
Lecciones desde la experiencia evaluativa de una política de formación para el empleo: itinerarios de inserción laboral y pactos territoriales

Lessons from the evaluative experience of a vocational training policy: labour insertion tracks and territorial pacts

Margarita Pérez

Universidad de Granada
mperezs@ugr.es

Antonio Trinidad

Universidad de Granada
atrinida@ugr.es

Nieves Ortega

Universidad de Granada
ortega@ugr.es

Resumen

Este artículo presenta la evaluación externa de implementación y resultados del Proyecto “Granada-Empleo” (PGE), como política activa orientada a favorecer el empleo de los colectivos en situación o riesgo de exclusión sociolaboral, que combina elementos tradicionales —como son las acciones formativas e itinerarios de formación e inserción laboral— con otros innovadores —como los pactos territoriales—. El “Modelo de Evaluación Participativo Contextualizado” aplicado es diseñado ad hoc, y parte de las premisas teóricas de la evaluación participativa y pluralista, permitiendo la intervención de los actores de la política en el diseño de los indicadores y en la interpretación de los resultados de la evaluación. Por otro lado, se suma a los análisis de políticas públicas que consideran el contexto como variable determinante de los resultados de la política y de la práctica misma de la evaluación. Los principales resultados muestran dos tipos de conclusiones: en primer lugar, la efectividad de la metodología

de evaluación participativa aplicada a procesos de implementación bottom-up, que ha permitido el descubrimiento del agente territorial como figura determinante en la formulación y desarrollo de los pactos territoriales por el empleo. En segundo lugar, muestran los logros de esta política de formación y las claves que han contribuido a alcanzar altos niveles de inserción laboral entre los desempleados. El diseño e implementación de acciones formativas contextualizadas, descentralizadas y especializadas son elementos determinantes para el éxito de este tipo de medidas.

Palabras clave: evaluación participativa, política activa de empleo, pactos por el empleo, inserción laboral, agente territorial.

Abstract

This article presents the “Granada-Employment” Project external evaluation of implementation and results, as an active policy designed to improve the employment of groups excluded or at risk of labour exclusion, which combines traditional elements — such as vocational training policies and sociolabour insertion tracks — with other innovative tools — as territorial pacts. The Contextualized Participative Mode of Evaluation (CPME) applied is ad hoc designed and follows the pluralist and participative theoretical premises. It allows the policy actors’ participation in the evaluation indicator definition and results interpretation. On the other hand, it joins to the public policy analysis that considers the context as a determinant variable both of the policy outcomes and the evaluative praxis. The main conclusions show, firstly, the effectiveness of the participative evaluation methodology applied to bottom-up implementation processes, which has allowed the finding of the territorial agent as determinant actor of the territorial pacts policy-making. Secondly, they present the achievements and keys of this vocational training policy, which have contributed to reach high level of labour insertion among the unemployed. The design and implementation of contextualized, decentralized and specialized training actions are key elements for the success of this kind of measures.

Keywords: participative evaluation, active employment policy, pacts for employment, labour insertion, territorial agent.

INTRODUCCIÓN: ENTRE LO INNOVADOR Y LO TRADICIONAL EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

La política objeto de la experiencia evaluativa que presentamos se inserta en la línea de los estudios que han reflejado el cambio operado desde la mitad de la década de los noventa en las políticas contra el desempleo, que han pasado de articularse de modo reactivo a uno anticipativo o activo. Hasta ese momento, la formación, el autoempleo, el fomento de la cooperación y la inserción sociolaboral, como ejes de las políticas activas de empleo, han sido tradicionalmente ejes secundarios (Miguélez y Prieto, 1991; Schmid *et al.*, 1996).

Las políticas de empleo se han movido entre las acciones de corte laboral y social, combinándolas con otras medidas que les afectan, como las fiscales, y en función de los modelos de Estados de bienestar. Las medidas tradicionales han consistido en la prestación y la asistencia al desempleo, las políticas activas de empleo —de formación y orientación, pactos territoriales, empleo público, entre otras—, el *workfare* —en las que se obligan al desempleado a asumir un compromiso (de formación o de actividad) a cambio de la prestación contributiva o asistencial—, los incentivos al trabajo como subvenciones, o desgravaciones al trabajador o al empresario para la creación de empleo, y la renta de ciudadanía garantizada, esta es la renta básica incondicional pagada a todos los ciudadanos —incluidos los desempleados— (Standing, 2002). Concretamente, las políticas activas tienen como ámbito

de intervención directa el mercado laboral, y su objetivo último es el ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo, medido principalmente a través del número de desempleados.

En la pasada década, las políticas sociolaborales destinadas a fomentar el empleo se han centrado mayoritariamente en la promoción de cooperativas, el fomento de sociedades anónimas laborales, la capitalización de las prestaciones por desempleo, las subvenciones para la creación directa de empleo, programas de inserción sociolaboral y formación, con medidas dirigidas a los colectivos en mayor riesgo de exclusión social (personas discapacitadas, jóvenes, mujeres y mayores de 45 años), servicios de orientación laboral, y las regulaciones sobre el mercado de trabajo para favorecer el empleo (Toharia y otros, 1998). Entre las mencionadas, las políticas de inserción y formación laboral y los pactos territoriales para el empleo suponen estrategias fundamentales en la actual Estrategia Europea de Empleo y en el llamado Horizonte 2020.

Las políticas de formación han sido las más importantes desde el punto de vista de la inversión pública y, por tanto, también las más afectadas en momentos de crisis fiscal. Asimismo, la tradicional evaluación de su eficacia a través de indicadores del gasto público se ha convertido en un elemento de crítica a la política para los defensores de una perspectiva neoliberal, al tiempo que no responde al debate del impacto real de la iniciativa local en materia de inserción laboral.

Los pactos territoriales que nacen a finales de los noventa son una forma de concertación y de acuerdo entre los diferentes agentes sociales y económicos que comparten un mismo territorio, destinados a desarrollar nuevos enfoques de promoción del empleo. Se trata de un instrumento ascendente *bottom-up*, donde se parte del nivel del ciudadano hasta formular, desde la cúpula decisional política, el pacto por el empleo. Este instrumento pretende alcanzar una coordinación de medios, objetivos y acciones entre sus participantes, creando sinergias de acción económica a partir de sus intereses particulares. Para garantizar su éxito es importante un nivel de institucionalización del pacto, que incluya una clara división jerárquica de responsabilidades y una extensa representación de los agentes sociales y económicos del territorio (Ruiz, 2004: 83-84).

La heterogeneidad de la oferta y de la demanda de empleo obliga a analizar el mercado de trabajo y las áreas de potencial ocupación e inserción laboral desde un punto de vista local. La revalorización de las estrategias de intervención locales se debe, en primer lugar, a la necesidad de incrementar la participación de las autoridades locales en la implementación de políticas públicas estatales contra el desempleo, adaptándolas a los distintos contextos y mejorando así su eficacia. En segundo lugar, la respuesta de los gobiernos municipales y provinciales ha demostrado jugar un papel fundamental en la lucha contra el desempleo que afecta a la población de su territorio (Pérez y Alarcón, 2013).

Por su lado, las políticas públicas sociolaborales implementadas incluyen enfoques y requieren recursos del nivel local más adecuados al desarrollo económico del territorio. De modo paralelo, la configuración del gobierno multinivel en España y la protección de la autonomía local ha impulsado el desarrollo en este nivel de políticas sociales y laborales (Aleman y Garcés, 1998). Las políticas activas de empleo y el espacio local se relacionan

así en una suerte de proceso retroalimentativo donde las primeras necesitan del segundo para contextualizarse y ser más efectivas; y el ámbito local se nutre a su vez de los resultados de unas políticas descentralizadas mejor gestionadas que las estatales con el aumento del índice de ocupación e inserción laboral de su población.

Las políticas activas tienen un impacto directo en la creación de empleo, y, por tanto, en la reducción y duración del desempleo. Estas tienen también un efecto distributivo al favorecer la equidad social, distribuir un bien escaso —el trabajo— entre quienes no lo tienen, y proveer de más recursos a los que se encuentran en situación más desfavorable en el mercado de trabajo. Asimismo, la mejora en las cualificaciones de los trabajadores tiene como consecuencia indirecta un incremento de la productividad de las economías (Schmid *et al.*, 1996).

Las críticas que han recibido estas medidas se refieren principalmente al impacto microeconómico que tienen al incidir en un contexto y coyuntura concreta. Además, se pueden señalar algunos efectos colaterales, como el de desplazamiento —aquello que se subvenciona tiene una ventaja competitiva respecto al resto de sus competidores—, el efecto sustitución —cuando determinados instrumentos favorecen un colectivo en detrimento de otro—, el efecto estigmatización —cuando las subvenciones a algunos grupos tienden a estigmatizarlos y a impedirles otro acceso de entrada al mercado— y el efecto rotación —que se produce cuando algunas subvenciones tienden a crear puestos de trabajo temporales, en vez de fijos, que cubrirán los colectivos susceptibles de recibir esa subvención— (Gautié *et al.*, 1994). La evaluación de estas medidas adquiere, por tanto, un papel fundamental. Los trabajos orientados a medir su efectividad hasta el momento no arrojan conclusiones determinantes (Fay, 1996; Fina, 2000).

