



Evaluación de los Programas de cualificación profesional inicial (PCPI)

Informe final

Octubre de 2013

Equipo de trabajo: Jaume Blasco y David Casado (Coord.)
Federico Todeschini
Lluís Ferrer
Carolina Costa

Resumen ejecutivo

¿Qué son los PCPI?

Financiados por el SOC y puestos en práctica en colaboración con otros organismos, como el Departamento de Educación, ayuntamientos o entidades de formación, los PCPI son programas dirigidos a jóvenes desempleados que no han obtenido el graduado en Educación Secundaria Obligatoria (ESO). De hecho, los PCPI financiados por el SOC son, en realidad, un paquete de dos programas diferentes que comparten nombre, objetivos y población diana, pero distintos en cuanto a gestión, organización y funcionamiento: por una parte, los denominados PCPI subvencionados (en adelante, PCPI-S) y, por otra, los PCPI de Formación y Aprendizaje Profesional (en adelante, PCPI-FYAP) que gestiona el Departamento de Educación. Ambos programas pretenden conseguir que los jóvenes que participan en ellos retornen al sistema educativo y obtengan más tarde el título de GESO o uno de CFGM, si bien, en algunos casos, la mera inserción laboral de los participantes ya se considera un éxito. Ambos tipos de programas, de un año de duración, contemplan la realización tanto de actividades de formación como de prácticas en empresas con el objetivo de que los alumnos adquieran hábitos laborales y recuperen el interés por la adquisición de conocimientos. Durante los cursos 2008-2009 y 2009-2010, el número total de participantes superó los seis mil trescientos entre los dos años y el presupuesto conjunto los veintiséis mil cuatrocientos millones de euros.

Objetivos de la evaluación

El objetivo del presente informe es abordar la evaluación de los PCPI-S y FYAP desde dos perspectivas distintas. En primer lugar, después de tres años de funcionamiento del programa, es un buen momento para analizar diversas cuestiones relativas a su **implementación**: cómo se supone que deben funcionar, qué cobertura ofrecen, qué características tienen las personas que los reciben, etc. Por otra parte, en un momento en que la crisis económica exige poner en marcha programas públicos coste-efectivos, resulta especialmente adecuado valorar si los **impactos** que se esperan, como pueda ser la vuelta al sistema educativo por parte de sus beneficiarios, se están consiguiendo o no.

Métodos

La evaluación de los PCPI-S y FYAP se ha realizado mediante dos aproximaciones analíticas que se complementan entre sí: 1) un **análisis cualitativo**, con entrevistas a informantes clave de ambos programas (gestores, educadores, beneficiarios, etc.), que pretenden recoger y entender la visión de estas personas sobre el funcionamiento en la práctica de estos programas; y 2) mediante la explotación de las bases de datos disponibles, un **análisis cuantitativo** que explora tanto algunas cuestiones relacionadas con la implementación del programa (grado de cobertura, características de los beneficiarios, etc.) como las relativas a sus impactos educativos y laborales. Estos impactos han sido evaluados durante los tres años siguientes a la finalización de los programas.

Conclusiones y recomendaciones

Organización, gestión y financiación

- Las principales modalidades de PCPI, que incluyen los PCPI-Subvencionados (PCPI-S), los PCPI-FYAP y PCPI-PTT, no solo comparten formalmente la consideración de enseñanza regulada desde la aprobación de la LEC, sino que los agentes que los ejecutan describen los objetivos estratégicos de forma claramente coincidente.
- Sin embargo, por razones de diversa índole, las tres tipologías de programas se organizan, gestionan y financian mediante mecanismos muy distintos. Estas diferencias —al menos en el caso de los PCPI-S y los PCPI-FYAP, que son los programas tratados en esta evaluación—, tienen consecuencias sustantivas: afectan al grado de cobertura territorial que ofrecen unos y otros, a la selección de participantes, al momento de inicio de las actividades, etc.

Recomendaciones

- **Repensar la estructura global del PCPI y valorar la conveniencia de continuar ofreciendo un mismo programa con tres tipos de**

configuraciones alternativas.

- **Sería necesario tender a fusionar la gestión y la financiación de los PCPI en un único programa, con la participación de los agentes que sean menester (SOC, Departamento de Educación y corporaciones locales). Este nuevo programa podría orientarse en la dirección que apuntan las conclusiones y recomendaciones que siguen.**

La cobertura de los programas

- La denominada cobertura de un programa admite dos niveles de análisis igualmente importantes. Por una parte, la cobertura poblacional tiene que ver con el porcentaje que representa, para el conjunto de Cataluña, la población atendida por el programa respecto a la población diana que, en el caso de los PCPI-S y PCPI-FYAP, incluye a todos los jóvenes desempleados sin el título de la ESO. En este sentido, la cobertura poblacional de los PCPI-S se sitúa, según el año, entre el 4,5 y el 5 %, y entre el 2 y el 3 % en el caso de los PCPI-FYAP.
- La existencia de estos desequilibrios territoriales, observados tanto en los PCPI-S como en los PCPI-FYAP, tiene que ver con el papel que desempeñan en el proceso los denominados *factores de oferta*. En lo que respecta a los PCPI-FYAP, según declararon algunos de los entrevistados, el mapa actual de coberturas refleja con mucha fidelidad el despliegue territorial que tenían los antiguos PGS, ya que muchos de ellos fueron reconvertidos en PCPI-FYAP. A su vez, en lo que atañe a los PCPI-S, el despliegue territorial de los programas consta de una primera fase en la que el SOC valora indicadores territoriales de potencial necesidad (porcentaje de personas sin el título de la ESO), pero el reparto final viene determinado fundamentalmente por la selección de los proyectos presentados de acuerdo con su calidad. Así pues, ya sea por inercia histórica (PCPI-FYAP) o por el mayor peso que se otorga a la calidad de los proyectos (PCPI-S), las variables de oferta acaban dominando sobre las variables de necesidad, a la vista de los resultados obtenidos en las coberturas municipales de ambos programas.

Recomendaciones

- Deberá planificarse la oferta conjunta de PCPI-S, PCPI-FYAP y PCPI-PTT mediante un procedimiento que permita generar coberturas territoriales más equilibradas que las actuales. Sin embargo, es una cuestión abierta a discusión el establecimiento de cuál debe ser la unidad territorial relevante, la cual podría variar en función del tamaño municipal.
- Esta planificación territorial sensible a los factores de necesidad exige, sin embargo, el desarrollo de un sistema de información municipal que contenga, entre otras, las tasas de desempleo juvenil y de fracaso escolar. A tal efecto, bastaría con vincular el Padrón Municipal con las bases de datos del Departamento de Empresa y Empleo (SICASS, Base de Datos de Inserción del SOC y Registros de la SS) y del Departamento de Educación, algo que técnicamente no implica grandes dificultades.
- Finalmente, proponemos eliminar el mecanismo de concurrencia competitiva que se utiliza actualmente en el caso de los PCPI-S y sustituirlo por el establecimiento de convenios con centros previamente acreditados. Esta nueva modalidad permitiría preservar la calidad de la oferta, evitando los efectos negativos que genera el sistema actual sobre el equilibrio territorial. De hecho, este proceso de acreditación *ex ante* y la regulación de la actividad podría realizarse mediante un procedimiento único que rigiera tanto para los centros educativos (PCPI-FYAP) como para los centros formativos (PCPI-S).

Selección de participantes

- Cuando hablamos del proceso de selección de los participantes no nos estamos refiriendo a los criterios de acceso a los programas, los cuales obviamente se cumplen porque así lo estipula la normativa, sino a todo lo que influye sobre quién acaba participando y quién no, como pueda ser la predisposición de los propios jóvenes, los criterios de los responsables del curso, etc. En este sentido, según ha puesto de relieve tanto el análisis cualitativo como el cuantitativo, parecen existir

indicios de un cierto «descremado» de la demanda (*creaming*) por parte de los centros que imparten PCPI-S. Así, según algunos de los entrevistados, cuando estos centros realizan la selección, tienen en cuenta aspectos tales como el centro educativo de origen, el hecho de ser inmigrante, etc. El análisis cuantitativo, por su parte, corrobora una de las explicaciones que los entrevistados mencionan para explicar este descremado: el intento de maximizar los ingresos por parte de los centros, ya que la financiación que reciben depende del número de alumnos que acaban completando el curso. En concreto, las tasas de abandono de los PCPI-S son 20 puntos porcentuales inferiores a las de los PCPI-FYAP, donde la financiación depende del volumen de la matrícula inicial, por lo que es necesario pensar que, efectivamente, hay un cierto descremado por parte de los centros que imparten PCPI-S.

- No obstante, a pesar de tener efectos cuestionables en cuanto a la equidad, este presunto «descremado» puede aportar ventajas desde el punto de vista de la eficiencia, ya que solo los alumnos con una cierta probabilidad de acabar el curso lo acaban haciendo.

Recomendaciones

- **El gran reto pasa por diseñar un esquema de incentivos que permita conciliar equidad y eficiencia: por una parte, que todas las personas que reúnan los requisitos de entrada participen en el programa y, por otra, maximizar la probabilidad de que los alumnos participantes completen el curso. En este sentido, recomendamos estudiar el desarrollo de un esquema que remunere a los centros de acuerdo con el perfil del alumnado atendido, otorgando más financiación para los alumnos más «complicados», e introducir simultáneamente un sistema de bonus *ex post* vinculado al grado de éxito conseguido por los centros (retorno al sistema educativo y/o inserción laboral). El esquema no tendría por qué aplicarse únicamente a los PCPI-S, sino que también podría extenderse a los PCPI-FYAP y a los PCPI-PTT, en la línea de lo que sugeríamos al principio sobre la creación de un programa único.**

Efectividad de los programas

- Un primer aspecto a destacar es que tanto los PCPI-S como los PCPI-FYAP son efectivos fomentando el retorno al sistema educativo. Así pues, tanto en lo que respecta a la ESO como a los CFGM, los dos programas consiguen impactos positivos en términos de matriculación. Sin embargo, la traslación de esta mayor matriculación en mayores tasas de graduación solamente se produce en el caso de la ESO, y de forma más intensa entre los que participan en PCPI-FYAP; los impactos son, en cambio, inexistentes en lo que respecta a la obtención de un título en algún CFGM. En definitiva, parece que las medidas de incentivación al retorno educativo que ambos programas ofrecían, como pueda ser el módulo C para la ESO o la flexibilización de las pruebas de acceso en el caso de los CFGM, acaban resultando efectivas. Pero en términos de éxito real, una vez desaparecen los incentivos, la mayoría de jóvenes que retoma los estudios no son capaces de graduarse.
- En cualquier caso, hay que decir que existen diferencias importantes entre los dos programas analizados. Por una parte, los PCPI-FYAP parecen tener más éxito a la hora de fomentar el retorno al sistema educativo para completar la ESO, mientras que los PCPI-S tienen impactos superiores en lo que respecta a la matriculación en CFGM. Es probable que esta situación tenga que ver con el hecho de que los IES son los encargados de proporcionar los PCPI-FYAP, lo cual probablemente asegure un tránsito más fluido hacia la obtención de la ESO, mientras que a los centros formativos proveedores de PCPI-S les resulta más natural apostar por los CFGM. Por otra parte, otro aspecto a destacar es la diferencia que existe entre los impactos educativos para los jóvenes que iniciaron el programa y los que efectivamente lo acaban, que es especialmente acusada en el caso de los PCPI-FYAP. Así, con este último programa, los impactos sobre las tasas de matriculación y graduación de la ESO se duplican cuando consideramos únicamente a los jóvenes que completaron todo el programa. A este respecto, la explicación más plausible podría ser el elevado abandono que se produce en los PCPI-FYAP (superior al 40 %), fruto de un proceso de selección de los participantes que es mucho más laxa que en el caso de los PCPI-S. Por este mismo motivo, en la medida en que los candidatos menos motivados son descartados antes de comenzar el programa, las discrepancias entre los impactos sobre los participantes iniciales y finales son mucho menos acusadas en el caso de los PCPI-S.
- Por otra parte, en lo que respecta a los *outcomes* laborales, los resultados muestran que ambos programas resultan inefectivos cuando consideramos el conjunto de

participantes iniciales, pero que, en cambio, aparecen efectos positivos unos dos años después de acabados los programas cuando consideramos únicamente aquellos jóvenes que los completaron íntegramente. De nuevo, esta pauta es más acentuada en el caso de los PCPI-FYAP, lo cual corrobora que el proceso de «selección» en el caso de este programa se produce por «abandono», y que los que lo completan ven mejorar tanto sus *outcomes* laborales como educativos.

- Finalmente, tanto para los PCPI-S como para los PCPI-FYAP, el análisis desagregado de los impactos manifiesta que los impactos educativos positivos que se observan se concentran en los jóvenes de entre 16 y 18 años, ya que para el resto de grupos de edad considerados los efectos son nulos o, incluso, negativos. De hecho, en el caso de los PCPI-S, esta pauta también se observa para los *outcomes* laborales, ya que los (modestos) impactos positivos que se detectan solamente se producen entre los participantes más jóvenes.

Perspectivas de futuro: experimentar y evaluar

- En los apartados anteriores hemos sugerido algunos cambios en la configuración de los PCPI-S y PCPI-FYAP que pueden contribuir a mejorar el funcionamiento de este tipo de programas, tales como la planificación de la oferta basada en necesidades o el establecimiento de convenios con los centros proveedores que incorporen sistemas de financiación que eviten el descremado de la demanda y estimulen la obtención de buenos resultados. Asimismo, tal y como revela la experiencia comparada, hay algunos ejemplos de programas orientados a jóvenes desempleados con baja formación que han resultado muy efectivos a la hora de facilitar su inserción laboral.
- Sin embargo, para saber a ciencia cierta si algunos de estos programas nuevos o los posibles rediseños de los existentes resultan efectivos, lo mejor que podemos hacer es llevar a cabo evaluaciones de impacto de cada uno de ellos. En este sentido, habría que tener en cuenta los elementos siguientes:

Recomendaciones

- **Introducir la evaluación desde el inicio del diseño de las innovaciones y dotarlas de un carácter prospectivo. Las evaluaciones que aportan pruebas más rigurosas sobre los impactos de una política acostumbran**

a ser aquellas que se planifican *ex ante*, es decir, antes de que se implemente la nueva política.

- **Optar por pruebas piloto con carácter experimental.** El diseño más robusto para evaluar el impacto de una política es realizar un experimento donde se aleatorice quién recibe y quién no recibe la intervención que se esté evaluando. La idea de recurrir a experiencias piloto no resulta ajena a la realidad de nuestro país. Sí sería una gran novedad, sin embargo, escoger los territorios que participarán en el piloto siguiendo un criterio aleatorio. Asimismo, en todos los casos en los que el número de individuos que solicitan participar en el programa es superior al de plazas disponibles —algo muy habitual en el caso de las PAE—, la aleatorización de la participación resulta un mecanismo éticamente incuestionable que, además, facilita el llevar a cabo una evaluación realmente rigurosa de impacto del programa piloto en cuestión.

Índice

1. Introducción.....	4
2. Descripción del programa	7
2.1 Objeto y objetivos del programa	7
2.2 El sentido del programa	8
2.3 Estructuración general del programa	10
3. Evaluación del impacto de los PCPI	13
3.1 Introducción	13
3.2 La medida del impacto: <i>matching</i>	14
3.3 Participantes, <i>outcomes</i> analizados y desagregación de los impactos	14
3.4 Evolución de los <i>outcomes</i> laborales y educativos de los participantes.....	18
3.5 Los impactos de los PCPI-S	20
3.6 Los impactos de los PCPI-FYAP.....	28
3.7 Síntesis e interpretación de los resultados	34
3.8 Limitaciones del análisis	35
4. La implementación de los PCPI.....	37
4.1 La cobertura del programa.....	37
4.2 Selección y acceso de los participantes	40
4.3 Desarrollo organizativo	56
4.4 Resultados percibidos.....	65
5. Conclusiones y recomendaciones	73
6. Bibliografía.....	79
7. Anexos	
Anexo A. Metodología de evaluación	
Anexo B. Evaluación de impacto: resultados detallados	

Índice de tablas

Tabla 1: <i>outcomes</i> analizados y desagregación de los impactos.....	17
Tabla 2: impactos laborales de los PCPI-S	21
Tabla 3: impactos educativos de los PCPI-S.....	26
Tabla 4: impactos laborales de los PCPI-FYAP	28
Tabla 5: impactos educativos de los PCPI-FYAP	32
Tabla 6: cobertura de los PCPI-S y PCPI-FYAP, por Servicio Territorial del SOC. Curso 2008-2009.....	38
Tabla 7: comparación de las características entre participantes y no participantes.....	43

Índice de gráficos

Gráfico 1: participación laboral mensual de los participantes (PCPI-S y FYAP), después de la finalización de los programas	18
Gráfico 2: <i>outcomes</i> educativos de los participantes (PCPI-S y FYAP), después de la finalización de los programas. Porcentajes acumulados entre los cursos 2009-10 y 2012-13*	19
Gráfico 3: participación laboral mensual (%), impacto participantes iniciales	22
Gráfico 4: participación laboral mensual (%), impacto participantes que acaban	22
Gráfico 5: participación laboral mensual (%), impacto participantes iniciales, hombres ...	23
Gráfico 6: participación laboral mensual (%), impacto participantes iniciales, mujeres	23
Gráfico 7: participación laboral mensual (%), impacto participantes iniciales, 16-18 años	24
Gráfico 8: participación laboral mensual (%), impacto participantes iniciales, 19-21 años	24
Gráfico 9: matriculación y graduación ESO (% acumulado*), participantes iniciales	27
Gráfico 10: matriculación y graduación CFGM (% acumulado), participantes iniciales	27
Gráfico 11: participación laboral mensual (%), impacto participantes iniciales	29
Gráfico 12: participación laboral mensual (%), impacto participantes que acaban	29
Gráfico 13: participación laboral mensual (%), impacto participantes iniciales, 16-18 años	30
Gráfico 14: participación laboral mensual (%), impacto participantes iniciales, 19-21 años	30

Gráfico 15: matriculación y graduación ESO (% acumulado*): participantes iniciales	32
Gráfico 16: matriculación y graduación CFGM (% acumulado): participantes iniciales	33
Gráfico 17: matriculación y graduación ESO (% acumulado*), participantes que acaban .	33
Gráfico 18: determinantes de la participación en los PCPI-S, curso 2008-2009.....	49
Gráfico 19: determinantes de la participación en los PCPI-FYAP, curso 2008-2009	50



1. Introducción

La actual crisis económica está golpeando con especial dureza a los jóvenes. De forma similar al resto de países de nuestro entorno, la tasa de desempleo juvenil duplica la tasa de desempleo de la población adulta, con el agravante de que los niveles de desempleo de España y Cataluña se encuentran entre los más altos de la Unión Europea. En particular, según las cifras de la *Encuesta de población activa* (EPA) del segundo trimestre de 2013, la tasa de desempleo en Cataluña de los jóvenes de entre 16 y 24 años se situaba en el 53,8 % mientras que la de la población de entre 25 y 54 años era del 20,8 %. Sin embargo, dentro del colectivo juvenil, la situación resulta aún más dramática para los jóvenes que abandonaron prematuramente el sistema educativo habiendo obtenido, como máximo, el título de la ESO, que en el caso de Cataluña representaban en el año 2012 un 24,9 % de la población de entre 18 y 24 años, uno de los peores registros entre los países de nuestro entorno (UE27: 12,8 %). Así, con la brutal contracción de la oferta de lugares de trabajo de baja cualificación, los jóvenes con un bajo nivel formativo han visto desvanecerse completamente sus posibilidades de inserción laboral.

Reconducir los problemas anteriores es una tarea compleja y requiere actuar sobre diferentes frentes y con horizontes temporales diversos: por un lado, para conseguir mejoras a más largo plazo, parece prioritario intentar reducir los índices actuales de fracaso escolar y, en el ámbito laboral, acabar con un mercado dualizado en el que los jóvenes se llevan la peor parte, especialmente en tiempos de crisis. Por otra parte, mientras no se avance en estos aspectos, es evidente que hay que intentar mejorar, ahora y aquí, las perspectivas laborales de los jóvenes que actualmente se encuentran desempleados.

En este último sentido, el Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC, Servicio de Empleo de Cataluña) impulsa, en el marco de su oferta de políticas activas, un conjunto de programas dirigidos a jóvenes desempleados que, debido a su bajo nivel formativo, tienen muchas dificultades para acceder al mercado de trabajo. Estos programas pueden clasificarse en dos grandes grupos. Los primeros son los programas de transición colegio-trabajo donde, además del objetivo de formar profesionalmente a los jóvenes para que puedan integrarse en el mercado laboral, existe una intención clara de que



estos dispongan también de la oportunidad de reincorporarse al sistema educativo, ya sea obteniendo el graduado de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) o accediendo a la formación profesional de grado medio. Los dos principales programas de este tipo son los Programas de cualificación profesional inicial subvencionados (PCPI-S) y el Proyecto de formación y de aprendizaje profesional (PCPI-FYAP) que, como veremos más adelante, pueden considerarse variantes de un único programa. El segundo grupo de programas ha estado tradicionalmente más enfocado hacia la inserción laboral (Escoles Taller y Cases d'Oficis), aunque en sus versiones más actuales (Noves Cases per a Nous Oficis y Programa Suma't) priorizan igualmente el objetivo de la obtención de algún tipo de titulación oficial (ESO, CFGM, etc.).

En un contexto como el actual, caracterizado por las elevadas tasas de desempleo juvenil que hemos mencionado y por la escasez creciente de recursos públicos para afrontarlas, la evaluación de la efectividad de este conjunto de programas para jóvenes adquiere una relevancia crucial. Así pues, en el marco de un convenio con el SOC y con la colaboración del Departamento de Educación, Ivàlua ha realizado sendas evaluaciones de los programas mencionados: una sobre los Programas de cualificación profesional inicial, tanto de los PCPI-S como de los PCPI-FYAP, y otra sobre los programas Suma't y Noves Cases per a Nous Oficis. La primera de estas evaluaciones constituye el objeto del presente informe.¹

La evaluación de los PCPI-S y de los PCPI-FYAP se ha realizado mediante dos aproximaciones analíticas complementarias: un **análisis cualitativo**, con entrevistas a informantes clave de ambos programas (gestores, educadores, beneficiarios, etc.), que pretende recoger y entender la visión de estas personas sobre su funcionamiento en la práctica; y un **análisis cuantitativo** de las bases de datos disponibles, que explora tanto algunas cuestiones relacionadas con la implementación de los PCPI (grado de cobertura, características de los beneficiarios, etc.) como las relativas a sus impactos educativos y laborales. Finalmente, en lo que respecta al alcance temporal de las diversas dimensiones de la evaluación, el análisis de la implementación comprende las ediciones de los PCPI correspondientes a los cursos 2008-2009, 2009-2010 y 2010-2011; a su vez,

¹ La evaluación de los programas Noves Cases per a Nous Oficis y Suma't ha dado lugar a otro informe, que también puede consultarse en la web de Ivàlua y en la del Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC). En dicho informe también puede consultarse la revisión que se ha realizado sobre la efectividad de programas de segunda oportunidad a nivel internacional.



respecto a la evaluación de los impactos, la edición de los PCPI analizada es la del curso 2008-2009, ya que de esta manera se maximizaba la ventana temporal sobre la que evaluar la existencia de efectos laborales y educativos (2009-2013).

