



EUOPAR BATASUNA
UNIÓN EUROPEA
Europako Gizarte Fonda
Fondo Social Europeo



EMAKUNDE
EMAKUMEAREN ELIZKAL ERAKUNDEA
INSTITUTO VASCO DE LA MUJER

MANUAL DE EVALUACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO

Para proyectos y programas de
empleo

2004

Manual de Evaluación
con enfoque de género
para programas y proyectos
de empleo

Elaborado por Enred Consultores



Marzo, 2003

*El prestigioso ensayista español Emilio Lamo de Espinosa define el conocimiento como
“un viaje de exploración y descubrimiento de lo ignoto,
cuyo propósito no es tanto medir lo conocido como diseñar el mapa de lo desconocido”.*

*El conocimiento concebido como aventura,
como transgresión,
como actividad que, en ocasiones,
requiere adentrarse más allá de los caminos seguros que marca la metodología científica y,
por supuesto,
de los inspirados por las convenciones sociales.*

Este Manual es fruto del trabajo realizado por el Grupo de Evaluación con enfoque de género desde el mes de noviembre de 2002 al mes de junio de 2003. Las personas que han participado en él han sido: Unia Amézaga (Agente Igualdad Equal “Itun”), Joseba Amondarian (Técnico de la Diputación Foral de Guipúzcoa), Isabel Angulo (Técnica de la UAFSE), Estibaliz Anitua (Agente Igualdad Equal “Zabalan”), Eva Armesto (Técnica de la Diputación Foral de Vizcaya), Amaia Barbero (Técnica Evaluación Egailan), Arantza Berrueta (Técnica Hobetuz), Cecilia Ceballos (Técnica Dirección Empleo Gobierno Vasco), Idoia Eizmendi (Agente Igualdad Equal “Zurekin Sarean”), Josune Gardoki (Técnica Evaluación Egailan), Monike Nikolas (Agente Igualdad Equal “Ematek”), Miren Ortega (Técnica Dirección Empleo Gobierno Vasco), Ana Pacios (Técnica UAFSE), Elisabet Urbieto (Gerente GARAPEN), Koldobike Uriarte (Técnica Dirección Empleo Gobierno Vasco) y Rosaura del Val (Técnica de la UAFSE).

Asimismo, han coordinado y participado activamente en el Grupo Socorro Álvarez y Raquel Raposo de Emakunde

La dinamización y asistencia técnica al grupo ha sido prestada por la empresa ENRED Consultores.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	5
1. ¿Cuál es el origen de este Manual?	5
2. ¿En qué contexto se enmarca este Manual?	7
3. ¿Cuál es el objetivo de este Manual?	9
4. ¿Qué contenidos vas a encontrar en este Manual?	10
II. ACLARANDO CONCEPTOS E IDENTIFICANDO CONTEXTOS	11
5. ¿Qué entendemos por evaluar?	11
6. ¿Qué entendemos por incorporar el enfoque de género en la evaluación?	15
7. ¿Cuáles son los principales obstáculos de la evaluación con enfoque de género?	17
8. ¿Cómo podemos superar estos obstáculos?	20
9. El objeto de nuestra evaluación (1): ¿Qué entendemos por políticas activas de empleo y qué situación atraviesan hoy?	22
10. El objeto de nuestra evaluación (2): ¿Qué realidad de género/empleo afrontamos y qué entendemos por integrar la perspectiva de género en las políticas activas de empleo?	30
11. Incorporar el enfoque de género en la evaluación de las políticas activas de empleo	43
III. DEFINIENDO EL MARCO TEÓRICO	46
12. Componentes del modelo de evaluación: elementos de referencia	46
13. Dimensiones de la evaluación con enfoque de género	52
14. Los momentos del proceso de evaluación	59
15. El comportamiento de las variables: definir los parámetros de la evaluación	61
16. Capitalizando sobre las buenas prácticas: las señales de la evaluación	63
17. Categorías de análisis	67
IV. LLEVANDO EL MODELO A LA PRÁCTICA	74
18. Identificación de los objetivos de la evaluación	75
19. Identificación de las categorías de análisis	76
20. Construcción de los indicadores	78
21. Definición de las técnicas de evaluación	79
22. Diseñar los sistemas de información y preparar a los equipos	81
V. A MODO DE SÍNTESIS	82

I. INTRODUCCIÓN

1. ¿Cuál es el origen de este Manual?

Desvelar los factores por los cuales las mujeres no obtienen los mismos beneficios que los hombres de los programas de formación y empleo, **profundizar en el grado de conocimiento** de los mismos, **comprender sus causas e identificar alternativas eficaces** para transformar esta realidad, logrando que las políticas activas de empleo se conviertan en un instrumento eficiente para la reducción de las desigualdades de género en el mercado de trabajo, es un objetivo fundamental para el éxito global de estas políticas, pero que necesariamente requiere de la aplicación de una **mirada nueva** sobre lo que se ha venido haciendo hasta la fecha en esta materia.

Por ello, y a partir de estas premisas, desde el año 2001, **Emakunde** – Instituto Vasco de la Mujer, con la asistencia técnica de **Enred Consultores**, viene promoviendo una serie de actividades tendentes a diseñar un modelo de evaluación con enfoque de género de las políticas activas de empleo de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En una **primera etapa**, estas actividades estuvieron centradas en el **análisis de sistemas de evaluación** diseñados por distintos organismos y expertos y expertas en evaluación y género, para extraer de ellos los puntos fuertes y débiles a partir de los cuales diseñar un nuevo modelo.

Fruto de esta investigación, se elaboró una batería de documentos de referencia, material de base para la posterior **celebración de un seminario**, al que acudieron como ponentes personas con amplia experiencia dentro del campo de la evaluación y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En el marco de dicho evento se trató de buscar alternativas para la consolidación de un modelo válido de evaluación con perspectiva de género y, en ese sentido, se abrieron nuevos espacios para la profundización del trabajo hasta entonces elaborado.

Meses después, desde Emakunde se impulsó una segunda fase de trabajo consistente, esta vez, en el **diseño propiamente dicho del modelo de evaluación**. Con este fin, se invitó a participar en un **Grupo de Trabajo**, que se constituyó *ad hoc*, a personas provenientes del Gobierno Vasco, de Egailan, de las tres Diputaciones Vascas, de Garapen, de Hobetuz, de los proyectos EQUAL de la CAPV y de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo.

Gracias a esta iniciativa, se ha creado y consolidado un equipo de trabajo de más de quince personas que, durante siete meses consecutivos, se han implicado en la definición de las primeras bases de un nuevo modelo de evaluación, participando activamente en cinco sesiones presenciales alternadas con labores *on line*. Ha sido todo un éxito de puesta en común de conocimientos y experiencias, que a su vez ha permitido articular diferentes perspectivas de la evaluación hasta llegar al producto final materializado en este pequeño manual.

Su contenido pretende reflejar el resultado de nuestro esfuerzo, particularmente centrado en la comunicación y en la construcción de una herramienta que confiamos sea útil aplicada a la evaluación de las políticas activas de empleo.

Sin embargo, deseamos aclarar que esto no es más que un primer paso. El Grupo de Evaluación, a lo largo de su trabajo en común, acabó por plantearse objetivos mucho más complejos y ambiciosos de lo que, en un principio, estaban previstos. El esfuerzo de "deconstrucción" de conceptos, el poco tiempo disponible (apenas cinco sesiones presenciales), la diversidad de procedencias institucionales de sus componentes y la amplia tipología de actuaciones de empleo a contemplar, excedían ampliamente los objetivos de partida.

Al respecto, somos conscientes de que estamos en el camino y que todavía queda mucho por andar, un proceso que ahora comenzamos a abrir y que ha de ser continuado por un trabajo más extenso y permanente dirigido a generar herramientas, a intercambiar experiencias y a compartir recorridos.

2. ¿En qué contexto se enmarca este Manual?

Desde hace varias décadas, las instancias internacionales, con el consabido efecto multiplicador en los países y ámbitos locales, vienen fomentando la **práctica de la evaluación** como un ingrediente básico de toda política, programa y proyecto.

Así por ejemplo, en el contexto supranacional más próximo – el de la Unión Europea – **la evaluación de programas constituye un requisito legal desde 1988**, año en el que la evaluación queda institucionalizada al introducirse en la reglamentación europea la obligatoriedad de evaluar los programas cofinanciados por sus fondos.

Por este motivo, desde distintos organismos se han estado diseñando herramientas, instrumentos y orientaciones metodológicas de evaluación susceptibles de ser aplicadas en los diferentes niveles de intervención, contando con una amplia trayectoria en este sentido y constituyéndose ya en **práctica generalizada para cualquier organismo promotor de proyectos**.

En este proceso, **la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres ha ido tomando protagonismo**, convirtiéndose, recientemente, en un requisito teórico y reglamentario imprescindible a la hora de poner en marcha cualquier mecanismo de evaluación. Protagonismo que ha venido motivado, en gran medida, por la centralidad que están jugando las mujeres en el ámbito público y productivo, con las implicaciones que desde el punto de vista del “cambio social” trae aparejado este hecho.

No obstante, tal y como se profundizará en posteriores apartados, la producción teórica y reglamentaria en torno a esta cuestión **no ha reflejado una correspondencia adecuada en la práctica**. Es cierto que, cada vez más, se aprecia una voluntad sostenida por consolidar la llamada “sensibilidad de género” en el amplio conjunto de las acciones institucionales. Pero la realidad nos demuestra que, a pesar de la andadura, **aún nos encontramos en una etapa muy temprana** en lo referido a la integración de la perspectiva de género en el campo de la evaluación.

Tanto es así que entre las personas expertas en evaluación se considera que aún no se ha dado la importancia que merece el tema de la igualdad, una insuficiencia que se refiere sobre todo a una concepción reducida de la igualdad de oportunidades, que se limita a vigilar solamente el grado de participación de las mujeres.

Por otra parte, es cierto que **en el sector público se comienzan a percibir sensibles transformaciones**. Esta necesidad de cambio se ve alimentada por el reto de ofrecer los servicios de calidad que reclaman los ciudadanos y ciudadanas, a la par que la realidad económica nos impone una utilización racional de los recursos reforzada por una la eficacia en su aplicación.

Muchas son las políticas, programas y proyectos a nivel de los Gobiernos que pretenden reaccionar a esa demanda y a asegurar que sus acciones acompañen los ritmos de los nuevos tiempos y de las nuevas realidades donde las mujeres parecen ser las grandes protagonistas.

En ese sentido hallamos la preocupación latente de calibrar mejor o redefinir la misión, los objetivos estratégicos y resaltar valores de igualdad que orientan el trabajo de las Administraciones e Instituciones Públicas.

Entendemos que la evaluación, en este caso, nos permite no solamente rendir cuentas sobre los resultados del trabajo desarrollado, sino que es en sí misma una **herramienta de gestión del aprendizaje colectivo, una herramienta de decisión estratégica y operativa**, además de una **herramienta de análisis de la verdadera utilidad de determinadas acciones**.

Como siempre, la realidad se impone con toda su complejidad. En el caso de la evaluación con perspectiva de género, particularmente en lo que se refiere a las políticas activas de empleo, ha sido fundamental entender, para integrarlo en el diseño del modelo, que el empleo y de manera distintiva, el empleo femenino, es un fenómeno social que se construye en la confrontación de los roles de los distintos actores involucrados. Esta perspectiva se estructura en tres pilares:

- *No basta con conocer los objetivos del actor principal* (promotor de un programa con personas beneficiarias directas) para poder evaluar. Los diversos actores (Administración, familia, empresa, mujer, entidades de desarrollo local, sociedad) pueden tener objetivos divergentes y legítimos dentro de un proyecto de generación de empleo.
- *El proyecto se construye y cambia en el tiempo*, lo que hace de la evaluación un proceso continuo. Los actores adaptan sus acciones al contexto vigente así como a sus relaciones con los demás actores.
- En un proyecto de empleo sostenible, de calidad y no segregado *es importante crear espacios de encuentro y reflexión comunes entre todos los actores*. Será entonces el momento de converger en las interpretaciones y en las soluciones a los problemas planteados, los medios a utilizar, etc.