El Proyecto “Granada-Empleo” (PGE, en adelante) es una estrategia de intervención en materia sociolaboral, coordinada por la Diputación Provincial de Granada, que combina elementos tradicionales —como las medidas de formación ocupacional e itinerarios de inserción laboral— y otros innovadores —pactos territoriales por el empleo—. Este artículo presenta su evaluación externa de implementación y resultados¹, realizada de septiembre de 2010 a julio de 2011, fruto de una intensa labor de colaboración de todos los actores participantes en el programa, mancomunidades y consorcios, diversas instituciones a nivel regional, agentes socioeconómicos, organizaciones representantes de los colectivos más desfavorecidos y de las entidades financieras con presencia en el territorio. En esta evaluación se analizan tanto el comportamiento y los procesos como el resultado final del proyecto. En el caso de la evaluación de implementación se han valorado las actuaciones desarrolladas y la metodología empleada, la producción de servicios esperados y los recursos utilizados. La

1. Este trabajo ha sido realizado por un equipo interdisciplinar de investigadores del Departamento de Ciencia Política y de la Administración, y de Sociología de la Universidad de Granada, y aporta un ejemplo aplicado de modelo de evaluación diseñado *ad hoc* por el equipo externo. Esta evaluación fue posible gracias a la iniciativa y financiación de la Diputación de Granada y de la Delegación de Promoción Económica y Empleo. Agradecemos la valiosa participación como investigador de D. Pablo Saravia Ramos, cuya aportación ha sido fundamental para el completo desarrollo de este trabajo.

evaluación de resultados, relacionada con los conceptos de eficacia y efectividad del programa, analiza el cumplimiento de los objetivos del mismo en sus dimensiones de cantidad, calidad y tiempo, y los efectos sobre el grupo objetivo al que va dirigido.

El desarrollo de la teoría y práctica de la evaluación no ha sido distinto al de las ciencias sociales. Esta inicia su camino con el enfoque positivista de Tyler (1966), se afianza con Suchman (1970) para pasar posteriormente a uno multidimensional con Scriven (1983) y Stake (1975), entre otros. Estos últimos mantienen que el objetivo último de la evaluación es llegar a comprender qué aspectos son más relevantes desde perspectivas múltiples y qué influencias tienen en el proceso evaluador. Si la evaluación por objetivos en la década inicial de los sesenta parte de una concepción previa sobre qué indicadores reflejan la eficacia, la evaluación cualitativa una década después intenta descubrir posibles efectos y los procesos que influyen en ellos. La evaluación en esta misma dirección para McDonald y Roe (1991) debe reforzar la posibilidad de un amplio debate sobre cuestiones importantes y consecuencias comunes. Aunque las diferencias entre los modelos cuantitativos y cualitativos persisten, ofrecemos una combinación de ambas aproximaciones para adecuarnos a las peculiaridades del programa a evaluar.

Los trabajos que comúnmente se desarrollan sobre evaluación de las características del mercado de trabajo y las políticas que le afectan son mayoritariamente cuantitativos (véase, por ejemplo, Rodríguez-Oreggia y Silva Ibarguren, 2009), frente a las evaluaciones más cualitativas que han abordado tradicionalmente las políticas sociales (Shaw y Filella, 2003, y como señala para el caso español Subirats, 2006). Este artículo ofrece una propuesta original aplicada a un estudio de caso que combina la medición cualitativa de objetivos y valores de los actores que participan en la implementación de la política, junto con el cálculo de indicadores para la evaluación de la formación ocupacional destinada a desempleados.

EL PROYECTO “GRANADA-EMPLEO” COMO ESTUDIO DE CASO DE EVALUACIÓN

El Proyecto “Granada-Empleo” es un programa subvencionado por el Fondo Social Europeo y coordinado por el Área de Cultura, Juventud y Desarrollo Local de la Diputación de Granada de 2009 a 2011. El proyecto es diseñado como un programa de intervención sociolaboral coordinado entre las distintas entidades y agentes socioeconómicos que intervienen en el territorio, y dirigido a la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo y de las posibilidades de empleo de la población en desventaja de la provincia.

Este abarca 166 municipios de la provincia de Granada², que concentran el 65,6% de la población total de la provincia y representan el 97,5% de la superficie provincial. Este territorio de intervención del programa presenta elevadas tasas de inactividad y desempleo

2. Entre los que se excluye a Granada capital y Motril, que al ser municipios mayores de 50.000 habitantes pueden acceder a ayudas por sí mismos.

de larga y muy larga duración. Los grupos-objetivo del programa “Granada-Empleo” son mujeres desempleadas, jóvenes, mayores de 45 años y otros colectivos en riesgo de exclusión social —personas dependientes, inmigrantes, personas con discapacidad, jóvenes que no han superado la enseñanza obligatoria o víctimas de violencia de género, entre otros— .

El objetivo general del programa es diseñar, implantar y ejecutar una estrategia de intervención en el marco de planificaciones integrales dirigidas a mejorar la situación sociolaboral de las personas en situación o riesgo de exclusión, en materia sociolaboral, de forma coordinada con el resto de entidades y agentes socioeconómicos que intervienen en el territorio. El programa se subdivide a su vez en doce objetivos específicos concentrados en la puesta en marcha de los pactos territoriales para el empleo, el fomento de la participación y coordinación entre los actores institucionales, sociales y económicos presentes en el territorio, la mejora del conocimiento de las necesidades en materia de formación para el empleo diagnosticadas en el mismo y de los resultados del proyecto, y potenciar la incorporación al mercado de trabajo de los colectivos más desfavorecidos.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el programa aborda siete áreas de intervención, desarrolladas a partir de veintidós medidas. La primera es la destinada a impulsar y consolidar los pactos territoriales para el empleo. La segunda es la puesta en marcha y gestión del laboratorio de empleo a través del Observatorio Provincial de Empleo. Además, busca implementar, en tercer lugar, itinerarios integrados de inserción sociolaboral y también persigue el fomento del uso de las nuevas tecnologías. La quinta área de actuación es el seguimiento y evaluación del propio programa. La sexta son acciones de sensibilización, información y difusión de la metodología, los resultados y las buenas prácticas; y, por último, tiene como ámbito de actuación las redes de intercambio de conocimientos y buenas prácticas.

En definitiva, el proyecto aborda dos ámbitos de actuación: por un lado, actividades que garantizan la formulación y ejecución de los pactos territoriales para el empleo; y por otro lado, itinerarios de inserción sociolaboral dirigidos a la mejora del empleo de los colectivos demandantes.

LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN: OBJETIVOS Y MODELO

Los objetivos de esta evaluación han sido el análisis del funcionamiento e implementación del PGE, y el de los resultados. El primer objetivo valoró las actuaciones y metodologías desarrolladas, la producción de bienes y servicios esperados y los recursos utilizados. Los subobjetivos desarrollados fueron el análisis de los servicios producidos por el programa (incluyendo los recursos humanos, materiales y económicos, las actuaciones en sus dimensiones de cantidad, calidad y tiempo, y las intervenciones para dar a conocer el programa), de la cobertura (su grado, características y posibles barreras de acceso) y el del proceso de gestión, organización interna y coordinación externa del programa (su flexibilidad, adaptación y cambios internos al contexto cambiante).

El segundo objetivo de la evaluación fue el análisis de los resultados del programa, y supuso la medición y análisis del cumplimiento del objetivo general y de cada uno de los objetivos específicos del proyecto, el estudio de sus efectos no programados —positivos o negativos— sobre la población objetivo, y de la opinión y grado de satisfacción de los beneficiarios del programa.

El modelo de evaluación utilizado para dar respuesta a los objetivos planteados es el Modelo de Evaluación Participativo Contextualizado (MEPAC, en adelante). Este busca medir los efectos de las políticas de inserción laboral y formación ocupacional, aportar datos para la toma de decisiones que mejoren la adecuación de las decisiones a las demandas y racionalizar recursos.

Los principios del MEPAC se basan en la participación de los actores implicados en el programa de formación en varios de los niveles evaluativos; este se inserta en una doble línea teórica: por un lado, sigue las premisas de la evaluación participativa y pluralista (Guba y Lincoln, 1989; Monnier, 1997), y por otro lado, se suma a los análisis de políticas públicas que consideran el contexto como variable determinante de los resultados de la política (Flick *et al.*, 2003; Pawson y Tilley, 1997) y de la práctica misma de la evaluación (Befani *et al.*, 2007).

Desde un punto de vista constructivista, el diálogo y la participación de los actores en la evaluación es fundamental. Con ello se consigue que los intereses de los implicados, sus objetivos y expectativas con respecto al programa, se recojan en el modelo evaluativo (véase Gómez Sierra, 2004).