El informe se estructura de la siguiente manera. Después de un capítulo inicial de descripción de los programas, los capítulos que siguen contienen el detalle de las evaluaciones de impacto e implementación antes mencionadas. Finalmente, el último capítulo aporta, además de las conclusiones generales de la evaluación, un conjunto de recomendaciones que pretenden contribuir a mejorar el funcionamiento futuro de los PCPI-S y de los PCPI-FYAP.



2.Descripción del programa

2.1 Objeto y objetivos del programa

Los programas de cualificación profesional inicial (PCPI) están dirigidos a jóvenes de 16 a 25 años que finalizan su recorrido escolar sin haber obtenido el título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Los PCPI tienen una duración de un año académico, la oferta se estructura en ámbitos y perfiles profesionales (auxiliar de jardinería, auxiliar de carpintería metálica y PVC, auxiliar en actividades de oficina y en servicios administrativos generales, etc.), y se desarrollan con el doble objetivo de proporcionar a los alumnos un nivel básico de cualificación profesional que les facilite la incorporación al mercado de trabajo y, al mismo tiempo, les ofrezca la opción de recuperar y continuar el itinerario de formación académica, ya sea por vía de la obtención del título de graduado en educación secundaria obligatoria o por la vía de acceso a la formación profesional de grado medio.

Sobre la base de los antiguos programas de garantía social (PGS), los PCPI nacen con la ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, la cual encomienda a las administraciones educativas la organización de programas de cualificación profesional inicial destinados al alumnado mayor de 16 años que no haya obtenido el título de graduado de ESO, con los siguientes objetivos: 1) adquisición por parte de los alumnos de competencias profesionales correspondientes a las cualificaciones de nivel 1 del catálogo nacional de cualificaciones profesionales, 2) posibilitar a los alumnos una inserción sociolaboral satisfactoria, y 3) ampliar las competencias básicas de los alumnos para permitirles proseguir estudios en las distintas enseñanzas. Igualmente, en esta ley se estipula que los PCPI deben incluir los tres tipos de módulos siguientes:

- A) Módulos formativos específicos, referidos a las unidades de competencia correspondientes a las cualificaciones de nivel 1 del catálogo nacional de cualificaciones profesionales.
- B) Módulos formativos de carácter general, que amplíen las competencias básicas y favorezcan la transición desde el sistema educativo al mundo laboral.
- C) Módulos de carácter voluntario, que conduzcan a la obtención del título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y que puedan cursarse de forma simultánea, o con posterioridad, a los módulos obligatorios A y B.



2.2 El sentido del programa

En Cataluña, la ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación, incorpora los PCPI dentro de la categoría de enseñanzas gratuitas y universales, y el decreto 140/2009 de 8 de septiembre, regula su desarrollo. En el preámbulo de este decreto, se identifica el problema que da razón de ser a los PCPI:

«Durante la etapa de educación secundaria obligatoria está previsto aplicar un conjunto de medidas de atención a la diversidad, así como programas de diversificación curricular para que todo el alumnado pueda conseguir los objetivos previstos. En cualquier caso, al finalizar esta etapa, habrá que ofrecer recursos para mejorar las competencias y habilidades de la juventud que debe incorporarse a la vida adulta sin haber logrado los objetivos de la etapa.»

Concretamente, en el curso 2007-2008, cerca de una cuarta parte del alumnado catalán de 15 años acababa la ESO sin obtener el graduado.²

Igualmente, el decreto enfatiza la heterogeneidad de la población diana y la necesidad de que el programa dé respuesta con un diseño e implementación flexibles:

«Los Programas de cualificación profesional inicial se dirigen a este colectivo de jóvenes que, aunque tienen en común no haber acreditado la educación secundaria obligatoria, presentan diversidad de orígenes, de entornos familiares y sociales, de capacidades y de niveles formativos, así como de diferentes expectativas laborales y formativas [...]. Los PCPI deben atender a esta diversidad con planteamientos flexibles, que permitan adaptarse y responder a las necesidades y los intereses de cada grupo y de cada joven, con una oferta diversa en lo que respecta a la organización y al desarrollo del currículum formativo de los programas y con una atención individualizada a cada joven.»

² La tasa bruta de graduación en ESO era, al final del curso 2007-2008, del 76,3 % en Cataluña y del 71,5 % en el conjunto del Estado. Esta tasa muestra la relación entre el número de graduados en ESO independientemente de su edad, respecto del total de la población en la edad teórica (15 años) de comienzo del último curso de la ESO. (Fuente: Instituto de Evaluación. Sistema estatal de indicadores de la educación, 2011).



De acuerdo con la teoría del programa esbozada en el decreto, existe un considerable número de jóvenes que acaban la ESO sin haber logrado los objetivos de la etapa, de modo que no obtienen el título de graduado. La situación de estos jóvenes es problemática, ya que la falta de cualificaciones hace muy difícil que puedan incorporarse al mercado laboral, y al no disponer del graduado de la ESO, tampoco pueden continuar la formación regulada. Para reconducir esta situación, los PCPI ofrecen a estos jóvenes una opción de formación, que se diferencia de la secundaria obligatoria en dos características principales: por una parte, una atención en el proceso formativo más individualizada, con grupos reducidos (con un mínimo de 10 jóvenes y un máximo de 15), un peso elevado de la acción tutorial y orientadora por parte de los docentes y una adaptación flexible a las características y necesidades de cada joven; por otra parte, unos contenidos menos teóricos, estructurados en diferentes especialidades que el joven puede escoger, directamente relacionados con el mundo laboral y con la oportunidad de una primera experiencia laboral mediante prácticas en empresas. La duración de los módulos obligatorios de un PCPI es de un curso escolar y comprende un mínimo de 800 horas y un máximo de 1 100. La formación en centros de trabajo tiene una duración comprendida entre las 150 y las 250 horas. La evaluación del alumno incluye tanto la cualificación final de los módulos formativos como el resultado de la formación en centros de trabajo (apto o no apto). La superación del PCPI requiere que la cualificación final sea igual o superior a 5 y que la valoración de la formación en centros de trabajo sea apto. El alumnado que no supere la evaluación puede continuar la formación y cursar los módulos no superados como máximo durante otro curso académico.

Sobre la base de este diseño, se espera que la tasa de retención y graduación de los PCPI sea elevada, y que al finalizar el PCPI los jóvenes: 1) «desarrollen y consoliden la madurez personal [...] mediante la adquisición de actitudes, habilidades y capacidades que les permitan participar como ciudadanos responsables»; 2) adquieran un título y las correspondientes competencias profesionales que les permitan «una inserción social y laboral satisfactoria»; y 3) opten por proseguir su itinerario formativo. En este sentido, los PCPI ofrecen diversas oportunidades. En primer lugar, superar el PCPI supone una oportunidad adicional para acceder a las enseñanzas de formación profesional de grado medio. De forma general, cualquier joven mayor de 17 años que no disponga del graduado en educación secundaria obligatoria tiene la opción de acceder a la formación



profesional inicial (CFGM) mediante una prueba de acceso específica. En cualquier caso, los graduados de PCPI parten con toda una serie de ventajas: 1) de forma general, se presupone que han ampliado sus competencias básicas y que esto debería facilitarles la superación de la prueba; 2) están exentos, con carácter general, de la parte científico-técnica de la prueba; 3) se les reconoce la cualificación global del PCPI en el cálculo de la nota final de la prueba; 4) están totalmente exentos de la prueba si la cualificación global del PCPI ha sido igual o superior a ocho. En segundo lugar, los PCPI abren la puerta a obtener el título de graduado en ESO por la vía de cursar y aprobar el módulo C voluntario. Finalmente, el título de un PCPI da lugar a la consecución del nivel 1 de la estructura del catálogo de cualificaciones profesionales, lo cual constituye un primer capital formativo hacia la obtención de certificados de profesionalidad 2 y 3.³

En última instancia, los objetivos estratégicos de los PCPI son la consecución de un mayor nivel formativo y una mejor adaptación, integración y promoción en el mundo laboral de la que se hubiera conseguido en ausencia del programa. Resulta destacable, sin embargo, que los diferentes documentos explicativos y normativas que regulan los PCPI no establecen una prioridad entre estos dos objetivos. En este sentido, el programa no se ubica claramente, al menos sobre la base de sus fundamentos teóricos, ni en el marco de la estrategia *work first* ni en la de acumulación de capital humano que suelen orientar las políticas activas de empleo.

2.3 Estructuración general del programa

La implementación y gestión de los PCPI resulta particularmente compleja, en tanto que el programa se estructura en cuatro subprogramas diferentes:

- Los PCPI que se desarrollan en el marco del Plan de transición al trabajo (PCPI-PTT). En este caso, corresponde al Departamento de Educación financiar, planificar y gestionar los PCPI conjuntamente con las administraciones locales (ayuntamientos, agrupaciones de ayuntamientos, consejos comarcales y diputaciones).

³ Los certificados de profesionalidad, expedidos por el SOC, acreditan las competencias profesionales de la persona, independientemente de dónde se hayan adquirido (experiencia profesional o formación, regulada o no regulada). El reconocimiento de competencia se establece de acuerdo con el catálogo nacional de cualificaciones profesionales (más información en http://www.oficinadetreball.cat/socweb/opencms/socweb_ca/ciudadans/Certificats_professionalitat.html)



- Los PCPI – Formación y aprendizaje profesional (PCPI-FYAP). En este caso, el Departamento de Educación desarrolla los PCPI en el marco de un convenio con el Servei d'Ocupació de Catalunya, que es el que aporta la financiación. Dado que esta financiación procede mayoritariamente del Fondo Social Europeo, se establecen ciertos requisitos, como el que un porcentaje mínimo de alumnos se hayan registrado previamente en el SOC como trabajadores en paro.
- Los PCPI públicamente subvencionados (PCPI-S). En este caso, es el SOC el encargado de publicar anualmente una convocatoria de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva a la que se pueden presentar centros y entidades de formación inscritos en el Registro de centros y entidades de formación del Servei d'Ocupació de Catalunya y que hayan sido autorizados para impartir un Programa de cualificación profesional inicial por parte del Departamento de Educación (es decir, las entidades deben superar un doble proceso de acreditación para poder optar a las subvenciones). Las entidades beneficiarias pueden ser tanto privadas como administraciones públicas de ámbito local, y los criterios de otorgamiento de las subvenciones son la adecuación de los PCPI presentados a las necesidades del mercado de trabajo en el territorio, la capacidad y calidad de las entidades solicitantes para realizar acciones formativas y la valoración técnica de la metodología propuesta. Igualmente, la orden TRE/37/2010, de 28 de junio, que establece las bases de concesión de subvención de los PCPI, condiciona la cantidad de la subvención al número de alumnos que finalicen la acción formativa, entendido esto último como los casos que hayan asistido al menos a un 75 % del total de la acción formativa. La convocatoria prescribe que los PCPI subvencionados deben ser gratuitos y que el importe de la subvención concedida no puede superar, aisladamente o junto con otras subvenciones, el coste de la actividad formativa. La organización y gestión de cada uno de los cursos subvencionados es autónoma.
- Los PCPI no subvencionados (PCPI-NS). Estos son gestionados e implementados, de forma autónoma, por entidades privadas o administraciones locales, previa autorización por parte del Departamento de Educación, pero sin subvención del SOC. Este es el único caso en que los PCPI no son gratuitos.



Resulta destacable que la normativa que regula el PCPI no sea nada explícita en cuanto al proceso y criterios que deben guiar la selección de candidatos en caso de existir un exceso de demanda. Solamente en el caso de la convocatoria de subvenciones del SOC de 2011 (EMO/2055/2011 de 8 de agosto) se especifica que las entidades beneficiarias, antes de iniciar el proceso de selección de alumnos, deberán comunicárselo a la Oficina de Empleo de referencia, con la que deberán coordinarse para establecer los criterios de selección. Asimismo, determina que, entre las personas que cumplan los requisitos establecidos, se concederá prioridad a: 1) los candidatos que hayan sido derivados desde un proceso de orientación de la Oficina de Empleo; y/o 2) estén en paro y hayan agotado el periodo como beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo o no tengan derecho a otros subsidios o los hayan agotado también; y/o 3) las personas que no hayan realizado ninguna otra formativa a lo largo del año.

En cualquier caso, aunque existen diversas modalidades de PCPI, el foco de esta evaluación se centra en los PCPI-S y los PCPI-FYAP y, más concretamente, en las ediciones correspondientes a los cursos 2008-2009 y 2009-2010. Durante aquel periodo, el número de participantes de los dos programas superó los 6 300 entre los dos años y el presupuesto conjunto los 26,4 millones de euros.



3. Evaluación del impacto de los PCPI

3.1 Introducción

El propósito de este capítulo es desentrañar los posibles impactos laborales y educativos de los PCPI-S y PCPI-FYAP. En concreto, las preguntas de evaluación que aquí se plantean son:

- ¿La participación en estos programas aumenta la probabilidad de que los jóvenes desempleados encuentren posteriormente un trabajo?
- ¿Cuál es el impacto de estos programas sobre la probabilidad de que los jóvenes que participan en ellos vuelvan después al sistema educativo?
- ¿Tienen estos programas un impacto diferencial, tanto en términos de inserción laboral como de retorno al sistema educativo, según el tipo de beneficiario (chicos o chicas, grupos de edad, etc.)?

Sin embargo, antes de entrar a explicar los detalles del análisis realizado, conviene entender qué implica medir el impacto de un programa. El reto consiste en averiguar en qué medida se han producido cambios entre los participantes en los *outcomes* de interés, tales como la inserción laboral o el retorno al sistema educativo, que sean atribuibles causalmente al programa. En otras palabras, se trata de comparar la inserción laboral de los participantes en el programa con la que ellos mismos habrían logrado en caso de no haber participado (el denominado *contrafactual*). No obstante, dado que unos mismos jóvenes no pueden participar y no participar en el programa simultáneamente, esta relación causal se infiere en la práctica comparando los *outcomes* de un conjunto de participantes (grupo de tratamiento) y otro de no participantes con características muy similares (grupo de comparación o de control). En el caso que nos ocupa, como es habitual en la evaluación de políticas activas de empleo, hemos basado nuestras estimaciones de impacto en la aplicación de la técnica conocida como *matching*. En el apartado siguiente se explican de forma sucinta sus características.⁴

⁴ Los lectores interesados en profundizar en estas cuestiones pueden consultar la guía *Evaluar el impacto de las políticas activas de empleo* (Casado y Todeschini, 2013), publicada recientemente por Ivàlua en el marco de otro encargo del SOC.



3.2 La medida del impacto: *matching*

La técnica del *matching* trata de estimar el impacto de un programa sobre sus participantes mediante la definición, a posteriori y con ayuda de la estadística, de un grupo de comparación de no participantes que se parezca lo más posible a los beneficiarios del programa que se intenta evaluar. Para ello, el método busca para cada uno de los participantes una pareja, o *match*, que sea lo más parecida posible en todas aquellas variables (personales, familiares y de entorno) que pueden influir tanto en la decisión de participar en el programa como en los *outcomes* de interés.

En nuestro caso, a la hora de emparejar a los participantes de ambos programas con jóvenes desempleados no participantes, las características que hemos podido tener en cuenta para garantizar la similitud entre unos y otros son las contenidas en la base de datos del SICAS,⁵ que incluyen factores sociodemográficos básicos (sexo, año de nacimiento, edad, nacionalidad, población de residencia y nivel formativo), preferencias y disposición a trabajar (restricciones de jornada, disposición a trabajar fuera del municipio o comarca, número de empleos distintos solicitados y tipo de empleo solicitado), historia de paro (fecha de inicio del periodo de desempleo actual), así como otros atributos relevantes para el empleo (percepción de la prestación de desempleo, conocimiento de idiomas, declaración de discapacidades, etc.). También hemos podido disponer de información sobre la experiencia laboral previa al inicio del programa, medida a partir de los cortes trimestrales de la Seguridad Social y las contrataciones mensuales de Contrata.

3.3 Participantes, *outcomes* analizados y desagregación de los impactos

La evaluación de impacto se ha realizado exclusivamente sobre la convocatoria 2008-2009 de los dos programas. La elección se justifica por el hecho de que tomando la edición más antigua sobre la que disponíamos de información, aprovechábamos al

⁵ Los detalles de las fuentes de información utilizadas para la evaluación de impacto pueden consultarse en el Anexo A que acompaña al presente informe. Asimismo, en los puntos 3.4 y 3.5 pueden consultarse las variables que se utilizaron para el emparejamiento mediante la técnica del *matching*.



máximo la ventana temporal sobre la que estimar los efectos laborales y educativos de ambas modalidades de PCPI. Así pues, la evaluación de impacto se ha realizado sobre los 2 401 participantes que comenzaron el programa PCPI-S el curso 2008-2009 y los 1 220 que tomaron parte en algún PCPI-FYAP ese mismo curso.

Los *outcomes* sobre los que hemos calculado la existencia de diferencias postratamiento entre participantes y no participantes son los que se muestran en la tabla 1, y comprenden *outcomes* tanto laborales como educativos. En concreto, en lo que respecta a los primeros, hemos construido a partir de los datos de contratación mensual (Contrata) tres indicadores: 1) la participación laboral mensual, que mide simplemente si la persona ha trabajado o no durante cada uno de los meses comprendidos entre el momento en que los dos programas finalizaron (octubre de 2009) y el mes de abril de 2013; 2) el número acumulado de meses trabajados, que se construye sumando los valores del anterior indicador a lo largo de la ventana temporal mencionada; y 3) el número máximo de meses trabajados consecutivamente, que de nuevo se construye a partir del primer indicador. A su vez, en lo que respecta a los *outcomes* educativos, hemos medido a partir de las bases de datos del Departamento de Educación los tres indicadores siguientes para los diversos cursos comprendidos entre el curso 2009-10 y el 2012-13: 1) estar matriculado en un centro educativo para obtener el GES, 2) estar matriculado para completar un CFGM, 3) haberse sacado efectivamente el graduado en ESO, y 4) haberse graduado de un CFGM; en estos dos últimos casos, el último curso sobre el que se dispone de información es el 2011-12, ya que en el momento de escribir estas líneas, el Departamento de Educación no disponía todavía de los datos de graduación correspondientes al curso 2012-2013.

Igualmente, en la tabla 1 se muestran los distintos subgrupos de participantes para los que se ha podido contrastar la existencia de lo que se denominan *impactos heterogéneos*. En particular, hemos analizado posibles efectos diferenciados según el sexo de los participantes y su edad. Hay que decir que, en el caso de los PCPI-FYAP, la desagregación del análisis es menos exhaustivo por las propias características del programa: por una parte, el límite de edad se situaba en los 21 años y, por otra, el porcentaje de chicas que estaban matriculadas es tan bajo que, desafortunadamente, no resulta posible desagregar sus impactos.

Finalmente, conviene aclarar que la estimación de los impactos se ha realizado considerando dos modalidades de participación en los programas. La primera abarca a



todos aquellos jóvenes que inician el programa, mientras que la segunda considera como participantes solamente a quienes lo concluyen. En el primer caso, el impacto que se estima se denomina en inglés *intention to treat*, ya que los participantes sobre los que se evalúa la efectividad del programa incluye a todos los que comenzaron, al margen de que algunos lo abandonen más tarde. En cambio, cuando se utiliza la segunda definición de participación, el estimador de impacto se denomina *on the treated*, ya que lo que mide es el efecto del programa sobre las personas que lo completan. Es importante destacar que ambos tipos de impacto aportan información relevante sobre el programa. En concreto, no basta con fijarse únicamente en el impacto sobre los que acaban el programa —como suele ser habitual—, por la sencilla razón de que el objetivo que perseguía la intervención era mejorar a todos los que lo empezaron.



Tabla 1: *outcomes* analizados y desagregación de los impactos

	Laborales (noviembre 2009-abril 2013)			Educativos (del curso 2009-2010 al 2012-2013)			
	Participación laboral	Meses trabajados acumulados	Meses trabajados consecutivos	Matrícula ESO	Matrícula CFGM	Graduación ESO	Graduación CFGM
Todos	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓
Hombres frente a mujeres	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
16-18 años	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓
19-21 años	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓
22 años o más	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Nota. «✓✓» considerado para la evaluación tanto de PCPI-S como de PCPI-FYAP; «✓» considerado solamente para la evaluación de PCPI-S.



3.4 Evolución de los *outcomes* laborales y educativos de los participantes

El objetivo de nuestro análisis consiste en averiguar los impactos de las dos modalidades de PCPI consideradas sobre los *outcomes* laborales y educativos de interés. Como ya hemos mencionado, esto pasa por calcular qué parte de la evolución de los *outcomes* que experimentan los participantes es atribuible causalmente a la existencia de los programas. Sin embargo, antes de mostrar los resultados de la evaluación de los impactos, y para ayudar a la interpretación de la magnitud de los efectos detectados, resulta útil mostrar la evolución de los *outcomes* de interés para el conjunto de jóvenes participantes (es decir, sin compararlos con los *outcomes* que hubiéramos observado si no hubieran participado).

A tal efecto, el gráfico 1 muestra la evolución de las tasas mensuales de inserción laboral desde la finalización de ambos programas (septiembre de 2009) hasta el último mes sobre el que disponemos de información (abril de 2013). Los datos ponen de manifiesto las enormes dificultades que tienen los jóvenes sin formación para encontrar un trabajo: por una parte, las tasas de inserción laboral no superan el 30 % en los mejores meses de la serie, y por otra, la precariedad del encaje laboral queda reflejado por un comportamiento muy estacional, que refleja la temporalidad de los contratos suscritos por los pocos jóvenes que consiguen un trabajo.

