

“La evaluación de programas de inserción sociolaboral en la práctica”.

Andrés Cernadas Ramos

cernadas@usc.es

Universidad de Santiago de Compostela

Yago Ricoy Martínez

yago@proxectos.net

Proxectos, Consultoría e Formación, S.L.

Resumen

El presente trabajo se centra en la evaluación de programas de inserción sociolaboral cofinanciados por el FSE. A lo largo del estudio se analizan las dificultades del proceso evaluativo, los problemas éticos y metodológicos, así como la veracidad y suficiencia de la información. A la vez, se proponen algunas soluciones orientadas a valorizar los *outputs* del proceso evaluativo con el fin de incrementar su credibilidad e implementación.

Palabras clave: *evaluación, metodología evaluativa, inserción sociolaboral.*

1. INTRODUCCIÓN

Día a día, la evaluación de políticas públicas va creándose y ocupando un espacio propio y autónomo dentro de las ciencias sociales en general y del *policy analysis* en particular. Ello se pone de manifiesto tanto en las nuevas publicaciones que están apareciendo en nuestro país y los muchos trabajos y experiencias que se están desarrollando; como por otro tipo de actuaciones como son la reciente creación de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas (SEE), la celebración en Sevilla de la V Conferencia Bienal de la Sociedad Europea de Evaluación o la EuroConferencia sobre *La evaluación de políticas territoriales*, celebrada en Barcelona en el 2002, la puesta en marcha de cursos de postgrado sobre esta materia, la constitución de un grupo de trabajo en el VI Congreso de Ciencia Política y de la Administración, en el que se han tratado las diferentes problemáticas relacionadas de una u otra forma con a la evaluación de políticas públicas o la celebración de esta III Conferencia de la SEE; ponen de manifiesto la importancia de la evaluación como herramienta de gestión y gobernanza.

La evaluación de políticas deviene cada día más necesaria y más relevante para los diferentes actores implicados en las políticas y los programas de intervención pública, bien sea por lo que la evaluación puede aportar a la mejora de la gestión e implementación de programas, por la transparencia que inyecta a los procesos, por su contribución a un uso más eficiente de los recursos públicos o por el *plus* de legitimación que aporta a los responsables de la toma de decisiones.

2. LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Muchas veces, las políticas públicas persiguen objetivos a los que no se puede fijar un precio fácilmente o ni siquiera se pueden medir. En general, las políticas públicas tienen múltiples objetivos (es decir, tienen por finalidad conseguir más de un efecto) y no siempre compatibles

entre sí, sus fines no son fácilmente cuantificables, y de ordinario abordan problemas complejos que tienen numerosas causas. Todo ello plantea difíciles problemas para el análisis empírico y la evaluación de estas políticas. Y esto significa que el investigador ha de hacer gala de especial creatividad al idear sus operacionalizaciones ya que, con frecuencia, tiene que afrontar serias dificultades para establecer diseños de investigación con los que pueda establecer causalidades ciertas y descartar las hipótesis rivales.

Asimismo, dentro de las políticas sociales y los programas de intervención social, nos encontramos muy a menudo con objetivos que han sido definidos de forma vaga e inconcreta, bien por el interés explícito del implementador con el objetivo de rentabilizar cualquier resultado por nimio que este sea o bien porque en muchos casos los objetivos finales de un programa son en la realidad *inputs* para otros programas de mayor alcance, de forma que los objetivos finales que se intentan verificar y cuantificar no son, en relación con el problema en su globalidad, más que objetivos intermedios dado que en múltiples ocasiones se trabaja con políticas no finalistas.

Por último, es importante señalar que, con frecuencia, los analistas de la actuación pública se ven ante una dificultad que no han de afrontar otros investigadores, o que al menos no se les plantea en forma tan acusada. Nos referimos al problema de adaptar la investigación a las necesidades de la institución patrocinadora. Muchas veces, los análisis de la actuación pública, y en especial las evaluaciones de programas, son apoyados por organismos oficiales que desean un tipo de información específico para fines concretos (intereses de los propios actores políticos: que la política sea efectiva o inoperante) y a menudo quieren la información en breve plazo y con presupuesto limitado.

La necesidad de acomodar su labor a los requisitos de sus usuarios últimos significa también que los analistas de la actuación pública, a diferencia de otros expertos en ciencias sociales, deben trabajar frecuentemente con funcionarios públicos y ciudadanos al diseñar y planear un proyecto de investigación, para lograr que las preguntas formuladas sean las que convienen a los “consumidores” de sus productos (los hallazgos de la investigación) y que esos consumidores comprendan los procesos por los que se alcanzaron las conclusiones y tengan confianza en la exactitud y objetividad de dichos procesos.

Todo ello hace que el evaluador se vea sometido a ciertos condicionantes y presiones a la hora de plantear y llevar a cabo sus estudios evaluativos debatiéndose entre lo ideal y lo posible, a lo cual, si añadimos la siempre defendida función formativa de la evaluación, nos lleva a una búsqueda de la aplicación de los *outputs* de la evaluación que de nuevo nos plantean el dilema entre lo real y lo posible.

A la vista de las problemáticas más arriba descritas, el estudio que aquí presentamos intenta abordar algunos de los problemas descritos, a la vez que, de forma crítica propone ciertas soluciones para este caso concreto que podrían ser útiles en contextos más o menos próximos al aquí descrito y analizado.

3. PRESENTACIÓN DEL TRABAJO

El presente estudio evaluativo consistió en la evaluación de dos proyectos de inserción sociolaboral cofinanciados por el FSE (Fondo Social Europeo). Los proyectos evaluados fueron cofinanciados por los entes locales promotores (Ayuntamientos de Vigo y de Ferrol) y por el FSE¹ a través de la *Subvención Global*. Dicha subvención tiene como finalidad fomentar iniciativas que desarrollen nuevas actividades que respondan a necesidades locales

¹ La misión del FSE consiste en apoyar medidas de desarrollo de los recursos humanos a fin de promover un elevado nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre hombres y mujeres, un desarrollo sostenible y la cohesión económica y social.

generadoras de empleo, ofreciendo a los demandantes de empleo una oportunidad de práctica laboral acompañada de la formación adecuada en la prestación de servicios de atención a personas con especiales necesidades.

Los ámbitos de actuación del FSE son: a) Actividades de desarrollo de los recursos humanos: (entrevistas profesionales; tutorías individualizadas; formación profesional; adquisición de experiencia laboral e información individualizada sobre el mercado de trabajo y b) Actividades de asesoramiento y apoyo a la función gerencial en la puesta en marcha de proyectos de iniciativa empresarial que vengan a satisfacer huecos de mercado.

De las anteriores actividades se podrán financiar los siguientes gastos:

- a) Los costes salariales y de seguridad social relativos a los técnicos que las desarrollen. Los trabajadores desempleados que participen en alguno de los módulos podrán ser perceptores de **becas** por una cuantía mensual del 75% del salario mínimo interprofesional.
- b) Los de amortización por la adquisición o utilización de los bienes necesarios para la ejecución de las actividades.
- c) Los de asesoramiento y apoyo a la función gerencial.
- d) Los gastos corrientes de funcionamiento derivados de la realización de las actividades objeto del programa en una cuantía no superior al 15 por 100 del total.

3.1 Beneficiarios

Los solicitantes pueden ser municipios con población superior a 50.000 habitantes, así como las Diputaciones Provinciales, Consejos Insulares y Comunidades Autónomas Uniprovinciales, siendo los beneficiarios últimos los demandantes de empleo en el servicio de empleo público correspondiente, excepto los técnicos que desarrollen las actividades formativas y actuando el Ministerio de Administraciones Públicas como organismo intermediario para las tareas de gestión, seguimiento, evaluación y control de las subvenciones.