El MEPAC se desarrolla en tres niveles: negociación, descripción y valoración o juicio de valor (véase figura 1). El nivel 1 denominado “NEGOCIACIÓN” implica la participación de los responsables en sesiones de trabajo conjunto de la ejecución, el equipo evaluador y del personal técnico en la negociación de las dimensiones evaluativas, el sistema de indicadores y la cuantificación de resultados previstos que se va a utilizar en la evaluación del proyecto, en definitiva, el qué evaluar. Los indicadores negociados abordan los aspectos básicos del programa: indicadores de realización (para medir el avance de la ejecución), de resultados (que miden los efectos directos o inmediatos, la calidad o el rendimiento que la realización de la acción consigue) y de impactos (de las acciones realizadas y los resultados obtenidos). También en este punto del proceso se pueden pactar indicadores complementarios —a partir de los anteriores— y de eficacia (para medir lo que se ha conseguido con relación a lo que se pretendía).

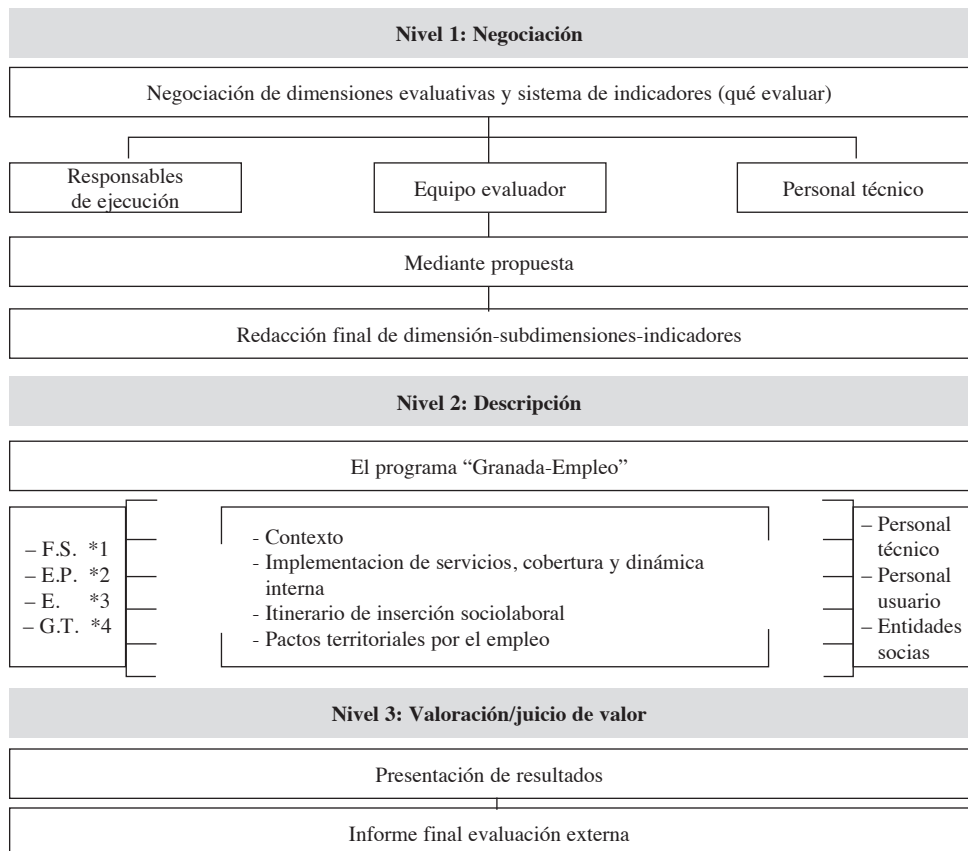
El segundo nivel denominado “DESCRIPCIÓN” busca conocer con la recogida de datos tanto el proceso de implementación —servicios concretos, cobertura y dinámica interna— como los resultados del programa. Para ello utilizamos la técnica de la triangulación tanto de métodos como de sujetos, con la intención de aumentar la fiabilidad de los resultados. En el caso de la triangulación de métodos, utilizamos para recoger la misma información las memorias de actividades del programa, las entrevistas personales al personal técnico del programa y encuestas al personal usuario del mismo. En relación a la triangulación de sujetos tenemos en cuenta la posición del personal técnico, del personal

usuario y las entidades y organizaciones participantes y ejecutoras del proyecto. En este estadio se miden las dimensiones e indicadores establecidos en el primer nivel. En este nivel intermedio revierte gran importancia el contexto en el que se aplica el programa —en la línea de los trabajos de Pawson y Tilley (1997)—, estas son las entidades territoriales como variable que puede incidir en la implementación y resultados del mismo.

En el tercer y último nivel, denominado “VALORACIÓN/JUICIO DE VALOR”, los agentes implicados en el programa toman protagonismo y participan en el juicio de valor que implica toda evaluación y la ponderación de sus resultados (Trinidad y Pérez, 2010). En este sentido presentamos un avance de resultados en sesiones de trabajo, donde se contextualizan y ponderan los resultados en función de las valoraciones de los actores interesados y la cuantificación de los resultados previstos y negociados en el nivel 1 del modelo.

FIGURA 1.

MODELO DE EVALUACIÓN PARTICIPATIVO CONTEXTUALIZADO (MEPAC)



*1. Ficha de seguimiento. *2. Entrevistas personales. *3. Encuestas. *4. Grupo de trabajo con equipos técnicos.

Fuente: elaboración propia a partir de Trinidad y Pérez (2010: 188).

Adicionalmente, para la elaboración del informe de evaluación preliminar se ha partido de la construcción de tres indicadores clave que miden la eficacia y eficiencia del proceso de formación ocupacional: el índice general de ocupación, el índice de coherencia ocupacional y el índice de utilización de los conocimientos aprendidos.

En primer lugar, el índice general de ocupación [$(n^\circ \text{ de alumnos formados ocupados después de } N \text{ meses} \div \text{total de alumnos formados}) \times 100$] mide el porcentaje de alumnos formados que han conseguido empleo después de cierto periodo de tiempo. Este periodo debe ser lo suficientemente largo como para verificar no solo la entrada en el mercado de trabajo sino también la permanencia en él (de seis a doce meses preferiblemente).

Con el fin de considerar los factores de influencia exógenos al de formación en este proceso, se introducen valores de ponderación y la utilización de grupos de control, en un caso, o de comparación, en otros, como metodología clásica y operativa frente a esta potencial eventualidad.

En segundo lugar, el índice de coherencia ocupacional [$(n^\circ \text{ de alumnos formados ocupados "coherentemente" después de } N \text{ meses} \div \text{total de alumnos formados}) \times 100$] señala que porcentaje de desempleados consigue un trabajo en el que desarrolle unas actividades y unos conocimientos iguales o muy similares a los aprendidos en el curso formativo.

Por último, el índice de utilización de los conocimientos aprendidos valora la utilidad de la formación recibida en el proceso de inserción laboral. Desde un punto de vista cuantitativo, se calcula el porcentaje de alumnos formados que utilizan habitualmente los conocimientos aprendidos en el curso [$(n^\circ \text{ de alumnos formados que utilizan habitualmente los conocimientos aprendidos en el curso} \div \text{total de alumnos formados}) \times 100$], y desde un cálculo cualitativo, se computa el porcentaje de alumnos formados para los cuales son indispensables los contenidos aprendidos en el curso para el desarrollo de su trabajo [$(n^\circ \text{ de alumnos formados para los cuales son indispensables los contenidos aprendidos en el curso para el desarrollo de su trabajo} \div \text{total de alumnos formados}) \times 100$].

Para comprender el papel desarrollado por los responsables de la implementación del programa se realizaron 37 entrevistas individuales semiestructuradas³. Las entrevistas fueron seleccionadas atendiendo a la tipología de comarca confeccionada por el equipo de evaluación externa. Esta se ha hecho teniendo en cuenta el tamaño del municipio y su distribución (dispersión y posición socioeconómica en el territorio) geográfica en la comarca.

Con el objetivo de conocer las opiniones de las personas beneficiarias y no beneficiarias de los itinerarios de formación e inserción laboral se encargó al CADPEA (Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía) la aplicación de una encuesta telefónica. En el marco de esta evaluación se ha trabajado con tres grupos de personas. El primero era el compuesto por aquellas que realizaron íntegramente los itinerarios de formación a la fecha de realización del estudio. El segundo, el llamado "grupo de comparación",

3. Realizadas entre el 4 de abril y el 31 de mayo de 2011 a seis alcaldes, seis presidentes de mancomunidad, seis técnicos locales, seis orientadores, diez a agentes dinamizadores y tres tutores de centros de prácticas.

configurado con el fin de comprobar la influencia de los factores externos sobre los resultados, estuvo formado por personas que solicitaron los cursos, pero no fueron seleccionadas en los itinerarios y que tienen características similares a las del anterior grupo en cuanto al sexo, la edad y circunstancias laborales, como se observa en la tabla 1. Por último, el tercer grupo fue el de aquellas personas que abandonaron la formación en alguna de sus fases (23 casos), después de al menos un mes de formación⁴.

TABLA 1.

