

PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL ESTUDIO DE EVALUACIÓN INTERMEDIA

Conforme a lo establecido en artículo 42 del Reglamento (CE) 1260/99 la autoridad de gestión promovió, a través de un procedimiento de licitación pública, la contratación de una empresa especializada para llevar a cabo la evaluación intermedia del PIC español. La Subsecretaría de Trabajo, órgano de contratación del Ministerio, adjudicó el contrato a la empresa GPI, cuyo informe fue presentado al Comité de Seguimiento en diciembre de 2003 y enviado oficialmente a la Comisión tal como requiere el mencionado Reglamento comunitario.

El informe de evaluación se centra en el análisis de las fases de elaboración del PIC, de la coherencia y pertinencia de la programación, de los procedimientos y criterios aplicados en la primera convocatoria de la Iniciativa para la selección de los proyectos ya que, dado el calendario de ejecución de los proyectos, no había datos de ejecución ni de resultados más allá de los iniciales. Se trata pues de un análisis de procedimientos que se detiene especialmente en la interpretación dada a los principios fundamentales de la Iniciativa y en el análisis de los modelos de cooperación generados por las Agrupaciones de desarrollo.

En el capítulo de conclusiones del informe destacan las siguientes:

1.- Sobre la calidad de los procedimientos de preparación. El proceso de preparación del PIC, conducido desde la UAFSE, se desarrolló en términos adecuados y contribuyó a una formulación que, en líneas generales, no presenta problemas de coherencia ni con respecto a las orientaciones comunitarias (más bien al contrario, las desarrolla y complementa de forma ejemplar) ni con la realidad del mercado de trabajo nacional.

- Las áreas seleccionadas recogen problemáticas indudablemente presentes en las regiones españolas. Ninguna de ellas sobra, por decirlo de algún modo - aunque pueda apreciarse alguna ausencia en relación con el área de economía social. Por otro lado, en conjunto, en su composición se combinan temáticas ya arraigadas en las políticas generales (la inserción de desempleados, la adaptabilidad laboral, el fomento de la empresariedad), con ámbitos cuya incorporación a la agenda pública es más reciente (la lucha con las discriminaciones de corte racista o xenófobo, la promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral, etc.).
- En todo el proceso se pone de manifiesto una clara voluntad de asegurar la complementariedad de la IC EQUAL con el resto de políticas de incidencia en el territorio español.

2.- Sobre la calidad del proceso de lanzamiento.

La autoridad de gestión asumió las tareas relativas al lanzamiento de la IC EQUAL de forma responsable y técnicamente bien fundamentada. El esfuerzo para asegurar la calidad del proceso - muy especialmente desde la Estructura de Apoyo de la Iniciativa- fue notable, como

asimismo lo fue el rigor metodológico y la exhaustividad del sistema utilizado para la valoración de los proyectos presentados.

3.- Sobre la fase de lanzamiento.

El origen de las agrupaciones y el protagonismo diferencial de las entidades . En la mayoría de los proyectos, el protagonismo le ha correspondido a una entidad que asume inicialmente un papel promotor. Esta entidad - que con frecuencia se apoya en un servicio de consultoría- va en primer lugar a configurar un núcleo activo (o "núcleo duro") de entidades de la futura AD.

Para ello, la entidad promotora busca socios cuyos objetivos sean complementarios **y que** tengan, fundamentalmente, capacidad financiera y de transferencia en su ámbito, con el fin de asegurar la cofinanciación del proyecto y el cumplimiento de uno de los objetivos centrales de la Iniciativa. En este primer grupo puede ya emerger un segundo socio relevante que complementará al promotor, y que en las fases posteriores será co-líder del proyecto.

En una segunda etapa se ofrece participar a otros socios, eligiéndoles por su carácter institucional (útil para el apoyo y acompañamiento en el proyecto) o por su experiencia y capacitación para ejecutar las tareas que se prevé desarrollar en la intervención.

Este esquema general deja ver un rasgo muy generalizado del proceso: la formulación y el impulso promotor del proyecto se concentran en un núcleo limitado de entidades de lo que más tarde será la Agrupación de Desarrollo (los socios estratégicos).

Desde un primer momento se aprecia que la mayor o menor facilidad para coordinarse entre los primeros socios depende de si éstos tienen ya hábitos de trabajo cooperativo y experiencia en gestión de proyectos europeos.

En el lanzamiento de los proyectos el papel de los gobiernos regionales va a ser variable, si bien - esto es lo relevante- en algunas Comunidades Autónomas van a desempeñar un rol estratégico y decisivo para el desarrollo de la Iniciativa. Este papel puede desarrollarse, básicamente, de dos formas:

El gobierno regional puede impulsar directamente un proyecto que considera pertinente desde un punto de vista político, pero que no encuentra "eco" en el tejido asociativo o institucional de la región: no se da, en primer término, una iniciativa local o asociativa para su lanzamiento.

El gobierno regional puede proporcionar apoyo a proyectos que surgen desde el tejido asociativo e institucional de la región: es decir, da cobertura (financiera, administrativa) a un impulso que surge "desde la base". En este caso, junto a la figura del gobierno regional - que asume frecuentemente la representación del proyecto- se encuentra el protagonismo del promotor "real" (que más tarde se convertirá en co-líder o "socio principal" de la AD).

En ocasiones, el proceso puede enmarcarse en una convocatoria oficial: en estos casos, el protagonismo y control del gobierno regional durante el lanzamiento alcanza su máximo. Control y protagonismo que irán disminuyendo progresivamente en las siguientes fases de la Iniciativa.

Las motivaciones que tienen los actores para participar en EQUAL son (además de las formalmente establecidas en la Iniciativa y en las memorias como objetivos del proyecto), el refuerzo financiero de las acciones que ya están desarrollando, y el mantenimiento de las estructuras y actividades de las entidades.

Así, en el lanzamiento, las entidades acuden a EQUAL con sus propios objetivos, dándose diversas reinterpretaciones del espíritu de la Iniciativa que, en el límite más crítico, pueden suponer una auténtica distorsión de los fines de EQUAL. La apreciación de EQUAL como un recurso financiero más para ejecutar actuaciones similares a las que se vienen realizando es la más común de estas interpretaciones "desviadas". Cuando no se modifica esta distorsión del sentido de EQUAL, el proyecto discurrirá en las posteriores fases por una senda en la que el sentido innovador de la Iniciativa se pierde.

Sin embargo, en general se va a producir un ajuste (una especie de "solución de compromiso") entre los intereses particulares de las entidades (dar continuidad a lo que venían haciendo) y los objetivos EQUAL. Lógicamente, los intereses particulares de las entidades pueden predominar en la fase de lanzamiento, produciéndose más tarde una asunción progresiva de los postulados de la Iniciativa.

4.- Sobre el desarrollo de la Acción 1.

La acción 1 está orientada a dos objetivos:

- establecer las condiciones básicas de cooperación para desarrollar los proyectos, a su vez con dos finalidades: establecer relaciones de colaboración entre las entidades socias de la AD y de ésta con AD europeas, y crear el equipo técnico (la tecnoestructura) de la organización.
- Formalizar el Acuerdo de Constitución de la AD; la búsqueda de socios transnacionales y la formalización del Acuerdo de Cooperación Transnacional; y la reformulación del proyecto.

En el establecimiento de las condiciones básicas para la cooperación los factores de éxito han sido:

- La orientación de las agrupaciones hacia el desarrollo de liderazgos de tipo transformacional: es decir, basados en la motivación de las entidades participantes y la cualificación de los actores para el logro de los objetivos de la Iniciativa.
- La existencia de redes o agrupaciones previas que dinamicen a todas las entidades que van a conformar las AD - o bien que la coalición que se cree lo haga sobre la base de un espíritu cooperativo.

- La fluidez financiera, que descansa comúnmente en las posibilidades de adelanto de las entidades públicas que participan en las AD.

Las dificultades para establecer las relaciones de colaboración necesarias entre las entidades que conformaron las AD se manifestaron debido a los siguientes factores:

- Diversidad de intereses de las entidades que forman la agrupación, lo que hace difícil lograr el consenso, fundamentalmente en relación con la definición última de las actividades, servicios y productos a desarrollar, y su reparto entre las entidades y las decisiones relativas a los mecanismos de gestión que regularán los procesos de trabajo en los grupos que se crean para desarrollar las actividades.
- Fallos operativos de coordinación derivados de los costes de aprendizaje del proceso (aprender a trabajar en cooperación implica tiempo).
- Movimientos de altas y bajas de socios, que a veces dan lugar a una reordenación de la agrupación.

Entre los socios transnacionales, el proceso de conocimiento mutuo se hizo con menos motivación que en el caso de la AD nacional, con fallos en los dispositivos de búsqueda y con un coste de búsqueda relativamente alto. Todo ello para que, a veces, el resultado no fuera satisfactorio (después de conocerse, los socios no siempre cumplían las expectativas que se tenían).

A todo lo anterior hay que sumar las dificultades y los retrasos surgidos en la creación de la tecnoestructura de la AD (el equipo que va a constituirse en torno a un responsable técnico de proyecto, que en adelante va a coordinar el desarrollo de las operaciones). Ello significa que en esta fase hubo un cierto déficit de técnicos cualificados, sólo compensado por el apoyo en servicios de consultoría.

Respecto a la realización de los objetivos previstos en la acción 1, los responsables técnicos de las AD valoran en un alto grado la efectividad de los procesos llevados a cabo. Si nos atenemos en general al orden de las valoraciones dadas en la encuesta (qué se valora en primer lugar, qué en último...), las conclusiones son significativas, confirmándose en los estudios de caso:

- El proceso desarrollado durante la acción 1 ha presentado menos dificultades y ha sido más efectivo para la reformulación de los programas de trabajo (otra cosa ha sido la naturaleza y la calidad de estas reformulaciones).
- El proceso desarrollado durante la acción 1 ha presentado mayores dificultades y ha sido menos efectivo para establecer la colaboración y elaborar el programa transnacional.
- Las dificultades del proceso para la constitución de la AD han sido de tipo medio, comparadas con las de los otros dos objetivos.

- Concretando más, se aprecia lo siguiente:
- Sólo un reducido número de AD ha adoptado forma jurídica propia, y si bien eso agilizó el proceso en esta fase, esta solución puede acarrear limitaciones y rigideces en la gestión financiera de los proyectos. Además, la volatilidad de los convenios no favorece la creación de estructuras de cooperación que pervivan más allá de EQUAL.
- Se formalizó el Acuerdo de Cooperación Transnacional, pero dada la reducida motivación de partida y los problemas de ajuste habidos, la participación e implicación de los socios ha sido más reducida. Por otro lado, este componente del proyecto casi siempre ha estado delegado y ha tenido una posición subalterna.
- El proceso de reformular el proyecto ha consistido fundamentalmente en ajustar lo previsto (servicios y beneficiarios) a las disponibilidades financieras aprobadas, a sustituir algunas actuaciones y a redefinir algunos productos poco precisados en la formulación.