3.2 Financiación

Las ayudas serán financiadas por el Fondo Social Europeo. En las zonas objetivo nº1, en un porcentaje del 70 %. La aportación nacional hasta alcanzar el 100% del proyecto la efectuarán las Entidades Locales ejecutoras de los proyectos.

3.3 Características de los municipios

El municipio de **Vigo** constituye la cabecera urbana del sur de Galicia. Tiene una población de 291.000 habitantes, siendo la ciudad con mayor población de Galicia. Hay una concentración industrial superior al resto de la Comunidad gallega, concentrado en los sectores de automoción y de la construcción naval.

Ferrol está situado al norte de Galicia. Cuenta con una población de 82.500 habitantes. Es la cabecera de una comarca integrada por 11 municipios. Su proximidad con respecto a los núcleos urbanos de Narón y Fene hace de esta zona la tercera área urbana de Galicia. Su economía siempre ha estado vinculada a la construcción naval y a la Armada, dependiendo del sector público.

La crisis industrial de los años 70-80 afectó profundamente a la economía local, produciéndose un fuerte incremento del desempleo y una terciarización de la economía.

Tasas de actividad, 2001		
	Hombres	Mujeres
Vigo	65,4	44,2
Ferrol	55,7	34,8

Fuente: INE

Tasas de paro, 2001		
	Hombres	Mujeres
Vigo	11,8	19,5
Ferrol	13,1	25,4

Fuente: INE

3.4 Descripción de los proyectos evaluados

Dos fueron los proyectos evaluados: el **Proyecto Asiste** en Vigo y el **Proyecto Solidaria** en Ferrol. Ambos proyectos se enmarcan dentro de la Subvención Global del FSE, siendo promovidos por las concejalías de empleo de los ayuntamientos de Vigo y Ferrol. En ambos proyectos la financiación comunitaria supuso un 70% del presupuesto total y el resto fue aportado por la entidad solicitante y responsable de la implementación.

Los **objetivos finales** de ambos proyectos son:

- La inserción laboral de personas con dificultades para acceder al mercado de trabajo.
- Reforzar los servicios de asistencia a las personas, considerados así mismo como nuevos yacimientos de empleo.

Mientras que los **objetivos intermedios**, serían:

- Favorecer la inserción en ámbitos de actividad correspondientes a nuevos yacimientos de empleo.
- Potenciar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- Concretar itinerarios personalizados de inserción laboral.
- Promover iniciativas de autoempleo destinadas a la atención a las personas.
- Consolidar una red de colaboradores que facilite la dinamización de personas con dificultades de inserción social.

Público objetivo del Proyecto Asiste

En ambos casos, como grupo destinatario del proyecto, se designó a colectivos con dificultades especiales de inserción. También se consideran público objetivo del programa las personas beneficiarias de los servicios sobre los que se va a actuar: fundamentalmente personas mayores e infancia.

Aún así, los dos programas ofrecen algunas especificidades en cuanto a los grupos particulares destinatarios, el **público objetivo** del **Proyecto Asiste** está constituido por mujeres (la participación prevista era del 95% pero finalmente el 100% de las beneficiarias fueron mujeres) mayores de 45 años y menores de 25, en situación de desempleo y con bajo nivel formativo

El número previsto de participantes era de 110, pero finalmente no fueron cubiertas todas las plazas disponibles, siendo la cifra final de 106 que se ajustaban al perfil definido en la memoria:

Perfil de las alumnas (edad)		
	Frecuencia	Porcentaje
45 o más años	81	76,4%
Entre 26 y 44 años	2	1,9%
25 o menos años	23	21,7%

Fuente: Proyecto Asiste

Perfil de las alumnas (nivel de estudios)		
	Frecuencia	Porcentaje
Sin estudios	1	0,9%
Estudios primarios	39	36,8%
ESO/Graduado escolar	37	34,9%
BUP	8	7,5%
FP I/Ciclo medio	9	8,5%
FP II	3	2,8%
COU/Bachillerato LOGSE	8	7,5%
Estudios univesitarios	1	0,9%

Fuente: Proyecto Asiste

Perfil de las alumnas (tiempo en el paro)		
	Frecuencia	Porcentaje
Menos de 1 año	15	14,2%
Entre 1 y dos años	17	16,0%
Entre 2 y 3 años	20	18,9%
Más de 3 años	54	50,9%

Fuente: Proyecto Asiste

Público objetivo del Proyecto Solidaria:

- Mujeres: de edades comprendidas entre los 30 y los 55 años, priorizando la presencia de mujeres con cargas familiares, las que se reincorporen al mercado laboral tras largos periodos de inactividad y paradas de larga duración.
- Colectivos de exclusión social: grupos que por situación económica, procedencia, raza o problemática sociofamiliar asociada encuentran especiales dificultades para su acceso al mercado laboral y presentan una mayor vulnerabilidad:
 - Comunidad gitana (mujeres y juventud).
 - Inmigrantes.
 - Pobreza.
 - Mujeres en situación de maltrato (incluidas mujeres que provienen del mundo de la prostitución).
- Tituladas universitarias demandantes de primer empleo.

El número previsto de participantes era de 60.

Distribución de las participantes en el Proyecto Solidaria										
	Ay. Domc.		S. Mental		T. Libre		R. Escolar		M. Escolar	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Mujeres	0	2	0	2	0	3	0		0	0
Exclusión	0	9	0	9	0	3	0	1	1	6
Titulados/as	0	1	0	1	1	5	2	13	0	1
<i>Total por sexo y especialidad</i>	<i>0</i>	<i>12</i>	<i>0</i>	<i>12</i>	<i>1</i>	<i>11</i>	<i>2</i>	<i>14</i>	<i>1</i>	<i>7</i>
Total por especialidades	12		12		12		16		8	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Proyecto Solidaria

En ambos casos la mayoritaria participación de la mujer se consiguió por el mayor peso del colectivo femenino dentro del público objetivo, antes que por una orientación previa del programa al colectivo específico de mujeres.

Ámbitos de inserción

En ambos casos el sector en el que se pretende insertar a las participantes² es el de la asistencia a las personas, especialmente personas mayores e infancia (en el caso de *Solidaria* también juventud). En el *Proyecto Asiste* se trabajó en los sectores de ayuda a domicilio y asistencia a la infancia, en base a los cuales se diseñaron las diferentes acciones y los perfiles profesionales con los que se pretendía dotar a las participantes.

² Dado que la mayoría de las participantes son mujeres (el 100% en el caso de *Asiste*) nos referiremos a la población beneficiaria usando el género femenino, entendiendo que nos referimos a la totalidad de beneficiarias y beneficiarios.

En el caso del *Proyecto Solidaria*, se mantiene los sectores básicos de apoyo a las personas mayores y a la infancia-juventud, si bien, el número de especialidades en las que se trabajó fue finalmente de 5:

- Monitoras escolares: cuidadoras de comedor y/o monitor/a de acompañamiento en buses).
- Apoyo docente extraescolar: profesorado de refuerzo para la infancia con dificultades escolares.
- Tiempo libre: monitoras para actividades de ocio, deporte y cultura orientadas a la infancia y juventud.
- Ayuda a domicilio: auxiliares de asistencia domiciliaria y para la tercera edad en general.
- Salud mental y trastornos degenerativos: auxiliares en la asistencia a personas (especialmente personas mayores) con trastornos de la personalidad o enfermedades degenerativas.