Este planteamiento nos conduce a la construcción de un procedimiento de evaluación riguroso que **integra muchos elementos cualitativos a la insistente visión cuantitativa de la evaluación**. Esto se produce no solamente para obtener descripciones precisas de la pertinencia, coherencia, utilidad, eficiencia y eficacia de nuestras acciones, sino también para afinar los indicadores que nos faciliten el acercamiento a las razones que sostienen una brecha ocupacional y de calidad del empleo entre hombres y mujeres, profundamente desfavorable para estas últimas.

3. ¿Cuál es el objetivo de este Manual?

Consecuentemente con lo expresado en el apartado anterior, el principal objetivo del Manual es el de promover y fomentar la generación de **dinámicas de evaluación con enfoque de género** en el ámbito de las entidades y personas que promueven proyectos de empleo en Euskadi.

Con este objetivo de partida se pretende, secundariamente, **difundir el trabajo realizado**, a lo largo de más de siete meses, **por el Grupo de Evaluación con enfoque de género promovido por Emakunde**.

Una tarea compartida cuya finalidad ha consistido en ser capaces de **definir las premisas esenciales para apoyar el posterior diseño de un modelo de evaluación con enfoque de género de las políticas, programas y proyectos de empleo de la Comunidad Autónoma del País Vasco**.

En este sentido, cabe realizar una serie de apreciaciones respecto a los contenidos de este Manual:

1º. A pesar de que el Grupo de Evaluación ha incluido en su mirada intervenciones de empleo "macro" (políticas), en el presente Manual los contenidos están dirigidos a la evaluación de intervenciones "meso-micro" (programas y proyectos). No obstante, las reflexiones previas y el marco teórico de partida pueden ser de aplicación común para ambos niveles.

2º. Los contenidos que se presentan no pretenden constituir un modelo de evaluación cerrado y de aplicación inmediata, sino consolidar los elementos esenciales que deben tenerse en cuenta a la hora de ser diseñados. Cada proyecto, cada intervención, habrá de construirse su propio modelo pudiendo apoyarse en lo recogido en estas páginas.

El objetivo de este manual es el de mostrar unas premisas comunes y unas pautas esenciales que sirvan de apoyo al diseño de modelos de evaluación con enfoque de género adaptados a la realidad específica de cada proyecto.

4. ¿Qué contenidos vas a encontrar en este Manual?

Pues bien, sobre la base de este objetivo, el Manual ha sido estructurado en una serie de apartados con la intención de conducir al lector o lectora desde la teoría a la práctica de la evaluación con enfoque de género, con las limitaciones que, respecto a la práctica, cabe considerar cuando el objeto son los “programas de empleo” en abierto.

De esta forma, el **Primer Capítulo**, el presente, está dedicado al origen, contexto, objetivos y contenidos de este trabajo.

En un **Segundo Capítulo**, con el título “Aclarando conceptos e identificando contextos”, se recoge, en primera instancia, una reflexión acerca de conceptos de partida tales como el de políticas activas de empleo, integración de la igualdad de oportunidades a éstas o evaluación con perspectiva de género, ya que detrás de ellos pueden encontrarse multitud de interpretaciones diferentes que deben ser ecualizadas de partida. Ponerse de acuerdo en definiciones comunes, creemos que, en este sentido, es fundamental a la hora de hacer propuestas correctas de evaluación.

Pero además, y en segundo lugar, se ofrece una contextualización de la situación y evolución reciente del empleo, de la de las mujeres frente al mercado de trabajo y de las políticas aplicadas a favor de la integración femenina en el ámbito laboral. Porque sin contextualizar la evaluación resultaba imposible atribuir valor a un resultado o ser útiles en la tarea de ayudar o mejorarlo, lo que implicaba situar los programas en un lugar y momento dado. Ello nos ha obligado a analizar la realidad en la que enmarcamos la evaluación de nuestras intervenciones y sus desafíos.

A este doble ejercicio de conceptualización y contextualización dedicamos, pues, el segundo capítulo.

El **Tercer Capítulo**, denominado “Definiendo el Marco Teórico”, es en el que se ha pretendido plasmar toda la carga de reflexión y supuestos de partida que conlleva la incorporación de la perspectiva de género en la evaluación, desde las dimensiones a analizar y los tiempos en los que medir, pasando por los parámetros sobre los que comparar o las hipótesis a construir.

En el **Cuarto Capítulo**, por su parte, se han reflejado algunas recomendaciones prácticas a partir de las cuales podría hacerse operativo el marco teórico descrito en el apartado anterior.

Finalmente, el **Quinto Capítulo** cierra el Manual con las principales conclusiones de nuestro trabajo.

II. ACLARANDO CONCEPTOS E IDENTIFICANDO CONTEXTOS

5. ¿Qué entendemos por evaluar?

Tal y como se verá más adelante de manera detallada, el concepto de evaluación que vamos a trabajar va a estar caracterizado por cinco ideas fundamentales:

1 – La evaluación centrada en las trayectorias de los sujetos.

Proponemos un tipo de evaluación en la que la centralidad del análisis la ocupen los sujetos, las “**personas**” y sus procesos e interacciones. La tendencia en la práctica de la evaluación ha sido partir de los programas para medir sus efectos sobre las personas. Sin embargo, y según nuestro punto de vista, el centro del análisis tiene que situarse en examinar las trayectorias de las personas que participan en las actuaciones, sus movimientos, sus huellas, y sólo a partir de éstas, definir el resultado de los programas. No cabe aquí la neutralidad o una simplificación pretendidamente objetivadora. De lo que se trataría, más bien, es de:

“Documentar la vida de las personas y utilizarla como contexto en el que interpretar el significado y el sentido del programa, invertir la relación entre el programa y la persona”.¹

“No puede darse la evaluación sin el sujeto evaluado, del mismo modo que no puede darse tampoco sin sujeto evaluador”.²

Evaluar con la mirada puesta en los sujetos supone asumir, desde luego, algunas limitaciones insoslayables. Porque, como señala Kushner, *“cuanto más lejos estamos de los individuos más sencillo es ser concluyentes y afirmar precisión. Cuanto más fino sea el grano de la captación metodológica –es decir, cuanto más cerca estemos del individuo- más nos acercamos a la imposibilidad del cierre”*.

2 – La evaluación como herramienta para registrar cambios (procesos).

Desde nuestra concepción, y en la medida en que partimos de la centralidad de los sujetos en la dinámica evaluativa, ésta va a constituirse, necesariamente, en una herramienta enfocada a analizar, en primera instancia, los procesos o “cambios” producidos en esas trayectorias, en el más amplio sentido de la palabra.

El propósito esencial de la evaluación será el de ejercer de “**registro de cambios**”; de lo que se trata es de ir rastreando las señales de las previsible evoluciones (o involuciones) que se produzcan en las trayectorias de las personas beneficiarias de un proyecto: su dirección, intensidad, extensión, sostenibilidad o reversibilidad... Lo que supondrá, forzosamente, parametrizar en cada caso *puntos de partida* (¿cómo sabré ir si no sé dónde estoy?), *horizontes de llegada* (¿cómo sabré si he llegado si no sé a dónde voy?) y los *puentes y procesos entre uno y otro* (¿acaso a alguien le permitirían matricularse en un Doctorado sin haber hecho la Educación Básica? ¿por qué en este caso los procesos y cada uno de sus hitos no van a ser tenidos en

¹ Personalizar la evaluación. S. Kushner. Ediciones Morata. 2002.

² Evaluar para conocer, examinar para excluir. J. M. Álvarez Méndez. Ediciones Morata. 2001.

cuenta del mismo modo?). Tratándose, como se trata, de procesos humanos, éstos habrán de tener siempre dos dimensiones: una *subjetiva* (incidencia en las decisiones, valores...que preceden a la acción) y otra *objetiva* (incidencia en la acción y en el fruto de esa acción).

En síntesis, para evaluar desde esta perspectiva hemos de combinar "el dato con el relato".

3 – La evaluación como mecanismo para conocer los resultados y sus causas.

Pero la evaluación ha de ser una práctica que trascienda la simple descripción de sucesos. Más allá de saber **qué se está haciendo** o, incluso, **qué pasó** con la puesta en marcha de un determinado programa (lo cual otorga, por cierto, un protagonismo importante a la evaluación ex – post, ausente en la mayor parte de los casos), nos interesa conocer, también, **por qué pasó**.

La información que revele la evaluación tiene que mostrarnos esa fotografía de lo sucedido, pero no servirá de nada si no llega a un acercamiento a las causas que han motivado uno u otro resultado. En este sentido, la única manera de que un resultado pueda asociarse a una causa determinada pasa por disponer de **información relevante a lo largo de toda la actuación** y no sólo al final: *al inicio* (en la fase del diagnóstico), para correlacionar el resultado con el perfil de los sujetos que participan en la intervención y con el perfil de la intervención misma (contenidos, pertinencia, actores, articulación...). *Durante su realización*, porque resulta clave registrar o parametrizar con un cierto nivel de profundidad cualitativa los procesos que se desenvuelven en una acción a fin de poder posteriormente interpretar sus efectos al hilo de quién, qué y cómo se hicieron las cosas. Es decir, **los porqués sólo podrán establecerse y dotarse de significado a la luz de la correlación entre lo sucedido y lo realizado**.

4 – La evaluación como herramienta de aprendizaje individual y colectivo.

En cuarto lugar, entendemos que el fin último de la evaluación es el de procurar aprendizajes respecto a los programas puestos en marcha y conocer de cerca qué elementos han funcionado y cuáles no a fin de modificar, corregir o consolidar las estrategias aplicadas, ya sea en el momento de la gestión misma de un proyecto (evaluación 'on going') y/o ya sea cara a la puesta en marcha de actuaciones posteriores a su finalización.

Así pues, la evaluación es, principalmente, un mecanismo que posibilita la **transformación**, un **proceso de aprendizaje e identificación de prácticas exitosas** que deberá conllevar cambios y mejoras en los ámbitos de intervención:

La evaluación es "una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las actividades, resultados e impactos de esos proyectos o

programas, y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura”³.

“Aprendemos de la evaluación cuando la convertimos en una actividad de conocimiento, y en acto de aprendizaje el momento de la corrección. Sólo cuando aseguramos el aprendizaje aseguramos la evaluación”⁴.

*“Evaluar programas sociales proporciona una oportunidad para generar maneras alternativas, más auténticas, de revisar la sociedad, sus propósitos y sus opciones. El rol del evaluador, de la evaluadora, es **cartografiar los territorios inseguros** que se encuentran más allá del estado estable; es decir, en futuros donde nuestras acciones y decisiones no puedan estar guiadas necesariamente por nuestro pasado. En este contexto, el papel del evaluador o evaluadora en tanto que sujeto es constituirse en **agente de aprendizaje**”⁵*

Es decir, proponemos una evaluación entendida como el principio de una “acción”: en función de lo que conocemos estaremos en disposición de actuar. La perspectiva que propugnamos intenta apostar por desarrollar un sistema que permita disponer de **“conocimientos para una reflexión y una acción comprometida”**. Ello convierte la evaluación, forzosamente, en un *acto democrático que necesita de la participación de todos los sujetos que se ven afectados por ella*.

5 – La evaluación centrada en la evolución de los sistemas.

Los resultados y procesos de un programa tienen, en la mayoría de las ocasiones, una doble vertiente: hasta ahora hemos hecho referencia a la primera, esto es, a los efectos y ‘biografía’ de un programa o proyecto en lo que respecta a sus protagonistas principales o personas beneficiarias. Sin embargo, la mayor parte de las intervenciones a evaluar no están aisladas de las organizaciones, políticas o sistemas que las promueven y amparan. Y, por tanto, si queremos de verdad conocer la realidad y proyección de un programa necesitamos **incorporar el contexto político-institucional en el que éste se desarrolla** (en términos de su cobertura social, tamaño, historia, experiencia, culturas, conocimientos instalados y sistemas de aprendizaje interno, modelos organizativos y de gestión, tradición o no de innovación y concertación, sensibilidad de género, etc.).

La interacción programa/organización o programa/sistema representa, cada vez más, una cuestión decisiva para interpretar adecuadamente el antes, el durante y el después de cualquier tipo de actuación que sea objeto de nuestras evaluaciones. Incide en su génesis, incide también en su pertinencia, calidad, eficacia y eficiencia intrínseca e incide, sobre todo, en la sostenibilidad, en tanto que elemento crucial que nos indica la eficiencia global de una estrategia, cualquiera que sea su tipología.