DISTRIBUCIÓN POR SEXO Y EDAD DE LOS QUE TERMINARON EL CURSO Y EL GRUPO DE COMPARACIÓN (EN PORCENTAJE VERTICAL)

Variables (sexo y edad)	Terminaron el curso (N=245)		Grupo de comparación (N=341)	
	Hombre (%)	Mujer (%)	Hombre (%)	Mujer (%)
18 a 30 años	7,3	25,3	8,3	26
31 a 44 años	5,7	34,7	5,6	33
45 y más años	1,2	25,7	1,8	25,4

Fuente: *Informe final de evaluación externa del Proyecto "Granada-Empleo"*, p. 89.

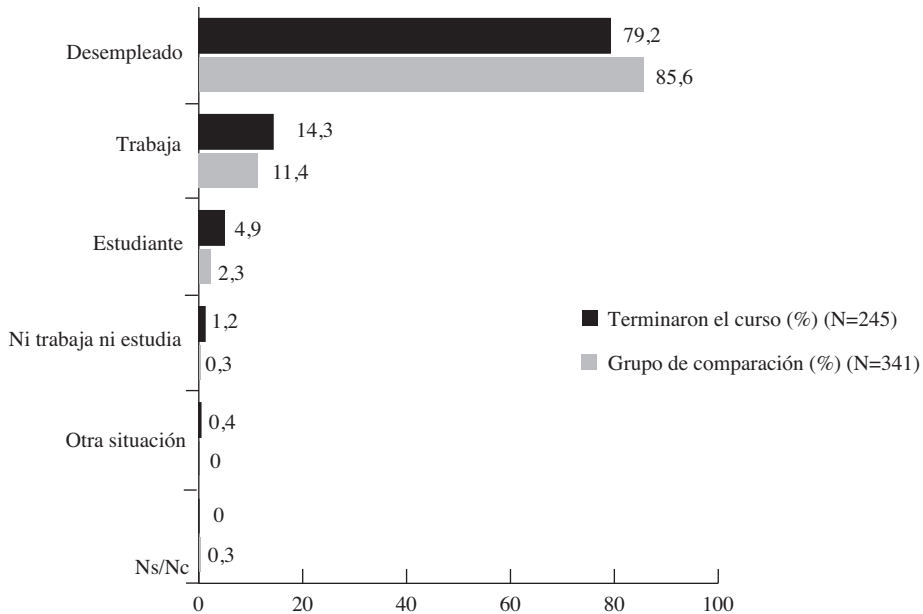
En relación con las características de las personas que terminaron los itinerarios de formación (figura 2), los datos muestran que el 85,7% se encontraba sin trabajar antes de comenzar el curso (suma de las alternativas “desempleado/a”, “estudiante”, “ni trabajaba ni estudiaba”, “otras”). Un porcentaje un poco más alto, el 88,2% (suma de las mismas respuestas anteriormente señaladas) corresponde a las personas que no fueron seleccionadas para realizar los cursos. Por otro lado, entre la población que terminó la formación, se observa que un 14,3% declaró que estaba trabajando, porcentaje que baja a 11,4% en el caso del grupo de comparación.

Respecto a los que abandonaron el curso de formación, el 56,5% declaró que se apuntaron al curso con el objetivo de encontrar empleo, y que lo abandonaron en el 47,8% de los casos por encontrar trabajo (con o sin contrato). De los que tenían contrato, el 91% manifestó que el curso no les sirvió para encontrarlo, y el 81,8% señaló que su trabajo tenía poco o nada que ver con la especialidad formativa que comenzó. No obstante, el 43% de los abandonos han vuelto a hacer otro curso o han realizado otro tipo de estudios. En cuanto a las variables sexo y edad, los que abandonaron eran en un 43,5% hombres — mayoritariamente menores de veinticinco años — y en un 56,5% mujeres, que aludieron generalmente a “responsabilidades familiares” e “incompatibilidad de horarios” como causas principales.

4. El tamaño muestral y los respectivos errores muestrales para los que “Terminaron el curso de formación” es de 245 ($\pm 1,6\%$), de 23 ($\pm 13,5\%$), siendo el total de la población de 49 personas para los que “Abandonaron el curso de formación después de al menos un mes” y 341 ($\pm 4,1\%$) para el colectivo “No admitidos en el curso de formación”.

FIGURA 2.

SITUACIÓN LABORAL ANTES DE COMENZAR EL CURSO, EN LOS ALUMNOS QUE TERMINARON LA FORMACIÓN Y EL GRUPO DE COMPARACIÓN (EN PORCENTAJES VERTICALES)



Fuente: *Informe final de evaluación externa del Proyecto "Granada-Empleo"*, p. 89.

Junto a estas técnicas e instrumentos, se ha llevado a cabo una importante revisión documental de los materiales producidos por el programa (informes anuales, los doce pactos territoriales y sus respectivas actas y planes operativos, informes trimestrales de ejecución y de publicidad, entre otros).

Con el fin de sistematizar los niveles de consecución de los objetivos específicos del programa, se han diseñado un total de 172 indicadores de implementación y 90 de resultados, consensuados con el equipo técnico y con los agentes dinamizadores.

LA EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS DEL PROYECTO "GRANADA-EMPLEO": LA CONSOLIDACIÓN DE LOS PACTOS TERRITORIALES DE EMPLEO Y LA FIGURA DEL AGENTE TERRITORIAL

La primera de las medidas en el desarrollo del impulso de los planes territoriales fue la conformación de una metodología de trabajo específica, que incluye el análisis de las necesidades del territorio en materia de empleo, el consenso sobre la estrategia de actuación territorial, la definición de programas y la distribución de recursos. Esta ha alcanzado

una alto grado de cumplimiento en su ejecución, y se materializó en un promedio de 87 visitas a entidades públicas y agentes socioeconómicos, 2 bases de datos de entidades territoriales, 125 entidades sociales y económicas locales detectadas, 36 cuestionarios de información aplicados y 46 reuniones preparatorias realizadas.

Estos indicadores de implementación muestran el intenso trabajo de campo efectuado por los agentes dinamizadores en la primera etapa del proyecto. Las visitas sistemáticas y repetidas a las entidades locales fueron uno de los esfuerzos más constantes durante esta etapa. Esto permitió, por un lado, que los agentes pudieran confeccionar un mapa de la realidad de su comarca y de las necesidades de la misma. Se llevaron a cabo mapeos relacionales de la comarca en 11 de los 12 territorios, como fuente primaria de información en la confección de los Planes Operativos Anuales. El “mapeo relacional [...] era una forma para quien debía estar en la comisión técnica según las relaciones en las que se establecía si era fuerte o era débil, cuál es ese tipo de relación y cuál debería estar en la comisión técnica para ver el plan operativo” (reunión oficina territorial nº 1).

Por otro lado, los agentes lograron que su papel dentro del programa fuera conocido por los actores locales. “Sí, como metodología sí, hemos sido capaces de, a partir de unas líneas marcadas desde la dirección, pues ser bastante pragmáticos y adaptarlas a las realidades de distintos territorios” (agente dinamizador nº 9), lo que consiguió congrega a las entidades locales en la formalización de los doce pactos territoriales finales.

La integración de los intereses de las entidades locales se ha llevado a cabo a partir de “un proceso de abajo arriba, es decir, que sea la sociedad con sus distintas vertientes [...] ha hecho un análisis y diagnóstico de su territorio y de toda la comarca y ha planteado formas de actuar, de forma consensuada y participada” (agente dinamizador nº 9), como partícipes en el cumplimiento de los objetivos en esta fase del programa.

En términos generales, el éxito en la consolidación de una metodología de trabajo desarrollada se debe en gran medida al nivel de legitimidad adquirido por el trabajo diario de las entidades territoriales intervinientes, y del esfuerzo de los agentes dinamizadores en concretar la participación de las entidades locales en el programa. Como se ha señalado por los mismos, “generar confianza con este tipo de proyectos lleva su tiempo, que antes había cosas que se tenían que hacer físicamente de forma presencial y ahora lo podemos hacer por teléfono. Hacer una confianza al hablar con la persona de turno. Hay un poco más de empatía” (reunión oficina territorial nº 2).

Los indicadores de resultados muestran en este objetivo un promedio de 21 entidades sociales y económicas participantes en los pactos territoriales, 2.290 entidades registradas en la base de datos, un promedio de 23 entidades asistentes a las reuniones preparatorias y un promedio de 59 personas asistentes a los seminarios.

La estructura organizativa del programa se plantea en dos niveles interrelacionados. El primero de gestión global o general es la comisión institucional, que está compuesta fundamentalmente por los ayuntamientos y mancomunidades y en menor medida por grupos de desarrollo rural, entidades privadas como empresas y cooperativas, sindicatos y asociaciones. Esta comisión se organiza en un Consejo Directivo, que tiene como función el impulso

y seguimiento institucional del proyecto, y en el Equipo Técnico Central, que ejecuta la coordinación técnica de las acciones que se desarrollan en el marco del programa.

El segundo nivel es el territorial, ubicado en las distintas zonas de actuación, integrado por una Comisión Institucional de Zona y una Comisión Técnica de Zona, compuestas por diferentes actores locales y territoriales en cada uno de los pactos.