Actuaciones previstas

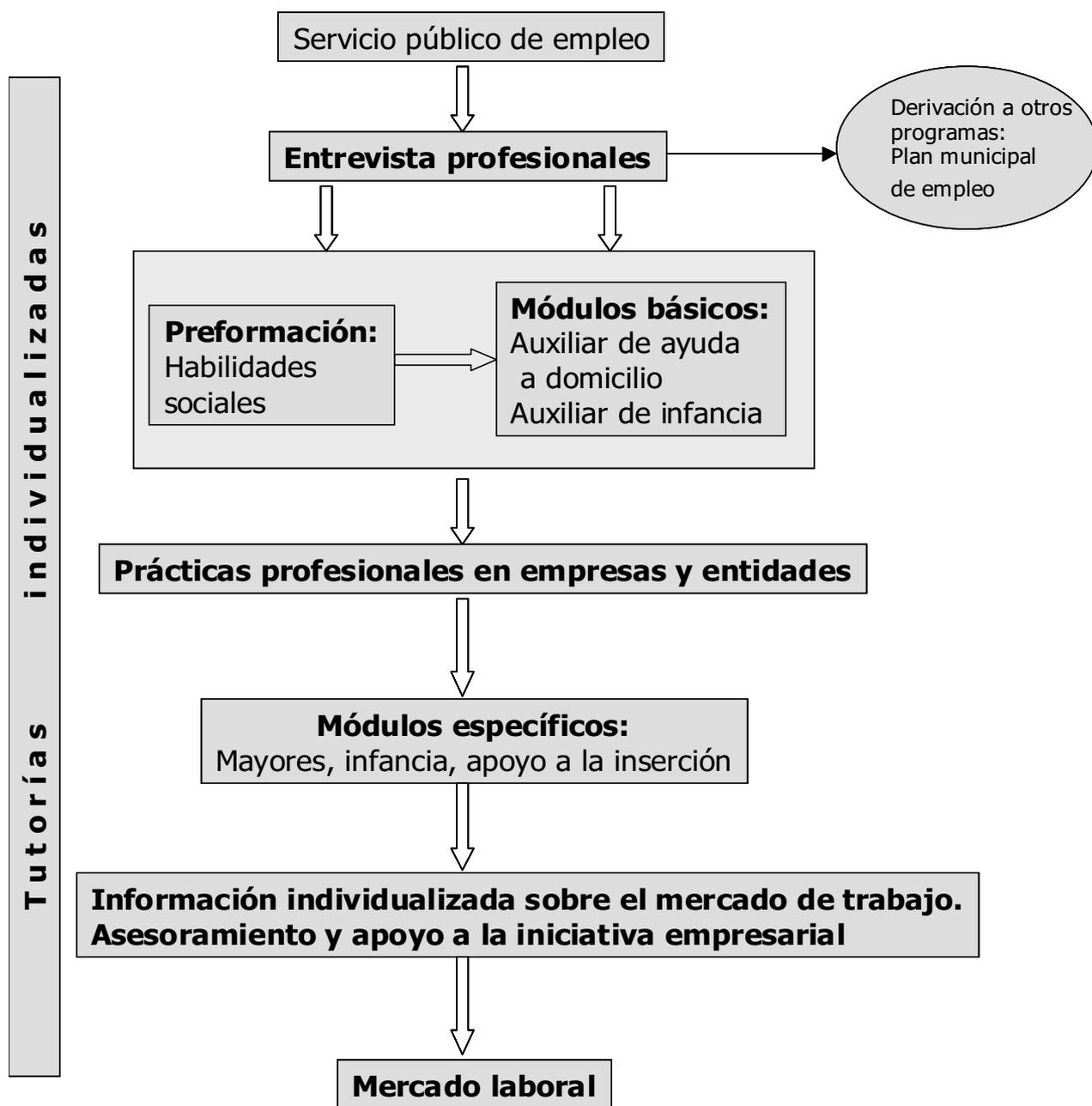
Ambos programas desarrollan itinerario similar que básicamente comprenden las siguientes acciones concretas, desarrolladas a lo largo de un 12 meses³:

- Consulta al servicio público de empleo sobre las posibles candidatas.
- Entrevistas de selección de la población beneficiaria.
- Orientación laboral individualizada.
- Formación en los sectores de referencia.
- Formación para la empleabilidad.
- Prácticas profesionales en empresas e instituciones.
- Formación y asesoramiento para el autoempleo.

En el caso del *Proyecto Solidaria*, se desarrollaron acciones orientadas a la difusión entre las entidades sociales de la ciudad, de una metodología adaptada para los colectivos de exclusión social (basada en el modelo de portafolios), de forma que una vez terminado el período del proyecto, las entidades implicadas pudieran continuar trabajando con una metodología adecuada a su público objetivo.

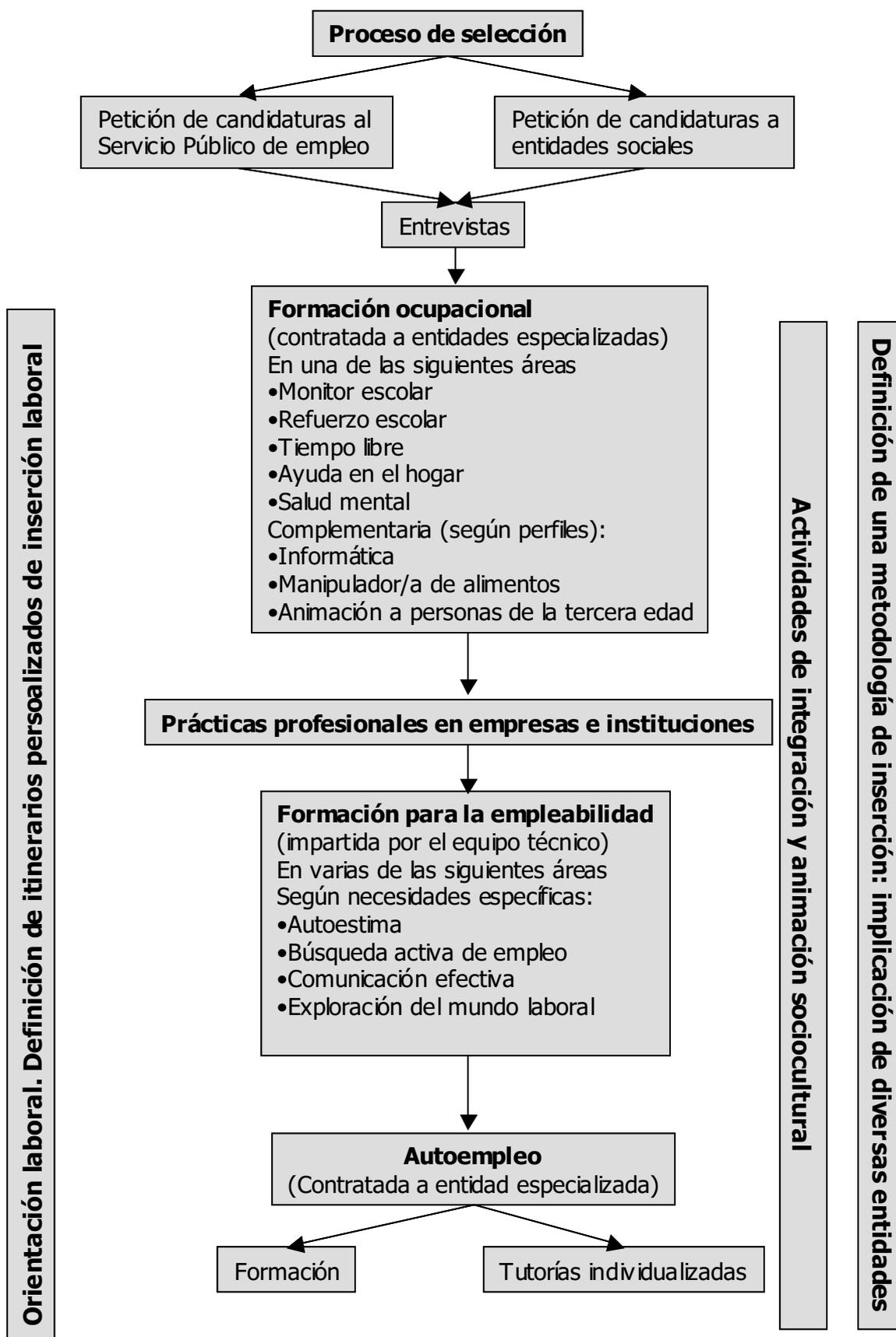
³ Finalmente la duración de los programas fue un poco menor, sobre todo en el caso del *Proyecto Solidaria*, puesto que hubo retrasos con respecto a las fechas de inicio previstas.