Y es que, si estamos hablando de sujetos y de procesos de cambio, entonces el encadenamiento y la acumulación de los esfuerzos y de la experiencia a lo largo del

³ Evaluar para la transformación: Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales. Olga Nirenberg, Josette Braweman y Violeta Ruiz.

⁴ Evaluar para conocer, examinar para excluir. J. M. Álvarez Méndez. Ediciones Morata. 2001.

⁵ Personalizar la evaluación. S. Kushner. Ediciones Morata. 2002.

tiempo –o lo que es lo mismo, la sostenibilidad y mejora constante de los proyectos a medio y largo plazo- será el verdadero indicador de ‘eficiencia global’.

Esto significa que **el éxito de un programa no podemos medirlo apropiadamente si no es incorporando también una mirada que lo trascienda, que lo analice desde una perspectiva más amplia, que vaya más allá, que le otorgue significado y valor referenciado a su contexto.** Porque, por muy positiva y exitosa que resulte una intervención aislada, ésta de poco servirá sino se institucionalizan sus buenas prácticas, si no se multiplican y generalizan sus efectos.

Por ello, la evaluación, en la línea que se apunta aquí, siempre ha de mirar en las dos direcciones: *actuaciones en sí* y *actuaciones contextualizadas en sus sistemas de referencia*. Volveremos a este punto cuando hagamos referencia al ‘mainstreaming de género’.

En definitiva, la evaluación, tal y como está concebida en estas páginas, es una herramienta de *transformación* (conocer para transformar), que coloca en el centro del análisis a los *sujetos*, que da cuenta de lo que ha pasado (los *qués*) pero también de sus causas (los *porqués* y *cómos*) y, por encima de todo, pretende arrojar luz acerca de las *alternativas* para la mejora permanente de las intervenciones, concibiendo la evaluación como una fuente de aprendizaje participativo para el conjunto de actores comprometidos en la acción.

Estamos hablando, pues, de ‘EVALUACIÓN’.

6. ¿Qué entendemos por incorporar el enfoque de género en la evaluación?

Las relaciones de género en la sociedad –y, en este caso, en el funcionamiento del mercado de trabajo- se manifiestan de un modo a la vez contundente y sutil.

Contundente porque los indicadores reflejan con claridad, y de un modo constante, **las desigualdades que afectan a las mujeres en todos los parámetros que definen la vida profesional**: el acceso al mercado de trabajo, las opciones a empleos de calidad, la paridad salarial, la organización del trabajo, el desarrollo de la carrera profesional, la participación en los espacios donde se toman las decisiones tanto en las empresas como en las entidades representativas del empresariado y los trabajadores, el equilibrio sectorial, el equilibrio en los usos del tiempo o el acceso al crédito para la puesta en marcha de un negocio, por citar algunos ejemplos.

Pero también **sutil**, en la medida en que las relaciones de género se expresan sobre todo en **culturas, creencias y valores** interiorizados por las propias mujeres, pero también por el entorno empresarial y laboral, por el entorno familiar e, incluso, por el entorno institucional; culturas, creencias y valores traducidos en comportamientos y estereotipos que se retroalimentan entre sí en un complejo sistema cuyos síntomas no siempre son reconocibles a simple vista. Esta 'invisibilidad' explica el que se hayan acuñado términos como el del 'techo de cristal' para definir ese muro a la vez infranqueable e inapreciable que continúa frenando sistemáticamente la promoción laboral de las mujeres.

Evaluar con enfoque de género supone considerar, de un modo **integral**, todos los elementos que explican las desigualdades laborales entre hombres y mujeres y, en el caso que nos ocupa, los diferentes efectos de las políticas aplicadas para equilibrar la posición de ambos sexos. Significa también rastrear **señales** en los procesos de evolución de los mecanismos sutiles que se encuentran detrás de estas diferencias; señales que afectan a todos los agentes que operan en el amplio entramado que conforma el mercado de trabajo. Implica, por otra parte, ser **sensor** de los espacios emergentes de oportunidad y de nuevas **estrategias y prácticas que sean más útiles y pertinentes** para potenciar la inserción profesional de las mujeres en el marco de una radical y profunda transformación en el empleo. Y conlleva, por último, asumir la evaluación como un **acto íntimamente comprometido con la acción**, una brújula para orientar los avances hacia la igualdad.

En esta línea, el "Grupo de Evaluación" ha definido de la siguiente manera la incorporación del enfoque de género en la evaluación:

- Integrar una mirada sobre todos los "sujetos" que intervienen en los programas: gestores y gestoras, planificadores y planificadoras, participantes, agentes socioeconómicos..., centrándose en los resultados e impactos, pero también en los procesos experimentados.
- Analizar el cambio producido en las relaciones de género, por mínimos que éstos sean.

- Contemplar los “síntomas”, los resultados de los programas, pero también las “causas” de esos resultados.
- Dar un nuevo enfoque a la evaluación, enriquecerla con nuevas perspectivas de análisis.
- Aprender, superando la concepción de la evaluación como “tarea de justificación” para considerarla un elemento clave de la planificación de los procesos. Utilizar la evaluación como herramienta de avance trascendiendo planteamientos burocráticos.
- Promover el cambio cultural de toda la cadena de agentes y participantes de los programas.

7. ¿Cuáles son los principales obstáculos de la evaluación con enfoque de género?

La evaluación con enfoque de género se enfrenta, actualmente, a una serie de **obstáculos importantes en su aplicación real a las políticas**, como son:

Falta de integración del enfoque de género en las organizaciones	<p>Actualmente se carece de una integración real de la perspectiva de género en las instituciones y/o programas, por lo que resulta muy complicada la construcción de sistemas de evaluación con este enfoque en ellas.</p> <p>Y en los casos en los que la visión de género está integrada, la evaluación suele convertirse en una lista anexa de indicadores separados de las hipótesis e indicadores de base, referenciados, básicamente, a parámetros numéricos tales como el “recuento de las mujeres atendidas”.</p>
Carencia de marcos conceptuales, puntos de partida y metodologías de base	<p>La decisión de evaluar no está precedida por una reflexión teórica consistente. En general, la ausencia de un marco conceptual que provea supuestos e hipótesis de partida, hace perder complejidad y profundidad a las evaluaciones.</p> <p>Se pretenden crear sistemas de evaluación sin contar con indicadores ni elementos de análisis de género de los aspectos que se desean afectar. Se carece, además, de “criterios de valor” operativos sobre los cuales evaluar los objetivos y resultados de un programa desde la perspectiva de género.</p> <p>Al no contar con indicadores de los cambios deseados en las identidades, papeles o relaciones de género, ni con hipótesis ni objetivos trascendentes y claros en la materia, ¿sobre qué bases van éstos a evaluarse con profundidad o rigor?</p> <p>De este modo, se puede afirmar que no existe una metodología de evaluación específica en torno a este enfoque, correspondiendo las metodologías de evaluación más desarrolladas en la materia a programas o acciones focalizados (acciones positivas para mujeres).</p> <p>Y todo ello sustentado en una concepción prevaleciente de que evaluar con enfoque de género es complejo, propio de expertos o expertas y difícil de hacer aproximaciones.</p>
Restricción de los enfoques cualitativos	<p>También suele sostenerse, de manera equivocada, que los aspectos cualitativos son poco científicos y medibles y, por lo tanto, no se pueden elaborar instrumentos para ellos. Así, la evaluación suele asociarse “automáticamente” a técnicas de medición experimentales y cuasiexperimentales que, en teoría, brindan <i>per se</i> suficiente</p>

	<p>legitimidad metodológica, pero que, en la práctica, pueden ofrecer resultados parciales o inexactos sobre los efectos generados.</p>
Final sin principio	<p>La medición de los efectos de un programa se suele efectuar al final de la actuación sin tener en cuenta los contrastes con la situación de partida.</p>
Concepción sumativa	<p>Los planes de seguimiento y evaluación interna de los programas, en la mayoría de los casos, se llevan a cabo en modo "sumativo" y no "formativo"</p>
Insuficientes recursos	<p>Existe una limitación de los fondos disponibles para las tareas de evaluación, lo cual afecta a dos cuestiones fundamentales:</p> <p>a) el nivel de profundidad del análisis, dándose una importante carencia de sistemas de información y seguimiento de las personas participantes, en especial en lo que se refiere a elementos cualitativos, y</p> <p>b) la extensión temporal de las evaluaciones, apreciándose, por lo general, un sacrificio de las fases claves de registro de los impactos, al no estar éstas cubiertas presupuestariamente o estarlo insuficientemente. No se tienen en cuenta los tiempos de maduración de los efectos requeridos para una medición adecuada de resultados. Y aún así, en los casos en los que se analiza el "después", muy pocas veces se conoce el antes (evaluaciones ex – ante).</p> <p>La evaluación no es una actividad que esté bien "atada" a la financiación del programa. Muchas veces termina por ser redimensionada, ajustada y/o relegada a un plano secundario.</p>
Estrategia interna	<p>Las intervenciones "externas" al programa (evaluaciones contratadas a equipos externos) no suelen formar parte de un sistema de evaluación previamente diseñado como estrategia interna.</p>
Poca coordinación y falta de redes entre los actores de los programas	<p>Escasa coordinación entre los organismos que financian, planifican, coordinan, ejecutan y evalúan las acciones, en términos de la decisión de qué, cómo y para qué evaluar, lo que minimiza la posibilidad de integrar lecciones aprendidas para futuras incursiones.</p> <p>Además, son pocos los mecanismos para la ampliación e interconexión de quienes están llamados a ejercer como agentes del cambio. Hasta que no existan redes sólidas y permanentes de intercambio entre las personas que trabajan con perspectiva de género; hasta que no se extienda a gran escala la formación de evaluadores y evaluadoras en los ámbitos relacionados con el</p>

género, los avances correrán el peligro de ser poco sostenibles.

**Articulación en
la evaluación
de políticas/
programas/
proyectos**

La evaluación de las políticas, en términos “macro”, no se integra ni articula con la evaluación de los programas en términos “meso” ni con los proyectos en términos “micro”

**Escasa
utilización de
los resultados
de las
evaluaciones**

Existe una escasa utilización de los resultados de las evaluaciones a la hora de orientar/reorientar las estrategias y contenidos de los programas. Buena parte de las evaluaciones “registran” los desiguales resultados de las intervenciones en función del sexo. Sin embargo, una vez registrada tal desigualdad no se infieren consecuencias operativas dirigidas a indagar en los “porqués”, ni aún menos que conlleven los cambios necesarios en aquellos modos de intervención que demuestren no obtener resultados.

Así, los programas se conciben como compartimentos estancos y atemporales. Al evaluar intervenciones cuyo fin es transformar realidades y valores (y las relativas al género y al empleo entran de lleno en esta categoría), un proyecto no puede analizarse de un modo independiente de su antes y de su después. Es decir, un programa o proyecto es un proceso en sí mismo pero, a su vez, forma parte de una cadena más amplia de procesos destinados a generar un efecto acumulativo que ayuda a cambiar una realidad determinada, y ello nunca desde una lógica lineal. Por ello, cada proyecto no puede ser concebido como una “isla” o un “punto cero” marginado de los aprendizajes y experiencias que se hayan llevado a cabo en el pasado, ni ajeno a proyecciones susceptibles de incidir en la mejora del porvenir.

**Falta de
medición de
los cambios
positivos o
negativos en
los varones**

La evaluación con enfoque de género tiende a centrarse en medir los cambios producidos en las mujeres participantes en los programas respecto a dimensiones relacionadas con sus perfiles de género, pero suele dejar al margen los cambios de roles y estereotipos producidos en los varones. Y sabiendo que la igualdad de oportunidades es una cuestión, fundamentalmente, de transformaciones culturales, los cambios han de producirse y medirse en el doble sentido.

8. ¿Cómo podemos superar estos obstáculos?

Para lograr hoy avances significativos en esta materia estamos obligados y obligadas a dar un salto cualitativo en la concepción y en los instrumentos de la evaluación.

¿Qué mirada aplicar y con qué propósito, qué información relevar y con qué instrumentos? ¿Se trata simplemente de desagregar por sexos los indicadores disponibles o se hace necesario ir mucho más allá, incorporando otros indicadores que desvelen nuevos datos –hoy ocultos– para la comprensión y tratamiento del problema?