Los indicadores de implementación diseñados para la evaluación de la gestión a nivel global señalan que se llevó a cabo en tres reuniones del Consejo Directivo (a las que asistieron una media de 18 entidades), una presentación a nivel provincial del proyecto —tal y como estaba previsto— y 20 reuniones de coordinación del Equipo Técnico. Estas reuniones tuvieron una media de asistencia de 21 personas. El buen funcionamiento del PGE evidenciado en los indicadores se ve empañado por dos hechos: en primer lugar, el retraso en la constitución de los pactos territoriales y, por tanto, del programa formalmente. Las firmas de los pactos se realizaron entre octubre y diciembre de 2010, esto es un año y medio después del inicio del trabajo de los agentes territoriales. Como quedó reflejado en la reunión de la oficina territorial nº 2, “la administración se marcó unas pautas de que los pactos estuvieran como muy tarde firmados en el mes de julio y sin embargo el primero que se firma es el 15 de octubre [...] vamos que estaba aquí en la oficina desde el mes de mayo, allí se bloqueó en Diputación [...] hasta septiembre que fue cuando nos lo devolvieron”.

En segundo lugar, la ausencia en esta estructura global de los agentes locales de promoción y empleo fue un signo evidente de la carencia de un pacto a nivel provincial por el empleo. Esto implicó que la estructura de más alto nivel del “Granada-Empleo” no fuese capaz de replicar lo que se estaba haciendo a nivel local. Como ponen de relieve algunos agentes, “que a nivel de la provincia se hubiese constituido formalmente y con contenido este pacto provincial por el empleo, no solo los comarcales sino también este pacto provincial [...] el delegado del Gobierno de la Junta debería haber encabezado este pacto provincial para darle contenido y seriedad un poco a esto, yo creo que la implicación de la Junta hubiese sido determinante” (agente dinamizador nº 5).

Respecto a la gestión territorial, los indicadores de implementación desarrollados muestran la importancia que adquiere la combinación de los contactos personales y el uso de las nuevas tecnologías en el trabajo entre los agentes y las entidades locales.

El programa ha perseguido también en el desarrollo de los pactos promocionar la concertación social, incorporando a los líderes políticos, agentes socioeconómicos y el tejido asociativo presentes en el territorio.

Los indicadores de evaluación de la implementación muestran que la actividad principal es la relativa a la mejora de la sensibilización y motivación de las autoridades, destacando la realización de una media de dos seminarios sobre participación ciudadana, y una media de 24 actividades de difusión en cada pacto territorial. En general, y como resultado principal, la participación de los agentes políticos locales ha sido exitosa en la concreción de la firma de los pactos territoriales para el empleo, así lo expresaba uno de los mismos, “yo creo que todos han participado, [...] yo creo que todo el mundo ha puesto interés, creo que ha participado mucha gente, no creo que haya habido ningún problema, pero creo que

en general la predisposición ha sido buena” (presidente/a mancomunidad/gerente/a consorcio nº 6). En términos numéricos solo dos municipios de toda la provincia no participaron en la firma de los pactos, lo que supone uno de los mayores logros del proyecto.

Por otro lado, la mejora y fomento de la participación ciudadana ha sido una de las actividades que menor desarrollo ha conseguido en todos los pactos territoriales. Las entrevistas realizadas muestran que la problemática en su ejecución subyacía en las distintas maneras de entenderla. Para algunos actores la participación ciudadana se materializa en la inclusión de las entidades locales en las diferentes actividades del proyecto, como señala uno de los agentes al apuntar que “hemos colaborado activamente con un par de asociaciones con resultados muy positivos y, por otro lado, se han recogido sus palabras en la evaluación del plan operativo” (agente dinamizador nº 9).

En consonancia con lo que plantea el PGE, los agentes territoriales destacan que la participación ciudadana se ha articulado mayoritariamente a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales, por su inmediatez y capacidad de convocatoria. Así lo expresaba uno de ellos: “yo en concreto dentro de las redes sociales, cree una página de Facebook, que cree para los pactos territoriales, que se van volcando todo tipo de noticias, eventos, cursos de formación, empleo, ofertas de empleo, de todo lo que va saliendo sobre la comarca yo lo voy volcando” (reunión oficina territorial nº 4).

Las estrategias de intervención sociolaboral y los pactos territoriales para el empleo se han articulado a través de la constitución de una comisión técnica de zona por cada uno de los territorios de los pactos. Estas comisiones han sido coordinadas por los agentes dinamizadores y han estado compuestas por personal presente en el territorio asignado a los itinerarios de inserción laboral, teniendo una duración menor (20 meses) que la prevista en principio (31 meses).

Como se señaló en apartados anteriores, el Proyecto “Granada-Empleo” supuso la firma de doce pactos territoriales para el empleo que aglutinaron 164 municipios de la provincia. Estos siguieron los principios de consenso, autonomía y separación de lo técnico y lo político, y autorregulación del programa. Este fue uno de los grandes éxitos del programa, que, no obstante, se vio marcado por la escasez de tiempo en su implementación y de presupuesto, señalado tanto por personal técnico y actores políticos como por agentes dinamizadores, que manifestaban “un poco de decepción al ver que hay muchas cosas que no puedes hacer porque no hay recursos de dinero y que te quedan solo ocho meses de trabajo, te chocas con la realidad y ves lo que puedes hacer” (agente dinamizador nº 4).

Uno de los resultados inesperados del proyecto, como parte de la implementación del mismo, fue la elaboración de los Planes Operativos Anuales. Estos fueron una materialización de los pactos territoriales, no incluidos en el diseño del “Granada-Empleo”, que han canalizado las actuaciones que las administraciones venían desarrollando y han servido de foro de coordinación en la puesta en práctica de acciones concretas. Así los definía uno de los agentes: “Digamos que el pacto era un esqueleto, una declaración de intenciones que me parece muy bueno, esta forma de participación territorial abajo arriba y arriba abajo, pero que la carne, el tejido, el nervio, se lo da el plan operativo” (agente dinamizador nº 9).

Los dinamizadores rurales o agentes territoriales, conocidos como los agentes dinamizadores y creados por el PGE, son la figura técnica responsable de cada grupo territorial. Las funciones asignadas son las de coordinación de las comisiones técnicas de zona, la aplicación de metodologías, supervisión y seguimiento de las buenas prácticas identificadas, movilización de la ciudadanía, impulsor ejecutivo y responsable de transformar medios y presupuestos institucionales concretos. También se les adjudicó el desarrollo de funciones de motivación, sensibilización y difusión a nivel político y social.

No obstante, los agentes dinamizadores han cubierto un amplísimo abanico de tareas en la implementación del proyecto hasta llegar a convertirse en parte central del mismo, y en los auténticos impulsores de los pactos territoriales, sensibilizando a los actores políticos, con la puesta en marcha y mantenimiento de la comisión técnica, la elaboración y validación de los planes operativos, y desarrollando las labores de ejecución, seguimiento y evaluación de dichos planes. Estos han funcionado como enlace físico en el territorio entre los niveles provincial, comarcal y municipal, han agilizado el flujo de información y mejorado la confianza de los actores en el programa. Los agentes mismos han sido conscientes del rol que han jugado al definirlo como un proceso “más social que puramente técnico [...] porque por ejemplo un trabajo de dinamización incluye tantísimas cosas que al final haces de todo lo que surja, entonces muchas veces no sabíamos bien lo que teníamos que hacer, por el tipo de trabajo que hay también” (agente dinamizador nº 2).

La creación de la figura del agente dinamizador ha sido un éxito en cuanto a su implementación. El programa estimó una ratio de 1 por cada 8/10 municipios, y se preveía la contratación de 20 dinamizadores en total, de las que se llegaron a concretar 19. Sin embargo, hay que señalar que su tiempo de contratación sufrió una reducción considerable de 34 meses previstos a 28. En cuanto a los resultados, son identificados como los auténticos promotores del pacto para las entidades públicas y valorados con una puntuación general de 8,5 sobre 10 para las privadas.

Finalmente, el programa ha alcanzado un alto nivel de cumplimiento en cuanto a las medidas de fomento de la responsabilidad social territorial, desarrollando actividades de sensibilización e información, que han llevado a la firma de 12 acuerdos respecto al medio ambiente. El resultado ha sido la participación de 44 empresas y asociaciones empresariales en los pactos territoriales para el empleo y una media de tres iniciativas de sostenibilidad en los pactos.

La evaluación de los itinerarios integrados de inserción sociolaboral

En el PGE la política de formación ha supuesto una parte muy importante tanto de las medidas diseñadas como de los recursos invertidos. El proceso de selección de personas beneficiarias de los itinerarios de formación fue el primer paso en la implementación de

este objetivo. Esta medida tuvo en cuenta los criterios del grado de adecuación al perfil preferente definido para cada especialidad formativa, la pertenencia a colectivos prioritarios (jóvenes, mayores de 45 años, parados de larga duración, cuidadores de personas dependientes, inmigrantes, personas con discapacidad, minorías étnicas, jóvenes que no han superado la enseñanza obligatoria, víctimas de la violencia de género, extoxicómanos, exreclusos), y la adecuación al perfil personal y profesional de objetivos de inserción laboral por cuenta propia y ajena.