Gráfico 1: Secuencia de actividades del *Proyecto Asiste*



Fuente: Proyecto Asiste

Gráfico 2: Secuencia de actividades del *Proyecto Solidaria*



Fonte: elaboración propia

Recursos humanos y organización

Pese a la similitud de contenidos y actividades a realizar, la estructura organizativa ofrece notables diferencias entre ambos proyectos. En el caso del *Proyecto Asiste* prácticamente todas las funciones y tareas son asumidas por personal interno, mientras que en el Proyecto Solidaria se recurre a entidades externas.

Puestos y funciones del Proyecto Asiste

- Coordinadora

Coordinación y dirección del equipo técnico. Relaciones con entidades externas, control de gestión, difusión del proyecto y evaluación de acciones y personal.

- Técnica administrativa

Gestión financiera y laboral, facturación y control de recursos, gestión de bases de datos y coordinación con el resto del equipo.

- Auxiliares administrativas (2)

Recepción e información a personas. Apoyo a todo el equipo, especialmente al departamento de administración en la realización de tareas administrativas.

- Orientadoras laborales (6)

Interlocutoras principales de las participantes. Labores de selección, orientación y seguimiento, planificación de actividades internas y de las prácticas, definición de contenidos de la formación y búsqueda de información sobre los sectores de referencia.

- Tutoras de autoempleo (2)

Formación y tutorización de emprendedoras, elaboración de un estudio de mercado sobre los sectores de referencia.

- Docentes (4) (Sólo en la fase de formación)

Impartición de los módulos formativos.

- Tutoras de prácticas (5) (Sólo en la fase de prácticas)

Supervisión, seguimiento, evaluación y apoyo a las beneficiarias durante la realización de las prácticas. Interlocución con los centros de prácticas.

Puestos y funciones del Proyecto Solidaria

En el caso del *Proyecto Solidaria*, encontramos un número de personas en plantilla considerablemente inferior. Recordemos que en este proyecto es menor en cuanto a presupuesto número de beneficiarias.

Pero las razones que explican en mayor medida estas diferencias vienen dadas por el recurso a entidades externas. Así la formación profesional en cada uno de los módulos de trabajo fue impartida por entidades especializadas. La Formación y el asesoramiento para el autoempleo se subcontrató a una empresa especializada.

- Coordinador

Coordinación y dirección del equipo técnico. Relaciones con entidades externas, planificación, difusión del proyecto y evaluación de acciones y personal.

- Técnico administrativo

Gestión financiera y laboral, facturación y control de recursos, gestión de bases de datos y coordinación con el resto del equipo.

- Orientadoras (4)

Bajo diferentes denominaciones (orientadora socioeducativa, orientadora laboral, orientadora en igualdad de oportunidades, orientadora de apoyo), realizan funciones similares en una estructura matricial que combina áreas de responsabilidad para cada una (prácticas, formación, orientación y actividades de integración y culturales) con el desempeño de las funciones de tutorización (cada una sobre uno o varios grupos) y la impartición de los diferentes módulos de formación para la empleabilidad.