Gráfico 1: participación laboral mensual de los participantes (PCPI-S y FYAP), después de la finalización de los programas

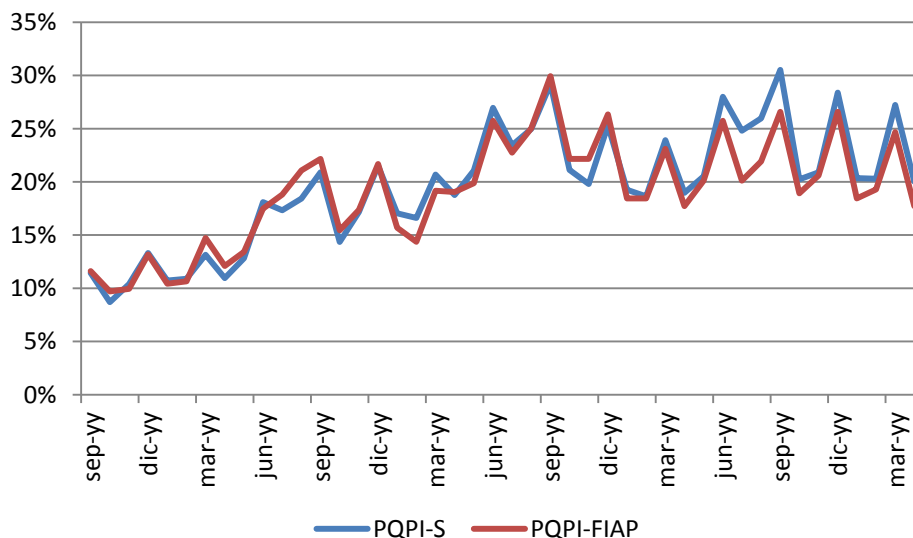
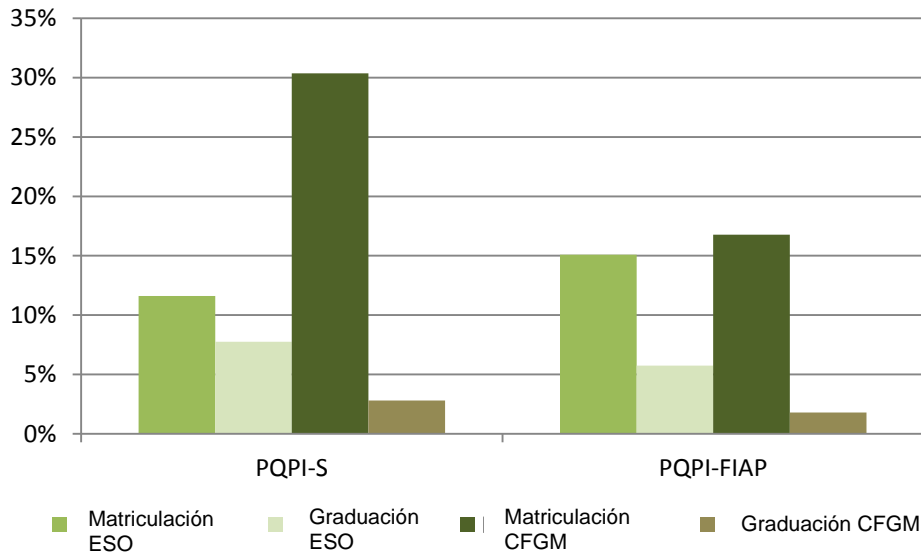




Gráfico 2: *outcomes* educativos de los participantes (PCPI-S y FYAP), después de la finalización de los programas. Porcentajes acumulados entre los cursos 2009-10 y 2012-13*



* Las tasas de graduación acumuladas solamente abarcan hasta el curso 2011-2012.

En cualquier caso, como ya hemos mencionado anteriormente, ninguno de los resultados anteriores puede interpretarse como una medida válida de los impactos de los dos programas analizados. En las siguientes secciones se presentan los resultados obtenidos después de construir sendos grupos de comparación —mediante la técnica del *matching*— con el propósito de estimar los impactos laborales y educativos de cada una de las dos modalidades de PCPI consideradas.



3.5 Los impactos de los PCPI-S

3.5.1 Los impactos laborales

La tabla 2 contiene los resultados correspondientes a la evaluación de los impactos laborales de los PCPI-S. En particular, para el conjunto de desagregaciones previstas y para cada uno de los *outcomes* analizados, la tabla nos indica si el programa tiene un impacto positivo estadísticamente significativo («+»), ningún efecto («0») o un impacto negativo estadísticamente significativo («-»). En algunas ocasiones, si para algunos periodos los efectos son significativos y para otros no, la nomenclatura que se utiliza combina el «0» con los signos «+» o «-» según convenga (por ejemplo, «0 +» indica que el efecto es nulo para ciertos periodos y positivo para otros). Sin embargo, para poder recoger el detalle de los resultados más importantes, los gráficos 3-8 contienen los efectos sobre la participación laboral mensual para los principales colectivos analizados.⁶ En particular, los gráficos muestran el punto medio y el intervalo de confianza del efecto que supone participar en el programa respecto a no hacerlo, medido en puntos porcentuales de diferencia (por ejemplo, un 10,1 significa que los participantes tienen una participación laboral 10,1 puntos por encima de los no participantes). El efecto resulta estadísticamente significativo cuando tanto el punto máximo como el mínimo del intervalo de confianza están por encima (impacto positivo) o por debajo (impacto negativo) del eje de ordenadas, mientras que si ninguno de ellos cruza el eje, el impacto del programa se considera nulo.

Así pues, según los resultados que se muestran en la tabla y en los gráficos mencionados, se constata lo siguiente en lo que respecta a los impactos laborales de los PCPI-S:

⁶ En el Anexo B que acompaña al presente documento se incluye la totalidad de los resultados contenidos, así como un índice interactivo que permite una rápida localización de cada uno de ellos.



- El programa tiene impactos negativos sobre la participación laboral mensual de los que lo inician, fundamentalmente durante los primeros meses después de la finalización del programa (*lock-in effect*), que se convierten en impactos nulos a medida que el tiempo avanza (gráfico 3). De hecho, si consideramos la totalidad del periodo analizado, los impactos acumulados son siempre negativos (meses acumulados trabajando y número máximo de meses trabajados consecutivamente).
- En cambio, en lo que respecta a las mujeres y a los participantes más jóvenes (16-18 años), se registran impactos positivos en lo que respecta a las tasas mensuales de participación laboral durante el último año de observación (gráficos 4 y 5), aunque en ningún caso consiguen revertir el *lock-in effect* de los primeros meses, ya que los impactos en términos acumulados son siempre nulos cuando se considera la totalidad del periodo de análisis.
- Finalmente, en lo que respecta a los impactos para aquellos jóvenes que completan la totalidad del programa, los efectos sobre la participación laboral mensual son positivos durante los últimos meses del periodo de análisis (gráfico 2), pero, de nuevo, no son lo bastante importantes como para revertir el *lock-in effect* cuando se considera la totalidad del periodo de análisis.

Tabla 2: impactos laborales de los PCPI-S

	Outcomes laborales (noviembre 2009-abril 2013)		
	Participación laboral	Meses trabajados acumulados	Meses trabajados consecutivos
Participantes iniciales (ITT)	0	-	-
Hombres	-/0	-	-
Mujeres	0/+	0	0
16-18 años	0/+	0	0
19-21 años	-/0	0	0
22 años o más	-/0	0	0
Participantes finales (ATT)	0/+	0	0

* ITT corresponde al impacto sobre los participantes iniciales (por el acrónimo en inglés de *intention to treat*), mientras que ATT recoge el impacto sobre los participantes que finalizaron el programa (por el acrónimo en inglés de *average treatment on the treated*).



Gráfico 3: participación laboral mensual (%), impacto participantes iniciales

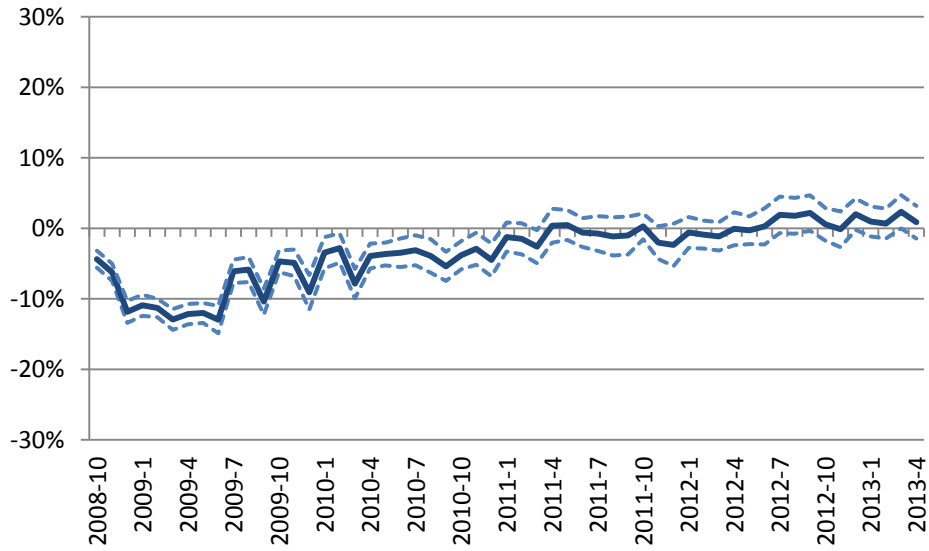


Gráfico 4: participación laboral mensual (%), impacto participantes que acaban

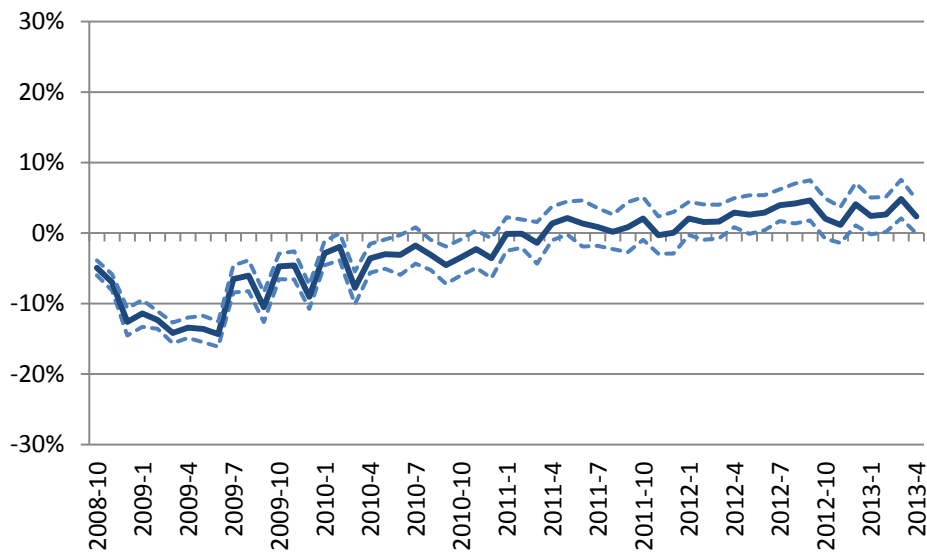




Gráfico 5: participación laboral mensual (%), impacto participantes iniciales, hombres

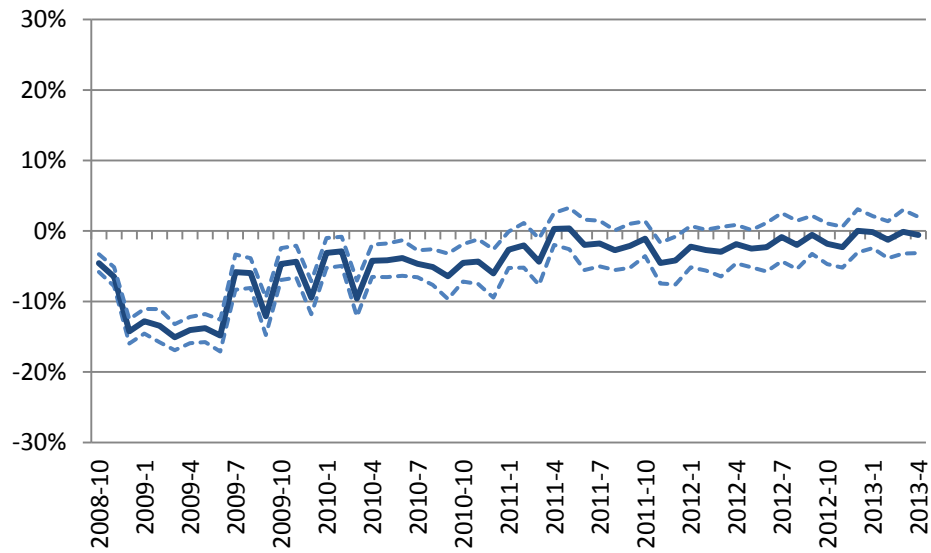


Gráfico 6: participación laboral mensual (%), impacto participantes iniciales, mujeres

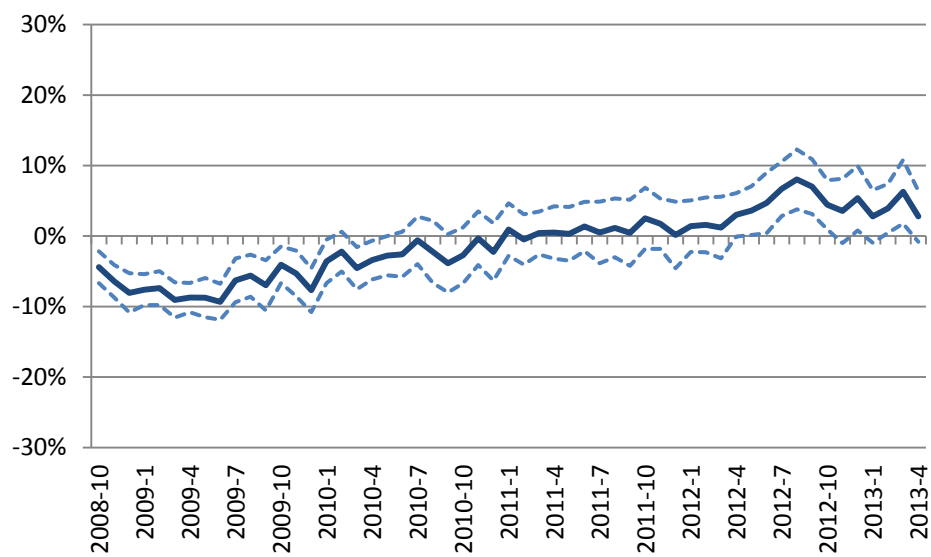




Gráfico 7: participación laboral mensual (%), impacto participantes iniciales, 16-18 años

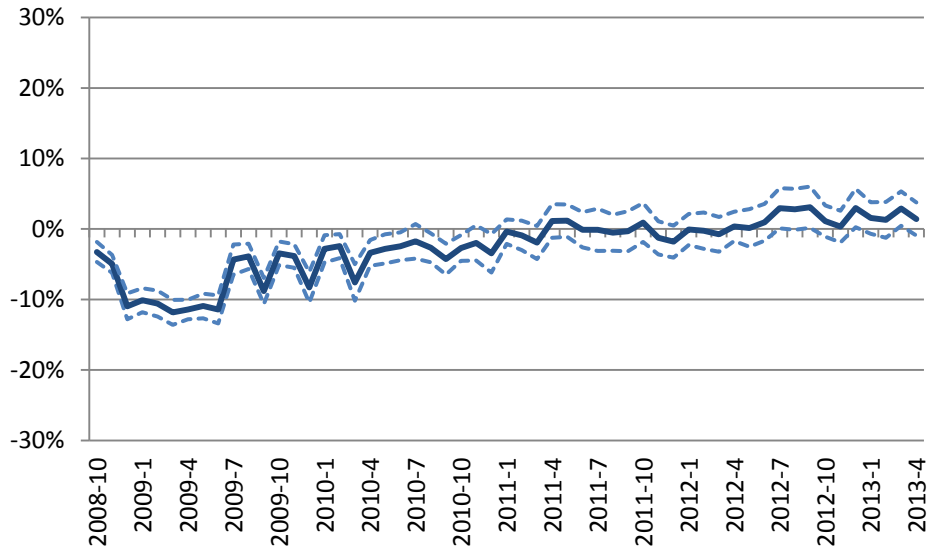
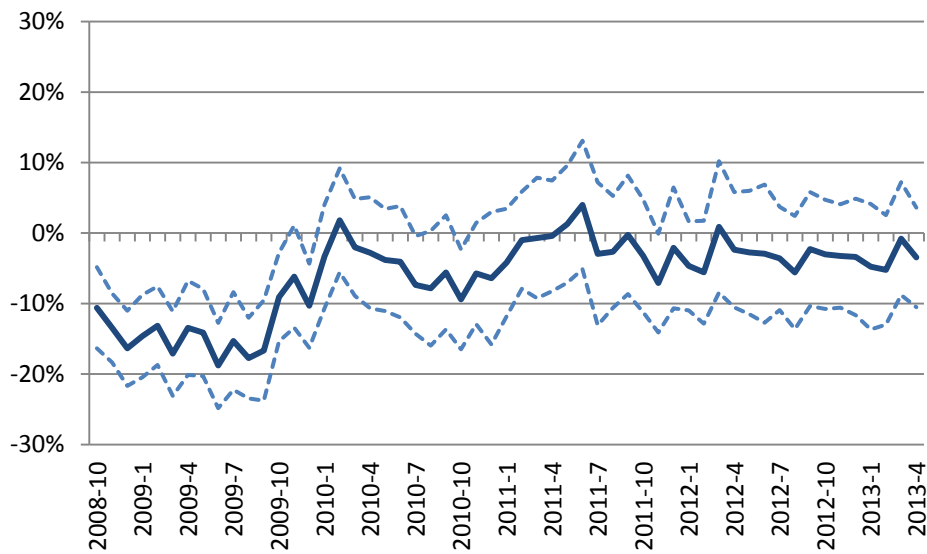


Gráfico 8: participación laboral mensual (%), impacto participantes iniciales, 19-21 años





3.5.2 Los impactos educativos

La tabla 3 contiene los resultados completos de las estimaciones de los impactos educativos de los PCPI-S. No obstante, para poder recoger el detalle de los resultados más importantes, los gráficos 9 y 10 contienen la magnitud de los impactos estimados para los principales colectivos analizados. A la vista de estos resultados puede afirmarse que:

- El programa tiene efectos positivos sobre la vuelta a los estudios para la consecución del título de la ESO, tanto en términos de matriculación como de graduación efectiva, aunque la magnitud de los impactos es muy modesta (2-3 puntos porcentuales) en ambos casos (gráfico 9).
- También se observan impactos positivos muy importantes, de hasta 20 puntos porcentuales, respecto del grupo de comparación, en lo que respecta a la matriculación en los CFGM. No obstante, esta mayor cantidad de matriculaciones no se traduce en una tasa de graduaciones más elevada, ya que no se detectan efectos positivos en ninguno de los casos analizados (gráfico 10).
- La totalidad de los impactos educativos mencionados tiene su origen en los jóvenes de entre 16 y 18 años, ya que para los jóvenes de entre 19 y 21 años la mayoría de efectos son nulos (excepto la matriculación en CFGM), e incluso llegan a ser negativos en el caso de los jóvenes de 22 años o más.
- Finalmente, respecto a los que solamente inician el programa, el hecho de haberlo acabado no tiene ningún impacto diferencial sobre los *outcomes* educativos más allá de los ya comentados. Igualmente, en lo que respecta al análisis desagregado de chicos y chicas, los impactos no presentan diferencias destacables.



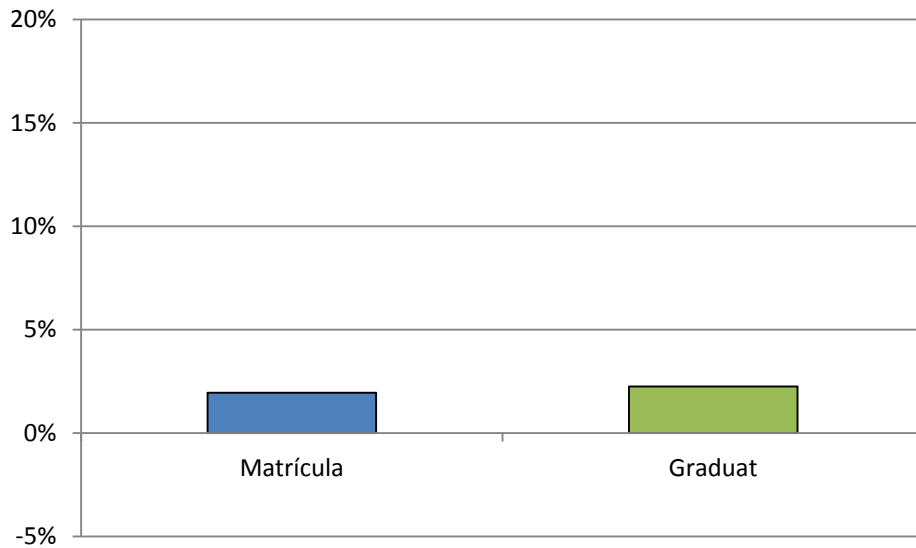
Tabla 3: impactos educativos de los PCPI-S

	Educativos (del curso 2009-2010 al 2012-2013)			
	Matrícula ESO	Graduación ESO	Matrícula CFGM	Graduación CFGM
Participantes iniciales (ITT)	+	+	+	0
Hombres	+	+	+	0
Mujeres	0	0	+	0
16-18 años	0	+	+	0
19-21 años	0	0	+	0
22 años o más	-	-	0	0
Participantes finales (ATT)	0	+	+	0

* ITT corresponde al impacto sobre los participantes iniciales (por el acrónimo en inglés de *intention to treat*), mientras que ATT recoge el impacto sobre los participantes que finalizaron el programa (por el acrónimo en inglés de *average treatment on the treated*).