De antemano, sabemos que es importante tomar **algunas medidas necesarias**:

- **Definir nuevos objetivos de la evaluación:** trascender la concepción de la evaluación como herramienta justificativa y de labor burocrática hacia un nuevo modelo dirigido a disponer de “conocimientos para la acción”.
- **Transversalización y verticalidad:** la evaluación ha de constituirse en una actuación integrada que incorpore horizontalmente la perspectiva de género y la adapte, verticalmente, al tipo de intervención.
- **Enfoque sistémico:** la evaluación deberá comenzar en el momento mismo en el que se inicia la intervención.
- **Evaluación - gestión:** la evaluación debe realizarse de forma continua y favorecer la obtención de información útil para la toma de decisiones durante el proceso.
- **Actores y perspectiva:** los actores de la evaluación comprenden toda la cadena de participantes en una actuación, lo que implica, a su vez, manejar una perspectiva mucho más rica del acto evaluativo: cuantitativa y cualitativa, evaluación externa y auto - evaluación.
- **Indicadores:** la selección de indicadores es una pieza clave para medir los efectos. Esta es una actividad que deberá hacerse de manera concertada y permitiendo el análisis comparativo entre una misma tipología de acciones.
- **Seguimiento y unificación de herramientas:** todo programa deberá dotarse de un sistema fiable de registro y seguimiento de las intervenciones, sistemas que tendrían que estar unificados.
- **Plazos:** el impacto de algunos programas debe ser expresado en términos de medio plazo. Ello supone que la evaluación ha de ser siempre extendida una vez finalizada la acción.
- **Aprendizajes, mejores prácticas y transferibilidad:** deben establecerse mecanismos concretos para la generación de nuevos aprendizajes y aplicación de las recomendaciones que se deriven de las evaluaciones intermedias y del seguimiento de los procesos.

- **Ecualización:** las diferentes categorías de “socios” de los programas deberán compartir los valores asociados a una buena cultura evaluativa.
- **Retroalimentación:** hay que buscar mecanismos más eficaces y vivos de articulación entre los organismos financiadores y los ejecutores basada en una misma cultura evaluativa y en la sociedad de la información.
- **Evaluar las evaluaciones:** sería conveniente realizar periódicamente “meta-evaluaciones” que posibiliten desarrollar una mirada acumulativa y crítica en relación a las estrategias aplicadas en los programas.
- **Articular las diferentes dimensiones de la evaluación de una política:** entendiendo que dicha política es el resultado directo de una suma de programas que dependen a su vez de una serie de intervenciones “micro” o proyectos. Trazar las pasarelas e interconectar información relevante en cada uno de estos niveles implicará que los sistemas o modelos de evaluación sean diseñados en “cadena” y no independientemente.

En siguientes apartados y páginas se pretende aportar una contribución al respecto, operacionalizada en una primera propuesta de modelo teórico, construido sobre la multitud de reflexiones realizadas por el numeroso grupo de personas que trabajan en el campo de la igualdad, el empleo y la evaluación: el “Grupo de Evaluación con enfoque de género”.

Porque se parte de la convicción de que en este gran “proceso de procesos”, que es la mirada evaluativa sobre los programas, la verdadera clave para avanzar está en **sumar una gran cantidad de ojos, voces y oídos a esta tarea.**

9. El objeto de nuestra evaluación (1): ¿Qué entendemos por políticas activas de empleo y qué situación atraviesan hoy?

a) Caracterización de las actuales políticas activas de empleo

Nos acercaremos ahora de un modo más preciso al que constituye el objeto específico de nuestro modelo de evaluación: las políticas activas de empleo desde una perspectiva de género. Y comenzaremos, en primer término, por definir lo que comúnmente se entiende por políticas activas de empleo, tal y como éstas se están aplicando hoy.

Cabe decir al respecto que, desde mediados de la década de los ochenta, la política de empleo se ha venido caracterizando por una progresiva flexibilización en el circuito del empleo, esto es, en el acceso, la estancia y la salida. La carrera profesional de las personas ya no viene determinada por un número limitado de puestos de trabajo, sino que, por el contrario, el nivel de estabilidad en un mismo empleo cada vez es menor.

Las opciones profesionales, de este modo, se están viendo fuertemente diversificadas, tanto por su duración, como por sus contenidos. Es más, las competencias necesarias para desarrollar nuestro trabajo incluso en un mismo puesto, son cambiantes en un entorno del empleo globalizado dentro de lo que ha venido a denominarse la “Sociedad del Conocimiento”.

Ante esta realidad, las políticas “pasivas” de empleo, basadas en los subsidios por desempleo, han dejado de ser la principal herramienta de apoyo al sostenimiento de un sistema público de empleo eficaz. Ahora no se trata sólo de cubrir y apoyar económicamente a las personas entre un puesto de trabajo y otro, sino también de aplicar un enfoque preventivo que mejore sus opciones profesionales, ya sea durante la situación de desempleo o a lo largo de la ocupación.

Son las denominadas políticas “activas” de empleo cuya finalidad es hacer retornar a la actividad a las personas desempleadas o asegurar la permanencia de las que están ocupadas, y no sólo ofrecer una cobertura pasiva al desempleo. Se puede decir que las políticas activas intentan mejorar la empleabilidad y promover el acceso al empleo.

Se denominan políticas activas de empleo a todas aquellas actuaciones dirigidas a aumentar o mejorar las oportunidades de empleo.

Estas políticas activas en el mercado laboral involucran a una amplia gama de intervenciones que apuntan a la creación directa de empleo, al apoyo a la inserción ocupacional de las personas desempleadas y a la mejor adecuación de la oferta y la demanda de trabajo.

En concreto, dentro del “Grupo de Evaluación con enfoque de género” se han identificado las actuaciones que más comúnmente se vienen desarrollando en Euskadi. Son las siguientes:

1. Actuaciones de empleo dirigidas a la inserción por cuenta ajena de personas desempleadas, por ejemplo:

- **Programas de Iniciación Profesional/Programas de Garantía Social.** Son programas de formación para jóvenes sin cualificación profesional, destinados a mejorar su formación general y a capacitarles para realizar determinados oficios, trabajos y perfiles profesionales.
- **Acciones de acompañamiento a la reconstrucción del itinerario profesional.** Actuaciones de asesoramiento socio – pedagógico que movilizan al individuo hacia la búsqueda de empleo y contribuyen a superar los obstáculos que le instalan en el desempleo.
- **Orientación Profesional/Acciones integrales de acompañamiento a la inserción laboral.** Proceso de identificación y diagnóstico profesional y personal que permite situar a la persona desempleada en relación con un mercado de trabajo dado y que diseña la estrategia de acercamiento al mismo poniendo a su disposición las herramientas de acompañamiento personal que mejoran sus posibilidades de inserción laboral y permite garantizar en el futuro el mantenimiento del empleo.
- **Intermediación en el mercado de trabajo.** Acción complementaria a la orientación profesional mediante la cual se realiza una gestión integral de demandantes de empleo a través de valoración, acompañamiento y apoyo y, paralelamente, se realiza la gestión de las demandas de empleo. Se trata de emparejamientos que garantizan la selección de demandantes de empleo con un perfil adecuado a cada oferta detectada.
- **Formación Profesional Ocupacional.** Acciones de cualificación profesional que aseguran a medio plazo unas dotaciones de recursos humanos acordes con las necesidades y requerimientos de las empresas y en consonancia con las potencialidades y aspiraciones de las personas participantes.
- **Programas combinados formación – empleo.** Actuaciones de formación y facilitación de experiencia laboral a personas desempleadas, acompañadas por fases previas de información, orientación laboral y motivación al empleo y fases posteriores de búsqueda de empleo.
- **Ayudas al empleo.** Ayudas a entidades sin ánimo de lucro o empresas para la contratación de personas desempleadas.

2. Actuaciones de empleo dirigidas a la inserción por cuenta propia de personas desempleadas y ocupadas, por ejemplo:

- **Información y asesoramiento empresarial.** Actuaciones para impulsar la creación de nuevas iniciativas empresariales, asesorando y tutorizando a las personas promotoras en la maduración del proyecto de empresa, en el análisis de su viabilidad, en la búsqueda de recursos y financiación, en las gestiones para la constitución de la empresa y en su asentamiento en el mercado, así como para desarrollar y fomentar el espíritu emprendedor entre los y las

estudiantes de los últimos años de Formación Profesional o Universidad y la cultura emprendedora en la sociedad en general.

- **Formación empresarial para la creación y desarrollo de empresas.** Acciones de formación y gestión empresarial destinadas a las personas que desean emprender. La tipología de los cursos varía en función del perfil competencial de la persona promotora. Se incluyen módulos de planificación comercial, marketing, calidad, contabilidad, obligaciones fiscales y laborales, mercado potencial de ventas y competencia, organización de empresas..., así como el desarrollo de habilidades personales y sociales precisas para la promoción empresarial.
- **Ayudas al autoempleo.** Subvenciones, préstamos, fondos de garantía u otros mecanismos para la financiación de los primeros gastos o trámites iniciales de constitución y alta de actividad, los gastos iniciales de promoción, los espacios (incubadoras, semilleros...), los gastos necesarios para el establecimiento de contactos y colaboración entre nuevas empresas, las primeras inversiones y a la contratación del primer empleo.

3. Actuaciones de empleo dirigidas a la mejora profesional de las personas ocupadas, como son:

- **Formación continua de personas ocupadas.** Acciones de formación continua de trabajadores y trabajadoras ocupadas derivadas de las necesidades constatadas por parte de las empresas y de ellos y ellas mismas.
- **Ayudas para la transformación de los contratos eventuales en indefinidos.** Bonificaciones a empresas para la transformación de los contratos temporales en indefinidos.
- **Nuevas formas de trabajo que incrementen o estabilicen el empleo en las empresas.** Ayudas al reparto del tiempo de trabajo, al contrato de sustitución o al de relevo. Se trata de conceder ayudas a entidades privadas por la contratación temporal o indefinida de empleados y empleadas que están sustituyendo a trabajadores y trabajadoras que reparten su tiempo de trabajo como consecuencia de la utilización de las figuras legales recogidas en el Estatuto de los Trabajadores (excedencias, reducción de jornada...).

b) Reflexiones críticas sobre el papel a desempeñar por las políticas activas de empleo en el contexto cambiante de los mercados de trabajo

Antes incluso de considerar la integración de una mirada de género a las políticas activas de empleo, es necesario ubicar éstas de un modo general dentro de un contexto laboral radicalmente diferente al de hace unos años.

En primer término, hay que señalar que las políticas activas de empleo han de contar siempre con una **doble dimensión: la oferta** (personas que buscan acceder o mejorar su empleo) y **la demanda** (que podemos dividir en *la formal*: las empresas que contratan mano de obra de un modo reglado, y *la difusa*: la correspondiente a los nuevos empleos que se van generando y/o emprendiendo en los entornos locales, y cuya canalización dentro de los sistemas formalizados no resulta ni sencilla ni clara).

Desde el punto de vista de la oferta, lo más destacable es la transformación que se ha operado a lo largo de los últimos años en la composición del desempleo, con la consecuente **feminización de los perfiles de las personas beneficiarias de los sistemas objeto de nuestra evaluación**. Hasta tal punto esto es así que –en un número ascendente de casos y países- las mujeres alcanzan ya la cifra del 50, 60 ó 70% del total de personas usuarias de los servicios de empleo y formación.