Las consecuencias más comunes de los problemas del proceso de la acción 1 (y de los déficits en sus resultados) han sido los retrasos en la ejecución, más allá de su cierre formal: es decir, finalmente se trasladaron (muchas veces como problemas) a la acción 2 los procesos que no se consolidaron, los acuerdos que no se cerraron con claridad y las actuaciones y productos que no se definieron y concretaron correctamente.

5.- Sobre el desarrollo de la acción 2.

Durante acción 2, se desplazan el liderazgo y las funciones de coordinación hacia el responsable técnico del proyecto y su equipo. Por su parte, la gestión operativa de las actuaciones va a descansar en los grupos y entidades responsables de las mismas.

En esta reordenación de protagonismos y liderazgos, la pauta óptima es aquella en la que el responsable técnico de la AD mantiene activa la función de coordinación, con el fin de que entidades y grupos de trabajo compartan experiencias y recursos. Esta coordinación efectiva de las entidades debe llevarse a cabo, además, respetando un cierto grado de autonomía de los grupos que van a ejecutar las actuaciones. Tal es el reto de la función de coordinación en EQUAL: alcanzar un equilibrio entre coordinación horizontal (integración de entidades y recursos) y autonomía de los grupos de trabajo. Los datos de evaluación apuntan que el óptimo sólo se logra en una proporción limitada de casos.

A la inversa, el funcionamiento crítico supone el debilitamiento o ausencia de liderazgo, la falta de coordinación y las carencias y retrasos en las actividades de seguimiento y evaluación. Ello conduce a las entidades ejecutoras a actuar de forma aislada o independiente con respecto a las demás: la AD se convierte en una coalición formada por entidades "estancas".

De cualquier modo, durante acción 2 se focaliza la actividad y la participación de las entidades en los grupos encargados de la ejecución de las operaciones del proyecto, reduciéndose la

participación en actividades comunes de la agrupación. Esta es una característica general del proceso desarrollado en esta acción.

Las dificultades detectadas son las siguientes:

- Aplazamiento de ejecuciones por falta de disponibilidad financiera, cuando no ha habido una entidad con capacidad y voluntad de adelanto.
- Desajustes y retrasos derivados del cambio en el compromiso de las entidades públicas, cuando se han producido cambios en sus responsables después de las elecciones de mayo de 2003.
- Retrasos de ejecución por no haber tenido en cuenta suficientemente las exigencias, requisitos y plazos de los procedimientos administrativos, en particular para la contratación de personal y de servicios por parte de las entidades públicas de las AD.

Es evidente que EQUAL plantea un reto notable a las Agrupaciones de Desarrollo, como es la aplicación de la estrategia de cooperación, y es en acción 2 cuando las implicaciones de la cooperación se ponen de manifiesto de forma más marcada (de ahí que los procesos desarrollados en acción 1 se revelen como no consolidados). La magnitud de los fines de la Iniciativa posee un reverso: el tiempo requerido para la realización de las actuaciones y el logro de los objetivos de los proyectos ha sido, en general, subestimado.

La desigualdad de experiencias y las diferencias en los métodos de trabajo de las entidades participantes han generado tensiones de ajuste entre entidades autónomas que tienen que actuar de forma sincronizada: los diferentes ritmos de realización han contribuido a desajustar la ejecución de los programas de trabajo; ejecución especialmente compleja cuando es elevado el número de socios.

La relación establecida entre los actores de las AD y los destinatarios últimos de los proyectos es, probablemente, el aspecto más importante del proceso de la acción 2. Implica el modo en que se ha producido el acceso a las poblaciones objetivo, la selección de los beneficiarios y la prestación de servicios.

Un problema subyace en este proceso: la tendencia de una parte no despreciable de las agrupaciones a reproducir sus pautas de acceso a las poblaciones destinatarias y de prestación de servicios. Resulta evidente que innovar no es fácil y que implica costes. En consecuencia, es comprensible que las AD tiendan a reiterar procedimientos de difusión, selección y ejecución.

Las dificultades internas de las AD para acceder a las poblaciones objetivo son, a su vez, las siguientes:

- Limitaciones de las bases de datos disponibles, que obstaculizan la identificación y localización de beneficiarios.

- Utilización de un medio de difusión (Internet) con el que no siempre están familiarizadas las poblaciones vulnerables.
- Efectos (no deseados) derivados de la experiencia en algunas entidades, bien por carencia (cuando esa experiencia no es suficiente) o por excesiva confianza en el conocimiento ya acumulado (que puede dar lugar a la focalización de las actuaciones en un grupo ya conocido, sensibilizado y normalizado de población, con la que se trabaja habitualmente).

Por su parte, los propios beneficiarios pueden tener dificultades de movilidad para acceder a los servicios ofrecidos por los proyectos. Estas barreras a la movilidad no son únicamente de orden espacial (dificultades de acceso a los centros de prestación de servicios, por lejanía o baja conectividad).

También, la disponibilidad de tiempo es una barrera, cuando la atención a las cargas familiares limita las horas disponibles o cuando la participación en el proyecto supone un coste de oportunidad (por ejemplo, renunciar a los ingresos que supone el empleo en la economía informal). El desánimo y la pasividad en que con frecuencia caen ciertas poblaciones, constituyen asimismo limitaciones a la movilidad - aunque posean un carácter psicosocial.

La cuestión de fondo es la siguiente: las situaciones de vulnerabilidad y exclusión implican por sí mismas un alejamiento de los canales más usuales de información y prestación de servicios: la exclusión del mercado de trabajo es también una exclusión del circuito institucional a partir del que se difunde la información y se ejecutan las actuaciones.

Lo que se echa en falta es una actitud más proactiva e innovadora por parte de las AD para acceder a las poblaciones alejadas de las redes de prestación de servicios.

Una pauta similar se aprecia en los criterios que se han seguido para la selección de las personas beneficiarias: han predominado los basados en la identificación de sus características sociodemográficas más genéricas (sexo, edad...). En la selección no parece haber predominado un análisis preciso de las situaciones problemáticas y factores de exclusión presentes en las personas. De nuevo, lo que se aprecia es una cierta rutinización de procedimientos y, también, de públicos beneficiarios. Lo que apunta hacia posibles sesgos en la cobertura de las actuaciones.

La ejecución registrada en el periodo objeto de evaluación no permite concluir el análisis precedente, como tampoco facilita la valoración de los procesos de prestación de servicios, el modo en que se ha desarrollado la interacción con los beneficiarios. Con todo, los estudios de caso permiten efectuar algunas apreciaciones, relativas sobre todo al papel jugado por algunas entidades mediadoras o cooperadores necesarios en el desarrollo de las actuaciones, como son las empresas.

La evidencia empírica generada indica carencias en la implicación de empresas y empleadores en las actuaciones, incluso cuando su participación estaba prevista en los proyectos. El resultado

puede ser, entre otros, la ruptura de la cadena de los servicios integrados de acompañamiento o de los itinerarios, precisamente en su tramo final, aquél en el que debe completarse el ciclo de la inserción laboral.

Tampoco parece que se haya trabajado de forma suficiente el ajuste de expectativas con los destinatarios: la rutinización de pautas da lugar, en ocasiones, a una prestación de servicios que no responde a las necesidades percibidas por las poblaciones objetivo. Es posible que las debilidades de los diagnósticos influyan en una apreciación incompleta de las necesidades y carencias a tratar a través de los proyectos: las actuaciones no se fundamentan en un análisis cualitativo de las necesidades percibidas y de las expectativas de los destinatarios.

6.- Algunas consideraciones sobre el desarrollo de la acción 3

La organización de las AD para el desarrollo de la acción 3, y el nivel de respuesta que ante esta acción se constata en las entidades, se encuentran condicionados – como tantos otros aspectos – por el retraso de la ejecución de la acción 2. En este escenario, la acción 3 no se percibe como una prioridad: la actitud de las entidades oscila entre el desconocimiento (algunos actores no identifican con claridad el sentido de la acción), la expectativa (aún es pronto para elaborar propuestas) y la declaración de intenciones (se especula vagamente con la posibilidad de participar).

Esta actitud “distanciada” de las entidades ante la participación en acción 3 es estimulada también por otro factor: dado que el objeto de la acción es la transferencia se piensa que su gestión es responsabilidad de las entidades públicas, y no tanto un proceso compartido activamente por todas las organizaciones que componen la AD.

7.- La AD, nueva figura organizativa.

La figura organizativa sobre la que se articula la estrategia de intervención de la IC EQUAL es la Agrupación de Desarrollo. En relación con el análisis de procesos, una Agrupación de Desarrollo debe poseer, fundamentalmente, dos características: capacidad de representación y espíritu de cooperación.

La adecuada composición de la AD y su orientación hacia el trabajo en red deben facilitar el logro de los objetivos de la IC. Ésta es la hipótesis sobre la que se articula la estrategia de intervención de EQUAL. ¿Qué podemos concluir de todo ello?

La capacidad representativa de las AD ha sido alta, al menos formalmente: en el objetivo de cumplir el principio de capacitación, se ha tratado de incorporar a la AD y que participen en la toma de decisiones un amplio espectro de agentes clave en el tratamiento de las problemáticas concernidas por las áreas de la IC, entidades representantes de las poblaciones objetivo afectadas, así como entidades o expertos que garanticen el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades.

En aquellas AD en las que la capacidad representativa ha sido más baja, lo ha sido fundamentalmente por ausencias en la representación de los beneficiarios últimos de los proyectos (algo que ha afectado aproximadamente a un 18% de los casos).

Ciertamente, la representatividad es mayor desde un punto de vista formal – en lo recogido durante la constitución de la agrupación - que en la aplicación real de los mecanismos de toma de decisiones: sobre el papel, la capacidad representativa de la mayor parte de las AD es inobjetable. Sin embargo, la capacidad real de representación se ha visto altamente condicionada por factores tales como el peso institucional de las entidades, su mayor capacidad financiera o el poder – formal o informal - de sus equipos técnicos (sus tecnoestructuras).

Como veremos, esta “tensión” entre la formalización de los principios en las memorias y la realidad de su cumplimiento constituye una cuestión clave que atraviesa toda la evaluación: entre la formulación escrita y la práctica se interponen múltiples factores que dan lugar a interpretaciones diversas y diversos grados de “distorsión” de la idealidad de la estrategia y sus principios básicos.

De hecho, el análisis de los modelos organizativos adoptados por las AD, así como de sus procedimientos de toma de decisiones y sus sistemas de comunicación, pone de manifiesto una tendencia a la verticalidad: la organización, sus procesos de decisión y la dirección de sus flujos de información reflejan la asimetría real de poder en el seno de las Agrupaciones de Desarrollo, el mayor protagonismo de unas entidades sobre otras.