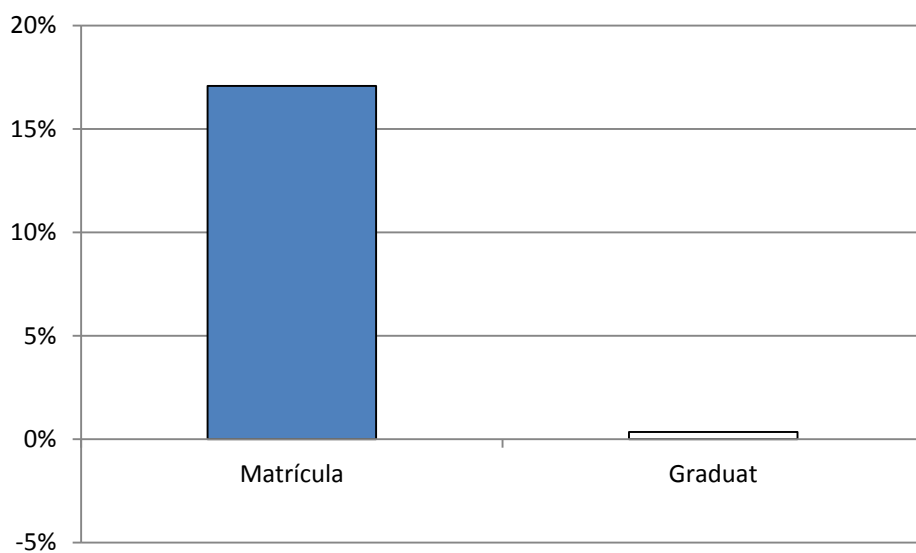


Gráfico 9: matriculación y graduación ESO (% acumulado*), participantes iniciales



* Cursos 2009-2010 a 2012-2013 (2011-2012, en lo que respecta a la graduación)

Gráfico 10: matriculación y graduación CFGM (% acumulado), participantes iniciales



* Cursos 2009-2010 a 2012-2013 (2011-2012, en lo que respecta a la graduación)



3.6 Los impactos de los PCPI-FYAP

3.6.1 Los impactos laborales

La tabla 4 contiene los resultados completos de las estimaciones de los impactos laborales de los PCPI-FYAP. Como en el caso anterior, los gráficos 9 a 14 muestran los impactos del programa en términos de participación laboral mensual para los principales colectivos analizados.⁷. En síntesis, según los resultados obtenidos, podemos afirmar que:

- El programa no tiene efectos en términos de inserción laboral para los jóvenes que lo inician, sin que el análisis desagregado por grupos de edad revele ninguna diferencia respecto a esta pauta general de impactos nulos.
- En cambio, cuando el análisis se realiza considerando únicamente a los participantes que completan todo el programa, aparecen efectos positivos durante casi todos los meses comprendidos entre abril de 2011 y abril de 2013, los cuales no llegan, sin embargo, a contrarrestar el *lock-in effect* de los primeros meses (los *outcomes* «meses trabajados acumulados» y «meses trabajados consecutivos» tienen signo positivo, pero el impacto no es estadísticamente significativo).

Tabla 4: impactos laborales de los PCPI-FYAP

	Outcomes laborales (noviembre 2009-abril 2013)		
	Participación laboral	Meses trabajados acumulados	Meses trabajados consecutivos
Participantes iniciales (ITT)	0	0	0
16-18 años	0	0	0
19-21 años	0	0	0
Participantes finales (ATT)	0/+	0	0

* ITT corresponde al impacto sobre los participantes iniciales (por el acrónimo en inglés de *intention to treat*), mientras que ATT recoge el impacto sobre los participantes que finalizaron el programa (por el acrónimo en inglés de *average treatment on the treated*).

⁷ Véase el detalle de los resultados en los gráficos contenidos en el Anexo B. Cabe apuntar que no se han desagregado los resultados según el sexo de los participantes, ya que el 95 % de los jóvenes que han participado en un PCPI-FYAP son varones.



Gráfico 11: participación laboral mensual (%), impacto participantes iniciales

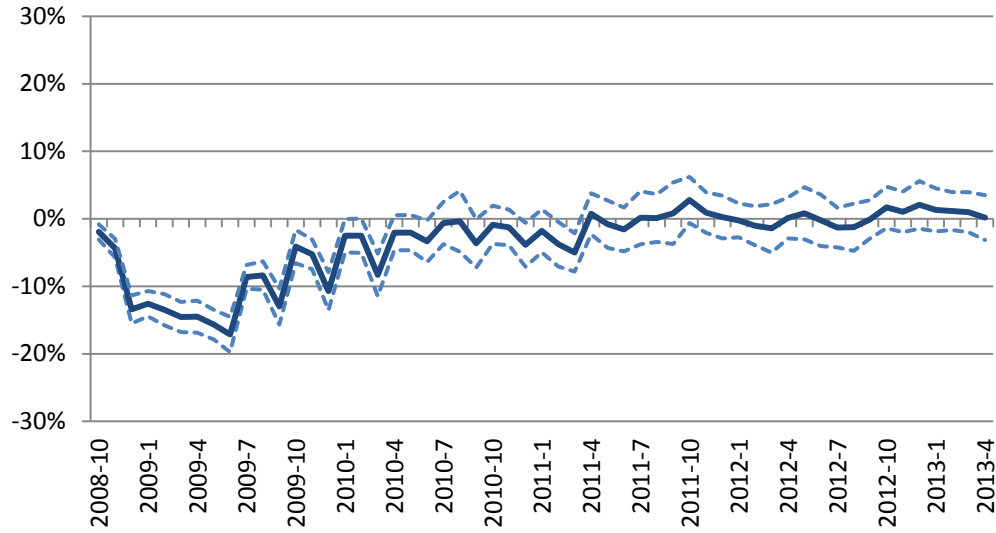


Gráfico 12: participación laboral mensual (%), impacto participantes que acaban

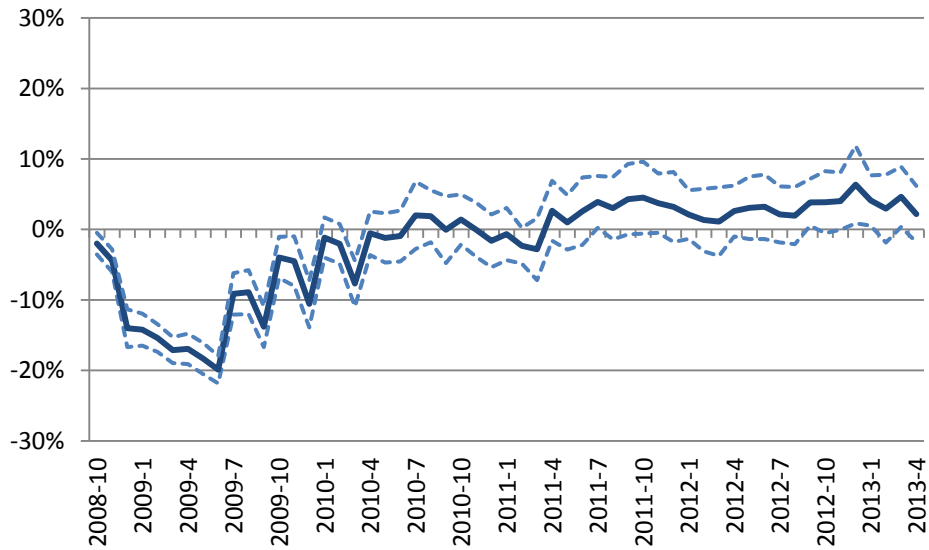




Gráfico 13: participación laboral mensual (%), impacto participantes iniciales, 16-18 años

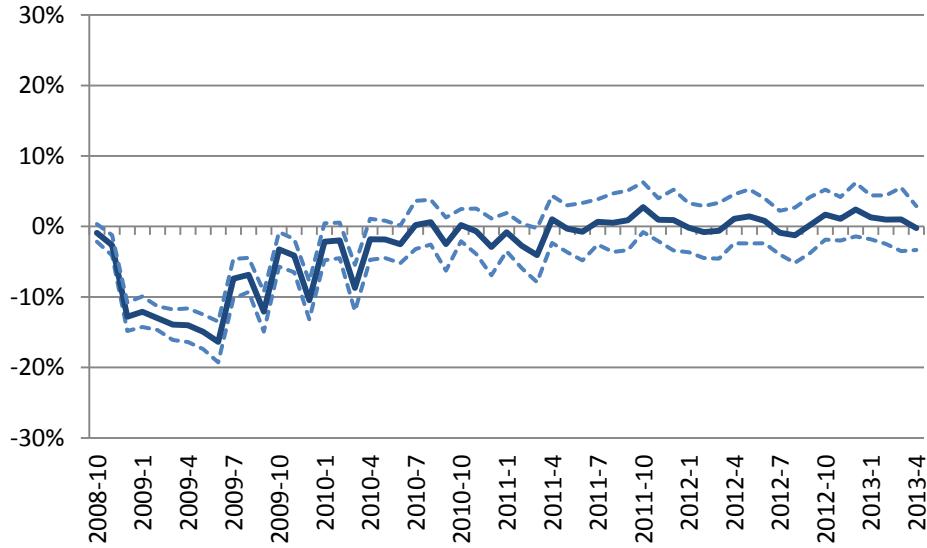
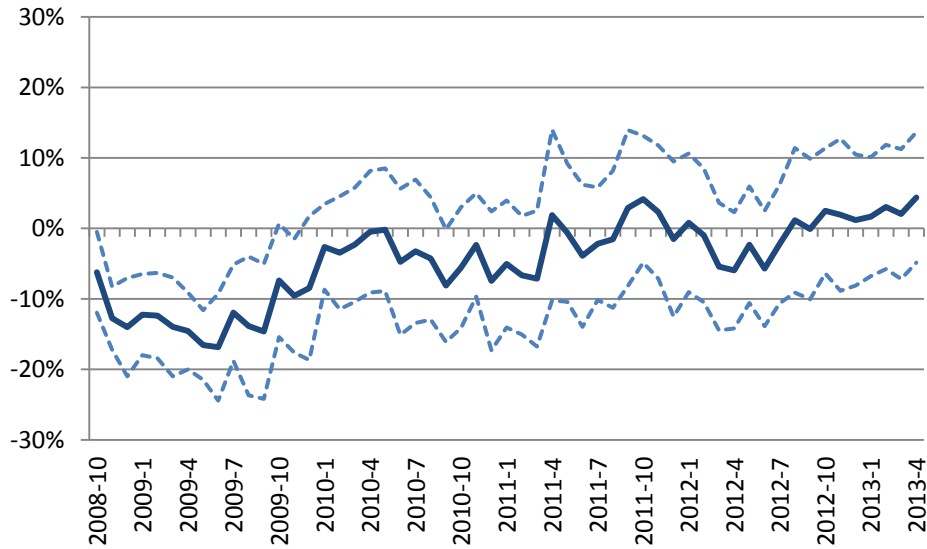


Gráfico 14: participación laboral mensual (%), impacto participantes iniciales, 19-21 años





3.6.2 Los impactos educativos

La tabla 5 contiene los resultados completos de las estimaciones de los impactos educativos de los PCPI-FYAP. No obstante, para poder recoger el detalle de los resultados más importantes, los gráficos 15-17 contienen la magnitud de los impactos estimados para los principales colectivos analizados. A la vista de estos resultados puede afirmarse que:

- El programa tiene efectos positivos sobre los que lo inician tanto en términos de matriculación como de graduación de la ESO, de unas magnitudes superiores a las detectadas en el caso de los PCPI-S. Asimismo, estos impactos se concentran exclusivamente en los jóvenes de entre 16 y 18 años, ya que para los mayores de 18 años los efectos son nulos.
- Por otra parte, en lo que respecta a los CFGM, se repite la misma tendencia observada en los PCPI-S: por una parte, la participación en un FYAP tiene impactos positivos sobre las tasas de matriculación, aunque de una magnitud menor que los PCPI-S; y, por otra parte, estas mayores tasas de matriculación no se traducen en unas mayores tasas de graduación.
- Finalmente, cuando nos concentramos en los jóvenes que acaban el programa, la magnitud de los efectos detectados en lo que respecta a la ESO aumentan muy notablemente (gráfico 17): así, respecto al grupo de comparación, los participantes de los PCPI-FYAP ven incrementar sus posibilidades de matriculación de la ESO en 10 puntos porcentuales (p.p.) y en 5 p. p. las de obtener el título. No obstante, en lo que respecta a los CFGM, los que terminaron todo el programa consiguen graduarse más que los del grupo de comparación, a pesar del impacto positivo que sí se observa en las matriculaciones.

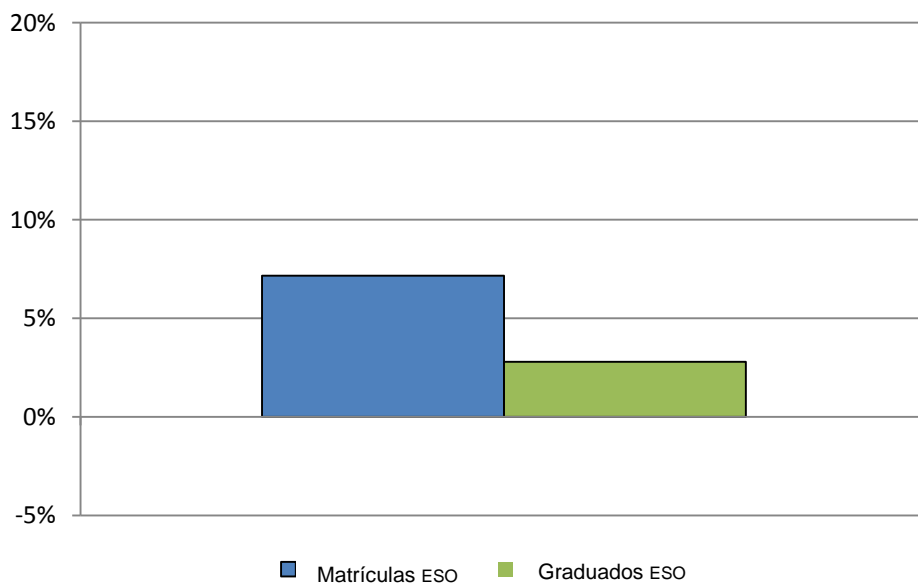


Tabla 5: impactos educativos de los PCPI-FYAP

	Educativos (del curso 2009-2010 al 2012-2013)			
	Matrícula ESO	Graduación ESO	Matrícula CFGM	Graduación CFGM
Participantes iniciales (ITT)	+	+	+	0
16-18 años	+	+	+	0
19-21 años	0	0	+	0
Participantes finales (ATT)	+	+	+	0

* ITT corresponde al impacto sobre los participantes iniciales (por el acrónimo en inglés de *intention to treat*), mientras que ATT recoge el impacto sobre los participantes que finalizaron el programa (por el acrónimo en inglés de *average treatment on the treated*).

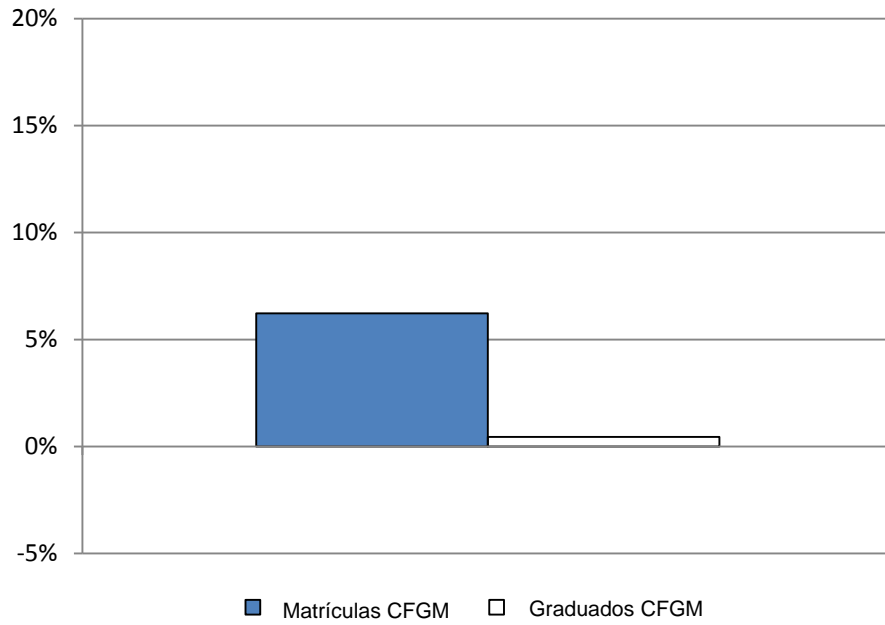
Gráfico 15: matriculación y graduación ESO (% acumulado*): participantes iniciales



* Cursos 2009-2010 a 2012-2013 (2011-2012, en lo que respecta a la graduación)

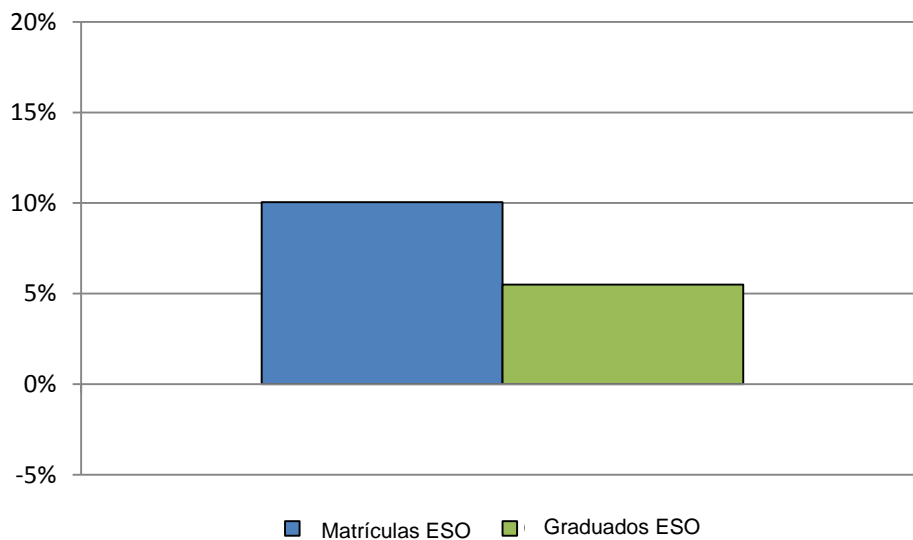


Gráfico 16: matriculación y graduación CFGM (% acumulado): participantes iniciales



* Cursos 2009-2010 a 2012-2013 (2011-2012, en lo que respecta a la graduación)

Gráfico 17: matriculación y graduación ESO (% acumulado*), participantes que acaban



* Cursos 2009-2010 a 2012-2013 (2011-2012, en lo que respecta a la graduación)



3.7 Síntesis e interpretación de los resultados

Un primer aspecto a destacar es que tanto los PCPI-S como los PCPI-FYAP son efectivos fomentando el retorno al sistema educativo. Así pues, tanto en lo que respecta a la ESO como a los CFGM, los dos programas consiguen impactos positivos en términos de matriculación. Sin embargo, la traslación de esta mayor matriculación en mayores tasas de graduación solamente se produce en el caso de la ESO, y de forma más intensa entre los que participan en PCPI-FYAP; los impactos son, en cambio, inexistentes en lo que respecta a la obtención de un título en algún CFGM. En definitiva, parece que las medidas de incentivación al retorno educativo que ambos programas ofrecían, como pueda ser el módulo C para la ESO o la flexibilización de las pruebas de acceso en el caso de los CFGM, acaban resultando efectivas. Pero en términos de éxito real, una vez desaparecen los incentivos, la mayoría de jóvenes que retoma los estudios no son capaces de graduarse.

En cualquier caso, siguiendo con los *outcomes* educativos, hay que decir que existen diferencias importantes entre los dos programas analizados. Por una parte, los PCPI-FYAP parecen tener más éxito a la hora de fomentar el retorno al sistema educativo para completar la ESO, mientras que los PCPI-S tienen impactos superiores en lo que respecta a la matriculación en CFGM. Es probable que esta situación tenga que ver con el hecho de que los IES son los encargados de proporcionar los PCPI-FYAP, lo cual probablemente asegure un tránsito más fluido hacia la obtención de la ESO, mientras que a los centros formativos proveedores de PCPI-S les resulta más natural apostar por los CFGM. Por otra parte, otro aspecto a destacar es la diferencia que existe entre los impactos educativos para los jóvenes que iniciaron el programa y los que efectivamente lo acaban, que es especialmente acusada en el caso de los PCPI-FYAP. Así, con este último programa, los impactos sobre las tasas de matriculación y graduación de la ESO se duplican cuando consideramos únicamente a los jóvenes que completaron todo el programa. A este respecto, la explicación más plausible podría ser el elevado abandono que se produce en los PCPI-FYAP (superior al 40 %), fruto de un proceso de selección de los participantes que, como veremos en el próximo capítulo, es mucho más laxa que en el caso de los PCPI-S. Por este mismo motivo, en la medida en que los candidatos menos motivados son descartados antes de comenzar el programa, las discrepancias entre los impactos sobre los participantes iniciales y finales son mucho menos acusadas en el caso de los PCPI-S.



En cuanto a los *outcomes* laborales, los resultados muestran que ambos programas resultan inefectivos cuando consideramos el conjunto de participantes iniciales, pero que, en cambio, aparecen efectos positivos unos dos años después de acabados los programas cuando consideramos únicamente aquellos jóvenes que los completaron íntegramente. Una vez más, esta pauta es más acentuada en el caso de los PCPI-FYAP, lo cual corrobora que el proceso de «selección» en el caso de este programa se produce por «abandono», y que los que lo completan ven mejorar tanto sus *outcomes* laborales como educativos.

Finalmente, tanto para los PCPI-S como para los PCPI-FYAP, el análisis desagregado de los impactos manifiesta que los impactos educativos positivos que se observan se concentran en los jóvenes de entre 16 y 18 años, ya que para el resto de grupos de edad considerados los efectos son nulos o, incluso, negativos. De hecho, en el caso de los PCPI-S, esta pauta también se observa para los *outcomes* laborales, ya que los (modestos) impactos positivos que se detectan solamente se producen entre los participantes más jóvenes. Es probable que la inefectividad de los dos programas entre los jóvenes de más edad tenga que ver con el sesgo de retorno al sistema educativo que impregna ambas intervenciones, un objetivo poco realista cuando se trata de personas que abandonaron las aulas hace quizá demasiado tiempo.

3.8 Limitaciones del análisis

La validez de las estimaciones de impacto obtenidas depende básicamente del grado de similitud que exista entre los participantes de los programas y el conjunto de jóvenes desempleados con los que los hemos comparado. Como ya hemos comentado previamente, la cuestión crucial es que ambos grupos sean idénticos en todo lo que pueda influir sobre los *outcomes* de interés —como pueda ser la inserción laboral—, ya que, de lo contrario, estaremos interpretando como un impacto del programa lo que simplemente es el reflejo de que participantes y no participantes tienen características diferentes (sesgo de selección).