De este modo, si en los setenta el perfil tipo de los desempleados demandantes de servicios solía ser el de un varón de mediana edad afectado por los procesos de reconversión industrial, y en los ochenta y parte de los noventa se trataba por el contrario de una persona joven sin opción a acceder a su primer empleo, desde aproximadamente la mitad de los noventa ha irrumpido con fuerza un nuevo tipo de demandante de cualificación y apoyo a la inserción, que consiste en una mujer, joven o de mediana edad, muchas veces carente de un proyecto laboral definido, con menor disponibilidad para el empleo y en ocasiones para la propia formación en virtud de la asunción en exclusiva de las responsabilidades familiares, tendente a minusvalorar sus talentos y capacidades, con un curriculum orientado hacia un pequeño abanico de ocupaciones y, como si esto fuera poco, víctima del desinterés de muchos empresarios por su contratación aún cuando demuestre haber sido perfectamente capacitada. Con ello, a la complejidad intrínseca de la tarea de los sistemas de formación/empleo en el período actual, se añade ahora una nueva situación –sumamente desconcertante para sus gestores y gestoras- que podría resumirse en *tres preguntas*:

- *¿Desean “de verdad” trabajar todas esas mujeres que colapsan los servicios de formación y empleo, mientras a la par expresan sus dificultades de plena disponibilidad?*
- *¿Desean “de verdad” los empresarios contratarlas?*
- *¿Qué corresponde hacer desde un servicio de formación y empleo para aportar soluciones al problema y cuáles son los límites de su rol, frente a una temática que atraviesa desde la organización del trabajo, la gestión de los servicios públicos o las culturas familiares y del empleo?*

Consideramos que sólo desde una estrategia y un análisis que tenga en cuenta a fondo la perspectiva de género podrá resolverse, y antes aún comprender e interpretar esta aparente paradoja que las instituciones gestoras de los programas no pueden ignorar ni desatender dado que se juegan con ello su credibilidad y pervivencia.

Desde el punto de vista de la demanda, el contexto a gestionar por parte de las políticas activas de empleo no es menos complejo. Por referirnos sólo a algunos elementos a considerar citaremos los siguientes:

- Transformación radical de los *contenidos* del empleo.
- *Terciarización* de la economía y de la mano de obra, así como precarización de los servicios.
- *Pérdida del papel empleador del Estado y de la gran empresa, en favor de las pymes* (dos terceras partes del empleo es generado por éstas), donde la oferta de empleo y el reclutamiento de mano de obra se gestionan de ‘uno

en uno', de un modo mucho menos formalizado y vinculado siempre a aumentos de competitividad o a necesidades de crecimiento empresarial.

- *Globalización* de los flujos económicos y de los mercados de trabajo, con una creciente *deslocalización* de una parte relevante del empleo.
- *Cambios en la organización del trabajo y de la empresa*, motivados entre otros factores por la irrupción de las TIC en todos los procesos laborales, lo cual está generando una rápida obsolescencia de los conocimientos y nuevas demandas de competencias y capacidades (transversalización del curriculum, necesidad de 'aprender a aprender').
- *Inestabilidad laboral* y consecuente exigencia de que cada trabajador y trabajadora potencie su propio plan de carrera, así como su perfil emprendedor.
- *Nuevo rol del binomio sector/territorio* como espacio de creación, fortalecimiento y generación de masa crítica del empleo sostenido en 'lo pequeño'.
- El empleo, por otro lado, está cambiando, no sólo en función de nuevas necesidades/oportunidades sino de las prioridades y valores de la sociedad, en la medida en que *el empleo es una institución social cimentada en valores*. Es decir, además de factores objetivos de la producción, depende de decisiones políticas, sociales y económicas. Por ejemplo, crece o disminuye, se valoriza o precariza también en función de factores como pueden ser la inversión en I+D, las culturas de solidaridad, las pautas de consumo de la población, las coyunturas bélicas, la conciencia de género y la valorización de espacios privados, el trabajo extra-doméstico de la mujer o las estrategias de desarrollo local, entre otros.

En este nuevo marco, la eficacia social y económica, así como la pertinencia de los programas de formación/empleo, sólo pueden considerarse en función de su capacidad para aportar valor añadido e interactuar mutua y positivamente con las realidades de los recursos humanos y del empleo (el disponible o el potencial), siendo esto, a la postre, lo que configura sus metas, así como el perfil de sus dos grandes bloques de usuarios: las *personas que buscan empleo o desean mejorar su posición laboral*, y las *empresas (sobre todo pequeñas) o entornos de desarrollo (territorios, sectores productivos) donde esta aspiración puede verse satisfecha*. Los programas son, básicamente, un punto de enlace y enriquecimiento entre dos mundos a los que se debe y de los que forma parte por igual. Y ese enriquecimiento, más aún en un contexto de empleo basado en las pymes, ha de traducirse en una **dobles y visible contribución: a la mejora de la competitividad económica y al incremento de la equidad social en el mercado de trabajo**.

Es cierto que estos sistemas no disponen de una responsabilidad exclusiva en la materia, lo que implica –entre otras cosas- la necesidad de insertar su actividad dentro de **estrategias de desarrollo más amplias**, que sólo pueden darse bajo la imprescindible **cooperación con otros actores**. Sin embargo, no hay duda de que cuanto más dinámicos sean los sistemas y programas más notorio será su papel en el progreso de las sociedades y de las economías, merced al fortalecimiento conjunto de sus **dos pilares y ámbitos de referencia: el empleo y las personas**.

Esto pasa, a nivel evaluativo, por poner el foco de atención en dos cuestiones relevantes: a) el *grado de **conocimiento e interacción de los programas con los entornos productivos locales**, tanto existentes como emergentes* (nuevos nichos de actividad, desarrollo local) y b) su *papel y participación para generar **competencias de empleabilidad**⁶ en los usuarios y usuarias de los sistemas*, bajo la premisa de que los cambios registrados en el mercado laboral y la finalización del paradigma del “empleo para toda la vida” fuerzan a abrir el abanico de conocimientos, aptitudes y actitudes indispensables para mantenerse activo en el mercado de trabajo, mucho más allá de la disposición de una capacitación técnica. La empleabilidad, en tanto que nuevo punto de referencia para los sistemas de formación y empleo, incluye así ese conjunto amplio de competencias que las y los trabajadores necesitan para gestionar su empleo en un entorno cambiante, competencias que, además de los conocimientos técnicos, incorporan también el desarrollo de nuevas *capacidades transversales* (uso de las tecnologías, capacidad de comunicación, organización, trabajo en equipo, gestión de información...) y el desarrollo, gestión y control de un *proyecto sociolaboral* consistente con las propias capacidades y expectativas, así como con las realidades dinámicas del entorno económico-empresarial.

En consecuencia, **¿hasta qué punto se conoce e interactúa con las realidades del mercado laboral?, ¿hasta qué punto se conoce e interactúa con los recursos humanos (hombres y mujeres) que constituyen la base de usuarios de los sistemas de formación/empleo, teniendo en cuenta sus especificidades y diferencias?** Éstas son dos preguntas claves que han de hacerse desde nuestra propuesta de evaluación que, frente a los actuales contextos, ha de estar muy pegada al terreno y ha de disponer de un alto grado de personalización de la mirada.

Indicar que las evaluaciones consultadas al respecto –en particular las relativas a los resultados de las intervenciones de los Fondos Estructurales de la UE-⁷ llevan tiempo **llamando la atención acerca del grado de pertinencia y eficacia de muchas de las políticas activas de empleo vigentes** (al menos en sus niveles macro) para abordar ambas dimensiones (oferta y demanda) de una realidad cada vez más compleja, cambiante y plural. Insisten, sobre todo, en los fallos de *cobertura* de estas políticas, en la carencia de *diagnósticos sólidos* que permitan personalizar las actuaciones tanto a las necesidades de las personas beneficiarias como a las oportunidades productivas de sus entornos, en su excesiva *burocratización*, en la falta de *integralidad, coordinación y concertación* con otros actores clave involucrados en la gestión del empleo (empresas, entidades de desarrollo local...), en el predominio de una *perspectiva ofertista*, en la carencia de modelos de intervención adaptados al fragmentado mundo de *las pymes*, etc. Y comienzan a cualificar mucho más su mirada, basculando de los *qués* hacia los *cómos* y hacia los *quiénes* (‘soluciones a medida’, paquetes personalizados,

⁶ En el Libro Blanco de la Comisión Europea para la educación, la formación y la juventud (CE 1995) se define la **empleabilidad** como la capacidad de cada persona para, desde sus condiciones personales, poder hacer algo con lo que sabe (aptitud para el empleo). Una definición operacional más específica del término es la utilizada por FORMUJER (perteneciente a María Angélica Ducci) y que entiende la empleabilidad como la aptitud para “encontrar, crear, conservar, enriquecer un trabajo y pasar de uno a otro obteniendo a cambio una satisfacción personal, económica, social y profesional”.

⁷ Evaluaciones finales de los MCA Objetivos 1 y 3 del Fondo Social Europeo 1994-99, Evaluaciones intermedias de los mismos en el período 2000-06, Evaluación final de la Iniciativa Empleo-Now (1994-99) e intermedia de Equal (2000-06), Diagnósticos contenidos en los documentos de programación de los Fondos Estructurales, etc.

cooperación entre agentes clave, participación activa de las personas beneficiarias en las soluciones a aplicar, etc.).

Estas evaluaciones hacen notar, también, las **enormes dificultades que encuentran los proyectos más innovadores** (normalmente de pequeñas dimensiones y realizados en el marco de las iniciativas comunitarias) para lograr su *sostenibilidad* en el tiempo, así como la *transferencia* de las buenas prácticas generadas hacia las grandes políticas. Se trata, pues, de dos mundos poco permeables entre sí que requieren de urgentes pasarelas, una de las prioridades expresadas tanto por los y las agentes de evaluación como por las personas responsables de las políticas comunitarias⁸.

Esta es la realidad de partida sobre la que hemos de establecer una mirada de evaluación comprometida. Una mirada evaluativa cuyo propósito fundamental en este campo es, apostando por la lógica de propiciar aprendizajes y lanzarnos a 'cartografiar territorios inciertos', **registrar las señales de cambio** y también **recoger las dificultades, experiencias, alternativas y factores de éxito en el camino para fortalecer y adaptar las políticas activas a las nuevas realidades de la oferta y la demanda de empleo**, así como **indagar en torno a mecanismos que contribuyan a operativizar la transferencia** de las buenas prácticas producidas en los 'laboratorios' hacia las estrategias de carácter global.

⁸ Ver referencia específica a la Iniciativa EQUAL unas páginas más adelante.

RESUMEN DE LAS DIFERENTES RECOMENDACIONES, ORIENTACIONES Y ESTRATEGIAS RECOGIDAS EN LOS MARCOS COMUNITARIOS DE APOYO (MCA) DEL FONDO SOCIAL EUROPEO (2000)⁹

<p>Colectivos beneficiarios</p> <p>Mujeres Pymes Trabajadores no cualificados Mayores de 45 años Parados/as de larga duración Jóvenes Personas en riesgo de exclusión social</p>	<p>Tipología de actividades</p> <p>Acciones de fomento del empleo Formación Ocupacional Formación Profesional Formación Continua Apoyo a iniciativas y a proyectos Fomento de las TIC en todos los ámbitos Apoyo a la formación de investigadores e intercambio de conocimientos</p>
<p>Metodologías de Intervención</p> <p>Paquetes integrados de formación – empleo Programas de homologación de certificaciones Prácticas en empresas con formación de tutores/as en ellas Orientación con servicios personalizados Programas mixtos de formación, orientación y empleo Programas integrados para la promoción del empleo independiente</p>	<p>Sistemas de gestión</p> <p>Diseño de programas sobre la base de diagnósticos Sistemas de seguimiento con soporte técnico y metodológico adecuado Partenariado entre Administraciones y entre entidades públicas y privadas (especialmente ligadas al empresariado y a los colectivos meta de los proyectos) Coordinación entre entidades promotoras Transversalización del enfoque de género Dispositivos de evaluación con metodologías de seguimiento de los/as usuarios/as y con homogeneización de criterios Identificación de buenas prácticas</p>
<p>Prácticas entre actores</p> <p>Procesos de protagonismo de los actores locales Concertación con el tejido productivo Diálogo social e institucional</p>	<p>Sectores productivos</p> <p>Servicios (con particular referencia a los nuevos yacimientos de empleo) Sociedad de la Información Medio Ambiente</p>

⁹ Ver referencia específica a la Iniciativa EQUAL unas páginas más adelante.

10. El objeto de nuestra evaluación (2): ¿Qué realidad de género/empleo afrontamos y qué entendemos por integrar la perspectiva de género en las políticas activas de empleo?

a) Género y empleo: un momento de cambio

Si los sistemas de empleo están inmersos en el decisivo desafío de adaptarse a un complejo entorno de demanda laboral, no es menos cierto que su adecuación a las necesidades de sus clientes más directas (las mujeres desempleadas o también las que desean crear su empresa o promocionarse profesionalmente) implica abordar retos adicionales que llevan aparejados un cambio profundo en los contenidos y organización de los servicios que éstos tradicionalmente han prestado a sus usuarias y usuarios.