Lo anterior puede ser hasta cierto punto comprensible (de hecho parece asumirse con normalidad en las agrupaciones), sobre todo en las fases iniciales de organización para la puesta en marcha, donde un liderazgo consistente debe asegurar el impulso necesario para el despegue de los proyectos: la eficacia operativa que exige la puesta en marcha de las actuaciones puede entrar en conflicto con modelos de funcionamiento de orientación marcadamente participativa que pueden dificultar y hacer más lenta la toma de decisiones.

Tampoco es sencillo modificar hábitos de funcionamiento vertical más o menos arraigados en muchas entidades: el punto de partida de EQUAL en España no es una alta capacidad instalada en los territorios y en las organizaciones para la cooperación: este es un dato que no hay que olvidar, un cierto déficit en el capital social (que, por otro lado, la puesta en marcha de la IC puede contribuir a paliar).

Con todo, el predominio de la verticalidad en los estilos de coordinación de las AD encierra un riesgo, que es justamente el deterioro de la coordinación y la comunicación horizontales: esta debilidad puede afectar – y está afectando de hecho- a la sincronía en los ritmos de trabajo de organizaciones que deben trabajar en paralelo. La consecuencia de todo ello es la generación de una dinámica de fragmentación del proyecto en subproyectos o en líneas de actuación ejecutadas de forma inconexa por diferentes entidades: en estas circunstancias se debilita la eficacia operativa del proyecto y su integración como un todo coherente.

8.- Cooperación y modelos de Agrupación de Desarrollo.

A pesar de las dificultades señaladas, y considerado desde una perspectiva dinámica, la evolución del espíritu de cooperación en las AD puede considerarse aceptable, aunque se aprecian pautas de funcionamiento muy variadas.

Atendiendo al tipo de relaciones de cooperación que mantienen entre sí las entidades, se identifican distintas tendencias en el modo de desarrollar la estrategia cooperativa y distintos modelos de AD.

En la identificación de estos modelos, hemos considerado y combinado fundamentalmente dos variables:

La existencia previa de un núcleo de entidades, con experiencia de trabajo en cooperación: ¿existen o no entre las entidades antecedentes de trabajo en cooperación?

El tipo de relaciones de trabajo adoptadas en el interior de la AD, según sean jerárquicas o participativas: ¿son relaciones fuertemente jerarquizadas u orientadas a la participación igualitaria?

La consideración de estas variables nos ha permitido definir cuatro modelos de AD:

En las AD que parten de una agrupación o experiencia de cooperación previa, se dan dos tipos (modelos de núcleo),

- AD constituidas por una agrupación o red pre-existente, que integra a otras entidades en la agrupación y se abre a su participación en términos más o menos igualitarios (tendencia al cumplimiento óptimo del principio de capacitación): Modelo de núcleo abierto o integrador.
- AD constituidas por una agrupación o red pre-existente, que mantiene un protagonismo muy marcado con respecto al resto de socios de la AD: es decir, los ha seleccionado para cumplir con los requisitos de la convocatoria, pero en la práctica los mantiene más bien a distancia ("en órbita"): el núcleo preexistente adopta una posición corporativa con respecto al resto de socios: Modelo de núcleo cerrado o excluyente.

En las AD que no parten de una agrupación o experiencia de cooperación previa, se dan otros dos tipos (modelos de coalición),

- AD constituidas a partir del impulso de un promotor o grupo de promotores sin existencia asociativa previa (no hay una experiencia previa de trabajo en cooperación entre ellos), en las que prevalece marcadamente el protagonismo del promotor o grupo promotor (mantiene la posición de "socio dominante"): **Modelo de coalición de orientación jerárquica.**

- AD sin existencia asociativa previa, pero caracterizadas por una orientación a la participación igualitaria (el liderazgo del promotor o grupo promotor no es tan marcado): **Modelo de coalición orientada a la participación.**

¿Qué implicaciones encierran estos modelos de funcionamiento con respecto a la aplicación de la estrategia de cooperación?

La cooperación se favorece (alcanza su óptimo, por decirlo así) en el modelo de núcleo abierto o integrador, en las redes preexistentes constituidas a partir de una experiencia de trabajo previo en común – con frecuencia desarrollado a escala local: cuando esta red se constituye en un núcleo impulsor de carácter abierto a las aportaciones de otros socios, la aplicación de la estrategia tiende hacia lo óptimo (predomina la puesta en común de recursos y el intercambio, el liderazgo se orienta a la motivación y desarrollo de las competencias de los actores de cara al proyecto – liderazgo transformacional-, etc.).

También pueden identificarse derivas positivas hacia el funcionamiento óptimo en el modelo de coalición orientada a la participación: en algunas AD, formadas en buena medida por asociaciones de base, menos integradas, pero orientadas asimismo hacia la puesta en común de recursos, el intercambio y la coparticipación.

De lo anterior podría deducirse que la aplicación de la estrategia despliega su mayor efectividad cuando ya existe un precedente de cooperación - ello no debe sorprender, difícilmente podría ser de otra manera. En un primer análisis, parece que EQUAL aporta más a las entidades que poseen ya una mayor capacidad para el trabajo cooperativo.

Sin embargo, como se mostrará, también se identifican efectos institucionales positivos en Agrupaciones de Desarrollo cuyo funcionamiento dista mucho de ser óptimo, así como transiciones de un modelo de AD a otro (sobre todo, en AD de tipo coalición que adoptan progresivamente una orientación hacia la participación y el intercambio).

Resulta un tanto aventurado pronunciarse en términos precisos acerca de la distribución estadística de los modelos de Agrupación de Desarrollo que acabamos de enumerar en las 159 AD españolas. No obstante, la evidencia empírica proporcionada por los estudios de caso apunta lo siguiente:

En principio, la mayor parte de las AD se concentran en un modelo de coalición orientada a la jerarquía, caracterizado por el fuerte protagonismo del promotor (o grupo promotor). Esta apreciación es muy comprensible, sobre todo si se considera que no son predominantes las agrupaciones que parten realmente de una experiencia previa de trabajo en cooperación (no constituyen verdaderas redes de trabajo o asociaciones preexistentes), por tanto su nivel de integración de partida es menor: es por eso que se trata de coaliciones.

Por otro lado, la puesta en marcha de proyectos con cierto grado de complejidad exige un refuerzo del liderazgo de las entidades promotoras, de cara a asegurar el impulso inicial: de ahí su orientación a la jerarquía.

Los modelos de AD de núcleo previo (sea abierto o cerrado) muestran una menor presencia, aunque sean muy relevantes desde un punto de vista cualitativo, dadas las derivas que presentan hacia el óptimo (modelo de núcleo abierto) o la distorsión de la estrategia de intervención (modelo de núcleo cerrado).

También presentan una incidencia menor las AD del tipo coaliciones orientadas a la participación, por las razones expuestas en relación con la relativamente necesaria orientación jerárquica en la puesta en marcha; pero hay que hacer una salvedad: como hemos señalado, los modelos de coalición jerárquica pueden evolucionar satisfactoriamente hacia la participación. En algunos casos se constata esta transición, positiva desde el punto de vista de los objetivos de EQUAL.

Ello es de nuevo lógico, toda vez que cuando se van solventando las dificultades de la puesta en marcha, la experiencia del trabajo en red comienza a rendir efectos institucionales en la línea de la mejora de las capacidades de cooperación. La medida exacta en que esto se va a traducir en la constitución de redes sostenibles de trabajo cooperativo es de momento difícil de establecer, pero constituye un interrogante que debe ser respondido en el próximo ejercicio de evaluación.

Algunas cuestiones clave en este sentido son las siguientes: ¿cuántas AD del tipo coalición adoptarán una orientación participativa y no jerárquica al final del presente periodo de programación? ¿De cara al siguiente periodo, puede suponerse entonces que habrá una mayor presencia de Agrupaciones de Desarrollo del tipo núcleo abierto? La medida en que esto sea efectivamente así será también una medida del desarrollo del capital social logrado a través del PIC EQUAL.

9.- Barreras al desarrollo de la cooperación

El ámbito territorial (sobre todo la escala regional multiprovincial), el gran tamaño (elevado número de socios) y la evolución hacia formas de organización polarizadas, muy jerarquizadas o fragmentadas han generado barreras al desarrollo de la cooperación.

El desconocimiento o la deficiente valoración de estas barreras han dado lugar a una subestimación del tiempo necesario para desarrollar la estrategia y poner en marcha las diferentes acciones (o bien han conducido al solapamiento de estas acciones en la práctica). Ello ha contribuido de modo evidente al retraso de la ejecución de los proyectos.

En EQUAL el tamaño de las agrupaciones ha sido un elemento crítico. Más de la mitad de las AD han estado constituidas por un número de socios superior a diez, y se ha evidenciado que el logro de consensos y la toma de decisiones tiende a hacerse más difícil a medida que el número de socios aumenta.

Por otro lado, en la composición de las agrupaciones no siempre se ha logrado que la heterogeneidad en el número de socios dé lugar a un intercambio enriquecedor (es decir, que esa heterogeneidad sea una heterogeneidad de tipo inclusivo): con frecuencia, como hemos señalado, las entidades que han constituido la agrupación han mantenido una clara diferenciación jerárquica, determinada por el poder real ejercido por uno o varios “socios dominantes”. Ello ha dificultado la comunicación y el intercambio participativo, y por tanto la materialización óptima de la estrategia de cooperación.

La eficacia de los flujos de comunicación también ha sido, en consecuencia, variable. Es cierto que, frecuentemente, los actores se muestran conformes con el funcionamiento de la comunicación interna, pero porque, también frecuentemente, la identifican con la disposición instrumental de la información (con la mejora de sus dispositivos e infraestructuras de comunicación: “todo está en la web”) y no con sus modos de canalización, retención y distribución, en los que la verticalidad parece ser la nota dominante hasta el momento.

Como hemos visto, las dificultades para coordinar horizontalmente la AD y, en definitiva, para poner en marcha los proyectos se han reflejado en el desarrollo de acción 1: el reconocimiento de su necesidad es una apreciación muy generalizada en las agrupaciones, pero se reconoce menos su efectividad para cumplir realmente con sus objetivos en el tiempo asignado.

La proyección en el ámbito de acción 2 de cuestiones que debieran haberse resuelto en acción 1 (consolidación de procedimientos, equipos de trabajo, ajuste de programas, establecimiento de la relación transnacional, etc.) expresa estas dificultades: es evidente que la maduración de los procesos de organización para la puesta en marcha ha consumido buena parte de la acción 2 (el trabajo en red es complejo, no es fácil poner en común a socios con criterios de trabajo distintos - criterios en algunos casos más próximos a los que serían de aplicación en un Programa Operativo de MCA: el proyecto como un recurso finalista y no tanto como una intervención orientada a la experimentación).