En nuestro caso, dado que las bases de datos disponibles contienen una información muy rica sobre los desempleados (atributos sociodemográficos, experiencia laboral previa, etc.), tenemos motivos para pensar que los impactos estimados mediante la técnica del *matching* resultan plausibles. No obstante, no todos los factores que pueden



influir sobre los *outcomes* de interés (motivación, cargas familiares, etc.) aparecen recogidas en las bases de datos utilizadas, de modo que siempre existe la posibilidad de que participantes y no participantes difieran en estas dimensiones «inobservables». No obstante, lo que sí podemos hacer es simular qué «peso» deberían tener estos factores no observables como para que los impactos detectados mediante la técnica del *matching* se conviertan en no significativos. En el marco de nuestro estudio, esta magnitud es razonablemente baja, lo cual nos hace confiar en la validez de los resultados obtenidos.⁸

Otra limitación de los resultados obtenidos tiene que ver con el horizonte temporal sobre el que hemos estimado los impactos. En el caso de los *outcomes* laborales, el periodo de tiempo máximo considerado ha sido de 42 meses después de la finalización de los programas, y de cuatro cursos académicos en el caso de los *outcomes* educativos. No obstante, puede pensarse legítimamente que estas ventanas quizá resulten insuficientes para detectar los efectos de este tipo de programas, y que los impactos resultarían positivos si se dispusiera de un horizonte más amplio. A este respecto, la mejor alternativa pasa por actualizar las estimaciones de impacto de aquí a un cierto tiempo y examinar si los efectos a más largo plazo difieren de los que se han detectado ahora.

⁸ Los resultados del test estadístico que permite valorar la importancia de un hipotético sesgo de selección por inobservables pueden consultarse en los apartados 3.4 y 3.5 del Anexo A que acompaña al informe.



4. La implementación de los PCPI

El propósito de este capítulo es analizar el proceso de implementación de los PCPI, tanto en la modalidad PCPI-S como en la de PCPI-FYAP. En concreto, combinando tanto el análisis cuantitativo de las bases de datos disponibles como los resultados del análisis cualitativo realizado —cuyos detalles pueden consultarse en el Anexo A—, el capítulo aborda los siguientes aspectos:

- La cobertura de los programas, tanto desde una perspectiva poblacional como territorial;
- el acceso a los programas y el proceso de selección de los participantes;
- los detalles del desarrollo organizativo; y
- los resultados percibidos

4.1 La cobertura del programa

El grado de cobertura de un programa se define como la ratio entre el número total de participantes y el número total de personas que podrían beneficiarse de él, es decir, el total de personas que sufren la problemática que el programa pretende abordar (población diana). En el caso de los PCPI-S y PCPI-FYAP, una aproximación al cálculo de la población diana de referencia pasa por considerar a todas las personas que están registradas en las Oficinas de Empleo como demandantes de trabajo, que tienen entre 16 y 24 años y que no disponen del graduado en ESO. Sobre la base de este método de estimación, la **Error! Reference source not found.**⁶ muestra la estimación de la cobertura de los dos subprogramas para el curso 2008-2009.⁹

La cobertura conjunta de los PCPI-S y PCPI-FYAP es ligeramente inferior al 10 % de la población que cumple el triple requisito de estar registrada en el paro, tener la edad exigida y no haber obtenido el título de la ESO. Hay que tener en cuenta, no obstante, que esta estimación tiene dos limitaciones. La primera es que habría que añadir al numerador los participantes de los PCPI-PTT para tener una estimación del total de participantes en el programa. La segunda es que hay que tener en cuenta que los jóvenes sin experiencia

⁹ Véanse en el Anexo B las tablas correspondientes a los cursos 2009-2010 y 2010-2011.



laboral muy pocas veces se registran en las Oficinas de Empleo. Si incluyéramos en el denominador a todos los jóvenes de entre 16 y 21 (o 24 años, según el subprograma) sin título de la ESO que no están inscritos en las oficinas del SOC, las cifras de cobertura serían, posiblemente, sustancialmente más bajas que las reportadas en la **Error! Reference source not found.6.**

Por otra parte, resulta interesante analizar la posible existencia de diferencias territoriales en el grado de cobertura de ambas modalidades de PCPI, más concretamente, la presencia de desequilibrios en función de los distintos servicios territoriales del SOC. De acuerdo con los datos presentados en esa misma tabla 1, se observa cómo en los Servicios Territoriales de Gerona y Lérida, el nivel de cobertura es muy inferior al valor medio (en concreto se sitúa en la mitad de la media), a pesar de que ambos territorios presentan un índice de desempleo similar al del resto. Al mismo tiempo, destacaríamos que el grado de cobertura de los PCPI-S es superior al grado de cobertura de los PCPI-FYAP en todos los servicios territoriales excepto en el de Lérida y en el de Terres de l'Ebre.

Tabla 6: cobertura de los PCPI-S y PCPI-FYAP, por Servicio Territorial del soc. Curso 2008-2009

Servicio territorial	Población entre 16 y 24 años (A)	Población diana (B) ⁽¹⁾	Índice de desempleo (C)=(A)/(B)	Total Participantes (D)	Cobertura (E)=(C)/(B)	Participantes		Cobertura	
						PCPI-S (F)	PCPI-FYAP (G)	PCPI-S (H)=(F)/(B)	PCPI-FYAP (I)=(G)/(B)
Baix Llobregat	132 660	5 465	4,1 %	551	10,1 %	404	147	7,4 %	2,7 %
BCN-Ciudad	141 487	3 496	2,5 %	540	15,4 %	375	165	10,7 %	4,7 %
Gerona	72 642	3 573	4,9 %	146	4,1 %	73	73	2,0 %	2,0 %
Lérida	41 307	1 687	4,1 %	70	4,1 %	29	41	1,7 %	2,4 %
Tarragona	61 406	3 025	4,9 %	311	10,3 %	210	119	6,9 %	3,9 %
Terres de l'Ebre	18 211	761	4,2 %	87	11,4 %	19	50	2,5 %	6,6 %
Vallès Occidental	103 965	4 763	4,6 %	478	10,0 %	351	127	7,4 %	2,7 %
Vallès Oriental	128 513	5 636	4,4 %	604	10,7 %	457	147	8,1 %	2,6 %
Cataluña	700 191	28 406	4,1 %	2 787	9,8 %	1 918	869	6,8 %	3,1 %

⁽¹⁾ La población diana (B) se corresponde con los jóvenes de entre 16 y 24 años que no han acabado la ESO y que están registrados en el paro.



Nota. El número de participantes en los PCPI-S y PCPI-FYAP aquí considerado es ligeramente inferior al que figura en las memorias del SOC. Esto se explica atendiendo a la definición del corte temporal en que se opera el cruzamiento entre las bases de datos del SIPAO y las del SICASS.



4.2 Selección y acceso de los participantes

Una cuestión crucial a la hora de evaluar cualquier programa que tenga por objetivo proporcionar un determinado servicio a una población diana —como es el caso de los PCPI-S y PCPI-FYAP—, consiste en establecer qué factores determinan en la práctica que unas personas accedan a ellos y otras no. Incluso cuando existen criterios de acceso regulados normativamente, resulta fundamental contrastar empíricamente si estos criterios se cumplen, así como detectar otros factores que puedan estar influyendo sobre el proceso de acceso al programa. En el caso que nos ocupa, las posibles discrepancias entre los criterios «teóricos» de acceso al programa y la manera en que estos acaban operando en la práctica pueden tener que ver con: primero, la participación en programas no obligatorios no depende solamente de la voluntad de las administraciones públicas de proporcionárselos a una determinada población diana, sino también de la disposición de los potenciales beneficiarios a participar en ellos; segundo, aunque un programa tenga explicitados criterios de acceso, son los responsables y los trabajadores que lo implementan los que acaban modulando la demanda en la práctica y, por tanto, pueden valorar otros factores además de los que estipula la normativa.

En el caso de los PCPI, la normativa establece que la población diana del programa está constituida por mayores de 16 años hasta un máximo de 21 años, en el caso de los PCPI-FYAP, y de 25 en el de los PCPI-S, que no hayan obtenido el título de la ESO y que estén inscritos en la Oficina de Empleo como demandantes de trabajo (aunque esto último pueden hacerlo después de tomar la decisión de participar en el programa). No define, en cambio, los criterios para priorizar candidatos en caso de que exista un exceso de demanda. ¿A qué tipo de joven están llegando en la práctica los PCPI? ¿Qué características personales influyen en la participación, bien porque predisponen a los jóvenes a querer participar en un PCPI o bien porque los responsables del programa las tienen en cuenta a la hora de seleccionar candidatos?

4.2.1 Similitudes y diferencias entre participantes y no participantes en los PCPI

La **Error! Reference source not found.**⁷ compara las características de los participantes en PCPI-S y PCPI-FYAP, en cada uno de los tres años analizados (2008, 2009 y 2010), con las de los registrados en el SOC, sin el título de la ESO y que no participaron. Las primeras cuatro columnas muestran la distribución de frecuencias de las variables



sociodemográficas para los cuatro grupos de jóvenes siguientes: 1) participantes en los PCPI-S con independencia del año de participación; 2) no participantes en PCPI-S en ninguno de los años considerados; 3) participantes en los PCPI-FYAP con independencia del año de participación; y 4) no participantes en PCPI-FYAP en ninguno de los años considerados. Las otras seis columnas contienen el resultado del test de diferencia de medias: si la diferencia resulta estadísticamente significativa a favor de los participantes (es decir, la característica en cuestión tiene una incidencia superior entre los estudiantes de los PCPI que entre los que no lo son) aparece un signo «+»; si la diferencia resulta estadísticamente significativa a favor de los no participantes aparece un signo «-»; y una celda vacía indica que la diferencia no resulta estadísticamente significativa.

Los principales resultados a destacar son:

- Los participantes en PCPI-S (respecto al resto de jóvenes desempleados del mismo rango de edad y sin la ESO que no participan) presentan:
 1. Una menor proporción de hombres y de inmigrantes extracomunitarios, una mayor proporción de personas de entre 16 y 19 años.
 2. Una mayor frecuencia de jóvenes con baja empleabilidad, sin ningún tipo de experiencia laboral previa y, en caso de tenerla, con un menor número de trimestres trabajados.
 3. Un porcentaje más elevado de desempleados de corta duración (menos de 3 meses).
 4. Un menor dominio del catalán y del inglés.
 5. Una menor flexibilidad a la hora de aceptar un trabajo, ya que es superior el porcentaje de aquellos que solicitan un solo empleo, y también de los que solamente aceptarían trabajar en su misma provincia.
 6. Una mayor proporción de habitantes en municipios de más de 150 000 habitantes, de la provincia de Barcelona y, especialmente, del Baix Llobregat y de Barcelona ciudad.
- En el caso de los PCPI-FYAP, el perfil de los participantes es muy similar al de los participantes en los PCPI-S, con algunas excepciones. Respecto al resto de jóvenes desempleados del mismo rango de edad y sin la ESO que no participan en el programa, los inscritos en los PCPI-FYAP presentan:
 1. Un porcentaje de varones muy superior.



2. Una frecuencia de inmigrantes extracomunitarios más elevada.
3. Un porcentaje de la demarcación de Tarragona más elevado.



Tabla 7: comparación de las características entre participantes y no participantes

	PCPI-S		PCPI-FYAP		PCPI-S			PCPI-FYAP		
	No participantes	Participantes	No participantes	Participantes	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Sexo										
Hombre	63,8 %	60,5 %	64,6 %	93,7 %	-	-		+	+	+
Empleabilidad⁽¹⁾										
Subsidio RAI	0,4 %	0,1 %	0,3 %	0,0 %	-	-		-	-	
Muy baja	2,1 %	0,9 %	1,7 %	0,8 %	-	-			-	
Baja	41,4 %	68,6 %	44,3 %	65,8 %	+	+		+	+	
Media	41,7 %	26,0 %	41,1 %	28,7 %	-	-		-	-	
Alta	14,4 %	4,4 %	12,7 %	4,8 %	-	-		-	-	
Discapacidad	1,1 %	1,6 %	1,2 %	0,6 %	+					-
Nacionalidad										
Español	62,1 %	72,4 %	67,1 %	58,1 %	+	+	+	-	-	
Comunitario	5,8 %	2,1 %	3,7 %	1,8 %	-	-	-	-	-	-
Extracomunitario	32,1 %	25,5 %	29,2 %	40,2 %	-	-	-	+	+	+
Edad										
16-18	21,6 %	88,8 %	38,2 %	89,9 %	+	+	+	+	+	+
19-21	34,7 %	9,3 %	61,8 %	10,1 %	-	-	-	-	-	-
22-24	43,7 %	1,9 %			-	-	-			
Antigüedad en el paro										
0 - 3 meses	62,0 %	79,8 %	65,9 %	87,4 %	+	+	+	+	+	+
4 - 12 meses	31,6 %	18,5 %	29,3 %	11,3 %	-	-	-	-	-	-
>12 meses	6,4 %	1,7 %	4,8 %	1,3 %	-	-	-		-	-



Comparación de las características entre participantes y no participantes (cont.)

	PCPI-S		PCPI-FYAP		PCPI-S			PCPI-FYAP		
	No participantes	Participantes	No participantes	Participantes	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Empleos solicitados										
1	34,6 %	76,6 %	39,9%	78,3%	+	+	+	+	+	+
2	19,3 %	8,7 %	18,0%	8,1%	-	-	-	-	-	-
3	15,6 %	6,1 %	14,6%	5,0%	-	-	-	-	-	-
4	12,1 %	3,4 %	10,9%	3,2%	-	-	-	-	-	-
5	9,1 %	2,7 %	8,4%	3,0%	-	-	-	-	-	-
6	9,3 %	2,6 %	8,2%	2,4%	-	-	-	-	-	-
Población										
<=1 000	1,2 %	1,1 %	1,2%	1,3%						
De 1 001 a 5 000	6,3 %	4,9 %	6,4%	7,3%	-		-			
De 5 001 a 20 000	17,7 %	16,8 %	17,1%	14,9%				-		
De 20 001 a 75 000	29,7 %	23,9 %	29,3%	26,1%	-	-	-	-	-	
De 75 001 a 150 000	18,4 %	17,2 %	18,1%	19,1%	-	-				
< 150 000	26,7 %	36,1 %	27,9%	31,4%	+	+	+	+	+	
Jornada										
Jornada parcial	0,9 %	2,2 %	1,2%	1,2%	+	+	+			
Jornada completa	1,2 %	1,7 %	1,5%	2,0%		+	+		+	
Indiferente	97,9 %	96,1 %	97,2%	96,7%	-	-	-		-	
Lengua										
Catalán	13,5 %	11,0 %	14,0%	7,7%		-	-	-	-	-
Inglés	67,0 %	58,4 %	68,6%	55,2%	-	-	-	-	-	-
Trabajo										
Experiencia previa	70,1 %	10,4 %	56,4%	10,5%	-	-	-	-	-	-
# trim. trabajados previamente	6,58	0,41	4,20	0,34	-	-	-	-	-	-



Comparación de las características entre participantes y no participantes (cont.)

	PCPI-S		PCPI-FYAP		PCPI-S			PCPI-FYAP		
	No participantes	Participantes	No participantes	Participantes	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Provincia										
Barcelona	66,5 %	81,3 %	67,4 %	69,2 %	+	+	+		+	
Gerona	13,6 %	3,8 %	13,2 %	8,1 %	-	-	-	-	-	-
Lérida	6,4 %	2,4 %	5,8 %	5,2 %	-	-	-			
Tarragona	13,6 %	12,6 %	13,5 %	17,5 %				+	+	
Servicio territorial										
Baix Llobregat	19,2 %	22,0 %	19,4 %	17,5 %		+	+			
Barcelona Ciudad	11,7 %	17,2 %	11,9 %	18,3 %	+	+	+	+	+	+
Gerona	12,2 %	3,4 %	11,7 %	6,6 %	-	-	-	-	-	-
Lérida	6,4 %	2,4 %	5,8 %	5,2 %	-	-	-			
Tarragona	11,1 %	10,9 %	11,0 %	12,8 %				+		
Terres de l'Ebre	2,5 %	1,6 %	2,5 %	4,7 %	-	-	-	+	+	
Vallès Occidental	16,1 %	18,5 %	16,7 %	17,1 %		+	+	-		+
Vallès Oriental	19,5 %	23,6 %	19,4 %	16,3 %	+	+	+		-	-
Ámbito demanda										
Dentro de la provincia	88,1 %	92,7 %	88,4 %	88,8 %	+	+	+			

⁽¹⁾ El nivel de empleabilidad es una variable sintética que comprende tres medidas diferentes: antigüedad de la demanda de empleo, ámbito territorial de la búsqueda de empleo y número de empleos solicitados (para obtener más detalles, véase Toharía *et al.*, 2006). El nivel de empleabilidad no se encuentra disponible para el año 2010. Por este motivo, las medias de cada categoría (para participantes y no participantes) se basan en información correspondiente a los años 2008 y 2009.

Nota. «+» indica diferencia positiva entre participantes y no participantes significativa al 5 %. «-» indica diferencia negativa entre participantes y no participantes significativa al 5 %. Una casilla en blanco indica diferencia no significativa al 5 %.



4.2.2 Los determinantes de la participación en los PCPI

Los resultados de la tabla anterior proporcionan una información valiosa sobre las características de los beneficiarios de unos programas y otros, pero están sometidos a una limitación importante: no permiten descartar que las asociaciones detectadas sean espurias, es decir, que haya una tercera variable que explique la relación que se observa entre el hecho de participar en los programas y una determinada característica personal: en el caso del PCPI-FYAP, por ejemplo, la asociación detectada entre ser inmigrante y participar en el programa puede no ser debida a la condición de ser inmigrante en sí misma, sino al hecho de que la mayoría de participantes son hombres y, por otra parte, la mayoría de inmigrantes también lo son. Por este motivo se ha estimado un modelo *logit* que permite calcular de manera simultánea la asociación neta (no mediada por terceras variables) entre cada una de las variables analizadas y el hecho de participar o no en estos dos programas.

Los resultados de los diversos *logits* estimados se muestran en los gráficos 18 y 19, correspondientes al año 2008 (los gráficos correspondientes a 2009 y 2010 se encuentran en el Anexo B). Los valores que aparecen representan el efecto medio que tiene modificar el valor de cada una de las variables sobre la probabilidad de que una persona sea participante. Por ejemplo, si nos fijamos en los determinantes de la participación en el PCPI-S (gráfico 18), un valor de -4,5 de la variable «más de 12 meses en paro» significa que, de media, un joven desempleado de larga duración tiene una probabilidad 4,5 puntos porcentuales más pequeña de participar en un PCPI que otra persona, igual en el resto de características, pero que «lleva menos de tres meses en paro» (categoría de referencia).¹⁰ El color rojo de las barras muestra que el efecto medio es estadísticamente significativo, en oposición al color blanco, que representa efectos medios no significativos.

Los principales resultados a destacar en lo que respecta a la participación en los PCPI-S (**Error! Reference source not found.**18, y gráficos 1 y 3 del Anexo A) son los siguientes:

¹⁰ El efecto medio de cada variable debe entenderse siempre respecto a la categoría de referencia, que es la que no aparece en el gráfico (por ejemplo, el efecto medio de ser *extracomunitario* debe entenderse respecto del hecho de ser *español*, a igualdad del resto de características).



- La probabilidad de participar en este programa disminuye con la edad de los individuos, con la existencia de una experiencia laboral previa y también con el hecho de ser hombre o inmigrante, aunque la magnitud de estos dos últimos efectos es notablemente inferior a la de los dos primeros.
- La probabilidad de participar aumenta 4,4 puntos porcentuales en los jóvenes que demandan un solo tipo de empleo.
- En lo que respecta al efecto de las variables de carácter territorial, todos los jóvenes de fuera de la ciudad de Barcelona tienen, a igualdad en el resto de características, menos probabilidades de participar en un PCPI, especialmente en los municipios correspondientes a los Servicios Territoriales de Gerona y Lérida. Igualmente, a igualdad en el resto de características, los jóvenes que viven en municipios de más de 150 000 habitantes tienen probabilidades más bajas de participar en este tipo de programas que los jóvenes de ciudades menos pobladas e, incluso, de pueblos pequeños (menos de 1 000 habitantes).
- Finalmente, si se comparan los resultados de los diversos años analizados, se constata que la influencia de los diversos factores se ha mostrado muy estable a lo largo del tiempo, con algunas excepciones: por una parte, la influencia de la edad se ha intensificado con el paso del tiempo, de tal manera que los jóvenes de más de 19 años tienen probabilidades más bajas de participación en el año 2010 que en el 2008; por otra, la mayoría de factores territoriales dejan de tener efecto con el paso del tiempo, con las excepciones de los Servicios Territoriales de Gerona y Lérida, lo cual puede interpretarse como un indicio de una tendencia a distribuir más homogéneamente la oferta del programa en el territorio.

En relación con los determinantes de la participación en los PCPI-FYAP (**Error! Reference source not found.**19 y gráficos 2 y 4 del Anexo A), destacan los resultados siguientes:

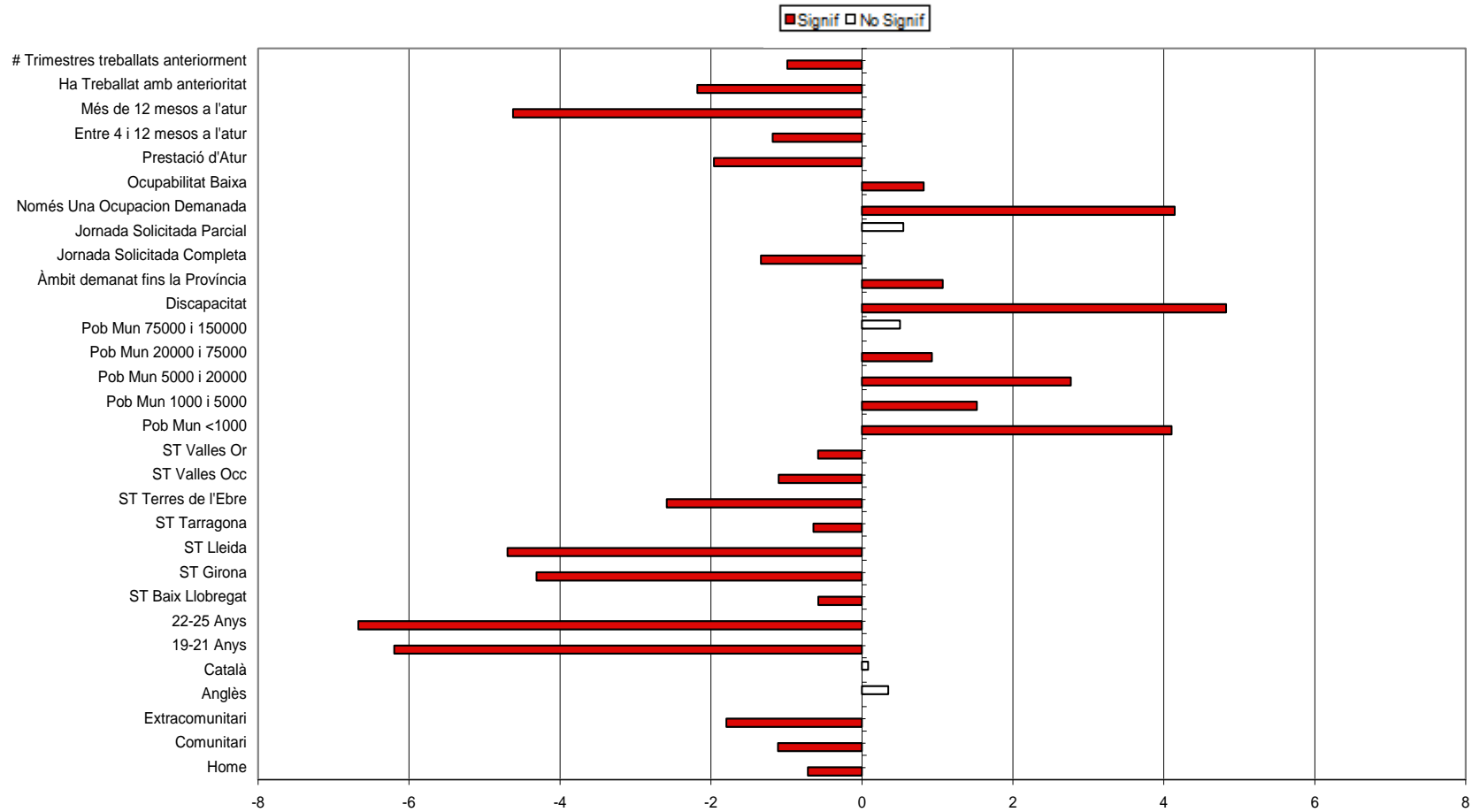
- La edad y la experiencia laboral hacen disminuir la probabilidad de participación, igual que en el caso de los PCPI-S, pero, por el contrario, el hecho de ser hombre aumenta la probabilidad de cursar un PCPI-FYAP. El hecho de ser inmigrante no tiene ningún efecto.
- La influencia negativa de la edad sobre la probabilidad de participación también se intensifica con el paso del tiempo, aunque con una magnitud menor que en el



caso de los PCPI-S. Al contrario, lejos de desaparecer, los efectos de las influencias de los factores territoriales se mantienen constantes con el transcurso de los años, y a la menor probabilidad de los jóvenes residentes en las demarcaciones de Gerona y Lérida, se añade la de los jóvenes del Baix Llobregat.