La evaluación de la implementación muestra el cumplimiento del cronograma de la medida, un promedio de 2,3 solicitudes por cada persona seleccionada —con una amplia mayoría de jóvenes—, un 90,8% de nivel de cumplimiento en la previsión de seleccionados por sexo, y un apoyo logístico y técnico de los agentes dinamizadores. Los resultados revelan un 16% más respecto del total previsto de seleccionados según colectivos prioritarios.

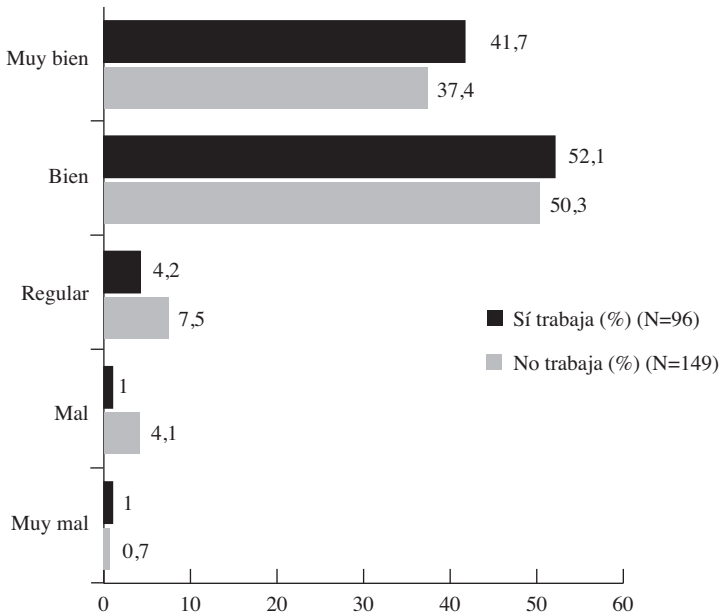
El PGE establece como medida concreta la impartición de módulos de formación específica, con el fin de favorecer la adquisición y mejora de las cualificaciones y competencias profesionales, al mismo tiempo que hace posible su participación en prácticas profesionales tutorizadas. Respecto de la cantidad de acciones formativas realizadas, la implementación de este objetivo del programa tiene un alto nivel de logro (96%) y la temporalización fue muy cercana a la prevista. En relación con el tipo de formación, los orientadores señalan la necesidad de tender hacia una pedagogía que integre de forma más sistemática la práctica con la teoría. Asimismo, identifican la falta de homogeneidad en las características de los beneficios de un mismo curso, y su potencial impacto negativo en las acciones más técnicas. La valoración general de los módulos es positiva —tanto de las acciones formativas (90,2% de alternativas positivas) como de los conocimientos adquiridos (91,8% en categorías positivas)—, y se señala como un beneficio directo y visible para el territorio local, ya sea por su impacto en la formación como por la potencial posibilidad de inserciones laborales.

Concretamente, si comparamos la valoración de la formación entre quienes declaran tener trabajo en el momento de ser encuestados y quienes no, en la figura 3 se observa que tanto unos como otros se sitúan mayoritariamente en las alternativas positivas de valoración. En el caso de quienes trabajan, el porcentaje alcanza un 93,8% mientras que en los que no trabajan la suma de las categorías positivas baja un poco pero sigue siendo mayoritaria (87,7%). La condición de tener o no trabajo no determina la valoración de la formación recibida en el PGE.

En la valoración de la utilidad de los cursos que hacen las personas que declararon estar desempleadas antes de comenzar la formación, observamos que a medida que el tiempo de desempleo es menor, los porcentajes que declaran la utilidad de los cursos para encontrar empleo también bajan. Así, un 83,7% de los desempleados de más de dos años declaran que la utilidad de los cursos consiste en encontrar empleo o mejorar las expectativas de encontrarlo.

FIGURA 3.

RELACIÓN DE SITUACIÓN LABORAL ACTUAL CON VALORACIÓN GLOBAL DE LOS CURSOS
(EN PORCENTAJE VERTICAL)



Fuente: Informe final de evaluación externa del Proyecto "Granada-Empleo", p. 111.

La impartición de módulos de formación transversal y complementaria es una medida con carácter obligatorio para todas las personas beneficiarias directas del proyecto. Los módulos transversales previstos son: igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, nuevas tecnologías de la información y comunicación, sensibilización medioambiental, lucha contra la exclusión social y la no discriminación, y la prevención de riesgos laborales. Los cursos realizados se implementaron tal y como se establecía en el programa, y la evaluación de resultados muestra una alta valoración de los orientadores, que los consideran un apoyo fundamental a la búsqueda de empleo, con un impacto positivo indirecto en la cualificación del mercado de trabajo.

La segunda etapa de la formación consistía en la realización de prácticas profesionales tutorizadas. Estas tenían por objetivo potenciar la adquisición de competencias profesionales y situar a los estudiantes en un contexto laboral más cercano a lo que se podrían encontrar en la realidad. En cuanto a la implementación, ha habido menos beneficiarios y meses de prácticas de los programados originalmente por el proyecto, y la temporalización en algunos casos no se planificó considerando las características de los sectores económicos. No obstante, la evaluación de resultados muestra una alta valoración de las prácticas (91% de afirmaciones positivas).

La tabla 2 muestra los datos de la relación entre la situación laboral actual y la valoración global de las prácticas. En esta se observa que los pertenecientes a la categoría de "desempleados"

son los que valoran más positivamente las prácticas. No obstante, son estos también los que reúnen las cifras más elevadas en la opción intermedia (“regular”) y en las negativas (“malo” y “muy malo”). Aunque la tendencia es en general claramente positiva dentro de este grupo, esto último muestra una mayor dispersión de las opiniones entre ellos.

TABLA 2.

RELACIÓN ENTRE LA SITUACIÓN LABORAL ACTUAL Y LA VALORACIÓN GLOBAL DE LAS PRÁCTICAS
(EN PORCENTAJE VERTICAL) (N=245)

	Muy bueno (%)	Bueno (%)	Regular (%)	Malo (%)	Muy malo (%)	Ns/Nc (%)
Con empleo fijo	11,3	13	0	0	0	0
Con empleo ocasional	26,1	28,7	25	16,7	33,3	0
Trabajando por cuenta propia	0,9	1,9	0	0	0	0
Trabajando sin contrato	3,5	8,3	8,3	0	0	0
Desempleado	51,3	44,4	50	83,3	66,7	100
Estudiando	6,1	2,8	16,7	0	0	0
Otro	0,9	0,9	0	0	0	0

Fuente: *Informe final de evaluación externa del Proyecto “Granada-Empleo”*, p. 118.

Asimismo, las personas que declaran tener empleo son las que están más de acuerdo con la afirmación: “las prácticas me han servido para encontrar trabajo”. Conviene señalar que un 29,2% de las personas que actualmente se encuentran trabajando lo están haciendo en los mismos lugares donde realizaron las prácticas de los itinerarios, lo que suscita que este grupo relacione favorablemente su situación actual con las prácticas. Entre los que declaran estar trabajando, aquellos “con empleo ocasional” presentan las cifras más elevadas sobre todo en las categorías “de acuerdo” y “muy de acuerdo” (un 43% y 37,5%, respectivamente), comparados con los que se encuentran “con empleo fijo” (un 13,9% y 35%). En las respuestas negativas, los porcentajes más altos se concentran entre los “desempleados”, con un 69,3% “en desacuerdo” y un 71% “muy en desacuerdo”.

Las acciones de orientación e inserción sociolaboral, como última medida, tienen una doble tarea, la orientación sociolaboral, donde el orientador será la persona de referencia en el proceso de inserción al evaluar las potencialidades de los futuros beneficiarios, y la tutoría individual y su seguimiento, que consisten en entrevistas en profundidad con los beneficiarios donde se definan las características de sus procesos de inserción.

En cuanto a la implementación de esta medida, se detecta un satisfactorio nivel de cumplimiento de lo previsto en el programa en referencia a las acciones de orientación e inserción, y una crítica de los orientadores a la falta metodología y materiales de apoyo propiciados por el proyecto. Uno de los fracasos más relevantes relacionados con los itinerarios de

inserción ha sido la incapacidad del “Granada-Empleo” para generar puestos de trabajo por cuenta propia y empresas autónomas. Por el contrario, uno de los logros del mismo es haber conseguido que al finalizar los itinerarios de formación 261 personas consiguieran empleo, frente a las 256 previstas. El programa logra asimismo que un 43% —tres puntos sobre lo previsto— de las personas que terminaron la formación (606) declararan haber conseguido empleo después de terminado el itinerario (índice general de ocupación).

Un 66,7% de este grupo vincula el haber encontrado empleo con la formación recibida. Un 31,8% del total de formados ha encontrado empleo en la misma acción formativa que han participado (índice de coherencia ocupacional). Un dato negativo de la inserción, sin embargo, es la inexistencia total de personas que consiguieron empleo por cuenta propia, a pesar de que fueron identificadas iniciativas de autoempleo en el marco del programa.