Durante bastante tiempo, se consideró que la igualdad se lograría en el momento en el que las mujeres tuviesen **competencias educativas y laborales** similares a las de los hombres. Hoy se constata, sin embargo, que el acceso masivo de las mujeres al sistema educativo y de formación profesional no ha supuesto unos resultados en el mundo laboral que se correlacionen con el enorme esfuerzo por ellas realizado, **manteniéndose casi inalterable la brecha entre los géneros. No se ha observado**, en consecuencia, **una correspondencia adecuada entre los cambios en el nivel educativo y reproductivo de las mujeres y su posición laboral**, desmontándose así la explicación tradicional a la peor situación de las mujeres en el empleo, que era la inferior educación, el exceso de hijos e hijas y el estar situadas en sectores feminizados, de 'escasa demanda' (hoy los servicios son el sector que está tirando del empleo). Veamos seguidamente algunas cifras de la radiografía de la situación actual:

- **Desigualdad en el acceso al mercado de trabajo**, traducida en tasas de actividad y empleo de las mujeres muy inferiores a las de los hombres (relación inversa en el caso de las de desempleo), sin que la brecha se haya reducido en los últimos años. De hecho, los diferenciales en la tasa de empleo española respecto a la media europea se deben, exclusivamente, al 'gap' femenino: así, mientras la tasa de empleo masculina en España (72,60%) se sitúa en la media comunitaria y está por encima de países como Alemania, Finlandia, Francia, Italia y Bélgica, la tasa de empleo femenina, del 44,10%, es once puntos y medio más baja que la media de la UE, siendo sólo inferior en Grecia y en Italia (datos del Eurostat 2002).
- **Especialización marcadamente femenina en el ámbito reproductivo**, con un peso mayoritario de las mujeres en la prestación de servicios no reconocidos por el mercado (hogar, atención de personas dependientes, sanidad, educación...), y una infradisponibilidad laboral de la mujer frente a la sobredisponibilidad masculina. *Tres generaciones de personas siguen estando sobre los hombros de las mujeres: los niños y las niñas pequeñas* (si bien tenemos una de las tasas de natalidad más bajas del mundo, del 1,1%, que ha repuntado recientemente gracias a los nacimientos habidos de mujeres emigrantes); *los hijos y las hijas mayores* que no se van de casa (un 81,8% de los que tienen entre 20 y 24 años y un 54,6% de los que

tienen 25 a 29 cuando, por ejemplo, en Francia sólo un 18% de los y las jóvenes entre 25 y 30 años permanece en el domicilio familiar); y, cada vez en mayor medida, *los padres y madres* (con una aplastante realidad y proyecciones relativas al envejecimiento de nuestra población -la ONU calcula que pronto seremos el país más viejo del mundo- y al fuerte crecimiento de las tasas de dependencia. En 2001 ese ratio era ya de un 27%, mientras que se calcula que en el año 2051 éste alcanzará entre el 56 y el 70% en función del flujo de inmigrantes).

Esta realidad se agrava teniendo en cuenta el **bajísimo compromiso social e institucional que existe en relación con estas necesidades**. Como indica en un reciente estudio el sociólogo Lorenzo Cachón, si España tuviera la misma proporción de empleo en los servicios de atención a las personas que la media de la UE dispondríamos de 1.300.000 empleos más y la tasa de empleo subiría 10 puntos. Sólo haciendo referencia a la sanidad y los servicios sociales, en la UE hay 38 personas para atender a cada 100 ciudadanos, mientras que esa proporción se eleva en Suecia a 87 y desciende en España a 18. España es así -junto a Irlanda- el país comunitario con menos gasto social en relación al PIB (a ocho puntos de distancia de la media).

- **Participación de las mujeres en el empleo segmentada y más precaria que la de los hombres**, con mayor presencia en la economía informal y en el subempleo, un mayor índice de contratación temporal y empleos a tiempo parcial, un inferior acceso a los puestos de decisión (sin que se aprecie una tendencia al acercamiento entre los índices de hombres y mujeres en las categorías directivas), una presencia reducida en determinadas profesiones y oficios, una desigualdad de ingresos (del 30%) y un menor "estatus" de las "ocupaciones femeninas". Es más, los datos de evolución del comportamiento de los salarios demuestran que las mismas ocupaciones cuando se feminizan pierden salario y estatus mientras que, cuando se masculinizan, lo ganan, indicando con ello que **la cuestión clave no está en el 'qué' (la naturaleza de la actividad) sino en el 'quién' (la persona que la desempeña)**.
- **Persistencia de barreras personales y culturales en relación con la presencia femenina en el mercado de trabajo**, motivada por la *interiorización de roles por parte de las propias mujeres* (inferior autoestima personal y profesional, conciencia de no merecimiento, aceptación de las reglas del juego, sentimientos de culpa, carga afectiva, cesión a otros del propio conocimiento, tensión frente al ejercicio del mando y la jerarquía...) y por el resto de actores del entorno productivo y reproductivo, así como debido al mantenimiento de *estereotipos de género y pervivencia de barreras sociales y organizacionales* (ignorancia y desvalorización de los méritos de las mujeres, toma de decisiones fuera de los horarios y espacios laborales, simbología excluyente de poder y prestigio, desconsideración social y económica de las actividades relacionadas con el mantenimiento y calidad de la vida, consideración negativa de las problemáticas familiares como tema explícito de preocupación de la empresa, sexismo benevolente consistente en la negación sistemática de la existencia de discriminaciones por no ser 'políticamente correcto', etc.).

Barreras todas ellas sutiles que, en la mayor parte de las ocasiones, **son difíciles de percibir** debido a que están sostenidas en comportamientos

'naturalizados' e íntimamente instalados en la conciencia de la mayor parte de los actores que inciden en las relaciones sociolaborales (mujeres, empresas, compañeros y compañeras, agentes sociales, familias, entidades de formación...).

- **El trabajo por cuenta propia como vía de escape.** Frente a este panorama, muchas mujeres han optado por elegir el trabajo por cuenta propia como la salida profesional que mejor se adapta a sus circunstancias y necesidades. De hecho, estudios realizados demuestran que los motivos por los que deciden emprender las mujeres una aventura empresarial están más relacionados con la necesidad, mientras que los hombres tienden a hacerlo por la presencia de oportunidades en el mercado.

De esta forma, entre 1980 y el año 2003 el número de empresarias en España ha pasado de 519.500 a 747.100, en contraste con el número de empresarios, que ha descendido (de 2.001.900 a 1.952.400). Tal está siendo el crecimiento que, según la Dirección General de la Política de la Pyme y el Instituto de la Mujer, el **24% de las nuevas empresas de los últimos años han sido creadas por mujeres**, una cifra que se eleva al 59% en el año 2001 según un informe elaborado por el Consejo Económico y Social.

Sin embargo, aquí **también persisten barreras** para el desarrollo pleno de las mujeres en su actividad empresarial, relacionadas una vez más con los estereotipos sociales y culturales (que se traducen, por ejemplo, en que sólo el 6% de las empresarias españolas tienen acceso a créditos y que el 85% de las mujeres de la UE que solicitaron un préstamo bancario fueron rechazadas), o con las autolimitaciones que se ponen las propias mujeres (dificultad para identificarse con el rol de empresarias, barreras para el crecimiento empresarial -en la medida en que éste supone la ruptura de su relación directa con el producto o servicio prestado, entraña la asunción de riesgos económicos y requiere muchas veces la deslocalización del negocio y la consiguiente renuncia a determinadas facetas de la vida personal – familiar-); con las culturas del poder y al modo en que se articulan los espacios, símbolos, alianzas y redes para la toma de decisiones y un largo etcétera. En este sentido, el **gran reto** hoy de las mujeres ocupadas por cuenta propia está en **posibilitar el salto del autoempleo a la empresa**.

Así pues, nos encontramos frente a una **significativa dualidad entre lo avanzado y lo retrocedido**: las mujeres se están incorporando decididamente a la actividad laboral pero se ha ido apuntando a un modelo de organización del empleo y del trabajo en función del cual las brechas de género se siguen manteniendo en la mayor parte de los indicadores relevantes, se construye además sobre desequilibrios insostenibles para la sociedad y para las mujeres y propicia, también, la profundización de la brecha entre la realidad de las diferentes categorías de mujeres (feminización del talento y feminización de la pobreza). En todo caso, la situación de sobre-exigencias a las espaldas de las mujeres como modelo estable de integración laboral no parece sostenible a medio plazo.



b) ¿Y las políticas? Un diagnóstico crítico

Si pasamos ahora a cómo ha sido, en contraste con la situación descrita, **la evolución reciente de las políticas de igualdad de oportunidades**, puede observarse que, durante años, estas políticas –y, consiguientemente, los programas de los sistemas públicos de empleo- se sostuvieron sobre criterios de 'neutralidad de género'; esto es, se enfocaban fundamentalmente hacia:

- Apoyar la '**ocupabilidad**' de las desempleadas más disponibles.
- Asegurar una **presencia equitativa** de las mujeres entre los beneficiarios de los servicios (presencia numérica), pero sin alterar el modo en el que éstos eran prestados ni incidir tampoco en la equidad de los resultados.
- Incorporar a las mujeres a ocupaciones en las que éstas estuvieran **infra-representadas**, mediante acciones de formación técnica y, eventualmente, ayudas a la contratación.
- Promover la inserción profesional de las **mujeres que deseaban reintegrarse en el mercado de trabajo** o de aquéllas afectadas por **problemáticas de exclusión social**, también mediante acciones formativas y, en su caso, de subvenciones a la contratación.

Las actuaciones eran, por lo general, de **carácter focalizado**, lo cual significaba que estaban direccionadas exclusivamente hacia los colectivos elegidos. *Las instituciones 'cumplían'* así sus objetivos de género *aportando cifras de participación de mujeres y reservando una cuota para el desarrollo de acciones específicas* dirigidas a los colectivos femeninos más desfavorecidos.

Posteriormente, esta estrategia se superpuso con el denominado '**mainstreaming de género**'; esto es, si bien se mantuvieron vigentes las anteriores actuaciones, el objetivo central del discurso se desplazó hacia la transversalización de la perspectiva de género en el conjunto de las intervenciones y políticas de empleo, entendida como la manera de otorgarle una nueva prioridad a las estrategias de

igualdad en el contexto de la necesidad de contar con la mano de obra femenina cara a la proyección de la economía europea del conocimiento.

Así, el **Tratado de Amsterdam** situó la igualdad entre hombres y mujeres como un objetivo expreso de la Comunidad Europea y, por otro, la integración de la dimensión de la igualdad (“mainstreaming”) como una obligación de la Comunidad. En respuesta a estos objetivos, y con la introducción del Nuevo Título sobre el Empleo, se puso en marcha la denominada **Estrategia Europea de Empleo** que, entre sus cuatro pilares, destinó uno específico a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, si bien consideró la transversalidad del principio en el resto de los tres pilares (inserción, espíritu de empresa y adaptabilidad). Y además, en el contexto de la **Cumbre de Lisboa** se definió asimismo un objetivo cuantitativo encaminado, entre otras cosas, a lograr que la tasa de empleo femenino pase del 52,9% actual al 60% en el año 2010.

Pero la realidad es que el objetivo de transversalización no se acompañó de un análisis que tuviera en cuenta las *relaciones de género que operan en toda la cadena de actores encargados de implantar estas políticas* en sus distintos niveles (una vez más, se desconsideró el rol de los sujetos) ni tampoco de *herramientas y procedimientos operativos y de control* que posibilitaran que este justo principio se hiciera realidad.