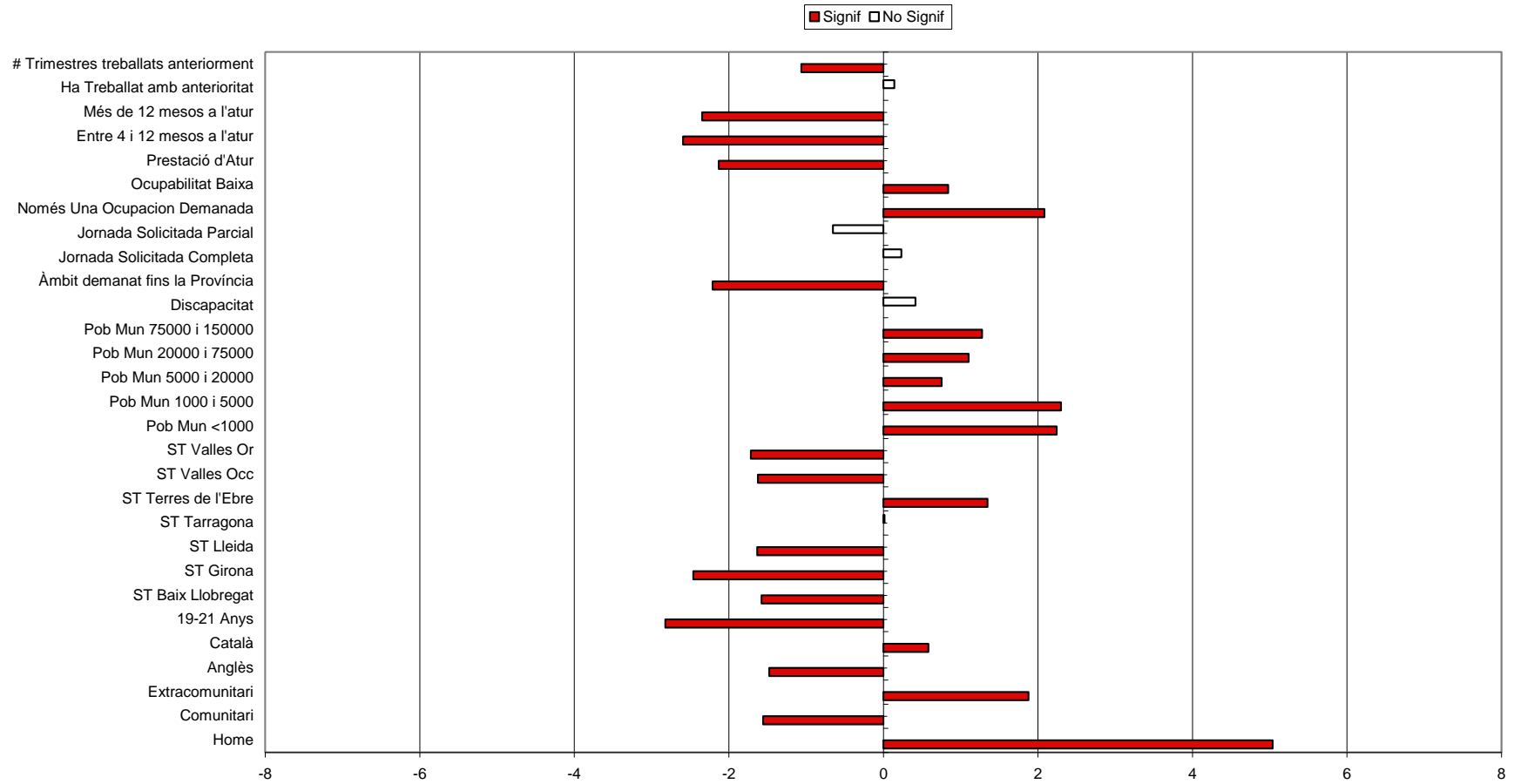
Gráfico 18: determinantes de la participación en los PCPI-S, curso 2008-2009



Nota: Valors en punts percentuals



Gráfico 19: determinantes de la participación en los PCPI-FYAP, curso 2008-2009



Nota: Valors en punts percentuals



4.2.3 Percepciones sobre el acceso a los PCPI

¿Cuál es el motivo de estas diferencias entre participantes y no participantes, y entre los participantes de los PCPI-S y los de los PCPI-FYAP? ¿Hay otros criterios que no aparecen en las bases de datos y que tienen influencia en el acceso a los PCPI?

Referencias generales

En términos generales, las derivaciones a los PCPI suelen realizarse desde los ayuntamientos y, fundamentalmente, desde los mismos centros donde el alumno finaliza la educación obligatoria sin acreditar la ESO. De acuerdo con la opinión de los entrevistados, especialmente de los docentes de los PCPI, las personas encargadas de las derivaciones todavía no tienen muy claro lo que constituye un «perfil adecuado para el PCPI», y muy a menudo el programa es percibido como un «cajón de sastre».

«La tipología de los alumnos que nos llegan es demasiado dispar, ya sea por edad, motivación, responsabilidad o conocimientos previos. Esto complica el aprovechamiento del tiempo.» (C9)

De acuerdo con estos informantes, esto genera un alumnado excesivamente heterogéneo que incluye dos perfiles de alumnos que no deberían ser derivados a los PCPI. En un extremo se encuentran los alumnos sin los mínimos de motivación y preparación previa para poder aprovechar adecuadamente la formación.

«Hay algunos perfiles que entran, pero que no deberían estar en un PCPI, ya que necesitarían una formación previa, como es el caso de algunos chicos con necesidades educativas específicas; chavales con un nivel bajo que no pueden seguir los módulos ordinarios porque no saben leer o escribir lo bastante bien como para seguir los contenidos formativos, o recién llegados que deberían hacer un curso previo de catalán...» (C10)

«Parece que los PCPI tienen que servir para todo, y esto no es así. Hay situaciones a las que el PCPI no llega y deberían valorarse. Con esos alumnos más difíciles fracasamos, no conseguimos que pasen a los CFGM... Así que este programa acaba siendo un cajón de sastre donde cabe de todo el mundo, y sobre todo aquellos que nadie sabe dónde meterlos.» (B2)

En el otro extremo, se atiende a alumnos que tendrían opciones de repetir curso y superar la ESO y son derivados precipitadamente a un PCPI. Nos encontramos entonces con argumentos como:



«Deberían saber: “María es perfil PCPI y Joan no”. Esta labor debería hacerse muy bien. Tienes que llevar al PCPI al chaval que pueda tener éxito en el recurso. Por eso debe hacerse un trabajo previo importante a nivel de coordinadores de la ESO. Lo que no puede ser es que un chico que nunca ha repetido la ESO, le envíen directamente a hacer un PCPI. Antes hay que darle la posibilidad de repetir... sencillamente, porque desde la ESO tendrá más posibilidades.» (B3)

«Se intenta reconducir al colectivo. Esto cuesta bastante. Hablando claro: en lugar de tenerlos en la calle sacando brillo a bancos y farolas, les tenemos unas horas intentando hacerse personas. Este es el resumen de la situación que hay.» (B5)

Los criterios de acceso a los PCPI-FYAP

En el caso de los PCPI-FYAP, el Departamento de Educación estipula unos criterios para puntuar a los candidatos: se realiza una entrevista con cada uno de los interesados y se rellena un cuestionario pautado y estandarizado. Estos cuestionarios pasan a las mesas de escolarización de cada territorio, que hacen de intermediarias entre la oferta y la demanda, y, finalmente se escoge a los candidatos con el beneplácito del centro educativo que los acogerá, que tiene la última palabra. Según expresan los informantes consultados, la selección busca priorizar a los candidatos que padecen situaciones de riesgo de exclusión social, pero que al mismo tiempo expresan motivación suficiente para participar en el PCPI. No obstante, los entrevistados coinciden en señalar que el proceso de selección por parte del Departamento no suele ser muy influyente, ya que los candidatos tienden a descartarse por sí mismos antes del proceso de matrícula, de tal manera que acaban accediendo al PCPI prácticamente todos los candidatos que lo desean:

«En principio suele haber dos solicitudes por plaza; lo que pasa es que después están los que se habían preinscrito pero al final han aprobado la ESO, los que se han apuntado a otra cosa, los que al final no les interesa... y acaban entrando prácticamente todos los que quieren entrar.» (C6)

Igualmente, los entrevistados enfatizan que el perfil propio de los que finalmente se matriculan en los PCPI-FYAP lo conforman jóvenes cuyo fracaso en la ESO concurre con otras circunstancias personales o sociales especiales que les dificultan avanzar en el sistema educativo, aunque, en cualquier caso, tiene que existir un mínimo de motivación:



«Muchos estaban en la calle, tenían problemas de conducta o incluso tienen problemas judiciales. [...] Hablamos de uno o dos chavales que tienen formalmente reconocidas necesidades educativas especiales, pero, de un tipo u otro, necesidades especiales las tienen casi todos. Hay muy pocos que lleguen “limpios”, sin ningún otro problema que no haberse sacado la ESO. Entre estos, valoramos que el joven tenga ganas de aprender, ganas de hacer cosas. Ganas de aprender un oficio, de continuar estudiando.»

«Es un programa que está dirigido a chavales que llevan algún tipo de “mochila”. A una minoría lo que le pasa es que no ha aprovechado la ESO porque ha hecho el burro, pero estos no son un problema, porque son fáciles de reconducir. La mayoría tiene una mochila a la espalda con problemas graves: de comportamiento, familiares... hay chicos que no veas... Para estos últimos, el PCPI es el último recurso que los reengancha porque se adapta mejor a sus circunstancias personales.» (B6)

Este perfil «social» de los participantes de los PCPI-FYAP explica la preponderancia de jóvenes inmigrantes, de entornos urbanos y con un menor conocimiento del catalán (respecto al conjunto de jóvenes sin el título de la ESO del mismo rango de edad registrados en el paro) detectada en el análisis cuantitativo. Este hecho, junto con el tipo de oferta de los PCPI-FYAP, vinculada a oficios tradicionalmente masculinos, permite también explicar la mayor presencia de varones.

Los criterios de financiación de los PCPI-S

En el caso de los PCPI-S, la selección queda, generalmente, en manos del criterio de cada centro que ha recibido una subvención para impartir las clases y, por tanto, los requisitos son más abiertos y dependen de los incentivos y sensibilidad de cada centro. En este caso, la tendencia a buscar «mochilas no excesivamente pesadas» (es decir, escoger a los mejores entre los candidatos) es más evidente.

«Además, desde las entidades se tiende a seleccionar a los alumnos “más fáciles”, con más posibilidades de éxito, los que han llegado más lejos en la ESO, los que no han repetido...» (B3)

Las respuestas de los entrevistados son claras respecto al principal criterio de selección para los PCPI-S. Aparte de la insistencia en el aspecto motivacional, se menciona con frecuencia toda una serie de características asociadas a las probabilidades de éxito de los alumnos elegibles: a) que lleguen directamente de la ESO (que tengan, por tanto, 16 años y no hayan estado demasiado tiempo sin hacer nada); b) que tengan un apoyo claro



por parte de sus padres (una familia predispuesta a ayudar); c) que hayan repetido lo menos posible; d) que no tengan un pasado «conflictivo»; e) que sean del mismo territorio donde se ubica el centro. Aparte de estos criterios, se plantea el argumento de intentar no superar el 25 % de inmigrantes por grupo.

Las estrategias de selección para conseguir identificar estos perfiles son diversas. Es habitual el uso de pruebas de acceso, e incluso se ha mencionado la búsqueda de antecedentes penales de los candidatos en colaboración con la policía municipal. En otros casos, se establecen colaboraciones con los servicios sociales primarios para hacer «diagnósticos sociales» del conjunto de posibles candidatos.

Entre los motivos que empujan a los responsables de los centros subvencionados a seguir esta estrategia de *creaming*, es decir, a seleccionar los perfiles con una mayor probabilidad de éxito, destaca la fórmula de financiación contemplada en la convocatoria de subvenciones. Mientras que en los PCPI-FYAP, el Departamento de Educación paga por la totalidad de los alumnos que comienzan el curso, sin penalizar las bajas, en los centros con PCPI subvencionados se paga únicamente por los alumnos que finalizan la formación (esto es, con una asistencia del 75 % superior), o bien por aquellos que una vez superado el primer 25 % de la acción formativa, causan baja por encontrar un empleo, al margen de cuál haya sido su porcentaje de asistencia. Este aspecto parece influir de manera significativa en la selección de alumnos allá donde existe más demanda que oferta.

«Nosotros cuando faltan los alumnos también lo sufrimos económicamente en primera persona y entonces lo que nos planteamos en el momento de la selección: si algún chico está mal o presenta un problema de salud que le pueda hacer faltar, mejor no cogerlo.» (C3)

«Lo que pasa es que aquí tienes el «hándicap» [de que] si pierdes chavales, no cobras. No sirve de nada explicar las realidades humanas que han hecho que les pierdas.» (C2)

Además, en el año 2011, el retraso que se produjo en la publicación y resolución de la convocatoria de subvenciones parece haber influido sobre los criterios de selección de alumnos. Ante la incertidumbre respecto a la concesión de la subvención, los centros con más demanda tendieron a preseleccionar a los alumnos con mayores posibilidades de pagar el curso en caso de que se denegara la subvención al PCPI:



«También se autodescartan aquellos que no pueden pagar las plazas. Hay, por tanto, una selección “natural” en cierta medida. Hay casos en que ya han comenzado los cursos, pero que todavía no saben si obtendrán la subvención. Esto hace que les hagan pagar, por si acaso, y esto es una mala práctica, ya que influye en el tipo de candidato que se selecciona y va en contra de la igualdad de oportunidades.» (B1)

«Entiendo que los centros no quieren arriesgarse a no recibir finalmente la subvención. Lo que digo es que hay perdedores en este proceso, y son los alumnos con menos recursos.» (B1)

Sin embargo, el criterio de selección de las entidades beneficiarias de subvenciones no parece ser uniforme, y varios entrevistados han expresado criterios similares a los de los PCPI-FYAP para equilibrar la selección entre los alumnos que más necesitan una «segunda» oportunidad y los que tienen más aptitudes para aprovecharla.

«Es una selección muy difícil porque el punto de partida es muy bajo y sabes que el que se quede fuera pierde uno de sus últimos trenes.» (C3)

Más allá de criterios de acceso y financiación...

La diferencia en la estructura de incentivos de los PCPI-S y los PCPI-FYAP no es el único motivo que explica la diferencia en los perfiles de los participantes entre los dos subprogramas. Las especialidades formativas diferentes parecen atraer, igualmente, a alumnos con características diferentes. En este sentido, la oferta de los PCPI-FYAP se concentra más en el sector secundario y en la construcción, frente a los PCPI-S, que se orientan más al sector servicios, lo cual contribuye a explicar la mayor prevalencia de hombres y de inmigrantes entre los participantes de los PCPI-FYAP:

«El FYAP tiene unos perfiles más duros (pintura, electricidad...) y los subvencionados son más blandos (comercio, peluquería, administrativo...). Porque, ¿quién quiere ser pintor? En general, chavales que no conocen el idioma o chavales con una formación muy básica.» (B3)

Finalmente, en cuanto a la mayor proporción de jóvenes de 16 y 17 años en ambos programas, con menor experiencia laboral, menos tiempo registrados en el paro y una menor flexibilidad en cuanto a la búsqueda de empleo, los responsables aducen los mismos motivos. Por una parte, muchas derivaciones se realizan directamente desde los



centros donde el alumno cursaba la ESO y existe, además, una voluntad expresa por parte de los gestores del programa para dar prioridad a los perfiles más jóvenes:

«Oficialmente el límite superior de edad de los PCPI son los 21, pero hay un abismo entre un chaval de 16 y uno de 21. Hace unos días llegó una chica solicitando entrar en el curso. Yo le dije: “Deja tu currículum, y si hay alguna baja, te llamamos”. Pero cuando me dijo que tenía 21 años, le dije: “Bueno, es un poco más difícil que te llamemos, porque si llega alguien con 17, pues mira, pasará por delante”. Los recursos que puede encontrar una persona de 21 años son más diversos, y por tanto hay que priorizar a los más jóvenes.» (C2)

«Respecto al perfil, es muy oportuno y mucho más rentable incorporarlos justo cuando están suspendiendo el curso, no después. Conectamos “en caliente”: ha suspendido, pero continúa. Además hay pocos recursos, y pensamos que para los chicos de más de 18 años hay otras opciones.» (B1)

Por otra parte, la mayoría de jóvenes se registran en el paro expresamente para poder cursar el PCPI, de modo que el tiempo transcurrido en el paro y la motivación para encontrar pronto un trabajo son presumiblemente inferiores a los de los jóvenes no participantes que han decidido por iniciativa propia registrarse en la Oficina de Empleo como demandantes de trabajo.

4.3 Desarrollo organizativo

En este punto hacemos referencia a un conjunto de elementos que ayudan a caracterizar la realidad del despliegue operativo de los PCPI. Todos ellos representan puntos de atención que han emergido como especialmente relevantes en el marco del trabajo de campo cualitativo realizado.

4.3.1 Reconocimiento y valoración

El artículo 5 de la ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación (en adelante, LEC), incluye los PCPI dentro de la categoría de enseñanzas gratuitas y universales, y los incorpora en el marco de la formación regulada, otorgándoles una función de eslabón dentro del sistema educativo (entre el fracaso en la ESO y los CFGM). Hay que decir que los profesores y tutores de los PCPI que hemos entrevistado, así como la mayoría de los técnicos de las administraciones que hemos consultado, tienden a reconocer la pertinencia de los PCPI como recurso específico y adecuado para ofrecer una oportunidad de continuidad en el



sistema educativo o de preparación para el mercado laboral para el importante contingente de alumnos que completa la ESO sin haberse graduado.

«Para mí, los PCPI son absolutamente necesarios. En los años noventa se hablaba del “tronco común”, dando por descontado que todo el mundo tenía que pasar por la misma estructura de estudios, y tener unos conocimientos mínimos. Hoy en día se ha visto que tenemos que dar salida a estos chavales.» (B2)

«Nosotros creemos que es un muy buen recurso, somos unos grandes defensores... Además, es un camino a medida porque en las actividades de formación ocupacional, con gente de 40 a 60 años, no puedes poner a un chaval de 16 con una dinámica personal complicada. Y por otra parte, no le puedes decir que vaya el mercado laboral porque no tiene nada para poder encontrar un trabajo. Necesitan una cosa aparte, y esa cosa es el PCPI.» (B6)

En el caso concreto de los PCPI-S, los entrevistados hacen referencia a las debilidades en la implantación del programa que derivan de lo poco predecibles que son las fechas de inicio de los cursos, pendientes cada año de la publicación y resolución de la convocatoria de subvenciones (la cual se retrasó varias semanas en 2011).

«Este es un recurso que debe normalizarse. Debe ser igual para cualquier chaval, tanto si es un PCPI público como uno subvencionado, porque lo importante es que es un PCPI. Si el hecho de llegar a noviembre sin comenzar las clases se hubiera dado en el bachillerato, tendríamos la televisión aquí desde hace mucho tiempo, pero de los PCPI nadie se entera, solamente los pocos que lo están sufriendo. Si queremos que esto sea una formación regulada normal, tenemos que darle la estructura que le corresponde.» (B3)

«Normalmente, estos PCPI comenzaban unos diez días más tarde que los FYAP o PTT, pero este año todavía no hay convocatoria, mientras que los PCPI de Educación (FYAP y PTT) han comenzado hace ya semanas... hace que empiecen a parecer PCPI de segunda categoría.» (B6)

En conjunto, están en juego las opciones de normalización del programa, algo que depende, entre otras cosas, del margen abierto a la programación de contenidos y a la planificación de necesidades docentes:

«Lo que pasa es que el programa pide seriedad y compromiso a los chavales, cuando el propio programa no predica con el ejemplo a la hora de saber cuál es la oferta formativa.» (C3)

«También nos resulta muy complicado contratar a personal docente para los cursos, ya que publican la resolución muy tarde y no puedes tener a los profesionales docentes en el congelador hasta que salgan cuáles serán los cursos subvencionados. Estamos esperando cuatro meses y, cuando salen,



hay que resolverlo en dos semanas. Esto hace que no podamos estabilizar un equipo docente estable un año tras otro. Para realizar una tarea docente con este colectivo es necesaria una relación muy fluida y fuerte entre las personas del equipo docente. Esto no puede hacerse si tienes que estar cambiando la plantilla en cada convocatoria.» (C3)

4.3.2 Coordinación de subprogramas

Según ha quedado descrito en páginas anteriores, el programa de los PCPI se articula en diferentes subprogramas o modalidades de actuación: PCPI-PTT (el Departamento de Educación gestiona y financia); PCPI-FYAP (el Departamento de Educación gestiona, el SOC financia); PCPI-S (gestión autónoma, el SOC financia); PCPI-NS (gestión autónoma sin financiación pública). Hay que decir, en todo caso, que esta distinción programática obedece a razones más funcionales y orgánicas que sustantivas.