Es posible que en ello haya influido el establecimiento de un corte formal entre acción 1 y acción 2: la puesta en marcha de las actuaciones revela las implicaciones reales de los acuerdos formalizados o la necesidad de reajustar de forma más “aterizada” la programación, la operatividad de las formas de organización adoptadas, etc.

10.- El proceso de obtención de buenas prácticas y la generación de innovación.

La condición básica para que una AD sea capaz de generar buenas prácticas e innovar es que se trate de una organización que aprende, una organización reflexiva. En EQUAL se pretende formalmente que las AD sean organizaciones para el aprendizaje, que dispongan –entre otras facultades- de la capacidad para reprogramar, reprocesar, autoevaluarse e innovar.

El resultado hasta el momento parece ser el siguiente: las AD han mostrado cierta capacidad para reprogramar y autoevaluarse, pero con dos limitaciones, una de participación y otra de contenido.

En el reajuste de los programas ha participado sobre todo el núcleo más activo de la AD (fundamentalmente el “núcleo duro” constituido por los socios promotores originales), y la autoevaluación tiende a delegarse en un socio o unidad staff asignada para tal tarea. En ambas actividades los responsables están apoyados –en general- por un consultor externo, quedando el resto de los socios limitados a una participación consultiva o de ejecución de las tareas que se les demanda.

El tipo de aprendizaje que se ha adquirido ha consistido en buena medida en hacer propuestas y corregir errores utilizando rutinas pasadas y manteniendo las políticas presentes (aprendizaje de ciclo simple). Menos frecuente es que se haya dado una modificación de los objetivos, las políticas y las rutinas estandarizadas de las organizaciones (aprendizaje de ciclo doble).

Sin embargo, como veremos, las innovaciones más interesantes – aunque su presencia sea minoritaria- tienen un carácter no programado (emergente): constituyen innovaciones de proceso, transformaciones en las formas de organizar las actuaciones y de gestionar la prestación de los servicios. Estas transformaciones están surgiendo como respuesta (dinámica) ante los problemas de puesta en marcha de los proyectos.

Para ello es necesario que se dé en la AD un clima favorable a la innovación, lo que tiene que ver con el grado de integración existente entre las entidades que constituyen la agrupación, su implicación con el proyecto y su experiencia previa de cooperación (lo que acontece sobre todo en modelos de AD de núcleo abierto, y también en algunas coaliciones participativas).

El aprendizaje para innovar y la producción efectiva de soluciones innovadoras están condicionados por dos factores:

- La interpretación dada por los actores al principio de innovación, lo que, como se verá, abre un campo amplísimo de posibilidades interpretativas y, en consecuencia, de formas concretas (acertadas o erróneas) de afrontar el problema de la innovación.
- Las dificultades de coordinación y su incidencia en la retroalimentación del proceso de ejecución: para experimentar hay que recoger información sobre las experiencias en curso, así como procesar y compartir dicha información con el objetivo de llegar a conclusiones sobre la validez de las prácticas desarrolladas.

Es evidente que en las AD donde se produce una dinámica de fragmentación el proceso de generación de innovación se dificulta: la falta de implicación de los actores o la desinformación de los técnicos de base (aquellos que mantienen el contacto con los beneficiarios últimos) sobre los objetivos y principios del proyecto inciden, obviamente de forma negativa, en el logro de innovaciones.

11.- Los procesos de transferencia.

Lo expuesto anteriormente permite deducir cómo los procesos de puesta en marcha de los proyectos y generación de innovaciones afectan a los procesos de transferencia.

Los procesos de transferencia se componen básicamente de los siguientes elementos:

- Puesta en práctica de las actuaciones potencialmente innovadoras.
- Comprobación de la efectividad de las actuaciones y cristalización de las buenas prácticas.
- Difusión de información (o aplicación de otros mecanismos) hacia los decisores públicos.
- Asunción de las buenas prácticas por parte del decisor público.
- Regulación e implantación de las prácticas en el ámbito de las políticas generales (a veces con experiencias piloto adicionales).

Como puede apreciarse, se trata de un proceso complejo, que podría estar siendo forzado por un lanzamiento quizás demasiado prematuro de la acción 3. Las AD parecen estar en el punto 1 del proceso: los proyectos están concentrados en la puesta en marcha, y la transferencia constituye más bien un problema de segundo orden, no parece que constituya una prioridad real en las actuales circunstancias. Es evidente que la transferencia requiere, en primer término, que haya algo que transferir; y durante el periodo de evaluación ese "algo" se encuentra todavía en "proceso de producción".

Parece asimismo que las dificultades de coordinación y de integración de las AD inciden sobre el alcance y grado de elaboración de las estrategias de transferencia desplegadas: no está nada claro que se vayan a poner en juego mayoritariamente bien estrategias de lobby en sentido propio (estrategias de negociación y grupo de presión), bien estrategias orientadas a implicar activamente a los agentes con capacidad de decisión política.

Tales estrategias exigen un alto nivel de compromiso, poder de convocatoria e integración interna de las AD. (A menudo, se considera que la mera presencia de la Administración en la AD garantiza la transferencia: se espera que ella se encargue del cumplimiento del principio: estrategia de delegación, algo muy alejado de una estrategia de lobbying.)

Como se verá, de momento lo que predomina son las estrategias basadas en la realización de jornadas, difusión de información, páginas web, etc. – actuaciones más fáciles de ejecutar de forma autónoma por las diferentes entidades de la AD.

En definitiva, en este momento la imagen que la evaluación ofrece de la aplicación de la estrategia de intervención es la de un proceso dinámico: EQUAL constituye una realidad compleja, con múltiples matices, pautas de desarrollo y líneas de evolución. La efectividad del proceso con respecto a los objetivos de la IC muestra variaciones, distintos modelos de

funcionamiento en cooperación, cada uno de ellos con una tendencia bien al óptimo, bien al estrangulamiento de la estrategia (por corporativismo, tecnocratismo o fragmentación).

Tienden al óptimo las AD constituidas a partir de un núcleo previo de entidades que se abren a la participación igualitaria de otras organizaciones (modelo de núcleo integrador). En este caso el cumplimiento de los objetivos de la IC es probable.

En menor grado, puede darse una tendencia positiva hacia el óptimo en algunas AD formadas mayoritariamente por asociaciones de base, menos integradas, pero que adoptan una orientación progresiva hacia la participación simétrica y el intercambio de recursos e información (modelo de coalición orientada a la participación).

No obstante, si no resuelven adecuadamente sus problemas de coordinación, integración interna y disponibilidad de recursos, este tipo de AD puede derivar durante acción 2 hacia una fragmentación del proyecto en líneas de actividad ejecutadas de forma independiente.

Hacia el estrangulamiento de la estrategia tienden las AD constituidas a partir de un núcleo de socios dominantes que en la práctica limitan la participación del resto de los socios en la toma de decisiones (modelo de núcleo excluyente, que puede desembocar en un rígido comportamiento corporativo del núcleo promotor de la AD).

También presentan una deriva crítica las AD que persisten en el mantenimiento de una orientación jerárquica: AD en las que prevalece el condicionamiento ejercido por el protagonismo de la entidad promotora (modelo de coalición orientada a la jerarquía: el punto de partida más extendido en las fases de puesta en marcha).

En estos casos el cumplimiento de los objetivos de la IC se encuentra amenazado por una posible evolución hacia la fragmentación, el corporativismo (refuerzo del protagonismo del núcleo dominante) o el tecnocratismo (concentración del liderazgo y la capacidad de decisión en el aparato técnico de la agrupación o sus consultores externos).

En todos los casos, sin embargo, la aplicación de la estrategia está dando lugar a transformaciones internas (y positivas) en las entidades participantes. Especialmente relevante es la observación de transiciones desde AD jerárquicamente orientadas a agrupaciones orientadas a la participación. Es importante que la evolución de estas transformaciones (su posible consolidación) sea observada en el siguiente ejercicio de evaluación.

12.- Funciones desempeñadas por la Autoridad de gestión y la Estructura de apoyo de la IC EQUAL.

Las funciones desempeñadas por la Autoridad de Gestión se han desarrollado de un modo indudablemente adecuado, lo que se ha hecho patente en las mejoras introducidas en los dispositivos de seguimiento y en los sistemas de certificación y pago, con respecto a anteriores Iniciativas. No obstante, la implantación de un sistema de seguimiento complejo, como el

sustentado en el Módulo de seguimiento EQUAL, ha dado lugar a costes de aprendizaje que han retrasado su funcionamiento operativo.

Las Agrupaciones de Desarrollo han destacado la alta disponibilidad de servicio mostrada por el personal de la Estructura de Apoyo de la Iniciativa a lo largo del proceso. Con todo, la novedad que ha supuesto EQUAL ha provocado ciertas dificultades para ofrecer un asesoramiento claro, preciso y ágil, sobre todo en los primeros momentos del proceso: algunas cuestiones han sido identificadas como problema al tiempo en que eran transmitidas por las AD, y resueltas "sobre la marcha" por la Estructura.

Quizá el punto crítico más relevante en relación con el papel desempeñado por la Estructura de Apoyo tiene que ver con el peso de las funciones de carácter administrativo-financiero asumidas por su personal técnico (elegibilidad de gastos, certificaciones, etc.). El peso de este componente (probablemente el que concentra mayores demandas de asesoramiento por parte de las agrupaciones) deja poco margen para el desempeño de funciones propiamente técnicas referidas al acompañamiento de los proyectos en sus ciclos de gestión.

Las insuficiencias técnicas identificadas en relación con los diagnósticos y los programas de trabajo, así como en el desarrollo de las actuaciones y en la aplicación de la estrategia de cooperación, revelan una necesidad de asistencia técnica que de momento no parece estar cubriéndose de forma satisfactoria desde las propias AD. Ello abre el debate acerca de la conveniencia de reforzar el componente técnico de los servicios ofrecidos por la Estructura de Apoyo.

13.- Análisis de la realización.

Las causas que explican los niveles de realización logrados son múltiples. Sin embargo, bajo todas ellas parece encontrarse un factor fundamental: las dificultades operativas que presenta la cooperación entre actores de diversa naturaleza jurídica y con distintas capacidades técnicas y financieras. Tales dificultades han obstruido la puesta en marcha de intervenciones complejas como las que se han formulado en los proyectos.

Aunque el nivel de realización registrado en acción 1 puede considerarse adecuado (por encima del 90%), el retraso de la ejecución de acción 2 en el periodo cubierto por la evaluación constituye un hecho evidente. Los niveles de medios de ejecución certificados (hasta mayo de 2003) oscilan entre el 6.4% del área Combatir el racismo y la xenofobia y el 13.4% del área Adaptabilidad. Teniendo en cuenta el conjunto de las áreas temáticas en las que se inscribe la ejecución de los proyectos, el nivel medio de realización se sitúa en el 9.6%.