Gráfico 3: Organigrama *Proyecto Asiste*

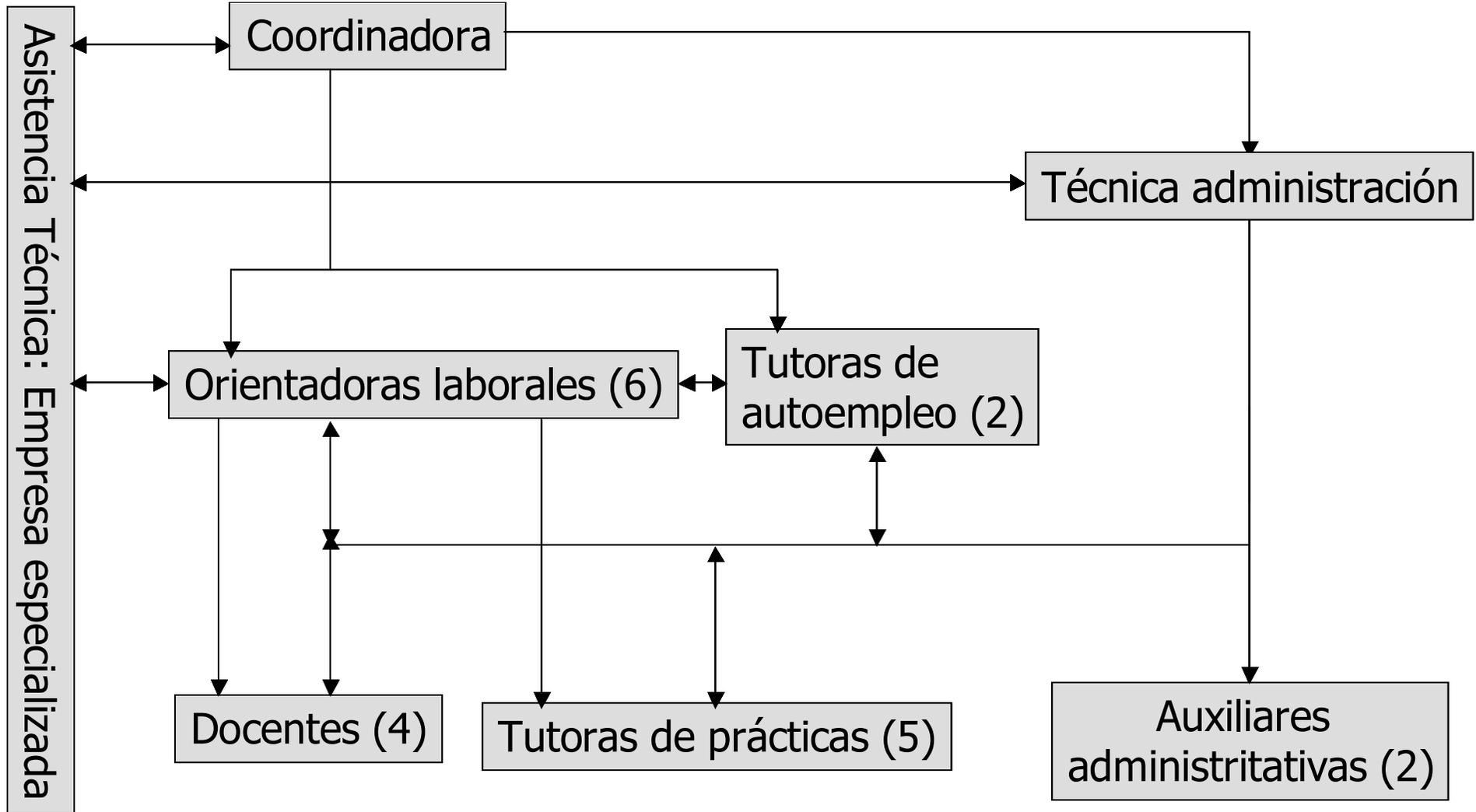
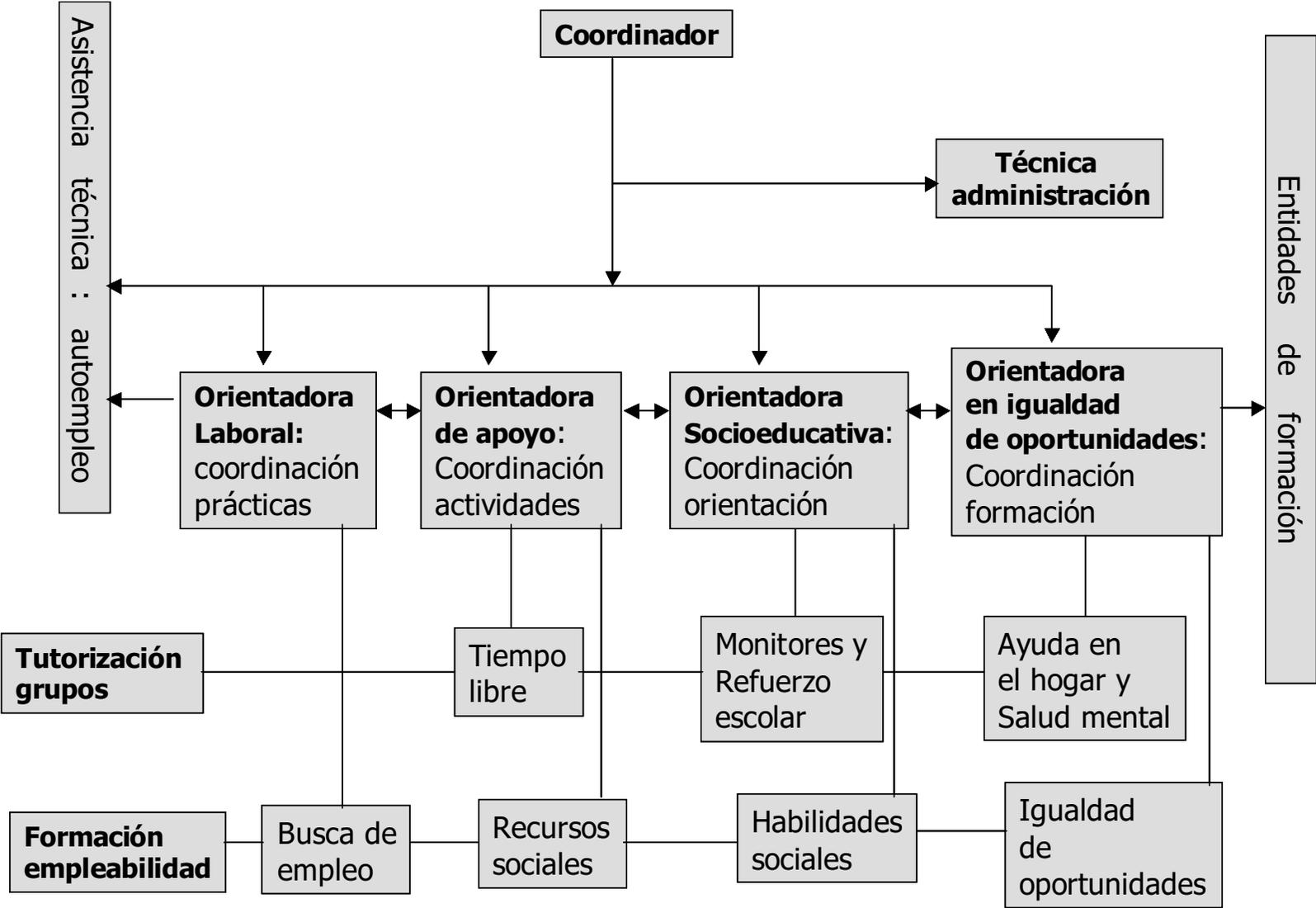


Gráfico 4: Organigrama Proyecto Solidaria



4. LA EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS ASISTE Y SOLIDARIA

En ambos casos la necesidad de una evaluación es requerida por la entidad financiadora del proyecto, dado que la necesidad de realizar una **evaluación externa** con cargo al propio presupuesto del proyecto, está contemplada en la memoria de solicitud de los citados proyectos.

A la hora de diseñar el estudio evaluativo nos encontramos con una serie de aspectos que orientan, condicionan y dificultan el citado proceso, como son:

*a) El **timing** o factor temporal*

El informe en el que se plasmará la evaluación deber ser entregado al tiempo que finaliza el proyecto, por lo tanto, el desarrollo de la evaluación deberá coincidir necesariamente con la ejecución de la última fase del propio proyecto, lo que dificultará enormemente hacer valoraciones referentes al logro de objetivos.

b) El presupuesto

Los recursos financieros destinados a la evaluación son concretos y limitados al venir recogidos y fijados en el presupuesto del proyecto, lo que nos limitará al ámbito de lo posible y será un *handicap* para plantearnos metas de mayor alcance.

c) La definición objetivos

La indefinición de objetivos se manifiesta primero en referencia al propio estudio evaluativo, ya que el recurso a la evaluación externa como método de medir el éxito, el fracaso, o la adecuación de un determinado proyecto público es un recurso poco usado hasta la fecha en las administraciones locales gallegas. Su sentido, finalidad y posibilidades son a menudo desconocidas, por lo que puede observarse una cierta **indefinición de contenidos** por parte del órgano contratante, no se sabe exactamente que se espera de la evaluación ni cuales han de ser sus *outputs*. La administración desconoce o no se ha planteado el tipo de información que desea obtener de forma que el diseño de contenidos y los *outputs* de la evaluación pasa así a ser básicamente competencia del equipo evaluador.

Pero la indefinición de objetivos nos la encontramos también en lo que a los propios programas se refiere, así los objetivos principales como los secundarios carecen de la concreción necesaria –tanto a nivel cuantitativo y cualitativo como temporal- para poder asignar valor o mérito a los logros conseguidos y poder hacer una valoración que informe del nivel de alcance de los objetivos previstos.

d) Las fuentes de información

Las fuentes de información básica provienen del equipo responsable de desarrollar el programa, y de los registros y estadísticas de la propia administración implementadora; y en menor medida, por la población beneficiaria del programa.

e) Relaciones causales.

A las dificultades habituales para establecer relaciones causales en las ciencias sociales en general y en las políticas públicas en particular, en este caso tendríamos que añadir ciertas dificultades para utilizar algunas fuentes de información (la situación de partida - edad, nivel formativo, experiencia laboral, etc.- y la situación final de las participantes) que hubieran permitido correlacionar ciertos datos y hacer un seguimiento más en profundidad de algunos casos concretos, que podrían resultar de gran utilidad para alcanzar un mayor grado de conocimiento los procesos y actividades implementadas con el fin de establecer las correspondientes relaciones causales.

A la luz de los condicionantes reseñados, el tipo de evaluación que finalmente se siguió fue el de una evaluación de **diseño e implementación, con carácter formativo y siguiendo un enfoque analítico-descriptivo**. Nos planteamos llevar a cabo una evaluación que, sin descuidar los logros conseguidos en relación con los objetivos previamente definidos en el programa, se centre principalmente en:

- Analizar el diseño de las actividades previstas, su adecuación y oportunidad y la debida interconexión entre ellas.

- Análisis de los recursos humanos y la estructura organizativa.