Más concretamente, en el caso de los PCPI-FYAP y PCPI-S, las funciones de gestión, seguimiento y evaluación del programa se encuentran repartidas entre distintas administraciones (Generalitat y administración local), distintos ámbitos de la administración (Educación y Empresa y Empleo), y distintos niveles de la administración de la Generalitat (servicios centrales, servicios territoriales, institutos de secundaria y Oficinas de Empleo). Así, en opinión de nuestros entrevistados, no es extraño que acaben surgiendo complicaciones, más o menos puntuales, en determinados procesos de gestión.

«Nosotros decimos: “Venimos a supervisar la parte subvencionada, que es esta cosa un poco propia de este programa”. Después hacemos el certificado sobre las horas subvencionadas, aunque el alumnado haya hecho muchas más horas que no estaban subvencionadas. Pero yo lo que tengo que hacer es supervisar aquella parte del PCPI que ha sido subvencionada.» (B1)

«Cuando viene un padre, le das la información sesgada, porque tú le das la información del Departamento de Educación. Le dices: “De esto estoy seguro, y esto no lo sé exactamente”. Porque no sabes lo que hará el SOC. Y le dices esto a gente que ya viene muy rebotada del sistema educativo, que está angustiada. Tienes que facilitarles las cosas, tienes que darle toda la información, y esto no es así hoy en día.» (B3)

En el caso concreto de los PCPI-S, la existencia de solapamientos en la gestión parece más evidente, hasta el punto de que buena parte de las personas entrevistadas reclaman el establecimiento de un sistema de «ventanilla única» que centralice gran parte de las



tareas de administración del recurso, principalmente en lo que respecta a la gestión del acceso de los alumnos y de su evaluación.

«La gestión del programa es muy complicada. el Departamento de Empresa y Empleo es un tren. El Departamento de Educación es otro tren en dirección contraria. Y nosotros estamos en medio de los dos. Debería existir una ventanilla única para nosotros, que al fin y al cabo somos proveedores de servicios de un único programa. Ten en cuenta que nosotros tenemos que hacer dos matrículas, dos convocatorias diferentes, dos evaluaciones diferentes, denominamos diferente a la formación, y dos software de gestión diferentes. Hacerlo todo por duplicado es una tarea excesiva...» (C3)

«En principio , Educación pone más énfasis en la parte pedagógica, y asesoran a los centros en este sentido, mientras que el SOC se fija más en que el establecimiento, el personal, etcétera, cumpla la normativa. Pero hay solapamientos: este doble proceso de homologación para poder presentarse a las subvenciones podría ser más fácil.» (B6)

En el contexto crítico que emerge de este conjunto de disfunciones organizativas, una parte importante de los entrevistados ven en el subprograma PCPI-PTT un modelo operativo más coherente y eficiente; coherente también desde un punto de vista sustantivo, dado el posicionamiento de los PCPI como un recurso propio del sistema educativo.

«Llevamos una gestión duplicada, ¿es necesario todo esto? Un ciclo formativo es un itinerario profesional y está llevado totalmente por Educación, a pesar de ser profesionalizador, no lo lleva el SOC. Yo no entiendo esta estructura, me parece que estamos poniendo palos en las ruedas a un colectivo que ya es difícil y con el que hay que agilizar mucho las cosas. Esto sería lo más importante, poner los recursos necesarios y reconducir la gestión solamente en una administración.» (B3)

«Los FYAP y PCPI subvencionados son islas, y los PTT son una red bien comunicada. Si tienen un modelo que funciona [los PTT] ¿por qué no lo copiamos para el resto de PCPI? No pasa nada por copiar lo que funciona bien.» (C10)

«[Pediría] más coordinación pedagógica con el Departamento de Educación, ya que la poca que tenemos es de tipo laboral con el SOC, y ahora nuestro perfil es de chicos que quieren seguir estudiando y reengancharse a los ciclos de grado medio.» (C10) FYAP.

4.3.3 Contenidos formativos y adecuación a las necesidades de la población diana

Una cuestión crucial en la implementación de los PCPI radica en la adaptación de la oferta formativa a la distribución y preferencias de la población diana, así como a la demanda del mercado laboral. Como veremos a continuación, la adaptabilidad sustantiva de la



oferta de los diferentes programas depende en buena medida de la caracterización de sus respectivos procesos de implementación operativa.

En el caso del PCPI-FYAP, por ejemplo, la oferta parece estar muy influida por ciertas dinámicas históricas, siendo la capacidad de adaptación a cambios en la demanda relativamente baja. De acuerdo con los entrevistados, una muestra clara de esta falta de adaptabilidad se encuentra en la poca sensibilidad de su definición de especialidades en la crisis de determinados sectores, como pueda ser el de la construcción.

«En el FYAP hay especialidades que tienen poca salida laboral actualmente, muy relacionadas con la construcción (albañil, mantenimiento, pintura...). En estas especialidades hoy en día cuesta llenar los cursos.» (A5)

«Deberíamos ser un poco más flexibles con la oferta formativa. Nosotros ofrecemos carpintería, aluminio... actividades propias de un sector en crisis.» (C6)

«No sé si en un futuro nos plantearemos implantar nuevas especialidades, pero ahora mismo las especialidades son las que son y tiene que ser así, por la historia de los FYAP.» (A6)

En el caso de los PCPI-S, sus posibilidades de adaptabilidad sustantiva se encuentran condicionadas por la propia estructura de la convocatoria anual de subvenciones. En efecto, las convocatorias parten de una distribución de recursos *ex ante* entre demarcaciones (Barcelona, Gerona, Lérida, Tarragona y Terres de l'Ebre). Las propuestas presentadas son valoradas, en el marco de los servicios territoriales, por parte de comisiones mixtas formadas por personal técnico del SOC y de Educación.

En el plano formal, los criterios de otorgamiento de las subvenciones vigentes son los previstos en el artículo 12 de la orden TRE/371/2010, de 28 de junio. Uno de estos criterios apunta justamente a «la adecuación de las acciones solicitadas a las necesidades del mercado de trabajo en el territorio y la cualificación profesional de los diferentes colectivos destinatarios» (ref.). Junto con este principio, este mismo artículo 12 establece como criterios de relevancia: 1) «Experiencia de la entidad en la ejecución de Programa de garantía social o Programa de cualificación profesional inicial desde 2006 hasta 2010, de algún programa subvencionado o no por el Servicio de Empleo de Cataluña (SOC)»; 2) «Inserción laboral y educativa de los alumnos participantes en la



convocatoria del Programa de cualificación profesional inicial 2009-2010 a los seis meses de la finalización de los cursos».

Pues bien, según la opinión de los técnicos de los servicios territoriales que hemos consultado, a la hora de priorizar las entidades elegibles, la consideración de estos dos últimos criterios —experiencia de la entidad y resultados conseguidos en el curso anterior— acostumbra a tener más peso que la consideración del principio de adecuación de las acciones formativas planificadas a las realidades, necesidades y oportunidades propias del territorio.

Otras cuestiones relativas a la selección de los proyectos de PCPI-S elegibles dificultan también la racionalización de la oferta, la adaptación a las necesidades del mercado laboral y la diversificación por especializaciones. De las entrevistas realizadas extraemos dos ejemplos. En primer lugar, es habitual que una misma entidad solicite financiación para más de un PCPI-S. En estos casos, el procedimiento de selección establece como objeto de valoración el conjunto de la propuesta. Sucede entonces que:

«[...] tienes que conceder la puntuación al conjunto de la propuesta, no a cada PCPI concreto. A veces te encuentras en situaciones que dices que estaría bien que esta entidad hiciera este PCPI, pero no este otro. O que comience solamente con uno, y luego ya veremos, y esto no lo puedes hacer. Esto dificulta mantener una oferta equilibrada.» (B6)

En segundo lugar, se aprecia una cierta tendencia a proponer cursos que requieren menos costes de organización, lo cual limita la definición estratégica del perfil de oferta formativa adecuada para el territorio. En efecto:

«Al final la gente tiende a pedir las que son más fáciles de implantar, que tienen un menor coste de montaje y mantenimiento. El resultado es que nos quedamos con un abanico de pocas especialidades por territorio.» (B5)

La distancia entre diversidad de opciones formativas y necesidades/oportunidades locales que puede acabar resultando de estos procesos —inercias históricas en el caso de los PCPI-FYAP, limitaciones derivadas de la convocatoria de ayudas en el caso de los PCPI-S—, acaba teniendo una especial incidencia en los municipios pequeños. En otras palabras, de acuerdo con varios entrevistados, la diversidad formativa tiende a concentrarse excesivamente en municipios medianos o grandes. Esto genera desigualdades de acceso a la formación de origen territorial.

«Otra cosa es que las especialidades son limitadas, y entonces cuesta mucho que los chavales de ciudades relativamente pequeñas puedan escoger



especialidad. A veces tienes un curso con un perfil muy masculinizado y entonces se quedan todas las chicas fuera, y no tienes ninguna opción para ellas.» (B3)

«[...] intentamos que los cursos no estén tan centralizados. Intentamos acercar lo más posible los recursos a los chavales, en ciudades pequeñas. Si tienen que viajar a otros lugares, los perdemos, porque tienen pocos recursos económicos... incluso los municipios pequeños fidelizan más, porque todo el mundo se conoce, hay un trabajo más cercano. En la gran ciudad la cosa queda más diluida y puede haber más movimiento. Por eso digo que es muy importante que el recurso se acerque lo más posible el territorio.» (B3)

En relación con los PCPI-S, por ejemplo, desde los municipios pequeños se pide que los criterios de la convocatoria de concurrencia competitiva se ajuste de las especificidades territoriales. En este sentido, afirman que los requisitos, sobre todo los relativos al número de horas de prácticas y al número mínimo de alumnos por curso, deberían ser diferentes según el tamaño del municipio.

«A las convocatorias les falta una realidad territorial, no es lo mismo Gerona capital que Ripoll, la población no es la misma y es mucho más difícil llegar al volumen de usuarios mínimo para hacer un curso. Pero la necesidad de disponer de PCPI es la misma.» (C5)

«Un elemento negativo es la exigencia de 200 horas de práctica. Por un lado es excesivo y reduce demasiado la duración del curso, y por otra resulta complicado encontrar 14/15 empresas, sobre todo teniendo en cuenta la situación económica y que esto es un pueblo pequeño rodeado de pueblos pequeños.» (C9)

4.3.4 Dos piezas clave del programa

Nos referimos en este punto a dos elementos que, tanto los documentos programáticos oficiales de los PCPI como las personas entrevistadas, sitúan como elementos fundamentales de su proceso de implementación y de sus oportunidades de impacto: las tutorías y las prácticas laborales.

Tutorías

Según se reconoce en el mismo decreto que regula la implantación y desarrollo de los PCPI (decreto 140/2009 de 8 de septiembre), «la tutoría tiene una importancia crucial. El/la tutor/a es el referente que debe asegurar la atención y el seguimiento individualizado durante el curso, la orientación académica y profesional y el acompañamiento hacia la inserción laboral o formativa. También es el referente en lo que respecta al seguimiento



del proceso formativo del joven a lo largo del programa». En la práctica, tutores, monitores y profesores, en efecto, están de acuerdo en que se trata de un instrumento determinante de las posibilidades de éxito del programa. Y tanto unos como otros acostumbran a indicar la necesidad de que el programa, su diseño y despliegue práctico apunte de forma más clara la figura de las tutorías. Es especialmente recurrente la demanda de: 1) más apoyo a técnicas de resolución de conflictos y adaptadas a personas con necesidades especiales, y 2) según el perfil del alumno, grupos más pequeños. Todo ello contando con el perfil social y la actitud de buena parte de los alumnos atendidos. Por ejemplo:

«Formalmente solamente hay uno que tenga necesidades educativas especiales, pero en la práctica, necesidades especiales tienen casi todos [...]. Necesitan una atención muy personalizada y 15 son demasiados [...]. Mi crítica es que no hay un enfoque hacia las necesidades de recursos pedagógicos del profesorado de PCPI. Nos falta formación en dinámicas de grupo, resolver conflictos en el aula, cómo tratar al alumnado con necesidades especiales o al alumnado conflictivo.» (C7)

«Debería valorarse más el trabajo que se hace de tutoría con los alumnos, es muy importante y depende de la buena voluntad de los profesores y tutores. No está contemplado en los presupuestos y debería estarlo... son colectivos de riesgo y eso no se está contemplando.» (C5)

El apuntalamiento de la figura del tutor parece ciertamente relevante, teniendo presente además que sus funciones, en la práctica, a menudo acaban extendiéndose más allá del estricto marco de aplicación del PCPI.

«A veces llaman a los centros chavales seis meses o un año después de acabado el PCPI, y preguntan qué pueden hacer ahora, y los centros acaban haciéndoles otra tutoría por teléfono. Quizá han terminado el trabajo que estaban haciendo o han dejado los estudios, y tienen la confianza con la persona del centro para pedirle consejo. Y ellos responden: “Pues ve al colegio de formación para adultos... o prepárate la prueba de acceso”.» (A6)

Las prácticas

En efecto, se entiende que el recurso de las prácticas de los alumnos en centros de trabajo es esencial de cara a favorecer el aprendizaje y la movilización de las competencias de perfil profesional trabajadas en los módulos formativos. No obstante, en



la práctica se evidencia que para los centros de formación no siempre es fácil encontrar empresas dispuestas a acoger alumnos en prácticas durante el periodo estipulado (200 horas, concentradas a lo largo de dos o tres meses). En determinadas circunstancias los centros consiguen fidelizar ciertas empresas, especialmente cuando los centros de formación llevan mucho tiempo en funcionamiento y se han establecido relaciones de confianza, pero, en general, los entrevistados refieren una rotación considerable en el stock de empresas que aceptan alumnos de los PCPI en prácticas:

«Los empresarios dicen: “hombre, hemos despedido a mucha gente, ¿cómo quieres que metamos a un chico en prácticas?” No hay trabajo. Los dos últimos años, el tema de prácticas cuesta bastante más.» (B5)

El encaje del alumno en la empresa es muy relevante para mantener la confianza del empresario («Cuando una práctica es negativa, has perdido al empresario» [C5]). En ocasiones, desde los centros de formación llegan a diseñarse estrategias para evitar que los alumnos más conflictivos acaben haciendo esta parte del curso.

«Hacemos una selección muy precisa de los alumnos que enviamos a las empresas y solamente enviamos a aquellos que sabemos que nos responderán y que no nos harán perder una empresa de la bolsa de prácticas. También esperamos a final de curso a hacer las prácticas, cuando los alumnos más conflictivos ya han caído del curso por falta de asistencia.» (C7)

En este sentido, han sido frecuentes las demandas de más apoyo a la Generalitat para encontrar nuevas empresas, por ejemplo, a través del establecimiento de un sistema de incentivos de reconocimiento y/o de tipo económico.

«Una cosa que también hacemos es reconocer la tarea que hacen las empresas que participan en el PCPI y las ponemos en nuestra web. Pero creemos que esto no es suficiente en los tiempos que corren y quizá habría que pensar en formas mejores de reconocer a las empresas, su compromiso social, incluso de manera económica.» (C7)

«A nosotros hoy en día nos cuesta mucho esfuerzo mantener las empresas a nivel local. Son pocas las que repiten en varias convocatorias. Creo que estaría bien que hiciéramos un registro global de las empresas que están en el programa y que se gratificara la antigüedad. Ahora bien, esto no pasa y en cada convocatoria tenemos que volver a buscar la mayoría de puestos de prácticas otra vez.» (C3)



Mientras que en los PCPI-FYAP el Departamento de Educación se encarga de llevar a cabo los convenios de prácticas y el proceso de búsqueda de empresas, en los PCPI-S estas tareas quedan a cargo principalmente de los propios centros formativos, no detectándose referentes claros del SOC o del Departamento de Educación para resolver dificultades en este sentido.

4.4 Resultados percibidos

Según se ha descrito anteriormente, los PCPI, establecidos como recurso específico posicionado en el marco regulado del sistema educativo, tienen como finalidades formales tanto el reingreso en la trayectoria educativa normalizada (a través de la obtención del título de la ESO y de la preparación para las pruebas de acceso a los CFGM) como la cualificación para la inserción laboral inmediata. En este apartado recogemos las percepciones de las personas entrevistadas sobre los resultados que consiguen los PCPI en relación con cada uno de estos puntos de transición. Efectivamente, hay que hablar aquí de «resultados o efectos percibidos» (en tanto en cuanto se reconstruyen testimonios personales), pero en ningún caso de impactos objetivables.

4.4.1 Del PCPI al título de la ESO, mediante la superación del Módulo C

El módulo formativo C está planteado para que, de forma opcional, los alumnos del PCPI tengan la opción de llegar a obtener el título de la ESO. Según hemos descrito con anterioridad, este módulo se cursa en paralelo al resto de módulos obligatorios (A y B) y prácticas laborales, generalmente en colegios de formación para adultos, y tanto de forma presencial como a través de internet.

De acuerdo con la mayoría de los entrevistados, la opción de cursar el módulo C durante el mismo año del PCPI es, en la práctica, poco realista. Según estos testimonios, gran parte de los alumnos que lo han intentado no han obtenido buenos resultados.

«El módulo C se hace en los colegios para adultos, en el instituto no se ofrece esta posibilidad. A ver, yo no recomiendo esta opción. Hay que ser realista. Estos chavales no vienen con hábitos de estudio ni de disciplina de horarios... son absentistas de la ESO... si lo hacen todo a la vez, no durarán ni un mes en el PCPI.» (C8)



Por el contrario, el uso y el éxito del módulo C es más habitual en el año posterior al PCPI, una vez que los alumnos tienen más tiempo y/o han recuperado cierta confianza respecto a sus capacidades para los estudios.

Como apunte final, hay que decir que algunos entrevistados señalan que los colegios para adultos tienen un formato y estructura de formación tradicional muy parecido a la ESO, al menos en las clases presenciales, que no tiene mucha aceptación por parte de los alumnos del perfil del PCPI.

«Con los colegios para adultos ha sido un fracaso. El calzador del módulo C no funciona. Son chicos que necesitan un acompañamiento muy personalizado, no les va bien un colegio para adultos.» (C2)

«Estos chavales no acaban de encajar en el colegio para adultos, no funcionan con el método tradicional de clase magistral. Hacemos auténticas filigranas para llegar a ellos, para que atiendan, para que lo encuentren interesante. Entonces sí que puedes tener resultados, si no, no. Al colegio para adultos se apuntan algunos, pero muchos lo dejan.» (C8)

4.4.2 Del PCPI a los CFGM

De acuerdo con las personas entrevistadas, buena parte de las tareas y esfuerzos que se realizan desde los PCPI están dirigidas a conseguir que el alumno se prepare, se presente y supere las pruebas de acceso a los ciclos formativos de grado medio. Los esfuerzos del tercer trimestre en los PCPI están básicamente dedicados a este objetivo, según explican los profesores de los centros. Esta es, por tanto, la apuesta práctica principal de los PCPI:

«La mayoría de los alumnos se reconducen. Reconducir no quiere decir que se inserten laboralmente, sino que vuelven a engancharse al sistema educativo.» (C3)

Según ellos mismos expresan, los alumnos que hacen las pruebas de acceso de los ciclos formativos han entendido que la formación a medio plazo es el mecanismo más efectivo para encontrar trabajo y emanciparse. En algunos casos, ya han comenzado el PCPI concienciados sobre la necesidad de seguir adelante con los estudios:

«Me decían: “El grado medio es más que la ESO” y entonces pensé que me iría mejor para trabajar.» (D2)

«Yo tenía metido en la cabeza que para poder trabajar tenía que sacarme esto. El PCPI era para concienciarnos del grado medio, pero lo que yo tenía que



hacer era sacarme el grado medio. La idea desde el principio era entrar en el grado medio.» (D2)

Algunos de los profesores y tutores entrevistados valoran positivamente el posible tránsito de los alumnos de los PCPI hacia la formación profesional de grado medio, sobre todo en tanto que se observan unas líneas claras de continuidad entre las dos ofertas formativas (en cuanto a la estructura de contenidos y las metodologías didácticas).

«En general lo consiguen. El año pasado la persona que ganó el premio extraordinario que otorga la Escola del Treball venía de un PCPI, es nuestro mayor orgullo. Pero en general lo consiguen casi todos. No lo dejan en mayor proporción que el resto, y de hecho están un poco mejor preparados para las especificidades del ciclo formativo que los que vienen de la ESO, especialmente en la parte práctica.» (C6)

4.4.3 Del PCPI al trabajo

Aunque los esfuerzos se dirigen a favorecer la continuidad formativa, no todos los graduados de los PCPI escogen esta opción. De hecho, de acuerdo con las personas entrevistadas, la opción de seguimiento de un itinerario formativo se ha hecho fuerte sobre todo en los últimos años, a consecuencia del descenso de demanda del mercado laboral.

«A un 50 % les cuesta un poco cambiar el chip para volver a la formación, y a otros no les cuesta nada. Con la crisis económica las preferencias de los chavales han cambiado mucho, están más dispuestos a volver al sistema educativo.» (C5)

No obstante, algunos alumnos continúan orientándose directamente hacia el mercado laboral. Las estrategias de los centros formadores, en estos casos, se concentran en ofrecer un apoyo mínimo para la búsqueda de trabajo.

4.4.4 El abandono del PCPI

Según los entrevistados, la mayoría de alumnos que comienzan un PCPI consiguen superarlo. Las expulsiones no son frecuentes y se deben, en la mayoría de casos, a comportamientos muy graves (violencia, delitos, drogas...) o a la falta de cumplimiento del número mínimo de asistencias para poder acreditar los cursos.



