lo que más me puede ayudar y que me puede aporta una gran ayuda por ejemplo para conseguir un trabajo. M14*

*Y que te pillen en un trabajo, o sea, un contrato de trabajo de seis meses que son, que no cualquiera lo puede ofrecer, no!. M8*

## 5. Conclusiones

El trabajo de campo realizado nos ha permitido identificar una serie de elementos que forma parte de la puesta en práctica de las PAE si bien, muchos casos, estos elementos se desarrollan de manera no explícita, no consciente o, incluso, no buscada. A pesar de ello, o mejor dicho, precisamente por ello, por no ser buscados o por no ser explícitos, deben ser estudiados para evitar el sesgo de género que, a nuestro entender, las políticas activas de género están provocando.

Son diversos los elementos que nos permiten identificar un sesgo de género en las PAE y ya se han presentado con detalle en el análisis. A modo de resumen podemos identificar los siguientes:

- las profesiones tienen género: tanto para las usuarias como para los orientadores laborales,
- existen fronteras invisibles en los municipios que limitan las posibilidades laborales de las usuarias,
- la información que se ofrece por parte de los orientadores no informa suficientemente o, en algunos casos, desinforma,
- la puesta en práctica de las PAE sigue un modelo que trasvasa la responsabilidad a las usuarias y las coloca en una situación de indefensión que no las capacita suficientemente,

- las usuarias se caracterizan por una serie de competencias que sería conveniente integrar en los procesos de orientación.

Todos estos elementos confieren un sesgo de género y explican la manera a través de la cual las PAE se convierten en mecanismos de reproducción de las desigualdades de género. Este sesgo impide que las PAE sean un mecanismo al servicio del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Para lograr que las actuales PAE trabajen realmente por la igualdad y que logren que el mercado de trabajo absorba y desarrolle de forma óptima las capacidades de todos los individuos, consideramos que han de profundizar más en los métodos hasta ahora utilizados en su desarrollo y su definición. Creemos que tienen un gran potencial y que tienen como parte de su fin perseguir el desarrollo pleno de las carreras profesionales de la ciudadanía incidiendo en el desarrollo de competencias y el lograr que la sociedad cuente con todo el talento de la misma. Es pues fundamental que dejen de ser políticas de bajo calado, y consigan un prestigio y un desarrollo acorde a sus posibilidades y la importancia de su fin.

Las mujeres siguen quedando en empleos menos estables y de baja remuneración, están desproporcionadamente representadas en los empleos a tiempo parcial y en los estacionales<sup>310</sup>. La división sexual del trabajo está determinando la presencia de las mujeres y de los hombres tanto en el espacio público como en el privado y manteniendo unos espacios de desigualdad que está limitando la empleabilidad de las mujeres y por tanto, en gran medida, su autonomía. Ésta sigue siendo una limitación a su plena ciudadanía. Por lo tanto es necesario mostrar las pautas y la magnitud de la desigualdad, las herramientas de las que se vale el sistema para mantener y reproducir el paradigma de la actual división sexual del trabajo, en una utilización perversa del mismo. Conocer la experiencia vital de las mujeres del siglo XXI sigue siendo un ejercicio necesario ya que nos queda un camino aún largo por recorrer para deconstruir la desigualdad más universal y longeva, la del género.

## 6. Referencias bibliográficas

- ARROYO PRIETO, Lúdia (2012) L'atur de llarga durada de les dones més grans de quarante-cinc anys a Catalunya. Una anàlisi exploratoria tenint en compte la classe social i la divisió sexual del treball. *Revista Catalana de Sociologia*, núm. 28, desembre 2012, pp. 125-137.
- BORDERÍAS, Cristina; GÁLVEZ, Lina (Eds.) (2014) Desigualdades de Género en España: continuidades y cambios. Áreas. Revista internacional de Ciencias sociales, num.33
- COMISIÓN EUROPEA, (2010) "Estrategia Europa 2020. Una estrategia para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador" Comunicación de la Comisión Europea 2020, COM (2010) 2020, Bruselas.
- FINA, Luís.; TOHARIA, Luís. (2001): "El empleo en España: Situación y perspectivas". Madrid: Colección Informes y Estudios. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MARTIN HERREROS, Vicky. (2015) "Diseño de un modelo piloto de evaluación de competencias a lo largo de los contratos de fomento de empleo de la Administración" comunicación en el I Congre-

310. <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/gender.shtml>



so internacional de OBSERVAL de Cualificaciones Profesionales y Acreditación de competencias, Valladolid.

MATO, Francisco Javier y CUETO, B. (2008): Efectos de las políticas de formación a desempleados, *Revista de Economía Aplicada*, vol. 46, pp. 61-84.

MORENO, Luis; SERRANO PASCUAL, Amparo. (2007) Europeización del Bienestar y activación. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. *Política y Sociedad*, 2007, Vol. 44 Núm. 2: 31-44.

OCDE (2003) "Orientación profesional y políticas públicas: principales conclusiones de un estudio de la OCDE", título original: Career Guidance and Public Policy: Key Findings from an OECD Review. <http://www.oecd.org/edu/innovation-education/29888194.pdf>

PRIETO, Carlos.; PÉREZ DE GUZMAN, Sofía. (2012) Desigualdades laborales de género, disponibilidad temporal y normatividad social. *Reis* nº141, Enero-Marzo 3102, pp. 113-132

RAMOS, Raul; SURIÑACH, Jordi; ARTÍS, Manuel. (2010) ¿Es necesario reformar las políticas activas de mercado de trabajo en España? Algunos elementos para la reflexión. *Papeles de Economía*, 124.

ROGERAT, Chantal; MARUANI, Margaret; TORNS, Teresa. (dir.) (2000): *Las nuevas fronteras de la desigualdad. Hombres y mujeres en el mercado de trabajo*. Barcelona: Ed. Icaria.

TOHARIA, Luis. (2011): El debate sobre las reformas necesarias para la economía española: el mercado de trabajo, *Gaceta Sindical Comisiones Obreras*, (nueva etapa) 17, diciembre, 201-236.

TOHARIA, Luis.; MALO, M. A. (2009): "¿Qué se puede esperar de las reformas del mercado de trabajo?" en Gómez, V. (editor) *La reforma laboral en España*, Madrid: Fundación Ortega y Gasset.

VILLARDÓN-GALLEGO, Lourdes.; YANIZ, Concepción. y MORO, Alvaro. (2014) "Competencias para el empleo: formación y mercado laboral". Universidad de Deusto. X Congreso Internacional de Teoría de la Educación. 2014. *Procedia. Social and Behavioral Sciences* 139 (2014) 373-379