Y se cayó –en esa medida- en una banalización de la igualdad, que quedó en una mera coletilla burocrática y en difusas declaraciones de intenciones que han acabado por convertir el **género en sinónimo de genérico** y que no pueden ocultar unos **pobrísimos resultados** bajo una aparente ‘neutralidad’. De ese modo, podemos arriesgarnos a afirmar sin temor a equivocarnos que las políticas aplicadas a nivel macro:

- **No están siendo eficaces**, algo demostrado reiteradamente por las evaluaciones llevadas a cabo, que muestran el mantenimiento sistemático de la brecha entre los resultados obtenidos por hombres y mujeres, sin que los niveles de desarrollo territorial aporten variación alguna a esta tendencia general.
- Cuentan con una **insuficiente cobertura**. La participación femenina y la distribución de los recursos desde el punto de vista de género no está en sintonía con la gravedad de la problemática del empleo de las mujeres. Además, las mujeres participan, por lo general, en las actuaciones de menor coste unitario.
- Y, más allá aún, **no son en general pertinentes** para abordar las complejas relaciones de género que permean los mercados de trabajo. Y ello porque han sido sustentadas en **paradigmas masculinos**, tanto en sus **contenidos** (cualificaciones ‘técnico-objetivas’, acceso a los sectores con presencia mayoritaria de los hombres; ausencia absoluta de políticas laborales y económicas en el campo de los servicios, que es donde crece el empleo y se concentra la mano de obra femenina...siempre considerando –por tanto- que el punto de referencia válido es el modelo masculino, devaluando lo femenino: sus competencias, sectores, prioridades...), como en sus **beneficiarias** (con la sistemática ‘exclusión de las no socialmente excluidas’; es decir, de la mayoría de las mujeres que construyen cada día como pueden su proyecto de vida y trabajo y que pueden ejercer de motores del cambio).

- Además, la **articulación de los principios de igualdad está resultando en la práctica muy compleja**, pues faltan *mecanismos de* obligatoriedad y de evaluación del cumplimiento de los compromisos; no se prevén *herramientas* (formación, guías, asesoramiento experto, parametrización del proceso en hitos concretos y graduales...) y la *cadena 'vertical' de actores* es amplia y diversa (gestores comunitarios, estatales, de las CC.AA., locales; políticos, financieros, técnicos...) y no hay *interacción* entre ellos a lo largo de un proceso de implantación que, por otra parte, está muy burocratizado. Se plantean, por lo general, (a) *políticas para mujeres sin las mujeres* (objeto sin sujeto: la voz de las mujeres se ha escabullido tanto en el ámbito de los beneficiarios como a los actores de las políticas; lo subjetivo no se contempla), b) *neutrales en vez de personalizadas y plurales*, c) *basadas en la cantidad y no en la calidad* (lo aparente y nunca lo sutil, lo encubierto, lo profundo, lo invisible), d) *con soluciones compartimentadas en vez de integrales*.
- Por otra parte, el **planteamiento del mainstreaming de género**, tal y como se ha estado llevando a cabo, **ha justificado la desmovilización de recursos específicos** en las políticas generales pues tampoco se ha acompañado de mecanismos operativos (diagnósticos y planes de implantación del 'mainstreaming') susceptibles de apoyar una estrategia de gran calado que, inevitablemente, iba a ofrecer resistencias por tratarse de una estrategia de cambio (por ejemplo, en los contenidos de los servicios, en el modo de prestarlos, en las competencias necesarias para ello, etc.). Y así, no sólo no se ha producido la esperada institucionalización sino que, además, el 'mainstreaming' ha servido en muchas ocasiones como pretexto para eludir cualquier tipo de compromiso concreto al respecto.

La constatación de este escenario está provocando reacciones de **preocupación creciente por parte de la Comisión Europea** –de la que emanan la mayor parte de las directrices y recursos en el ámbito de las políticas de empleo y género, en particular a través del **Fondo Social Europeo**- y de las autoridades de gestión de algunos Estados Miembros, como es sin duda el caso de España. Una preocupación que se refleja en reacciones como las siguientes:

- a) Alarma ante la **falta de aplicación real del 'mainstreaming de género'** en las políticas cofinanciadas por la UE.

“La UE es fuerte en formulaciones políticas, más que en el desarrollo de argumentos, productos e instrumentos para trasladar dichas políticas a la práctica de los programas y proyectos... De manera similar a otras instituciones internacionales, la oferta de mainstreaming en los Fondos Estructurales ha estado fuertemente focalizada en “declaraciones políticas” y no en “productos e instrumentos”. Mary Braithwaite, Experta de la Comisión Europea.

- b) Preocupación frente a la **falta de resultados patentes de las políticas aplicadas en la última década** (constatando, en especial, la no reducción de la brecha en el desempleo, el mantenimiento de las diferencias salariales y la persistencia, asimismo, de la segregación vertical y horizontal del mercado de trabajo). Las evaluaciones macro realizadas aportan datos muy poco optimistas al respecto, hasta el punto de desvelar algunas de ellas el efecto prácticamente

nulo que la mayoría de las intervenciones llevadas a cabo están teniendo sobre el empleo femenino.

Un Eje 6 de los Marcos Comunitarios de Apoyo dedicado a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres con un escaso 3% de presupuesto sobre el total y sin estrategias ni contenidos reales de igualdad.

La reciente llamada de atención del Parlamento Europeo: "considerando que, a pesar de una mejora relativa en materia de programación para el período 2000-2006 con respecto al período precedente (1994-1999), la aplicación de la igualdad de oportunidades en las operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales deja mucho que desear"... (Resolución del Parlamento Europeo sobre los objetivos de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la utilización de los Fondos Estructurales (DOCE 10-3-2004)).

El Informe de la Comisión 2004 sobre la igualdad entre mujeres y hombres en el que se constata que "se avanza con demasiada lentitud, y son necesarios mayores esfuerzos si se han de alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa" (Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, 19.2.2004, COM(2004) 115 final).

La evaluación intermedia de las intervenciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en las Regiones españolas del Objetivo 1, donde se verifica que los programas no han tenido ningún efecto a nivel global en la situación de las mujeres participantes¹⁰

- c) El **lanzamiento de nuevos contenidos y prioridades en la agenda** de estas políticas, particularmente proponiendo líneas dirigidas a adaptar los modelos de prestación de los servicios a las necesidades del público femenino, a potenciar la creación y consolidación de la pequeña empresa femenina, a favorecer la conciliación entre la vida laboral y la vida familiar, a estimular los nuevos yacimientos de empleo y a promover la lucha contra el 'gap' salarial y la segregación horizontal y vertical en función del género.

*Por ejemplo, la **Iniciativa EQUAL** plantea sus estrategias de igualdad de oportunidades en torno a dos ejes clave de intervención: la eliminación de la segregación horizontal y vertical y la conciliación de la vida profesional y familiar, incluyendo, de manera transversal, el fomento a iniciativas de autoempleo para las mujeres, el acceso de éstas a la Sociedad de la Información...*

*Por su parte, el reciente **Informe 2004 de la Comisión sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres** (Bruselas, 19.2.2004) señala como principales retos de las políticas comunitarias de igualdad los siguientes:*

- *Aplicar y perfeccionar la legislación sobre igualdad de trato*
- *Eliminar la brecha salarial por razón de sexo y las diferencias de género en cuanto al empleo y desempleo*
- *Conciliar el trabajo con la vida familiar*

¹⁰ Evaluación disponible en la UAFSE.

- *Promover una participación equilibrada de las mujeres y los hombres en la toma de decisiones*
- *Poner en práctica la integración de la perspectiva de género*
- *Prevenir y combatir la violencia y el tráfico de mujeres*

En el momento actual, podemos decir que **todos los enfoques citados coexisten entre sí de un modo bastante acrítico y desordenado** pero, en general, las nuevas tendencias y las voces de alarma no han incidido todavía en las programaciones de los Marcos Comunitarios de Apoyo de los Fondos Estructurales, ni siquiera aprovechando el momento decisivo de las reprogramaciones motivadas por la reciente distribución de la reserva de eficacia. La propia Comisión Europea insiste textualmente en la **'falta de voluntad política' de los Estados Miembros** (ver Resolución del Parlamento Europeo) pero tampoco propone medidas que ayuden a superar esta parálisis.

Mientras, en los sectores de avanzadilla o **'laboratorios' de las nuevas políticas de empleo/formación** (Iniciativa Comunitaria EQUAL), se comienzan a explorar vías de acción alternativas que van optando, cada vez más, por la integralidad en las respuestas (persona, entorno, sistema...), lo cual conlleva un importante esfuerzo de concertación entre actores de diversa naturaleza. De hecho es en EQUAL donde, en este momento, se está concentrando con diferencia el mayor grado de innovación y reflexión crítica sobre las políticas aplicadas en esta materia, incluyendo las relativas a la aplicación de la perspectiva de género de una manera transversal. Recomendamos, en ese sentido, una lectura detenida de los excelentes documentos de evaluación y programación incorporados a la **WEB de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (www.mtas.es/uafse)**¹¹. En ellos se detallan los avances experimentados, los obstáculos encontrados y las alternativas para superarlos, desde una perspectiva práctica, comprometida y basada en la sistematización de la experiencia acumulada.

Es cierto que la mayor parte de las intervenciones continúa centrada en el **binomio género/exclusión**, pero la realidad es que, poco a poco, se comienzan a incorporar **actuaciones novedosas en esta agenda**, como pueden ser, por ejemplo:

- **Adquisición de competencias** vinculadas también a aspectos subjetivos (desarrollo de la autoestima, motivación, gestión del tiempo, liderazgo...) como modo de reforzar las estrategias personales en el empleo y el desarrollo profesional.
- **Potenciación del emprendizaje y el fortalecimiento de la pyme femenina**, en tanto que espacio clave para consolidar el empleo, las carreras profesionales de las mujeres, el cambio de los modelos vigentes y la renovación de los espacios de poder.
- **Promoción de la participación femenina en la Sociedad de la Información.**

¹¹ Orientaciones de la Comisión relativas a la segunda fase de la iniciativa EQUAL
Programa de la Iniciativa Comunitaria EQUAL
Complemento de Programa EQUAL
Folleto EQUAL

- **Actuaciones sobre los estereotipos laborales** vigentes en el empresariado y en las familias (de cara a vencer barreras a la contratación femenina, las dificultades de inserción en determinados sectores, etc.).
- **Resocialización masculina**, potenciando el conocimiento y valoración del ámbito privado, de las aportaciones de las mujeres a la sociedad y de un nuevo pacto entre los sexos.
- Puesta en marcha **líneas de apoyo a la diversidad y cambio cultural y organizativo** en empresas y organizaciones.
- **Fortalecimiento y valorización de los sectores productivos** relacionados con la calidad de vida.
- **Impulso de la participación femenina en los foros de toma de decisiones**, fortaleciendo el asociacionismo y realizando seguimientos y acciones positivas para la presencia de mujeres en las instituciones y organizaciones representativas.
- **Estrategias a favor de la conciliación**: Educación, red de servicios, demanda solvente, nuevos modelos de organización del trabajo, reestructuración del espacio y el tiempo de la ciudad, desnaturalización de las renuncias masculinas a la vida privada...

Sin embargo, también aquí hay que estar atentas y atentos en relación con los **problemas más comunes** que se dan en este entorno piloto de intervención. Problemas relacionados con una todavía *insuficiente innovación* de una parte significativa de las actuaciones, las *dificultades de gestión y financiación* que afectan a las entidades más comprometidas (que coinciden también con las más pequeñas), los obstáculos para la *asunción de las nuevas prácticas y culturas por parte de las grandes instituciones*, la *escasa presencia de los actores económicos* y las *barreras para la sostenibilidad y transferencia* de las buenas prácticas generadas.

Queda todavía mucho por hacer, por aprender, por innovar y por trascender. Pero lo cierto es que, en el momento actual, comienza a ser percibida como una **tarea urgente el establecimiento de un marco claro y bien articulado de estrategias pertinentes y de prioridades mucho más ambiciosas** que las llevadas a cabo hasta ahora.

Ello significa:

- **Contextualizar la evaluación** (y la gestión) dentro de una realidad de: a) *transformaciones en el empleo*, b) *cambios en la situación y prioridades de las mujeres*, c) *persistencia de barreras* a la inserción y promoción femenina en el mercado de trabajo caracterizadas tanto por su 'sistematicidad' como por la 'invisibilidad' de los mecanismos que las producen, d) *constatación del escaso resultado de las políticas* aplicadas en los últimos años y f) *las lecciones aprendidas*, particularmente en el terreno de las políticas y programas de la UE.
- **Incorporar teorías y prácticas de género alternativas** que den origen a una nueva sólida generación de políticas, trabajando de una manera sólida su articulación (formación de actores, estrategias de intercambio y transferencia de buenas prácticas, etc.).