- Análisis del desarrollo e implementación de las actividades previstas, prestando especial atención a:
 - la concordancia entre lo previsto y lo realizado
 - su adecuación a los objetivos
 - su contribución al logro de los objetivos establecidos
 - su adecuación temporal
 - el nivel de cobertura.

4.1 Principales variables estudiadas

Para alcanzar los objetivos de la evaluación, el quipo responsable de la realización dela misma ha puesto especial énfasis en:

a) El diseño de los proyectos

Un elemento fundamental para el éxito de un proyecto público es la adecuación de su diseño inicial a la realidad social sobre la que pretende actuar, a los medios disponibles y a las necesidades que se pretenden satisfacer.

Desde este punto de vista nos preguntamos:

- ⇒ ¿En base a que información y necesidades se ha diseñado el proyecto?, ¿existe información suficiente que haga recomendable un proyecto de este tipo? ¿se ha recurrido a ella?
- ⇒ ¿El público objetivo definido es el apropiado para este tipo de intervención?
- ⇒ ¿Es adecuada la programación de las acciones para los objetivos perseguidos, tanto los intermedios como los finales?

b) Recursos e infraestructuras

En este punto analizamos la disponibilidad de los equipos e infraestructuras necesarias para un adecuado desempeño del equipo de trabajo:

- ⇒ Adecuación de las plantillas a las necesidades.
- ⇒ Adecuación de las instalaciones e infraestructuras.
- ⇒ Medios ofimáticos, audiovisuales, etc.

c) Adecuación de la población destinataria al público objetivo

Se trata en este punto de comprobar si las beneficiarias del proyecto pertenecen a los colectivos definidos como público objetivo durante la fase de diseño.

- ⇒ ¿Cumple la población beneficiaria el perfil previsto?
- ⇒ ¿Fueron adecuados los criterios de selección?

d) Procesos

El grueso de la evaluación lo constituye el análisis de los principales procesos que incluyen ambos proyectos. Es en este punto donde nos planteamos la adecuación de la plantilla a las necesidades de las beneficiarias, la calidad del material docente, la forma de realizar las diferentes actividades que comprende el programa:

- ⇒ Formación.
- ⇒ Orientación laboral.
- ⇒ Orientación para el autoempleo.

- Prácticas.

d) Organización interna

Ambos proyectos funcionan en base a equipos en los que la coordinación resulta un aspecto fundamental. Una misma beneficiaria puede estar en contacto con varios miembros del equipo técnico, recibiendo asesoramiento, formación o tutorización de varias personas diferentes. Al mismo tiempo las diferentes personas que ocupan el mismo puesto deben tener claro su papel y la metodología a seguir. En ambos casos la organización interna se reveló como un aspecto crítico para la adecuada ejecución de las tareas, en cuestiones tales como:

- Distribución de tareas y responsabilidades.
- Motivación de los trabajadores/as.
- Comunicación.

e) Satisfacción de las beneficiarias

La satisfacción de las beneficiarias, aunque contrastadas con la opinión de otros actores implicados, es uno de los indicadores fundamentales sobre la calidad del servicio que se está prestando. Se trata en este punto de analizar la percepción que las beneficiarias tienen sobre como el equipo responde a sus necesidades, cuales son los aspectos mejor valorados o aquellos en los que encuentran más carencias.

f) Empleabilidad

La inserción laboral de las participantes es el objetivo principal de ambos proyectos. No fue posible establecer indicadores fiables sobre el grado de cumplimiento de este objetivo puesto que el programa no había finalizado y no había transcurrido un período de tiempo mínimo que permitiese evaluar si la trayectoria profesional de las beneficiarias fue ascendente, tras su paso por el programa.

Si pudimos, no obstante, considerar una serie de aspectos que nos permitieran evaluar la influencia del proyecto en la empleabilidad de las participantes⁴, considerando la empleabilidad como una de las variables fundamentales en cualquier proceso de inserción laboral, entendida ésta como un proceso en el que se potencia y/o restablece la disponibilidad de la fuerza de trabajo para acceder a un empleo.

⁴ Nos referimos por empleabilidad u ocupabilidad a las capacidades y recursos necesarios que posibilitan el potencial acceso al mercado laboral.

En este sentido se consideraron aspectos tales como:

- ▬ Motivación para encontrar empleo.
- ▬ Aumento de la capacidad para insertarse.
- ▬ Adecuación de la preparación a la realidad laboral de los sectores.
- ▬ Disposición a contratar por parte de las entidades donde se realizaron las prácticas.

g) Satisfacción de los centros participantes

Un indicador del desempeño de las beneficiarias lo constituye la opinión que los centros donde se realizan las prácticas tiene sobre el trabajo desarrollado y sobre el propio programa en su conjunto. Al mismo tiempo la consulta a los centros nos permite evaluar el funcionamiento del equipo técnico y la organización general del proyecto (al margen de la ocupabilidad comentada anteriormente).

h) Posibilidades del sector

Relacionándolo con las posibilidades reales de inserción de las beneficiarias, y con la adecuación del diseño de los proyectos a la realidad social, nos interesó conocer en que medida la evolución de los sectores de referencia ofrecía perspectivas positivas para la creación de empleo.

4.2. La metodología empleada

Para la obtención de la información se recurrió a una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas.

Por lo que se refiere a las ***cualitativas***, se utilizaron las siguientes:

- ***Entrevistas semiestructuradas presenciales.***

El desarrollo de las entrevistas permitió introducir cambios en el guión inicial, de forma que se pudiera obtener información relevante para el análisis más allá de la previamente definida.

Las entrevistas, que fueron realizadas en las sedes de ambos proyectos, se realizaron a todos los miembros del equipo, a los responsables de algunos centros de prácticas y a técnicos externos al proyecto pero que participaron en el mismo (como asistencia técnica en *Asiste* y como orientador de autoempleo en *Solidaria*); intentando solucionar parcialmente la falta de participación del equipo técnico en la definición de contenidos de la evaluación.

- **Análisis de fuentes secundarias**
 - Memoria técnica del proyecto
 - Material docente: manuales y materiales complementarios
 - Datos estadísticos proporcionados por el equipo
 - Documentación variada (cuestionarios, dossier de prensa, etc...)

Estas fuentes secundarias fueron utilizadas principalmente en la fase de familiarización con el proyecto, si bien los materiales docentes fueron analizados para valorar su adecuación al uso de la población beneficiaria y al temario definido en los diferentes cursos. En cualquier caso la docencia también fue evaluada mediante el cuestionario a las beneficiarias.

- **Observación directa**

Las aulas e instalaciones, así como el resto del equipamiento material, son un factor fundamental para el desempeño eficaz de las diferentes tareas, por lo que se estimó conveniente comprobar su estado mediante la observación directa y también se acudió a una jornada de docencia, con el objeto de analizar la forma en la que se desarrollaban las clases⁵.

- **Grupos de discusión**

Se realizaron dos grupos de discusión entre una muestra de las beneficiarias, ya que, a pesar de que todas las participantes fueron encuestadas, hemos creído que mediante la interacción y el debate orientado podrían surgir aspectos que contribuyesen a los objetivos de la evaluación.

Por lo que respecta a las técnicas **cuantitativas**, se recurrió al cuestionario en dos ocasiones.

- **Cuestionario autocumplimentado** con supervisión presencial a la totalidad de la población beneficiaria.

⁵ Somos conscientes de el efecto que la presencia de un evaluador ajeno a la organización puede tener en la actividad cotidiana del equipo de trabajo, pero consideramos que sería interesante de cara un mayor conocimiento del desarrollo de las actividades propuestas y la familiarización con el programa.