Entre los factores que mantienen una relación directa con la capacidad de ejecución parecen encontrarse los siguientes:

La capacidad instalada en el territorio: los niveles de realización más bajos se encuentran en las regiones de Objetivo 1.

La propia escala geográfica de los proyectos: los proyectos regionales que operan en varias provincias presentan una capacidad de ejecución menor.

El área temática: las áreas que se inscriben en ámbitos novedosos (emergentes) de acción política, registran niveles más bajos de realización (Combatir el racismo y la xenofobia, Conciliación).

La naturaleza jurídica de la entidad representante de la AD: los niveles más altos se dan en proyectos representados por entidades de carácter universitario y empresarial. Los más bajos, en entidades de tipo sindical. Cuando se trata de una Administración regional la capacidad media de ejecución se revela asimismo menor (probablemente como consecuencia de sus normas y procedimientos de contratación, justificación y liberación de fondos, que en general han hecho más lento el proceso de contratación de equipos de trabajo y puesta en marcha de las actividades).

En lo que concierne a la realización física, los datos del Módulo de Seguimiento registran una cifra de 50.466 beneficiarios, de los cuales el 62.7% son mujeres. La participación de beneficiarios en el PIC posee, por tanto, una cierta impronta femenina. No obstante, el análisis de la participación según área temática muestra todavía la recurrencia de ciertas pautas de distribución de los beneficiarios según sexo en las políticas activas de empleo.

En efecto, la participación de mujeres es muy notable en las áreas temáticas más directamente referidas al ámbito del desempleo y la exclusión social (dejando aparte, obviamente, las áreas incluidas en el eje de género). Sin embargo, hay que señalar que el peso de la participación femenina tiende a decrecer en las áreas que se relacionan con el ámbito de la ocupación y la actividad empresarial: áreas de Adaptabilidad y Creación de empresas. En éstas, la participación masculina supera a la femenina.

¿Cómo interpretar estos datos? ¿Constituyen, sin más, un reflejo de la estructura del mercado de trabajo español? ¿O el acceso de las mujeres a ciertas actuaciones presenta obstáculos similares a los que dificultan su acceso a la creación de empresas, la ocupación o la promoción laboral? Es sabido, por ejemplo, que el acceso a la formación continua es más factible para los trabajadores mejor posicionados en el mercado de trabajo: las expectativas empresariales respecto a la rentabilización de las inversiones en formación son mayores hacia ellos.

Sea cual sea la interpretación que finalmente se haga, los datos invitan a mejorar las condiciones de acceso de las mujeres a las actuaciones de refuerzo de la adaptabilidad ante los cambios del mercado de trabajo y fomento de la generación de proyectos empresariales.

Del mismo modo, el análisis de la realización según género muestra niveles de participación masculina acaso demasiado bajos en el área de Conciliación (un 13%), lo que parece reflejar que, en la práctica, esta temática se considera todavía un asunto básicamente femenino.

14.- Análisis de los efectos institucionales.

La complejidad del modelo de gestión de la IC ha dado lugar a un retraso en la puesta en marcha, que se ha traducido en bajos niveles de realización durante el periodo de evaluación. En definitiva, en el caso de EQUAL, el marco de una primera evaluación intermedia no es el que proporciona la perspectiva temporal necesaria para identificar y cuantificar efectos como pueden ser las transformaciones en la empleabilidad de los beneficiarios suscitadas por los proyectos EQUAL.

Con todo, es posible apreciar transformaciones en las entidades que constituyen las AD: efectos institucionales generados por el propio proceso de desarrollo de la intervención. A pesar de las dificultades que la aplicación del modelo de gestión de la IC ha supuesto para las organizaciones participantes – o quizás debido a esas mismas dificultades- se detecta un incremento variable – pero muy generalizado, al menos en el discurso de los actores- de las capacidades para trabajar en cooperación.

Los estudios de caso han evidenciado las aportaciones de la aplicación de la estrategia de intervención EQUAL en diferentes aspectos:

- Fortalecimiento progresivo de las capacidades de coordinación y organización general del ciclo de gestión de los proyectos: desarrollo de estructuras de funcionamiento interno de base participativa, implantación de modelos de gestión de la calidad, incrementos en el capital relacional de las entidades, así como en su capacidad para movilizar recursos en el territorio, etc.
- Mejora de las formas de prestación de servicios: creación de dispositivos de intervención constituidos por equipos multidisciplinares que operan con enfoques integrados de actuación.
- Ampliación en las entidades de sus ámbitos de trabajo, en ocasiones demasiado especializados temáticamente o por tipos de población objetivo.
- Desarrollo de procesos de transferencia internos a las AD: puesta en común de métodos e instrumentos, difusión interna de enfoques, sensibilización ante la problemática de ciertas poblaciones objetivo, etc.
- Transformación del tipo de relación entre las entidades: de relaciones de competencia a relaciones de cooperación.
- Implantación y uso de las NTIC en la gestión interna de las AD, en el control de calidad de los procesos, en la derivación de beneficiarios, en la mejora de los flujos de comunicación internos, etc.
- Incorporación transversal del enfoque de género en el ciclo de gestión de los proyectos.

Obviamente la distribución de estos efectos no es uniforme en las AD. Algunos – como la transferencia interna de enfoques, métodos e instrumentos o la aplicación de NTIC en el ciclo de gestión- se están dando de forma bastante general. Sin embargo, es en las AD que responden a un modelo de núcleo abierto donde se identifican los efectos institucionales más significativos, donde, como ya hemos señalado, se incrementan aun más las capacidades de cooperación y de organización del ciclo de gestión de los proyectos.

En otros casos, lo que se está dando es un aprendizaje más o menos lento de la cooperación, que en ocasiones desemboca, ya lo hemos visto, en la evolución de AD del tipo coalición jerárquica a modelos orientados a la participación. Esta imagen evolutiva del proceso a partir de su reflejo en los efectos institucionales, aunque sea un dato incipiente, constituye una evidencia positiva.

La mayor parte de las AD (casi un 94% de las organizaciones encuestadas) reconoce que el proceso está dando lugar a la consolidación de nuevas estructuras para la gestión de las actuaciones en materia de lucha contra las desigualdades en el mercado de trabajo.

Más de la mitad considera que tales estructuras consisten en partenariados locales (63% de las AD encuestadas) y en centros territoriales de prestación de servicios (54%). (De estos datos se deduce la importancia que el territorio - lo local, en definitiva- posee, como marco para la generación de efectos institucionales derivados de la aplicación de la estrategia de intervención de la IC EQUAL: la apreciación de efectos relativos a la consolidación de redes de cooperación a escala regional es significativamente menor.)

Asimismo, se reconocen mayoritariamente como efectos la consolidación de equipos de trabajo (99% de las AD), la incorporación de nuevos métodos de intervención social (82%) y la mejora de los procedimientos de gestión (75%).

Hay que señalar que es en el momento en que los datos de evaluación han sido recogidos cuando estos efectos empiezan a hacerse visibles. En cualquier caso, no cabe duda que la evaluación ha recogido, sobre todo, información relativa al momento en que el esfuerzo de puesta en marcha ha sido más intenso y la pendiente de la curva de aprendizaje más inclinada para las entidades participantes. Probablemente, es a partir de ahora cuando los efectos van a comenzar a ser percibidos de forma más notable.

15.- Algunas apreciaciones relativas a efectos sobre las personas.

Con respecto a su participación en las actuaciones, las utilidades percibidas por los beneficiarios entrevistados son elevadas, pero sobre todo en relación con aspectos colaterales o parciales del proceso de inserción: en los proyectos del área de Acceso al mercado de trabajo (donde se dispone de más datos) no se aprecian altas utilidades referidas al acceso al empleo en sentido propio, sino más bien en relación con el refuerzo de la sociabilidad de los beneficiarios (establecimiento de relaciones con personas que se encuentran situaciones similares de vulnerabilidad), la socialización laboral, la orientación profesional o la mejora de la cualificación.

El dato es comprensible, por cuanto la perspectiva temporal es muy escasa todavía para la apreciación de efectos de inserción.

La valoración que hacen los beneficiarios de la calidad de las actuaciones y de su utilidad parece reflejar también el modo en que las AD han llevado a cabo la prestación de sus servicios, la forma en que han gestionado la relación con las poblaciones objetivo y, más en concreto, el ajuste de expectativas con éstas. Se identifica un reconocimiento de la calidad de la atención prestada, sobre todo por parte de beneficiarios que responden a un perfil de vulnerabilidad social (éstos reconocen frecuentemente, por ejemplo, la alta disponibilidad del personal técnico hacia ellos).

Pero, en sentido contrario, también se identifican desajustes entre las expectativas generadas en el proceso de difusión y la realidad de la prestación de servicios: expectativas de los beneficiarios muy centradas en el logro de una inserción efectiva y rápida (o, incluso, en la cobertura de ciertos costes vinculados a la participación en las actuaciones: becas de transporte, por ejemplo), que no se han visto correspondidas por los resultados inmediatos. Lo que puede dar lugar a una apreciación negativa de la participación.

En conclusión, los datos recabados hasta el momento son muy parciales y tampoco se han recogido con una perspectiva de tiempo suficiente como para cuantificar efectos de forma válida. No son más que pequeñas prospecciones de campo, pero que, de momento, confirman lo que ya se conoce: considerando los efectos, todavía no se evidencian cambios significativos con respecto a lo recogido en otras evaluaciones de programas de lucha contra la exclusión, si bien habrá que esperar a efectuar nuevas prospecciones de datos en el próximo ejercicio de evaluación.

De hecho, uno de los retos de los proyectos EQUAL de cara a la finalización del actual periodo es precisamente renovar y mostrar la efectividad de los dispositivos de inserción; dispositivos que hasta la fecha no evidencian una eficacia significativa. Entendemos que una de las claves es reforzar la calidad del acompañamiento integral del proceso de inserción: sobre todo la actuación en el medio empresarial, en general muy poco sensibilizado ante la problemática de la exclusión y la discriminación laboral. Este tipo de actuaciones constituye sin duda uno de los puntos débiles de las políticas activas de empleo y debería ser objeto de una especial atención, tanto de cara a la próxima convocatoria como en la próxima evaluación.

16.- La interpretación y el cumplimiento de los principios clave de la IC EQUAL.

De acuerdo a las orientaciones comunitarias, el PIC EQUAL incorpora una serie de principios clave. Los principios clave de la IC constituyen, por decirlo así, su nota más distintiva, aquello que diferencia a EQUAL de otras intervenciones. Su observancia es fundamental.

Estos principios implican valores que deben informar el funcionamiento de las Agrupaciones de Desarrollo y criterios de operación que han de guiar el desarrollo de los proyectos.