«No hay mucha matrícula viva. Tienen mucha mano izquierda para intentar que no abandone. Hay un esfuerzo por parte de las entidades.» (B4)

En lo que respecta a las razones que pueden explicar los casos de abandono, las personas entrevistadas mencionan varias de distinta índole. Las más frecuentes referenciadas han sido:

- Condiciones que concurren en los casos de alumnos con problemas personales, familiares o sociales graves:

«El perfil de los chavales que quedan descolgados suele tener problemáticas sociales detrás, a veces graves, como las asociadas con la justicia o con familias muy desestructuradas.» (C5)

«No tiene nada que ver con las capacidades cognitivas, hay chicos con capacidades cognitivas muy bajas y que, en cambio, tienen el apoyo de los padres. Estos pueden conseguirlo. Por el contrario, hay chicos con capacidades cognitivas importantes, pero con un entorno social y familiar muy malo. A estos les resulta mucho más difícil.» (C5)

- Falta de disposiciones y actitudes escolares adecuadas, individuales y/o colectivas, que conducen a problemas de adaptación y de seguimiento de los cursos:

«Un chaval que llega la mitad del curso y todavía no has conseguido que llegue a tiempo o que siga mínimamente las pautas que se le ponen, le has perdido, este chico no llegará a las prácticas, y si llega, las dejará.» (C2)

«Del profesorado no me puedo quejar, eran todos súper simpáticos. En cambio, el grupo de alumnos era devastador. Había mucha gente muy follonera... Algunos asistían a las clases, otros no. Pero a toda esa gente la echaron. Y entonces se quedaron 4 o 5 alumnos y ya no cogieron más. Creo que el problema eran los alumnos de la clase, no eran apropiados para esa clase, la liaban.» (D4)

- Priorización de estrategias claramente laborales, que no valoran la formación:

«Se da más entre familias inmigrantes, pero no solamente. Son familias con un nivel cultural muy pobre, más desestructuradas, que no se plantean otra cosa que la hija o el hijo trabajen; porque si no encuentran trabajo, se quedan todos colgados... son temas ya de servicios sociales.» (C2)

«La idea cuando entré era aprender un oficio. Quería trabajar directamente, hacer prácticas y ponerme a trabajar, pero no llegué a eso, lo dejé antes. Era el cansancio habitual. Iba de ocho a dos al PCPI y de tres y media a ocho y media en el colegio de adultos. Era de un lado a otro, y llegó un momento en que reventé.» (D4)

- Superación de las pruebas de acceso a los CFGM, antes de acabar el PCPI.



«Las pruebas de acceso a los ciclos formativos se hacen en mayo, cuando todavía no se ha acabado el PCPI. Por tanto, esto provoca que algunos alumnos que hacen las pruebas y las aprueban, dejen el curso en el último momento. Pero si después no acaban el ciclo formativo se quedan sin ningún título.» (B2)

- Organización de los cursos en horario de tarde.

«Cada vez estoy más convencido de que los cursos por las tardes no tienen éxito, es una de las causas de que no funcionen. Debe ser horario escolar porque si empiezas a las tres y media, acabas muy tarde (hacia las nueve), y puede haber dificultades de desplazamientos. Es un problema de espacios, no hay aulas por las mañanas y siempre se han hecho por la tarde.» (B5)

El caso es que, por una causa o por otra, se produce el abandono. La mayoría de personas entrevistadas se refiere al riesgo que esto supone para un perfil de jóvenes con un rango de oportunidades educativas y laborales ya limitado; más allá de los PCPI son bien pocas las opciones de cualificación o activación que quedan disponibles.

«Otro problema es que somos el último recurso: si a un chico no le gusta, ves que lo quiere dejar... puedes hablar con él, intentar motivarlo, animarlo, pero si finalmente se va, no hay nada más para él. En teoría podría ir a un colegio para adultos, y sacarse la ESO, pero la formación de adultos regulada no suele ser una opción realista para este perfil de joven.» (C6)

A este respecto, y con la vista puesta en disminuir el número de abandonos, algunos informantes plantearon la conveniencia de ampliar la duración de los PCPI a dos años, principalmente considerando los perfiles de alumnos a los que les resulta más difícil la adaptación:

«La mayoría de jóvenes pueden trabajar todo lo que hay que trabajar en un PCPI en un año, pero hay otros que no, que necesitarían dos. Porque no es un problema de conceptos, sino de madurez. El día 2 de mayo, cuando comienzan las prácticas, que son 200 horas, algunos chicos todavía no están preparados.» (C2)

«Es que ni siquiera por nuestra parte ha existido una conciencia de itinerario formativo hasta hace poco. Es muy bonito y muy buena idea, pero a veces, con lo que tienes delante, piensas: “¡Un momento! ¿Cómo pretendemos que estos chavales sean capaces de expresarse oralmente y por escrito, y que todo lo que no han conseguido hacer en cuatro años lo consigamos aquí en uno?” Hay que comenzar por el principio, y posiblemente estos cursos deberían tener dos años si el objetivo es que vuelvan al sistema educativo. Si los dejas en los CFGM, algunos se frustran porque no están preparados. Hay chavales que se han despistado en un momento dado, y pueden retomar el itinerario, pero para muchos otros no, necesitan más tiempo.» (C8)



4.4.5 Ruptura en las transiciones

Nos referimos aquí al alcance de las discontinuidades que se producen en aquellos tránsitos donde se ven implicados los PCPI, a la manera en que estas son percibidas por parte de las personas entrevistadas.

- i) Al salir de la ESO, si el alumno no accede a un PCPI. El perfil de los alumnos que entran en los PCPI es cada vez más joven, entre 16 y 17 años aproximadamente, tanto porque los encargados de derivar a los candidatos son a menudo los propios centros de la ESO, como por las preferencias de selección de las entidades que ofrecen los PCPI. Existe, sin embargo, un perfil de chavales de más edad para los que es mucho más difícil entrar en un PCPI, y que no disponen de un mecanismo alternativo eficaz.

«Habría que hacer una orientación tutelada con estos perfiles de chavales un poco mayores. Poder decirles: “Haz esto y luego esto otro y, entremedias, ven y te controlaré si te has presentado a la prueba de acceso”. Esto es lo que necesitamos para este grupo.» (B1)

- ii) El alumno termina el PCPI, pero no encuentra trabajo ni entra en un CFGM. El colectivo que se plantea una estrategia principalmente orientada hacia el empleo, en caso de no encontrar trabajo una vez terminado el PCPI, tiende a orientarse hacia la realización de cursos de formación ocupacional de corta duración, según refieren sus antiguos tutores (a quienes los exalumnos visitan de vez en cuando para que les ayuden a orientar su futuro).

«El porcentaje que no entra en los CFGM está buscando trabajo y haciendo algún curso de Barcelona Activa.» (C1)

«El resto, los que no consiguen ni una cosa ni otra, pero acaban el curso, acaban siendo “cursistas”. Hacen cursos cortos. Algunos están mucho tiempo sin hacer nada.» (C8)

A veces se trata de jóvenes con situaciones familiares o comunitarias muy desfavorables, que se sienten apoyados mientras hacen el PCPI, pero que no acaban de encontrar un espacio de continuidad una vez terminado el programa.

«Hay situaciones personales y familiares muy complicadas, y entornos incluso de delincuencia. A estos chicos, por muchas capacidades que tengan, les resulta muy difícil salir de aquí. Mientras hacen el curso, ven cosas, se sienten capaces, pero su realidad es otra. Nosotros conseguimos que se lo crean, pero el entorno pesa mucho, muchísimo. Si hubiera la misma dinámica de



seguimiento individualizado en los ciclos formativos, quizá conseguiríamos más con este perfil de chaval, pero ahora mismo no se puede hacer milagros.» (C8)

En algunos casos muy concretos la condición de extranjero sin permiso de trabajo es la barrera que no permite acceder a la contratación laboral, a pesar de haber completado el PCPI.

«Otra cosa que nos hemos encontrado es que un chaval extranjero hizo prácticas y el empresario lo quería contratar. Pero el chico tenía residencia y no permiso de trabajo. Finalmente, después de preguntar a la Generalitat, le dijeron que no se podía resolver el tema y que este chico no podía ser contratado.» (B4) OTG

iii) El alumno, gracias al PCPI, supera las pruebas de acceso al CFGM, pero no llega a matricularse en ningún ciclo. Esta situación se produce sobre todo por las restricciones en la oferta de CFGM y, más específicamente, cuando el alumno no encuentra plaza en los cursos de la especialidad que desea.

«Tenemos el problema de los que conseguimos motivar y que quieren seguir haciendo un grado medio. Nosotros nos pasamos tres meses preparando la prueba de acceso, a nivel de contenidos, psicológico y motivacional. Y la mayoría de los chavales la superan y lo viven como una prueba de superación personal. Pero claro, entonces se matriculan en un grado medio en un instituto público y les dicen que no tienen plaza porque hay un exceso de demanda. Y la mayoría son de familias modestas que no pueden pagarse un colegio concertado.» (C3)

4.4.6 Otros resultados percibidos, más allá de las transiciones: disposiciones personales y aprendizajes sociales

En efecto, los profesionales del PCPI, y los propios alumnos, suelen destacar que los resultados de los PCPI alcanzan dimensiones sociales y de desarrollo personal más allá de la reintegración al sistema educativo o de la participación laboral. Entre estas dimensiones, destacan las mejoras en las actitudes, comportamientos, autoestima y madurez de los jóvenes; el bienestar de sus familias y el apoyo a la inclusión social para algunos alumnos recién llegados.

«El otro día iba a un instituto y el profesor nos explicaba que una madre le decía: “Mi hija no se levantaba para ir al instituto, y ahora se levanta cada día a tiempo”. O: “Mi hija nunca había estado en una biblioteca y ahora se pasa dos horas allí”. Son estas cosas las que son muy complicadas de medir. Si se hiciera una foto al inicio del curso y otra al final verías el cambio reflejado en su cara, la manera de vestir, en todo. Este es el éxito para mí. Es un resultado



más de progreso personal, seguridad en ellos mismos y de saber gestionar los recursos que tienen alrededor.» (A5)

«Ves cambios en las personas muy grandes. [...] Los chavales, cuando empiezan a hacer prácticas hacia abril, hacen un cambio muy positivo. Lo ven muy bien, se ven capaces, se creen importantes. Se refuerza mucho el hecho de tomar conciencia de su responsabilidad y la importancia de la autonomía. Están más motivados cuando acaban el curso porque tienen más autoconfianza.» (C8)



5. Conclusiones y recomendaciones

Organización, gestión y financiación

- Las principales modalidades de PCPI, que incluyen los PCPI-Subvencionados (PCPI-S), los PCPI-FYAP y PCPI-PTT, no solo comparten formalmente la consideración de enseñanza regulada desde la aprobación de la LEC, sino que los agentes que los ejecutan describen los objetivos estratégicos de forma claramente coincidente.
- Sin embargo, por razones de diversa índole, las tres tipologías de programas se organizan, gestionan y financian mediante mecanismos muy distintos. Estas diferencias —al menos en el caso de los PCPI-S y los PCPI-FYAP, que son los programas tratados en esta evaluación—, tienen consecuencias sustantivas: afectan al grado de cobertura territorial que ofrecen unos y otros, a la selección de participantes, al momento de inicio de las actividades, etc.

Recomendaciones

- **Repensar la estructura global del PCPI y valorar la conveniencia de continuar ofreciendo un mismo programa con tres tipos de configuraciones alternativas.**
- **Sería necesario tender a fusionar la gestión y la financiación de los PCPI en un único programa, con la participación de los agentes que sean menester (soc, Departamento de Educación y corporaciones locales). Este nuevo programa podría orientarse en la dirección que apuntan las conclusiones y recomendaciones que siguen.**

La cobertura de los programas

- La denominada *cobertura de un programa* admite dos niveles de análisis igualmente importantes. Por una parte, la cobertura poblacional tiene que ver con el porcentaje que representa, para el conjunto de Cataluña, la población atendida por el programa respecto a la población diana que, en el caso de los PCPI-S y PCPI-FYAP, incluye a todos los jóvenes desempleados sin el título de la ESO. En este sentido, la cobertura



poblacional de los PCPI-S se sitúa, según el año, entre el 4,5 y el 5 %, y entre el 2 y el 3 % en el caso de los PCPI-FYAP.

- La existencia de estos desequilibrios territoriales, observados tanto en los PCPI-S como en los PCPI-FYAP, tiene que ver con el papel que desempeñan en el proceso los denominados *factores de oferta*. En lo que respecta a los PCPI-FYAP, según declararon algunos de los entrevistados, el mapa actual de coberturas refleja con mucha fidelidad el despliegue territorial que tenían los antiguos PGS, ya que muchos de ellos fueron reconvertidos en PCPI-FYAP. A su vez, en lo que atañe a los PCPI-S, el despliegue territorial de los programas consta de una primera fase en la que el SOC valora indicadores territoriales de potencial necesidad (porcentaje de personas sin el título de la ESO), pero el reparto final viene determinado fundamentalmente por la selección de los proyectos presentados de acuerdo con su calidad. Así pues, ya sea por inercia histórica (PCPI-FYAP) o por el mayor peso que se otorga a la calidad de los proyectos (PCPI-S), las variables de oferta acaban dominando sobre las variables de necesidad, a la vista de los resultados obtenidos en las coberturas municipales de ambos programas.

Recomendaciones

- **Deberá planificarse la oferta conjunta de PCPI-S, PCPI-FYAP y PCPI-PTT mediante un procedimiento que permita generar coberturas territoriales más equilibradas que las actuales. Sin embargo, es una cuestión abierta a discusión el establecimiento de cuál debe ser la unidad territorial relevante, la cual podría variar en función del tamaño municipal.**
- **Esta planificación territorial sensible a los factores de necesidad exige, sin embargo, el desarrollo de un sistema de información municipal que contenga, entre otras, las tasas de desempleo juvenil y de fracaso escolar. A tal efecto, bastaría con vincular el Padrón Municipal con las bases de datos del Departamento de Empresa y Empleo (SICASS, Base de Datos de Inserción del SOC y Registros de la SS) y del Departamento de Educación, algo que técnicamente no implica grandes dificultades.**
- **Finalmente, proponemos eliminar el mecanismo de concurrencia competitiva que se utiliza actualmente en el caso de los PCPI-S y**



sustituirlo por el establecimiento de convenios con centros previamente acreditados. Esta nueva modalidad permitiría preservar la calidad de la oferta, evitando los efectos negativos que genera el sistema actual sobre el equilibrio territorial. De hecho, este proceso de acreditación *ex ante* y la regulación de la actividad mediante convenios podría realizarse mediante un procedimiento único que rigiera tanto para los centros educativos (PCPI-FYAP) como para los centros formativos (PCPI-S).

Selección de participantes

- Cuando hablamos del proceso de selección de los participantes no nos estamos refiriendo a los criterios de acceso a los programas, los cuales obviamente se cumplen porque así lo estipula la normativa, sino a todo lo que influye sobre quién acaba participando y quién no, como pueda ser la predisposición de los propios jóvenes, los criterios de los responsables del curso, etc. En este sentido, según ha puesto de relieve tanto el análisis cualitativo como el cuantitativo, parecen existir indicios de un cierto «descremado» de la demanda (*creaming*) por parte de los centros que imparten PCPI-S. Así, según algunos de los entrevistados, cuando estos centros realizan la selección, tienen en cuenta aspectos tales como el centro educativo de origen, el hecho de ser inmigrante, etc. El análisis cuantitativo, por su parte, corrobora una de las explicaciones que los entrevistados mencionan para explicar este «descremado»: el intento de maximizar los ingresos por parte de los centros, ya que la financiación que reciben depende del número de alumnos que acaban completando el curso. En concreto, las tasas de abandono de los PCPI-S son 20 puntos porcentuales inferiores a las de los PCPI-FYAP, donde la financiación depende del volumen de la matrícula inicial, por lo que es necesario pensar que, efectivamente, hay un cierto descremado por parte de los centros que imparten PCPI-S.
- No obstante, a pesar de tener efectos cuestionables en cuanto a la equidad, este presunto descremado puede aportar ventajas desde el punto de vista de la eficiencia, ya que solo los alumnos con una cierta probabilidad de acabar el curso lo acaban haciendo.



Recomendaciones

- El gran reto pasa por diseñar un esquema de incentivos que permita conciliar equidad y eficiencia: por una parte, que todas las personas que reúnan los requisitos de entrada participen en el programa y, por otra parte, maximizar la probabilidad de que los alumnos participantes completen el curso. En este sentido, recomendamos estudiar el desarrollo de un esquema que remunere a los centros de acuerdo con el perfil del alumnado atendido, otorgando más financiación para los alumnos más «complicados», e introducir simultáneamente un sistema de bonus *ex post* vinculado al grado de éxito conseguido por los centros (vuelta al sistema educativo y/o inserción laboral). El esquema no tendría por qué aplicarse solamente a los PCPI-S, también podría extenderse a los PCPI-FYAP y a los PCPI-PTT, en la línea de lo sugerido al principio sobre la creación de un programa único.

Efectividad de los programas

- Un primer aspecto a destacar es que tanto los PCPI-S como los PCPI-FYAP son efectivos fomentando el retorno al sistema educativo. Así pues, tanto en lo que respecta a la ESO como a los CFGM, los dos programas consiguen impactos positivos en términos de matriculación. Sin embargo, la traslación de esta mayor matriculación en mayores tasas de graduación solamente se produce en el caso de la ESO, y de forma más intensa entre los que participan en PCPI-FYAP; los impactos son, en cambio, inexistentes en lo que respecta a la obtención de un título en algún CFGM. En definitiva, parece que las medidas de incentivación al retorno educativo que ambos programas ofrecían, como pueda ser el módulo C para la ESO o la flexibilización de las pruebas de acceso en el caso de los CFGM, acaban resultando efectivas. Pero en términos de éxito real, una vez desaparecen los incentivos, la mayoría de jóvenes que retoma los estudios no son capaces de graduarse.
- En cualquier caso, hay que decir que existen diferencias importantes entre los dos programas analizados. Por una parte, los PCPI-FYAP parecen tener más éxito a la hora de fomentar el retorno al sistema educativo para completar la ESO, mientras que los



PCPI-S tienen impactos superiores en lo que respecta a la matriculación en CFGM. Es probable que esta situación tenga que ver con el hecho de que los IES son los encargados de proporcionar los PCPI-FYAP, lo cual probablemente asegure un tránsito más fluido hacia la obtención de la ESO, mientras que a los centros formativos proveedores de PCPI-S les resulta más natural apostar por los CFGM. Por otra parte, otro aspecto a destacar es la diferencia que existe entre los impactos educativos para los jóvenes que iniciaron el programa y los que efectivamente lo acaban, que es especialmente acusada en el caso de los PCPI-FYAP. Así, con este último programa, los impactos sobre las tasas de matriculación y graduación de la ESO se duplican cuando consideramos únicamente a los jóvenes que completaron todo el programa. A este respecto, la explicación más plausible podría ser el elevado abandono que se produce en los PCPI-FYAP (superior al 40 %), fruto de un proceso de selección de los participantes que es mucho más laxa que en el caso de los PCPI-S. Por este mismo motivo, en la medida en que los candidatos menos motivados son descartados antes de comenzar el programa, las discrepancias entre los impactos sobre los participantes iniciales y finales son mucho menos acusadas en el caso de los PCPI-S.

- Por otra parte, en lo que respecta a los *outcomes* laborales, los resultados muestran que ambos programas resultan inefectivos cuando consideramos el conjunto de participantes iniciales, pero que, en cambio, aparecen efectos positivos unos dos años después de acabados los programas cuando consideramos únicamente aquellos jóvenes que los completaron íntegramente. De nuevo, esta pauta es más acentuada en el caso de los PCPI-FYAP, lo cual corrobora que el proceso de «selección» en el caso de este programa se produce por «abandono», y que los que lo completan ven mejorar tanto sus *outcomes* laborales como educativos.
- Finalmente, tanto para los PCPI-S como para los PCPI-FYAP, el análisis desagregado de los impactos manifiesta que los impactos educativos positivos que se observan se concentran en los jóvenes de entre 16 y 18 años, ya que para el resto de grupos de edad considerados los efectos son nulos o, incluso, negativos. De hecho, en el caso de los PCPI-S, esta pauta también se observa para los *outcomes* laborales, ya que los (modestos) impactos positivos que se detectan solamente se producen entre los participantes más jóvenes.

Perspectivas de futuro: experimentar y evaluar



- En los apartados anteriores hemos sugerido algunos cambios en la configuración de los PCPI-S y PCPI-FYAP que pueden contribuir a mejorar el funcionamiento de este tipo de programas, tales como la planificación de la oferta basada en necesidades o el establecimiento de convenios con los centros proveedores que incorporen sistemas de financiación que eviten el descramado de la demanda y estimulen la obtención de buenos resultados. Asimismo, tal y como revela la experiencia comparada, hay algunos ejemplos de programas orientados a jóvenes desempleados con baja formación que han resultado muy efectivos a la hora de facilitar su inserción laboral.
- Sin embargo, para saber a ciencia cierta si algunos de estos programas nuevos o los posibles rediseños de los existentes resultan efectivos, lo mejor que podemos hacer es llevar a cabo evaluaciones de impacto de cada uno de ellos. En este sentido, habría que tener en cuenta los elementos siguientes:

Recomendaciones

- **Introducir la evaluación desde el inicio del diseño de las innovaciones y dotarlas de un carácter prospectivo.** Las evaluaciones que aportan pruebas más rigurosas sobre los impactos de una política acostumbra a ser aquellas que se planifican *ex ante*, es decir, antes de que se implemente la nueva política.
- **Optar por pruebas piloto con carácter experimental.** El diseño más robusto para evaluar el impacto de una política es realizar un experimento donde se aleatorice quién recibe y quién no recibe la intervención que se esté evaluando. La idea de recurrir a experiencias piloto no resulta ajena a la realidad de nuestro país. Sí sería una gran novedad, sin embargo, escoger los territorios que participarán en el piloto siguiendo un criterio aleatorio. Asimismo, en todos los casos en los que el número de individuos que solicitan participar en el programa es superior al de plazas disponibles —algo muy habitual en el caso de las PAE—, la aleatorización de la participación resulta un mecanismo éticamente incuestionable que, además, facilita el llevar a cabo una evaluación realmente rigurosa de impacto del programa piloto en cuestión.



6. Bibliografía

Becker, Sascha O, and Marco Caliendo. 2007. "Mhbounds-sensitivity Analysis for Average Treatment Effects". IZA discussion paper 2542. <http://ftp.iza.org/dp2542.pdf>.

Casado, D. i F Todeschini. 2013. *Avaluar l'impacte de les polítiques actives d'ocupació*. Barcelona: Ivàlua. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 10).

Caliendo, M., S. Künn and R. Schmidl (2011). Fighting youth unemployment: The effects of active labor market policies. IZA Discussion Paper 6222.

Card, D., Ibarrran, P., & Villa, J. (2011). Building and evaluation component for active labour market programs: a practitioner's guide. IZA. Retrieved from <http://goo.gl/yR1VM>

Vera, M. 2011. "Un Passeig Per Les Tècniques D'avaluació D'impacte." *Avaluació Per Al Bon Govern*. <http://www.avaluacio.cat/un-passeig-per-les-tecniques-davaluacio-dimpacte/>.