En cuanto a la inserción, se observa en la figura 4 que un 39,1% de los beneficiarios encuestados declaró estar actualmente trabajando con contrato en el momento de hacer el estudio, ya sea con “empleo ocasional”, “empleo fijo” o “por cuenta propia”. Este porcentaje se acerca bastante al total de inserción conseguido por el programa (40,7%). Entre estas condiciones el “empleo ocasional” alcanza el porcentaje más elevado (26,9%), que por sí solo representa un 68,8% del total de la inserción declarada. Esto muestra que la inserción se relativiza si consideramos el factor de la calidad de empleo de los beneficiarios del programa.

Si comparamos estos datos con la muestra de personas del grupo de comparación, se observa casi un 10% menos entre quienes declararon estar trabajando con contrato (29,9%). Tanto en el caso de los que terminaron la formación como en el del grupo de comparación, la categoría “empleo ocasional” reúne los porcentajes superiores (26,9% en el primer grupo y 16,7% en el segundo). En el resto de situaciones laborales, las diferencias porcentuales entre ambos grupos disminuyen. El empleo ocasional representa así el 55,9% del total de personas que declararon tener empleo con contrato en la actualidad.

En cuanto a la utilidad de los cursos de formación, un 53% declara que el itinerario le ha servido para modificar su situación laboral. De este grupo, un 61,5% se encontraba trabajando en el momento de la aplicación de la encuesta. Por otra parte, un tercio del total (31,4%) cree que el curso le ha servido para “encontrar empleo”, mientras que el 21,6% cree que ha “mejorado sus expectativas de conseguir empleo”. Solo un 3,7% de los encuestados declaran que la formación realizada “no me ha servido para nada”.

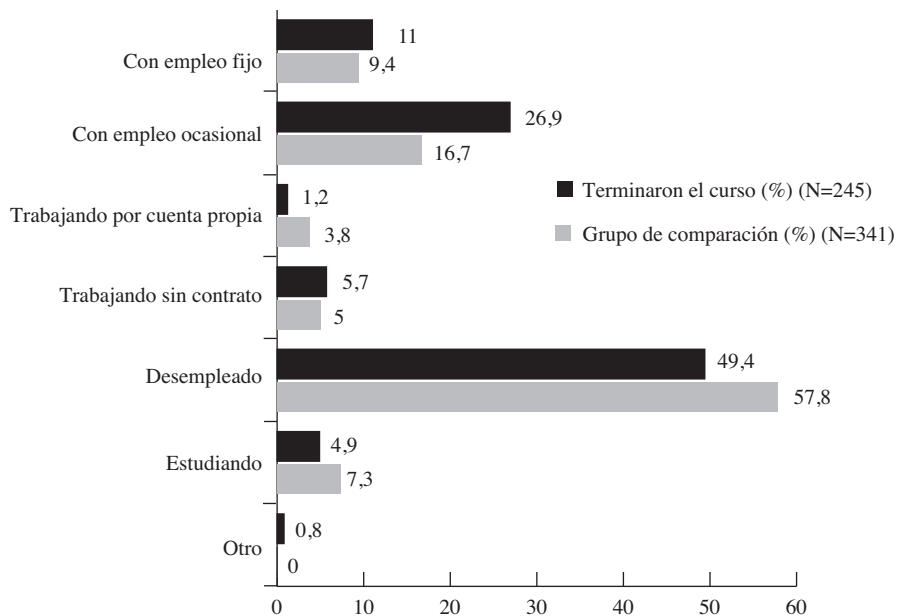
De los que declararon estar trabajando, un 68,7% manifestó que utilizaba los conocimientos aprendidos en el curso “mucho” o “bastante”, a pesar de que el 27,1% (suma de las categorías “poco” y “nada”) declara que los conocimientos del curso no le han servido para nada en su trabajo actual, y un 4,2% de modo “regular”. Así, el índice de utilización de los conocimientos aprendidos, esto es, los alumnos formados que utilizan habitualmente los conocimientos aprendidos en el curso alcanza el 10,9%.

En cuanto a la utilidad del curso para los alumnos, el 22,9% considera que ha tenido una utilidad muy alta, ya que ha conseguido empleo, utiliza los conocimientos aprendidos y declara no haber podido conseguir ese empleo sin el curso. Para el 53% de los formados el curso ha tenido una utilidad alta, ya que han conseguido un empleo, y o bien utilizan los

conocimientos en el trabajo (26,9%) o creen que la consecución de su puesto de trabajo se lo deben a la realización del curso (26,1%). Sin embargo, la formación ha tenido una utilidad media para el 15,5%, ya que a pesar de no conseguir empleo, opinan que el curso les ha servido para mejorar sus expectativas de conseguirlo. Por último, el curso ha tenido una utilidad nula para el 2,9% que no solo no ha conseguido trabajo sino que opina que tampoco le ha aportado ninguna ventaja a la hora de conseguirlo.

FIGURA 4.

COMPARACIÓN ENTRE QUIENES TERMINARON EL CURSO Y EL GRUPO DE COMPARACIÓN RESPECTO DE LA SITUACIÓN LABORAL ACTUAL (EN PORCENTAJE VERTICAL)



Fuente: Informe final de evaluación externa del Proyecto "Granada-Empleo", p. 136.

Relacionado con el anterior índice, un 67,7% (suma de las opciones "mucho" y "bastante") declaró que su trabajo estaba relacionado con la especialidad formativa que cursó. En la misma línea, un 29,2% declara que habría conseguido empleo de todas formas aunque no hubiera hecho el curso, al contrario que un 66,7% que sí vincula el haber encontrado empleo con la formación recibida.

Por último y en referencia al impacto de los lugares de práctica para encontrar empleo, un 29,2% del total de las personas que estaban trabajando con contrato en el momento de realizar la encuesta reconoció estar trabajando en el mismo lugar. Un 66,7% de esta fracción participó de la acción formativa de "atención sociosanitaria a personas en el domici-

lio”, seguidos muy de lejos por la especialidad “Mandos intermedios para la atención a mayores y dependientes” que alcanza un 15,2%.

Además de los análisis descriptivos se llevaron a cabo análisis estadísticos bivariados y multivariados de los grupos “terminaron la formación” y el “grupo de comparación”, que consideraban como variable dependiente la situación laboral actual (empleado o desempleado), e independientes, la motivación para realizar el curso, formación, sexo, edad, nivel de estudios y meses de desempleo. Las correlaciones bivariadas (Tau-b de Kendall y Rho de Spearman) y las pruebas realizadas (Z y regresión logística) entre los dos grupos comparados mostraron que un 96,8% de la condición de tener o no trabajo no es explicado por ninguna de las variables incluidas en el estudio.

CONSIDERACIONES FINALES

Esta evaluación ha arrojado dos grupos de conclusiones: por un lado, las relacionadas con el éxito de una metodología de evaluación participativa que ha permitido poner el énfasis en la contextualización de la política y en los actores implicados. Por otro, las consideraciones relativas a los logros de una política de inserción laboral que combina medidas tradicionales, como la formación para el empleo, con instrumentos fomentados desde la UE, como los pactos territoriales y un enfoque más participativo en el diseño de las acciones en materia de empleo.

La evaluación a la que se ha sometido al Proyecto “Granada-Empleo” ofrece un modelo participativo de los agentes políticos y técnicos que intervienen en la implementación del mismo, a partir de un diseño *ad hoc*. Tal y como se ha mostrado, este combina la medición cualitativa de objetivos y valores de los actores que participan en la implementación de la política junto con el cálculo de indicadores para la evaluación de la formación ocupacional destinada a desempleados.

La aproximación pluralista y el enfoque participativo, por tanto, impregnan todo el proceso, con un énfasis tanto en las actuaciones como en los resultados. El MEPAC se inserta, de esta manera, en el contexto político de las intervenciones a evaluar (Pawson y Tilley, 1997), y se orienta claramente al “aprendizaje”. Se asume, de hecho, la existencia de agentes con diferentes intereses, lo que lleva a la existencia de objetivos múltiples, a veces implícitos, y a resultados no esperados. Así, este modelo apunta a cómo el contexto y actores de la política influyen en la práctica de la evaluación, y cómo a su vez la evaluación repercute en el contexto político en el que se lleva a cabo (Befani *et al.*, 2007); por tanto, cada análisis requiere una aproximación específica al modelo evaluativo aplicado a un programa político (Flick *et al.*, 2003).

En definitiva, esta evaluación prima la construcción de redes de relaciones entre los actores, el fortalecimiento institucional y la comprensión de los problemas. Este modelo ha permitido descubrir un nuevo actor determinante en el contexto del proceso de implementación y de evaluación de la política, este es el agente territorial. Estos actores han cumplido

tres funciones distintas: de información en la diagnosis de las necesidades de los distintos territorios, de unión entre el nivel comarcal y provincial, y de promoción e impulso del Proyecto y elemento clave para su continuidad. Desde el PGE, esta figura ha alcanzado cierta institucionalización, y se ha convertido en parte de la estructura operativa de las políticas de inserción sociolaboral desarrolladas por la Diputación Provincial de Granada.