El análisis efectuado muestra que, en general, el cumplimiento de cualquier principio clave de la IC depende de la actitud de los actores participantes con respecto al principio, la interpretación que los actores hacen del mismo y la capacidad de gestión de la AD.

Pese a las limitaciones que impone la escasa realización de los proyectos pueden avanzarse las siguientes ideas:

Lo primero que se requiere para responder al cumplimiento de un principio es una disposición positiva hacia el mismo: es decir, voluntad de cumplirlo. Lo que depende, a su vez, de la convergencia entre los intereses de los actores participantes y los objetivos de la IC. Unos y otros han de ser, al menos, compatibles.

Los datos de evaluación muestran la existencia de motivaciones diversas en el origen de la participación en la IC: si bien la mayor parte de las motivaciones manifestadas en la encuesta se concentran en la continuación de líneas de trabajo previas, los estudios de caso desvelan otras intenciones, más o menos compatibles con los objetivos de la IC.

Como ya hemos adelantado, la menor compatibilidad se da cuando EQUAL se interpreta como un recurso más. La identificación de EQUAL como un recurso no diferenciado de otras fuentes de financiación de programas de empleo no es infrecuente: la orientación prioritaria de las entidades es su propia pervivencia, lo que exige disponibilidad de recursos.

En este sentido, la IC puede concebirse como una fuente de financiación a la que se opta colectivamente, pero que luego cada entidad "gasta" por separado. Tal y como señala expresivamente uno de los representantes de AD entrevistados, "el centro de interés del EQUAL de algunas entidades a veces parece ser más conseguir financiación que el logro de los objetivos de la Iniciativa."

Asimismo, la participación en EQUAL puede servir a los fines de una Administración interesada en ampliar las coberturas locales o regionales de ciertos servicios.

En estos casos, el punto de partida de los intereses de las entidades podría no ser del todo convergente con los objetivos de EQUAL, comprometiendo entonces el cumplimiento de sus principios clave.

Ya hemos dicho que, en general, no se da una incompatibilidad insalvable: el propio proceso genera una suerte de compromiso entre los objetivos de la IC formalmente asumidos en el proyecto y los intereses particulares de las AD. Pero el ajuste entre unos y otros no es uniforme entre todas las agrupaciones, ni pleno (es difícil que haya una convergencia total).

Lo que se aprecia son distintas formas de asumir los principios. Probablemente, el predominio de los intereses particulares de las entidades pesa más en los momentos iniciales de puesta en marcha: la asunción de los postulados de EQUAL puede ser más bien un efecto del proceso, y no tanto su punto de partida.

Los actores han reinterpretado los principios clave de la Iniciativa (algo normal, por otra parte: es sabido que los valores que inspiran las políticas son, casi inevitablemente, reinterpretados por aquellos que las gestionan, dando lugar en ocasiones a efectos muy alejados de lo esperado). Este proceso de reinterpretación no es necesariamente perverso. Como veremos, a veces da lugar al descubrimiento de dimensiones nuevas o no pensadas de los principios clave.

Pero, en otros casos, la interpretación dada encierra una auténtica distorsión del principio; distorsión que puede constituir una forma de disimular la incapacidad para cumplir con sus exigencias o de desviar la atención ante la ausencia real de disposición para hacerlo. También ocurre que el significado de los principios es sencillamente ignorado por algunos socios y por el personal técnico encargado de ejecutar las actuaciones. Cuando es así, el cumplimiento de los objetivos de la Iniciativa se ve amenazado.

En la evaluación, se ha tratado de identificar el abanico de interpretaciones dadas a los principios, considerando que tales interpretaciones constituyen un dato básico para analizar su cumplimiento.

Las dificultades para coordinar el trabajo cooperativo en el seno de la AD inciden en el cumplimiento de los principios, aun cuando éstos hayan sido adecuadamente interpretados y exista voluntad de responder a sus exigencias.

Cuando la estrategia de cooperación se bloquea, la AD inicia lo que podríamos llamar un itinerario crítico, una deriva hacia la fragmentación del proyecto, el refuerzo del corporativismo del núcleo de socios dominantes o la excesiva concentración de competencias en el aparato técnico de la AD. Cada una de esas tendencias amenaza de una u otra forma el cumplimiento de los diferentes principios (la fragmentación impide la aplicación correcta del enfoque integrado, el corporativismo de un núcleo de socios es radicalmente incompatible con el principio de capacitación, etc.).

En sentido inverso, una aplicación óptima de la estrategia de cooperación establece las bases para responder a las exigencias de los postulados EQUAL. En definitiva, el cumplimiento de los principios es, en buena medida, una función derivada del proceso de gestión del proyecto.

16.1 La interpretación y el cumplimiento del principio de complementariedad.

El principio de complementariedad no ha dado lugar a grandes distorsiones interpretativas. En la formulación, las AD han mostrado capacidad para inscribir sus proyectos en el marco general de políticas de empleo de incidencia en sus contextos de operación. Más difícil ha sido la formulación de una articulación específica de los proyectos con otras formas de intervención cofinanciadas por el FSE (sólo en un 20% de los proyectos se verifica una articulación precisa con Programas Operativos de MCA).

De lo anterior se deduce que, para buena parte de las AD, la interpretación del principio sin ser abiertamente incorrecta, es más bien parcial: la complementariedad se concibe como la

articulación del proyecto con el conjunto de políticas de incidencia en su entorno, pero el FSE se invisibiliza.

No obstante, donde se aprecian mayores problemas es en la práctica, en la articulación concreta y operativa de los proyectos con otros programas presentes en el territorio. Más allá de lo establecido en la formulación con carácter más o menos general, en el proceso de implementación de los proyectos se observa una ausencia significativa de dispositivos de coordinación que facilitan la complementariedad. Ello se hace asimismo patente en la carencia de información precisa acerca de la aplicación de otros recursos en el contexto operativo y de su disponibilidad.

En ocasiones, los niveles más elevados de complementariedad se dan en el caso de proyectos, liderados por gobiernos regionales, muy orientados a la ampliación de las coberturas de las políticas generales de empleo en sus territorios: en estos casos, EQUAL se convierte en una forma de descentralizar servicios, de dinamizar entornos locales caracterizados por la debilidad de sus tejidos asociativos y escasos recursos económicos. El riesgo en este caso es que las complementariedades que puedan darse lo sean a costa del cumplimiento de objetivos de innovación.

Con todo, la carencia de estructuras de coordinación a partir de las cuales planificar y aplicar de forma complementaria las actuaciones también afecta a los gobiernos regionales: en la práctica, se identifican comportamientos estancos en los organismos de diferentes consejerías de una misma Administración regional.

A pesar de esta carencia de dispositivos y recursos facilitadores de la complementariedad, el proceso de puesta en marcha de los proyectos está dando lugar a una articulación progresiva de los proyectos con otros recursos: el flujo de relaciones establecido, las sinergias generadas entre actores como consecuencia del proceso de implementación, permiten visibilizar las oportunidades que el entorno ofrece en términos de recursos, establecer acuerdos, derivar beneficiarios hacia otras organizaciones y optimizar la gestión. Pero es cierto que esta dinámica, sólo se da en un reducido número de AD: aquellas con mayor capacidad para coordinar trabajos en red y, por decirlo de algún modo, más imbuidas del espíritu de la Iniciativa.

16.2 El principio de innovación.

“Clave de bóveda” de la IC EQUAL, el principio de innovación es el que da lugar posiblemente a las mayores desviaciones interpretativas. Desviaciones que reflejan bien las dificultades que, en definitiva, presenta la generación de soluciones innovadoras, bien la falta de orientación hacia la innovación de algunos proyectos, concebidos antes como un recurso que permite continuar líneas de actuación ya desarrolladas o ampliar la escala de las mismas.

En este sentido es frecuente que se identifique la componente de innovación del proyecto con el propio modelo de cooperación que supone EQUAL: para muchos actores entrevistados (socios o técnicos) el punto de partida de la IC, su requisito de entrada fundamental, se convierte en la

manifestación más significativa de innovación aportada por el proyecto. La novedad que para los actores supone la Agrupación de Desarrollo se considera innovación: ésta deja de concebirse como el producto a generar por la agrupación; la AD (el instrumento mediante el cual se ha de lograr la innovación) se convierte en un fin en sí mismo.

Otra interpretación frecuente (y no siempre correcta) es la que identifica innovación con incorporación de NTIC en las organizaciones, sin que tal incorporación implique necesariamente el logro de nuevas formas de prestar servicios o de gestionar la relación con las poblaciones objetivo: el fortalecimiento tecnológico de las entidades (dotarse de una Web, por ejemplo) se interpreta – a veces de forma abusiva- como una solución metodológica para la lucha contra las discriminaciones en el mercado de trabajo.

En general, los niveles de realización logrados no permiten identificar innovaciones completamente cristalizadas, aunque se identifican tendencias. La mayor parte de las innovaciones que se vislumbran son innovaciones de proceso y de carácter exógeno (transferidas desde otros contextos): nuevos métodos y modos de organizar la intervención sociolaboral, que adoptan frecuentemente la forma de nuevos perfiles profesionales orientados a la lucha contra la discriminación. Menos frecuentes son las innovaciones en los objetivos y en los contenidos.

En este sentido se da un fenómeno interesante: las innovaciones emergentes, que surgen en las AD con mayor capacidad de gestión como respuesta a las propias dificultades del proceso de puesta en marcha de los proyectos. Ello da lugar a soluciones innovadoras referidas a la forma de organizar la prestación de servicios y el acceso a las poblaciones objetivo.

Parece evidente que la capacidad para innovar no se encuentra todavía muy desarrollada. Como ya hemos señalado, la innovación depende de la capacidad de autoanálisis y reflexividad que posea la AD; para ello es fundamental contar con recursos humanos muy cualificados y conscientes de la orientación del proyecto hacia la innovación, así como con una coordinación efectiva que asegure el control del proceso. El debilitamiento de la coordinación y la tendencia a la fragmentación de los proyectos en líneas de actuación inconexas amenazan el proceso de generación de innovaciones: la información deja de fluir en el conjunto de la AD y el análisis de las prácticas llevadas a cabo no puede ser sistematizado.

La orientación de los proyectos hacia la generación de soluciones innovadoras y la capacidad de gestionar el proceso se encuentran presentes en un porcentaje relativamente limitado de AD. Podría estar en no más de un 25% de las agrupaciones. Con todo, no es una cifra demasiado baja si se consideran las restricciones de la puesta en marcha y la dificultad que, en general, encierra la producción de una innovación.

16.3 Capacidad de transferencia a las políticas generales.

De todos los principios, acaso el de transferencia sea el que más se ve afectado por los ritmos de ejecución logrados: sin soluciones innovadoras suficientemente cristalizadas la transferencia

pierde su objeto. Lo cierto es que la mayor parte de las AD, una vez resueltas las dificultades de la puesta en marcha, se encuentra en el proceso de producción de estas soluciones. En cualquier caso, ¿cómo están planteando las AD sus estrategias de transferencia?