- **Cuestionario autocumplimentado** remitido por correo o fax a la totalidad de los centros donde se desarrollaron las prácticas de las beneficiarias.
- **Cuestionario autocumplimentado** remitido por correo o fax a la totalidad de los centros que colaboraron en la definición e implantación de una metodología adaptada de orientación laboral en el caso del *Proyecto Solidaria*.

Todos los cuestionarios constaban de una mayoría de preguntas cerradas categóricas o mixtas, a las que se añadieron varias preguntas abiertas que permitieran un conocimiento más profundo de la problemática tratada y una mayor libertad de respuesta por parte de la persona encuestada.

Varias de las preguntas abiertas fueron categorizadas a posteriori por parte del equipo evaluador, para facilitar su interpretación y permitir un tratamiento estadístico de las mismas⁶.

Además, y a partir de información facilitada por el equipo del *Proyecto Asiste*:

- Se realizó la transcripción, tratamiento informático y análisis de las encuestas realizadas por el equipo técnico del *Proyecto Asiste*, sobre los módulos de formación específica.
- Asimismo, se utilizaron los datos estadísticos sobre la satisfacción de las beneficiarias en referencia a las prácticas realizadas en los diferentes centros. Datos obtenidos a partir de cuestionarios realizados por el equipo técnico del Proyecto Asiste.

⁶ Para el tratamiento informático de la información se utilizó el programa estadístico DYANE versión 2, de Miguel Santesmases Mestre. Ediciones Pirámide, 2001.

El presente cuadro, muestra la relación entre los conceptos analizados, las técnicas empleadas y la fuente principal de la que se obtuvo la información:

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN			
CONCEPTOS	CRITERIOS	TÉCNICA	FUENTE PRINCIPAL
Diseño	Diseño del proyecto	Entrevistas	Coordinadora/Jefe de Servicio
		Análisis fuentes secundarias	Memoria
	Adecuación de la población	Análisis fuentes secundarias	Datos estadísticos del proyecto
		Entrevistas	Coordinadora/Orientadoras laborales
Infraestructura	Aulas e instalaciones	Cuestionario	Población beneficiaria
		Entrevistas	Equipo técnico
		Observación directa	
	Equipamiento y otros recursos	Observación	
		Cuestionario	Población beneficiaria
		Entrevistas	Equipo técnico
Materiales docencia	Calidad	Análisis fuentes secundarias	Material docencia
	Satisfacción beneficiarias	Cuestionario	Población beneficiaria
Procesos metodológicos y	Formación	Entrevistas	Docentes
		Entrevista	Coordinadora
		Cuestionario y grupo discusión	Población beneficiaria
		Observación directa	
		Análisis fuentes secundarias	Encuestas realizadas por el equipo
	Orientación laboral	Entrevista	Orientadores
		Cuestionario	Centros colaboradores
		Entrevista	Coordinadora
		Cuestionario y grupo discusión	Población beneficiaria
	Prácticas	Entrevistas	Tutoras de prácticas
		Entrevistas	Centros de prácticas
		Análisis fuentes secundarias	Encuestas realizadas por el equipo
		Entrevista	Coordinadora
		Cuestionario y grupo discusión	Población beneficiaria
	Autoempleo	Entrevista	Técnicas autoempleo
		Entrevista	Coordinadora
Cuestionario y grupo discusión		Población beneficiaria	
Satisfacción beneficiarias	Percepción equipo	Entrevista	Equipo técnico
	Percepción beneficiarias	Cuestionario y grupo discusión	Población beneficiaria
Organización del trabajo	Adecuación plantilla	Entrevistas	Equipo y asistencia técnica
	Distribución de tareas y funciones	Entrevistas	Equipo y asistencia técnica
	Comunicación	Entrevistas	Equipo técnico
Inserción	Efectiva	Entrevista	Coordinadora
	Potencial	Cuestionario	Centros de prácticas
Empleabilidad	Conocimientos adquiridos	Cuestionario/entrevistas	Centros de prácticas
	Habilidades y capacidades	Cuestionario/entrevistas	Centros de prácticas
	Adecuación de la formación	Cuestionario/entrevistas	Centros de prácticas
	Motivación	Cuestionario	Población beneficiaria
	Titulaciones obtenidas	Entrevista	Coordinadora
Servicios prestados en el	Adecuación necesidades	Cuestionario/entrevistas	Centros de prácticas
	Nivel de respuesta	Cuestionario/entrevistas	Centros de prácticas
Fidelización beneficiarias	Nº de bajas	Entrevista	Coordinadora
	Causas	Entrevista	Coordinadora

Para el **análisis** de la información se recurrió a la **técnica DAFO**, identificación de aspectos positivos y negativos, internos y externos al proyecto (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades)⁷.

4.3 Los resultados de la evaluación

Si bien el tipo de evaluación realizada, tal como previamente se ha descrito, no permite determinar el éxito o fracaso final del programa, los resultados obtenidos si aportan **información relevante** que puede ser utilizada para la mejora de programas futuros. Así, en ambos casos, la evaluación sirvió para identificar áreas de mejora que han determinado en parte la reformulación de las continuaciones de estos programas.

A pesar de la imposibilidad de determinar las tasas de inserción de las beneficiarias, la identificación de problemas o las carencias organizativas, de planificación, de infraestructuras y equipamientos; apuntan sugerencias para la mejora de la ejecución de los proyectos, al mismo tiempo que la identificación de aquellos aspectos más positivos indica las pautas de actuación que deben ser mantenidas.

Los *outputs* de la evaluación permiten una primera aproximación a la valoración de uno de los objetivos fundamentales de ambos proyectos, como es el incremento de la ocupabilidad y empleabilidad, a través de la consulta a las propias beneficiarias y a los centros donde se realizaron las prácticas, si bien la inexistencia de un grupo de control dificulta establecer una mayor certeza en la relación causa-efecto. De la misma forma, la evaluación permite valorar aspectos fundamentales para el éxito final del programa, como la satisfacción de las beneficiarias y del propio equipo técnico, la percepción de los centros donde se realizan las prácticas o las posibilidades reales de los sectores de referencia para generar empleo.

A modo de ejemplo señalamos a continuación algunas de las conclusiones a las que se llegó en una de las evaluaciones en base a las variables definidas y a la metodología empleada:

a) Mejora de la ocupabilidad

Con respecto a esta cuestión destacan las valoraciones positivas aportadas por los centros a partir del cuestionario y de las entrevistas realizadas:

Preparación teórica						
	Total		Ayuda a domicilio		Infancia	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Muy adecuada	5	21,7%	1	12,5%	4	26,7%
Adecuada	16	69,6%	7	87,5%	9	60,0%
Poco adecuada	1	4,3%	0	0,0%	1	6,7%
Inadecuada	1	4,3%	0	0,0%	1	6,7%
Total	23	100%	8	100%	15	100%

Fuente: Elaboración propia mediante encuesta

Preparación práctica						
	Total		Ayuda a domicilio		Infancia	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Muy adecuada	5	20,8%	1	12,5%	4	25,0%
Adecuada	16	66,7%	7	87,5%	9	56,3%
Poco adecuada	2	8,3%	0	0,0%	2	12,5%
Inadecuada	1	4,2%	0	0,0%	1	6,3%
Total	24	100%	8	100%	16	100%

Fuente: Elaboración propia mediante encuesta

Percepción del centro sobre las prácticas						
	Total		Ayuda a domicilio		Infancia	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Como una ayuda para la realización del trabajo	12	52,2%	2	28,6%	10	62,5%
Mayoritariamente como una ayuda para la realización del trabajo	10	43,5%	5	71,4%	5	31,3%
Mayoritariamente como una carga para la realización del trabajo	1	4,3%	0	0,0%	1	6,3%
Total	23	100%	7	100%	16	100%

Fuente: Elaboración propia mediante encuesta

Contribución del Proyecto a la inserción laboral de las participantes						
	Total		Ayuda a domicilio		Infancia	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
En gran medida	6	26,1%	1	12,5%	5	33,3%
En alguna medida	12	52,2%	6	75,0%	6	40,0%
Parcialmente	3	13,0%	1	12,5%	2	13,3%
Poco	2	8,7%	0	0,0%	2	13,3%
Total	23	100%	8	100%	15	100%

Fuente: Elaboración propia mediante encuesta

Disposición a contratar a participantes en caso incremento puestos						
	Total		Ayuda a domicilio		Infancia	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Sí	11	61,1%	3	42,9%	8	72,7%
No	7	38,9%	4	57,1%	3	27,3%
Total	18	100%	7	100%	11	100%

Fuente: Elaboración propia mediante encuesta

b) Desarrollo de las actividades previstas

Con respecto a esta cuestión, las fuentes de información utilizadas fueron básicamente las entrevistas al equipo técnico y las encuestas realizadas a la totalidad de las beneficiarias.