Esta investigación aporta una nueva perspectiva a los estudios sobre las políticas de inserción sociolaboral, centrados tradicionalmente en su diseño y componentes (Ruesga, 2002; Standing, 2002), y en los indicadores de evaluación en función de los modelos de Estado de bienestar que los desarrollan (Schmid *et al.*, 1996). Esta evaluación pone en primer plano el estudio del impacto de los actores participantes en las políticas como variables determinantes de su puesta en marcha, efectividad y eficiencia.

El segundo conjunto de conclusiones se refieren a la efectividad de los principales elementos de la política: los pactos territoriales y los itinerarios de inserción sociolaboral. Desde un enfoque *bottom-up*, los pactos territoriales alcanzados en la provincia de Granada se han descubierto como un elemento de compromiso político-técnico imprescindible en la formulación de políticas activas de empleo. Su carácter técnico conlleva una racionalización territorial y temática de las acciones a desarrollar, atendiendo a las necesidades del territorio y de colectivos específicos, mejorando los modelos de intervención y facilitando el intercambio de experiencias y buenas prácticas —a través de su seguimiento y evaluación—. Su componente político implica una concertación de sus apoyos y la fijación de objetivos —a corto y largo plazo—, estrategias y recursos en materia de empleo.

Por su lado, la evaluación de implementación y de resultados de los itinerarios de formación muestra un considerable nivel de inserción laboral de los desempleados tras la realización de los cursos, así como una alta valoración de su utilidad. El PGE ha incluido entre sus medidas uno de los ámbitos de intervención tradicionales y más utilizados en las políticas activas de empleo. La efectividad de la formación ha sido ampliamente debatida. La experiencia aquí evaluada responde a las claves señaladas como exitosas por trabajos previos (Fay, 1996; Fina, 2000; Alujas, 2003). Los logros del grupo de medidas dedicadas a la inserción laboral responden a algunas de las características en su diseño e implementación: en primer lugar, son medidas contextualizadas, que responden a las necesidades del territorio y de los colectivos a los que se dirige, cuya identificación como grupos prioritarios debe ser lo más temprana posible. En segundo lugar, son acciones descentralizadas, que implican la participación tanto de los actores político-técnicos como de los sociales y empresariales en la planificación, su gestión y evaluación de las mismas. En tercer lugar, responden a un perfil específico y a las necesidades de los colectivos a los que se dirige; entre ellos, cobran especial relevancia el caso de las mujeres y de los jóvenes, particularmente si se combina con prácticas tutorizadas en empresas.

No obstante, y a pesar del índice de ocupación resultante de la política y de la percepción de utilidad de los que han encontrado empleo, los análisis estadísticos de regresión logística aplicados señalan que la condición de tener o no tener trabajo no es explicado por ninguna de las variables incluidas en el estudio. Sin duda, esta discrepancia entre la inserción

y percepción del grupo-objetivo y los análisis estadísticos abren la puerta al debate sobre otras variables — vinculadas al capital social— que completen este análisis sobre las políticas de inserción sociolaboral.

Referencias

- Alemán, Carmen y Jorge Garcés (coord.). 1998. *Política social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Alujas, Joan A. 2003. *Políticas activas de mercado de trabajo en España. Situación en el contexto europeo*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Befani, Barbara, Simone Ledermann y Fritz Sager. 2007. “Realistic Evaluation and QCA. Conceptual Parallels and an Empirical Application”, *Evaluation*, 13 (2): 171-192.
- Fay, Robert G. 1996. “Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries”, *Labour market and social policy occasional papers*, 18. París: OCDE.
- Fina, Lluís. 2000. *Mercado de trabajo y políticas de empleo*. Madrid: Consejo Económico Social.
- Flick, Uwe, Ernst von Kardorff e Inés Steinke. 2003. “Was ist qualitative Forschung? Einleitung und Überblick”, en Uwe Flicky Ernst von Kardorff e Inés Steinke (eds.), *Qualitative Forschung: Ein Handbuch*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 13-29.
- Gautié, Jerome *et al.* 1994. *Les subventions a l'emploi*. Paris: La Documentation Française.
- Gómez Sierra, Miguel. 2004. *Evaluación de los servicios sociales*. Madrid: Gedisa.
- Guba, Egon G. y Yvonna S. Lincoln. 1989. *Fourth generation evaluation*. Londres: Sage.
- McDonald, Rod y Emery Roe. 1991. “Evaluación de los Departamentos”, en Mario de Miguel *et al.*, *La evaluación de las instituciones universitarias*. Madrid: Consejo de Universidades.
- Míiguelez, Faustino y Carlos Prieto (eds.). 1991. *Las relaciones laborales en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Monnier, Eric. 1997. *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Pawson, Ray y Nick Tilley. 1997. *Realistic Evaluation*. Londres: Sage.
- Pérez, Margarita y Francisco J Alarcón. 2013. “La evaluación de las políticas de empleo: necesidad, estrategias y metodologías de la formación profesional”, en Santiago Delgado y Nieves Ortega (eds.), *Políticas Activas de Empleo. Una mirada desde Andalucía*. Granada: Comares.
- Pérez, Margarita, Antonio Trinidad y Nieves Ortega. 2013. “Los agentes territoriales como figura dinamizadora del proceso de la política de inserción laboral: la experiencia evaluativa del “Granada-Emplo”, *Revista de Ciencias Sociales*, XIX(1): 22-34.
- Ramos, Francisco. 2004. “Capítulo XIV. Políticas de empleo”, en C. Ruiz Viñals (coord.), *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*. Barcelona: Editorial UOC.

- Rodríguez-Oreggia, Eduardo y Lautaro Silva Iburguren. 2009. “Construcción de un índice de condiciones laborales por estados para México”, *Gestión y Política Pública*, XVIII(1): 149-178.
- Ruesga, Santos M. (dir.) 2002. *Economía del trabajo y política laboral*. Madrid, Pirámide.
- Ruiz, Carmen. 2004. “Capítulo III. La política sociolaboral”, en C. Ruiz Viñals (coord.), *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*. Barcelona: Editorial UOC.
- Schmid, Günther, Jaqueline O’Reilly y Klaus Schöman (ed.). 1996. *International handbook of labour market policy & evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Scriven, Michael S. 1983. “Evaluation ideologies”, en George F. Madaus, Michael Scriven y Daniel L. Stufflebeam (eds.), *Evaluation Models*. Boston: Kluwer-Nijhoff.
- Shaw, Ian y Roc Filella. 2003. *La evaluación cualitativa: introducción a los métodos cualitativos*. Barcelona: Paidós.
- Stake, Robert E. 1975. *Evaluating the arts in education*. Columbus: Merrill.
- Standing, Guy. 2002. *Beyond the new paternalism. Basic security as equality*. Londres: Verso.
- Subirats, Joan. 2006. “Algunos puntos sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales”. *E-valoración*, 2.
- Suchman, Edgar A. 1970. “Action for what? A critique of evaluative research”, en Richard O’Toole (ed.), *The Organization, management and tactics of social research*. Cambridge: Schenkman.
- Toharia, Luis y otros. 1998. *El mercado de trabajo en España*. Madrid: MacGraw-Hill.
- Trinidad, Antonio y Margarita Pérez. 1998. “Evaluación de programas de intervención social”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 10: 113-140.
- 2010. *Análisis y evaluación de políticas sociales*. Madrid: Tecnos.
- Tyler, Ralph W. 1966. “Assessing the progress of education”, *Science Education*, 3: 239-242.
- Viñas, Verónica. 2002. “Descripción y análisis de la teoría sobre seguimiento y evaluación aplicable a las actuaciones cofinanciadas por fondos europeos”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 25: 3-22.

Presentado para evaluación: 15 de julio de 2013

Aceptado para su publicación: 5 de noviembre de 2013

MARGARITA PÉREZ SÁNCHEZ, Universidad de Granada
mperezs@ugr.es

Profesora titular en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Granada. Ha cursado estudios de Técnicas de Investigación y Estadística en la Universidad de Essex (Reino Unido) y ha sido profesora visitante en la Universidad de Edimburgo (Reino Unido), el Trinity College (Irlanda) y la Universidad de Notre Dame

(EE UU). Entre sus recientes publicaciones destaca *Análisis y evaluación de políticas sociales* (Madrid: Tecnos, 2010).

ANTONIO TRINIDAD REQUENA, Universidad de Granada

atrinida@ugr.es

Catedrático de Sociología de la Universidad de Granada y director del Grupo de Investigación “Problemas Sociales en Andalucía”. Entre sus últimas publicaciones se encuentran los libros *Servicios sociales: planificación y evaluación* y *Administración pública y Estado de bienestar*. Entre sus últimos proyectos de I+D destaca “Relocalización industrial e inmigración: el papel de la industria exportadora en los países de origen (Marruecos y México)”.

NIEVES ORTEGA PÉREZ, Universidad de Granada

ortega@ugr.es

Doctora en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Granada. Ha impartido clases en las Universidades de Granada y de Jaén, como profesora del Área de Ciencia Política y de la Administración. Ha sido profesora visitante en las universidades de San Diego California, de Sussex en el Reino Unido y la Université de Paris 7 (Francia). Entre sus últimos trabajos destaca su obra editada *Las políticas activas de empleo. Una mirada desde Andalucía* (Comares, 2013).