En ciertos casos se tiende a confundir una estrategia de transferencia con la difusión a la población general de información sobre el proyecto y la AD. Asimismo, es frecuente en los actores la asimilación de las transferencias internas a la AD - los intercambios, sin duda enriquecedores, entre sus entidades - con los procesos de transferencia a las políticas generales. Estas son las desviaciones interpretativas más notables.

Con las excepciones señaladas, el principio de transferencia se interpreta correctamente; pero no siempre se identifica una estrategia de transferencia en sentido estricto: predominan formas muy usuales, poco innovadoras o "débiles" de tratar el principio: la adopción de una imagen corporativa de la AD, la distribución de folletos y trípticos, elaboración de páginas Web, cierta presencia en medios, celebración de jornadas, etc.

Es cierto que este tipo de actuaciones pueden y deben formar parte de una estrategia de transferencia. Lo que se echa en falta es la implementación de otro tipo de mecanismos, tal vez menos visibles socialmente, pero necesarios para transferir las soluciones innovadoras a las políticas generales: mecanismos y actuaciones orientados directamente a los agentes con capacidad de decisión política, con el fin de lograr su implicación activa en el seguimiento, la evaluación y la reflexión sobre la validez de las prácticas desarrolladas por el proyecto.

Este tipo de estrategias (más activas) de transferencia aparece, en efecto, en las memorias de proyecto, pero en menor medida que las actuaciones más usuales de difusión. En la práctica, su implementación es más bien escasa, circunscribiéndose como es ya habitual en un reducido número de AD: de nuevo aquellas que poseen una mayor integración interna, orientación a la experimentación y capacidad de gestión.

Ciertamente se trata de actuaciones que requieren una articulación más compleja, pero apuntan formas más elaboradas y rigurosas de plantear la cuestión de la transferencia. Las actuaciones "estandarizadas" de difusión se prestan a una puesta en marcha más factible. Además, estas últimas generan de entrada una mayor publicidad de las entidades y del proyecto, lo que puede hacerlas más atractivas que un lento (a veces socialmente poco visible) trabajo de negociación e implicación de los decisores políticos.

Quizá la tendencia más crítica de las observadas con respecto a la transferencia es la falta de proactividad en el tratamiento del tema por parte de algunas entidades: su gestión se delega en la entidad representante, cuando ésta es una Administración pública competente en política de empleo. Esta actitud (nada infrecuente) representa el punto más alejado de lo que debiera ser una estrategia efectiva de transferencia: una estrategia colectiva de información, implicación, negociación y, eventualmente, de presión, de cara a los decisores políticos.

16.4 Capacitación.

En la constitución de las Agrupaciones de Desarrollo se aprecia el esfuerzo de las entidades por formalizar modelos de organización y toma de decisiones que respeten el principio de participación igualitaria de todos los socios. Asimismo, ya hemos señalado que la capacidad representativa de las AD se revela adecuada (a pesar de ciertas carencias detectadas en la representación de los beneficiarios últimos).

Es en la práctica donde el cumplimiento del principio de capacitación se muestra difícil: los modelos de organización y los procedimientos de decisión reflejan la asimetría real de poder (financiero e institucional) en el seno de las agrupaciones. Son frecuentes los sistemas de ponderación del voto - según la aportación financiera u otros criterios -, las formas de organización que aseguran el protagonismo de las entidades promotoras en los órganos directivos, etc.

Es evidente que existe una cierta tensión entre las exigencias de la puesta en marcha de los proyectos y el cumplimiento del principio de capacitación: entre la eficacia operativa y una co-participación que puede entorpecer la toma de decisiones. Tal vez por ello, las asimetrías descritas son asumidas sin demasiado conflicto (al menos en el nivel manifiesto) por la mayor parte de las entidades: se asume, por ejemplo, que el voto debe ser proporcional a la aportación financiera y, en definitiva, la concentración de poder ejecutivo en las entidades promotoras (sorprendente evocación del modelo de empresa lucrativa y no del modelo de empresa cooperativa, que tal vez refleje la escasa cultura de cooperación presente en buena parte de las entidades).

Por otro lado, todas las tendencias críticas ya identificadas suponen una amenaza al cumplimiento del principio de capacitación: el refuerzo del corporativismo es precisamente lo opuesto a la participación igualitaria de todas las entidades; la deriva tecnocrática refuerza el poder de unos aparatos técnicos que dependen finalmente de las entidades más fuertes; la fragmentación del proyecto puede dar lugar (como reacción) a un refuerzo del protagonismo de la entidad representante, que intentará por medio de un liderazgo de tendencia autoritaria superar la crisis.

De nuevo, es en un reducido grupo de entidades donde parece que el principio de capacitación encuentra una respuesta adecuada: en primer lugar en aquellas entidades con hábitos de trabajo cooperativo y que dan lugar a lo que hemos denominado modelo de núcleo abierto; también, aunque de forma más incierta, en las AD de tipo coalición que se orientan hacia la participación. En el resto (la mayoría), es indudable que la exigencia del principio en este periodo aumentará la sensibilidad en las entidades hacia la cooperación y la participación igualitaria, pero hoy por hoy no puede afirmarse que la realidad se ajuste a la idealidad del principio.

16.5 Enfoque integrado y concentración.

El principio de enfoque integrado es, probablemente, el que da lugar a un mayor desconocimiento entre los gestores y técnicos de los proyectos. En las entrevistas realizadas, las respuestas acerca de su cumplimiento venían precedidas de una cierta incompreensión y de la necesidad consecuente de aclaraciones. Sin embargo, esta evidencia parece apuntar ante todo a un relativo desconocimiento del significado del término, lo que no implica de forma necesaria una falta de aplicación del principio: el tratamiento de las problemáticas de la discriminación y la exclusión a partir de aproximaciones globales e integrales constituye ya un enfoque relativamente arraigado en la cultura de muchas organizaciones.

Los proyectos EQUAL han incorporado, en sus memorias, diagnósticos sobre las problemáticas de incidencia en los contextos de operación. La calidad de estos diagnósticos es, como siempre, muy variable, siendo frecuentes los estudios poco actualizados, basados en fuentes secundarias y con niveles de desagregación generales (los datos no siempre hacen referencia precisa a la realidad de las poblaciones objetivo en el contexto concreto de actuación del proyecto ni efectúan una descripción completa de factores de exclusión). Esta carencia técnica puede limitar la capacidad de las AD para operar bajo esquemas de enfoque integrado.

En efecto, el cumplimiento del principio depende básicamente de dos factores:

- La calidad del diagnóstico a partir del que se formula el proyecto.
- La eficacia de la organización (la AD) para coordinarse horizontalmente.

El diagnóstico es la base de la formulación. En la medida en que se identifiquen con precisión los factores de incidencia en las problemáticas de discriminación de las diferentes poblaciones objetivo del proyecto se estará en condiciones de aplicar un enfoque integrado. La calidad de los diagnósticos depende a su vez de la capacidad técnica instalada en las entidades, de la cualificación de su personal y de la implicación en el terreno que muestre la AD. El trabajo de campo ha evidenciado ciertas limitaciones en las agrupaciones en relación con estos aspectos.

Como siempre, existe una amplia variedad de posiciones entre las AD, pero no predomina una alta capacidad técnica para elaborar diagnósticos con esquema de enfoque integrado. En ocasiones ello se pretende paliar mediante el recurso a la consultoría externa, pero este recurso encierra también limitaciones: el diagnóstico puede elaborarse de forma más bien estandarizada, sin que responda plenamente a un planteamiento de enfoque integrado o sin que se adecue a la realidad específica de las poblaciones objetivo del proyecto. Además, al separar el diagnóstico (concebido como un mero estudio) de la formulación de líneas de actuación, se corre el riesgo de que éstas no conecten completamente con aquél (lo que se refuerza por el hecho de que quienes realizan el estudio no siempre son quienes formulan el proyecto). Esto último es muy frecuente.

La eficacia de la coordinación incide en la capacidad real de operar con una aproximación integrada a las problemáticas. Si falla la coordinación horizontal en la AD, las posibilidades de aplicar el enfoque se ven muy restringidas. Las tendencias críticas que hemos venido señalando

- especialmente la tendencia a la incomunicación entre entidades y a la fragmentación del proyecto en líneas de actuación poco coordinadas- constituye una amenaza directa a la integralidad del proyecto y por tanto a sus métodos de intervención.

El predominio de la verticalidad en la organización reduce las posibilidades de actuar transversalmente sobre los diferentes factores que constituyen la problemática abordada por el proyecto: limita el alcance de las derivaciones y el acompañamiento de los beneficiarios a lo largo de las diferentes actuaciones realizadas por los grupos de trabajo y entidades ejecutoras del proyecto. (De hecho, los datos recogidos indican que los beneficiarios de itinerario no siempre son muy conscientes de participar en una actuación integrada.)

De nuevo, la capacidad para aplicar enfoques integrados se concentra en un número limitado de AD. En aquellas en las que se identifica una mayor capacidad técnica y de coordinación horizontal de los procesos de ejecución. Ello suele traducirse en la puesta en marcha de procedimientos bien sistematizados de derivación de usuarios a lo largo de las diferentes actuaciones, así como en la organización de centros integrados de prestación de servicios. En estos centros operan e interaccionan diferentes profesionales y técnicos bajo esquemas de trabajo multidisciplinar. La concentración de servicios y profesionales en un único espacio de trabajo constituye una buena práctica en relación con el cumplimiento de principio, y está siendo puesta en marcha por algunas AD (en otras no deja de ser todavía un propósito).

Las carencias ya identificadas en los diagnósticos elaborados por las AD se encuentran en la base de los problemas de concentración: la apreciación de factores de exclusión y necesidades específicas de las poblaciones objetivo es, con frecuencia, muy insuficiente, y ello se va a trasladar al proceso de selección y a sus resultados (en forma de sesgos de cobertura). El diagnóstico se revela como un elemento central para garantizar tanto la integralidad de las actuaciones como su concentración.

Las condiciones organizativas y técnicas necesarias para asegurar la concentración se van a dar en las agrupaciones que responden a modelos de funcionamiento más integrados (buena coordinación horizontal) y abiertos a la participación de entidades con experiencia en el trabajo con las poblaciones objetivo de los proyectos: modelos de núcleo abierto y coalición orientada a la participación.

16.6 Cooperación transnacional.

Cuando se analiza el cumplimiento del principio de cooperación transnacional, lo primero que llama la atención es la vivencia un tanto distanciada que se tiene en las entidades con respecto al programa de trabajo transnacional: durante el periodo de evaluación, la motivación y el nivel de implicación con respecto a este programa han sido, en general, más bien bajos (en definitiva, lo que importa es el programa de trabajo nacional).