Destaca la alta satisfacción mostrada por las beneficiarias con respecto al trato, asesoramiento y formación recibidas durante la implementación del proyecto:

Valoración orientadoras laborales		
	Frecuencia	Porcentaje %
Muy Buena	60	64,5%
Buena	30	32,3%
Regular	3	3,2%
Mala	0	0%
TOTAL	93	100%

Fuente: Elaboración propia mediante encuesta

Relación orientadoras laborales (aspectos más valorados)		
	Frecuencia	Porcentaje %
Comprensión	7	8,6%
Confianza	4	4,9%
Apoyo	15	18,5%
Trato personal	30	37,0%
Profesionalidad	12	14,8%
Sinceridad	3	3,7%
Atención individual	26	32,1%
Todos	10	12,4%
Ninguno	2	2,5%

Fuente: Elaboración propia mediante encuesta (respuesta múltiple: los porcentajes no suman cien)

Aspectos a mejorar orientadoras laborales		
	Frecuencia	Porcentaje %
Más horas de tutorías	5	11,1%
Falta de comprensión	1	2,2%
Ninguno	35	77,8%
Otros	4	8,9%

Fuente: Elaboración propia mediante encuesta (respuesta múltiple: los porcentajes no suman cien)

Valoración de las prácticas (Escala 1-5)	
Atención y trato del personal en los centros	4,3
Utilidad	4,6
Adecuados al contenido del curso	4,4
Facilidad desempeño de las tareas	4,2

Fuente: elaboración propia mediante encuesta.

Valoración tutoras de prácticas		
	Frecuencia	Porcentaje %
Muy Buena	45	48,9%
Buena	36	39,1%
Regular	10	10,9%
Mala	1	1%
TOTAL	92	100%
<i>Fuente: Elaboración propia mediante encuesta</i>		

No obstante, las entrevistas en profundidad realizadas al equipo técnico, sirvieron en algún caso para detectar ciertas carencias organizativas y de comunicación entre las técnicas, aspecto citado en las conclusiones finales y que fue objeto de las oportunas recomendaciones.

c) Diseño del proyecto

Fundamentalmente evaluado a partir de las entrevistas en profundidad y el análisis de fuentes secundarias. Con respecto a esta cuestión se puso de manifiesto el escaso tiempo de planificación con el que se contó para la programación de contenidos y actividades, lo que repercutió en algunas carencias de información sobre los sectores en los que se pretendía actuar.

5. CONCLUSIONES

Tal como hemos comentado en la introducción al presente trabajo, la evaluación de políticas sociales plantea diversos problemas para lo cuales no siempre se dispone de soluciones adecuadas. Las múltiples fases de los programas, los objetivos poco cuantificados y vagamente definidos, la dificultad para establecer relaciones causales ciertas; unido al hecho de que en varios ocasiones los programas no persiguen objetivos

finalistas, hace de la evaluación una tarea difícil y complicada, tal como señala Wildawsky, existen dificultades en la evaluación porque existe una dificultad de identificar los problemas reales, ya que la puesta en marcha de una política es más bien respuesta a presiones políticas y no a un análisis exhaustivo de la realidad.

A lo largo del presente trabajo se ha expuesto la dificultad de hacer una evaluación de resultados tal como exigía la entidad financiadora, dificultades que están relacionadas con la definición de objetivos, con el momento en el que desarrolla la evaluación y con la imposibilidad de disponer de ciertas informaciones que permitan establecer correlaciones.

El carácter confidencial de ciertos datos relativos a las beneficiarias, ha dificultado el análisis de sus características sociodemográficas, necesarias para evaluar la adecuación de las participantes a la población objetivo, y la adecuación de algunas acciones -lo que ha intentado solventar mediante la inclusión de preguntas en los cuestionarios, relativas a nivel de renta, estudios, edad o nivel de formación.

Ese mismo carácter confidencial de una parte de la información, unido a la dificultad para establecer grupos de control en este tipo de estudios y la existencia de variables perturbadoras como: experiencia previa, entorno (amistades, contactos..), actitudes, el ritmo de la actividad económica o el espacio temporal; dificultan enormemente establecer las relaciones causales que parecen necesarias para poder asignar de forma cierta mérito o valor a los programas, más allá de los niveles de consecución de los objetivos

Por lo tanto, parece razonable que en muchos casos las evaluaciones de las políticas públicas se centren más en el análisis de idoneidad de las actividades propuestas, de la implementación de dichas actividades y procesos, de los niveles de satisfacción del público objetivo y el equipo implementador; y menos en analizar la consecución de objetivos. Lo cual, por algunos puede ser interpretado de forma crítica por no aportar información relevante sobre la razón de ser del programa o política, que es la consecución de los objetivos perseguidos; pero otros creemos que se ha de hacer una interpretación más positiva dado que se informa de lo que realmente se conoce y los resultados de estas evaluaciones pueden ser aplicados para mejorar el diseño y el desarrollo de las actividades que han de conducir a los logros finales, es decir, estas evaluaciones acaban siendo realmente evaluaciones formativas tal como exige Scriven.

Por último, el poco hábito de las administraciones implementadoras a ser evaluadas externamente, genera una cierta desconfianza que se traduce en una baja colaboración con el equipo evaluador incrementando las dificultades de su labor. La desconfianza hacia el investigador suele estar generada por el desconocimiento de la evaluación y sus objetivos, el entrevistado desconoce en ocasiones el tipo de entrevista que esta realizando, no sabiendo si se trata de una inspección oficial, una auditoría de calidad o una evaluación del rendimiento. Se hace necesario pues, la creación de un clima adecuado que genere la confianza y colaboración necesaria para que el equipo evaluador pueda desarrollar su labor y cumplir con su cometido.

BIBLIOGRAFÍA

Amezcuca, C. Y Jiménez, A. 1996. *Evaluación de programas sociales*. Madrid: Díaz de Santos.

Cohen, E. Y Franco, R. 1993. *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo XXI

Bañón, R. 2003. *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Díaz de Santos.

Ballart, X. 1992. *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?* Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.

Alvira, F. 1991. *Metodología de la evaluación de programas*. Madrid: CIS

Elvira, S., Reina, J.L. y Horrach, A. 1997. *Formación ocupacional e inserción laboral:*

propuesta para un plan de evaluación. Palma de Mallorca: Gabinete técnico de Comisiones Obreras.

Santos Guerra, M.A. 1995. *La evaluación: un proceso de diálogo, comprensión y mejora*. Málaga: Aljibe.

Alvira Martín, F. 1991. *Metodología de la evaluación de programas*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.