Dos factores pueden contribuir a explicar esta actitud:

- En primer término, la falta de hábitos y experiencia en relaciones transnacionales de la mayor parte de las entidades y actores: obviamente, en casi todas las AD existen entidades con experiencia en el tema, pero se trata de una experiencia concentrada en un número limitado de organizaciones y personas en cada agrupación.
- El segundo factor se relaciona con el anterior: el modo de organizar la gestión del programa de trabajo transnacional se caracteriza por la centralización. En la mayor parte de los casos, la transnacionalidad no se gestiona de forma compartida o abierta a todas las entidades que componen la AD: generalmente, su gestión descansa en el responsable técnico del proyecto y su equipo, con el apoyo – si es necesario- de las entidades que poseen experiencia transnacional, o incluso de servicios externos de consultoría.

En definitiva, lejos de ser una experiencia común a la agrupación, la relación transnacional constituye un componente del proyecto que se gestiona (y se vive) de forma distante y separada.

La experiencia es un factor clave que contribuye de forma positiva al cumplimiento del principio, por varias razones:

En primer lugar, porque en las agrupaciones en las que se cuenta con una experiencia dilatada y satisfactoria de transnacionalidad, la valoración de la importancia del principio es mayor, y con ello la implicación de las entidades hacia su cumplimiento. Con frecuencia, en estos casos, los socios transnacionales proceden de Iniciativas Comunitarias anteriores.

En segundo lugar, porque la experiencia acumulada a lo largo del proyecto también modifica la interpretación que se hace de la cooperación transnacional: a medida que se avanza en el ciclo del programa de trabajo, se van disolviendo las resistencias hacia el trabajo exterior (resistencias que en buena medida son un producto comprensible del desconocimiento y la inseguridad que inspira el tema), al tiempo que se hace perceptible su importancia.

Ello produce un incremento progresivo de la motivación de los actores hacia la relación transnacional (lo que, por otra parte, puede dar lugar a conflictos entre las entidades que centralizan la gestión del programa y aquellas que hasta el momento han asistido pasivamente a su desarrollo).

Con respecto al proceso, hay que señalar que la búsqueda de socios transnacionales y la formalización del Acuerdo de Cooperación se han revelado como los componentes del proyecto que más dificultades han generado a las AD.

Las razones de esta dificultad se encuentran no sólo en los factores inhibidores internos ya expuestos (falta de experiencia, gestión centralizada, falta de implicación), sino en problemas derivados del ajuste con otros Estados miembros: diferentes calendarios y presupuestos asignados, bajas de socios inicialmente acordados debido a la diferente gestión de las aprobaciones de proyectos, diferencias en la concepción de las políticas y sus marcos reguladores en el seno de las mismas áreas temáticas, etc.

Obviamente, los niveles de realización de los programas de trabajo nacionales y transnacionales no permiten por el momento identificar aportaciones o soluciones innovadoras provenientes de la relación transnacional, salvo en un número reducido de casos, precisamente aquellos en los que se parte de una experiencia previa satisfactoria, basada incluso en relaciones establecidas en el transcurso de Iniciativas Comunitarias anteriores: en estos casos se identifican transferencias metodológicas interesantes tanto hacia la AD nacional como desde ésta hacia los socios transnacionales.

Con todo, en un 15% de agrupaciones se reconoce que se están consolidando redes de trabajo supranacionales.

17.- Cumplimiento de las prioridades horizontales del Fondo Social Europeo.

17.1 Igualdad de oportunidades.

La interpretación de la prioridad igualdad de oportunidades por parte de las Agrupaciones de Desarrollo no da lugar a desviaciones. En general, el principio es correctamente interpretado, aunque con dos variantes: una interpretación extensa, según la cual se considera que la prioridad hace referencia a cualquier tipo de población o desigualdad: es decir, no se ciñe exclusivamente a las desigualdades entre mujeres y hombres. Una interpretación circunscrita a las desigualdades de género, que es la más frecuente.

La prioridad igualdad de oportunidades se recoge con mayor o menor intensidad en todos los proyectos. Las mayores debilidades se dan en los proyectos de las áreas Combatir el racismo y la xenofobia y Solicitantes de asilo. Es posible que la orientación fundamentalmente sectorial de estos proyectos haya conducido a enfatizar ante todo la problemática general de sus poblaciones objetivo (inmigrantes, minorías étnicas y solicitantes de asilo), soslayando desde el momento de la formulación la cuestión de la situación de las mujeres con respecto a la de los hombres.

Considerando los distintos componentes del ciclo de proyecto, es en el diagnóstico donde la prioridad igualdad de oportunidades encuentra un mayor reflejo: dejando aparte los proyectos del eje de género, más de dos tercios de las memorias desagregan según sexo los datos sociodemográficos incluidos en el diagnóstico. En el resto de los elementos del ciclo de la intervención el cumplimiento del principio posee una menor incidencia.

Ciertamente, las AD se han esforzado en incorporar la prioridad igualdad de oportunidades en la estructura organizativa de las agrupaciones: se constata su "institucionalización" en la participación (sobre todo consultiva) de entidades expertas en materia de género en las AD, así como en la constitución de grupos de trabajo transversales para la vigilancia del cumplimiento del principio.

El ritmo de ejecución registrado durante el periodo de evaluación no permite apreciar la efectividad de estos dispositivos y, sobre todo, su reflejo en forma de efectos diferenciales en mujeres y hombres. En cualquier caso, el peso de la participación femenina no resulta

especialmente elevado (ligeramente por encima del 60%), aunque sea superior al de la masculina. Puede considerarse un reparto "normal" en función de la propia estructura del mercado de trabajo español. Ello significa que los dispositivos de refuerzo de la participación femenina no han sido, de momento, suficientemente efectivos (algo que afecta particularmente, como ya hemos señalado, a los proyectos de las áreas temáticas relacionadas con el ámbito de la ocupación: Adaptabilidad y Creación de empresas).

La clave del cumplimiento de la prioridad igualdad de oportunidades radica en los siguientes elementos:

- Un buen diagnóstico, en el que se incorpore sistemáticamente una perspectiva comparativa y diferencial hombre/mujer (no sólo una desagregación de datos según sexo).
- Una organización en la que exista una instancia (comité o grupo de trabajo) específicamente encargada de la igualdad de oportunidades, con presencia en todos los niveles de la organización, y con voto en los órganos decisorios.

Objetivos y dispositivos transversales que garanticen el cumplimiento de la prioridad en todas las actuaciones del proyecto (por ejemplo, por medio de medidas de acompañamiento específicas para las mujeres).

Obviamente, es en los proyectos de las áreas temáticas Conciliación y Reducir desequilibrios entre hombres y mujeres donde se constata una mayor presencia de los elementos clave para el cumplimiento de la prioridad. También en las agrupaciones que muestran modelos óptimos de aplicación de la estrategia de cooperación se dan mejores condiciones para el cumplimiento transversal del principio.

Sin embargo, lo más común es que la prioridad igualdad de oportunidades se recoja de forma general en el diagnóstico, en la programación de algunas actuaciones específicamente dirigidas a mujeres y en la participación de entidades expertas en género en la AD (participación que suele ser, como hemos dicho, de tipo consultivo).

Sin duda, las deficiencias en la coordinación horizontal de las agrupaciones y los proyectos van a dar lugar a dificultades para asegurar un cumplimiento transversal de la prioridad a lo largo del ciclo de la intervención.

17.2 Sociedad de la información.

La mayoría de los proyectos asocian el cumplimiento de la prioridad sociedad de la información con el uso de NTIC (por ejemplo, contratar la adquisición de un portal Internet), confundiendo así la incorporación de ciertos instrumentos con el desarrollo de la prioridad misma, cuyas implicaciones poseen un alcance mayor.

Existe, sin embargo, un amplio grupo de proyectos en los que se da una interpretación más elaborada del sentido de la prioridad sociedad de la información. En estos casos, las NTIC

constituyen un soporte importante en la gestión interna de los procesos (por ejemplo a través de la construcción de una Intranet que regule los flujos de comunicación entre las entidades socias y otros agentes implicados).

En una minoría de casos la prioridad se concibe como una oportunidad para la experimentación, el logro de los objetivos de los proyectos y la consecución de los fines de la Iniciativa: en estos casos el uso de las NTIC se orienta hacia el cumplimiento de los principios básicos de complementariedad, innovación y transferencia.

Las principales aplicaciones de las NTIC consideradas en la formulación de los proyectos tienen que ver:

- En primer lugar, con su utilización en acciones de sensibilización y difusión (soluciones de dominio público);
- En segundo lugar, con la gestión interna de la AD (soluciones de dominio privado).

En la práctica, han sido también las soluciones de dominio público las que han concentrado el uso principal de las NTIC en los proyectos: en la mayor parte de los casos se constata el desarrollo de páginas web o de plataformas desarrolladas para informar a las poblaciones objetivo y al público en general sobre las actividades de los proyectos.

Las soluciones de dominio privado presentan un mayor grado de complejidad técnica y exigen una mayor cualificación en los técnicos que deben desarrollar las soluciones, por lo que su utilización es menor (aproximadamente en una cuarta parte de las agrupaciones).

Los factores que dificultan el cumplimiento de la prioridad sociedad de la información son los siguientes:

- La limitada cualificación y la débil asignación de recursos en la preparación de los usuarios (técnicos y destinatarios) de los software grupales.
- El desconocimiento por parte de los responsables de los proyectos de la necesidad de reorganizar los procesos de trabajo para facilitar la incorporación de las NTIC y optimizar su uso.

17.3 Medio ambiente.

Los actores de las AD muestran en general un gran desconocimiento en relación con la prioridad medio ambiente. En algunos casos se reconoce abiertamente la falta de relevancia que el tema posee para los proyectos. La inclusión de la prioridad en las actuaciones es muy parcial, produciéndose en ocasiones de una manera un tanto "forzada".

En estas condiciones, se comprende que la incorporación de aspectos medioambientales se encuentre muy limitada a un porcentaje relativamente limitado de proyectos (menos de un 40%)

y, cuando se incorpora, se haga de forma más bien "puntual", a través de actuaciones relacionadas con la formación y la sensibilización.

En algunos casos las actuaciones relacionadas con la prioridad tienen que ver con el fomento de iniciativas empresariales o con la identificación de sectores económicos emergentes. Sólo excepcionalmente se identifica la incorporación de técnicos expertos en la materia, dedicados a la coordinación de las actuaciones de carácter medioambiental.

El mayor grado de cumplimiento de la prioridad se da cuando el proyecto en sí posee objetivos y contenidos medioambientales (por ejemplo, cuando los objetivos del proyecto se orientan centralmente hacia el desarrollo de nuevos yacimientos de empleo relacionados con el medio ambiente).