Articulación que requiere imperiosamente de la aplicación de una serie de mecanismos operativos que la experiencia nos permite resumir en:

Las ocho CÉS:

Conocimiento (*Gente que sabe*), Compromiso (*Gente que quiere*), Capacidad (*Gente que puede*), Constricción (*Gente que debe*), Concertación (*Gente que suma*), Control (*Gente que audita*).

En suma...Gente y organizaciones con mucha Cabeza y Corazón.

Es, pues, en este contexto en el que hemos de situar nuestra mirada sobre la integración de la perspectiva de género en las políticas, mirada –una vez más– comprometida y que nos ayuda a avanzar en esa cartografía de territorios inseguros que **no puede limitarse a pretender introducir una pieza ‘rosada’ dentro de un rompecabezas ‘azul’ sino que supone una reestructuración a fondo del propósito, el contenido y la organización de los sistemas de empleo.**

c) ¿Qué supone, en este contexto, integrar el enfoque de género en los programas de empleo?

Con el sustrato de todo lo anterior, el “Grupo de Evaluación” ha definido así la integración del enfoque de género en los programas de empleo:

*Integrar la perspectiva de género en los programas implica, en primera instancia, realizar un **diagnóstico** de cuáles son las **necesidades y dificultades** de mujeres y hombres para, posteriormente, adaptar las actuaciones a dichas necesidades diagnosticadas. Ello conlleva, a su vez, que las propias personas beneficiarias, mujeres y hombres, participen activamente en las evaluaciones previas y en el diseño de los programas. Por otra parte, supone **trascender lo “aparente” y llegar a lo “profundo”**.*

*Hombres y mujeres viven **situaciones diferentes y subjetividades** muy distintas, por lo que el enfoque de género supondrá, sobre todo, profundizar en esos elementos subjetivos. Así, abordar los programas de empleo y formación desde la perspectiva de género supondrá, en primera instancia, aplicar una visión integral a los procesos, teniendo en cuenta tanto los **factores cuantitativos como los cualitativos**.*

*Integrar la perspectiva de género significa que **las y los planificadores y las y los gestores dejen de tratar a su “potencial clientela” como “un todo”**. Existen multitud de perfiles dentro de los usuarios y las usuarias de los programas de empleo y formación, muchos colectivos, pero lo que es constante es la distinta situación de mujeres y hombres sea cual sea al colectivo. El género requiere de “miradas transversales” en las realidades específicas de cada grupo de intervención.*

*Integrar la perspectiva de género no consiste en alcanzar la igualdad de participación de mujeres y hombres en las actuaciones. Se trataría, en todo caso, de **lograr la igualdad en los resultados** de esas actuaciones. Aunque debe irse más allá, pues no es sólo una cuestión de participación numérica igualitaria en el mercado de trabajo, sino también de propiciar unas **condiciones adecuadas en el empleo para mujeres y hombres**. Se trata, en definitiva, de plantearse objetivos de "cantidad" pero sobre todo de "calidad".*

*Incorporar la perspectiva de género en los programas supone **propiciar una participación de mujeres y hombres equilibrada con su peso en cada colectivo – diana** en la zona de actuación (personas en desempleo, en riesgo de exclusión social, discapacitadas, etc.), e incentivar la presencia de las mujeres en las actuaciones en las que estén infrarrepresentadas.*

*Se trata de propiciar las **condiciones adecuadas en los programas para eliminar todas aquellas barreras u obstáculos añadidos que habitualmente dificultan que las mujeres puedan acceder, participar y ser potenciales beneficiarias de igual modo que lo son los hombres.***

EN RESUMEN

Diagnosticar, diseñar, planificar y gestionar teniendo en cuenta las distintas necesidades y dificultades de mujeres y hombres. Trascender lo "aparente" y llegar a lo "profundo", tanto de los elementos estructurales como de los más subjetivos de las relaciones de género. No es una mera cuestión de participación numérica igualitaria entre mujeres y hombres, sino de propiciar las condiciones adecuadas para eliminar todas aquellas barreras u obstáculos añadidos que habitualmente dificultan el acceso, la participación, la calidad y el mantenimiento del empleo femenino.

Para ello, el abordaje ha de considerar una reformulación de los factores cuantitativos, e incluir los análisis cualitativos más centrales. Hacer participar a las propias mujeres en la planificación de los programas. Dejar de tratar a los beneficiarios "como un todo" y adaptar las intervenciones a los y las potenciales usuarios y usuarias. Y estar muy atentas y atentos, no sólo a las intencionalidades, principios y enunciados, sino a su articulación práctica.

Incorporar el enfoque de género en las políticas y programas de empleo supone, pues, acometer un proceso comprometido y profundo de reestructuración e innovación de las políticas y programas en su conjunto.

Ello implica:

- **Evitar concebir el enfoque de género en los programas de empleo como una cuestión estrictamente de participación numérica igualitaria de mujeres y hombres.**

Aun partiendo de razonamientos de participación, sólo se podría hablar de enfoque de género cuando se trata de participación “equilibrada” y no “igualitaria”: en la medida en que los programas han de tender a compensar los desequilibrios en el mercado de trabajo, las cuotas de participación de mujeres y hombres variarán dependiendo de la problemática de empleo concreta. Pero de antemano es de esperar que, dada la situación de empleo actual, esa problemática afecte en mayor medida a las mujeres y que, por lo tanto, deban participar, en términos numéricos, en mayor proporción que los varones.

- **No confundir la introducción del enfoque de género en los programas de empleo con un “tratamiento igualitario” a beneficiarios y beneficiarias.**

La igualdad consiste en asumir las distintas situaciones de hombres y mujeres frente al mercado de trabajo y dotar a los programas de “soluciones” para unos y otras. La igualdad de oportunidades, consiste, básicamente, en dar respuesta a las necesidades de nuestro público objetivo con el fin de que todas las personas obtengan los mismos beneficios.

- **Dejar de tratar a las personas beneficiarias de los programas como un colectivo homogéneo.**

Consecuentemente con el punto anterior, incorporar la perspectiva de género trae aparejada la obligatoriedad de adaptar las actuaciones de empleo a los perfiles de los beneficiarios y de las beneficiarias, no sólo desde el punto de vista del género, sino también de las características que acompañan a su condición de hombre o mujer (edad, nivel educativo, situación de empleo, etc.).

Ni los hombres, ni las mujeres, son “colectivos homogéneos”. Hombres y mujeres, dentro de las relaciones de género establecidas socialmente, tienen atributos distintos papeles. No puede hablarse de la “situación de la mujer”, como tampoco del “hombre”, frente al mercado laboral, sino de las “situaciones de las mujeres” y de los “hombres”, frente a éste.

- **Tener en cuenta otras dimensiones aparte de las meramente profesionales (incorporar elementos subjetivos).**
- **Finalmente, y en línea con todo lo anterior, incorporar la perspectiva de género en los programas de empleo significa considerar, en toda su extensión, las implicaciones que, de cara al empleo, poseen las relaciones de género tanto a nivel social como individual.**

La realidad del empleo es, al fin y al cabo, una dimensión más de la realidad social. No se pueden diseñar programas de empleo en los que el contexto social no sea considerado de partida, con toda la carga cultural que ello conlleva (valores, estereotipos, creencias, costumbres... del entorno productivo y reproductivo).

A nivel de las personas beneficiarias ocurre lo mismo: su perfil profesional forma parte de un perfil psicosocial más amplio. Ambos se retroalimentan y se determinan. No basta con actuar sólo sobre las competencias

profesionales, sino que se hace necesario intervenir sobre otros aspectos más subjetivos: autoestima, expectativas, motivación, etc.

11. Incorporar el enfoque de género en la evaluación de las políticas activas de empleo

a) Recapitulemos: ¿Por qué es tan importante?

- Porque es la única forma de conocer **qué pasó y por qué pasó** en un contexto de cambio en el que las principales demandantes de empleo hoy son las mujeres y, por ende, son la mayoría de las usuarias de este tipo de programas.
- Porque **sin la perspectiva de género es imposible conocer la realidad del mercado de trabajo**, en el que, como en el resto de los ámbitos sociales, intervienen factores que están mediatizados por la posición que tanto a mujeres como a hombres se nos ha asignado.
- Porque sin la perspectiva de género no seremos capaces de dar cuenta de los **importantes cambios que se están produciendo en los ámbitos productivos y reproductivos** con la incorporación de las mujeres a la esfera pública, cambios que han de ser entendidos para poder intervenir adecuadamente.
- Porque este tipo de evaluación **introduce la diversidad** de las condiciones que afectan a las personas (sexo, atributos personales, características profesionales...) y sus interacciones.
- Porque sólo con su aplicación podremos mejorar la **calidad de los programas** y adaptarlos a las necesidades de las mujeres y los hombres participantes y a los requerimientos del mercado de trabajo, contribuyendo, de este modo, a hacer **políticas más eficientes y equitativas**.

En definitiva, evaluar con enfoque de género significa que:

- Se realiza una aproximación más completa a la realidad cambiante del mercado de trabajo.
- Se hacen diseños a medida.
- Se saca más rentabilidad a las actuaciones.
- Se conoce qué pasó y por qué pasó.
- Se extraen lecciones para posteriores programaciones.
- Se estimulan nuevas intervenciones.
- Se ayuda a garantizar la pertinencia y adaptación de las políticas de empleo.
- Se contribuye a crear una sociedad más equitativa.

b) Unas reflexiones finales: la urgencia de innovar nuestro enfoque evaluativo

Pero, para hacer posible todo lo anterior, es imprescindible **consolidar un cuerpo teórico sólido** en torno al modo en el que operan las relaciones de género en el mercado de trabajo, desentrañando los complejos elementos que éstas llevan asociadas: sutileza, subjetividad, valores, culturas, profundidad 'subterránea', estereotipos interiorizados entre las mujeres, sus entornos personales, el empresariado, los gestores de las políticas...

Hay que confesar que esto no es nada sencillo. Porque la realidad a abordar es compleja y está sumamente enraizada en cada una de nosotras y nosotros. Pero también porque **es sumamente difícil 'ver'**, entre otras razones porque **estamos utilizando telescopios para identificar los microbios**. Claro que éstos existen y son importantes, generan enfermedades y las curan, pero lo que está claro es que, aunque nos empeñemos, no pueden apreciarse con un telescopio. Luego, además de la dificultad, está la voluntad; es decir, la conveniencia que tiene para algunos **usar el telescopio para justificar la inacción**.

Lo único que de momento podemos afirmar con seguridad es que **no nos valen las 'gafas' que hemos venido usando hasta ahora**. Con ésas todo parece estar bien aunque todo esté mal. Y hay que salir de esa trampa lo antes posible.

Hemos de comenzar por convencernos y convencer de la existencia de los microorganismos. Hemos de seguir por justificar la necesidad de utilizar microscopios. Hemos de continuar por la construcción de los instrumentos que nos permitan mirar lo que ahora no vemos. Y, finalmente, hemos de ponernos a mirar y ver qué nos encontramos. No podemos empezar por el final ni podemos ahorrarnos el proceso. Este camino es arduo y no se salda con una receta. Pero sí podemos aportar en él nuestras alertas e intuiciones, nuestra experiencia, compromiso y honestidad.

La evaluación es clave en todo este proceso. Es nuestra mejor aliada. Por esa razón, resulta urgente fortalecer e innovar sus enfoques, **avanzar decididamente en un nuevo camino de conocimiento y transformación**.

Para lo cual necesitamos:

Desaprender para reaprender

Desconstruir para reconstruir

De la neutralidad a la pluralidad

De la compartimentación a la integralidad

De lo aparente a lo profundo

Del dato al relato...

porque no hay respuestas simples para realidades complejas.

Y ello supone comenzar a abrir un nuevo campo de conocimiento bajo el uso de **otras lentes** que:

Valoren también lo cualitativo (los sujetos).

Recopilen y sistematicen la experiencia acumulada (las prácticas buenas y menos buenas).

Generen aprendizajes y herramientas en relación con el posicionamiento de una nueva mirada global (los efectos) y a la vez "microscópica" (los procesos).

Difundan todo este conocimiento como inspirador de la acción (las 'brújulas').

Registren y evalúen la dirección del cambio (las tendencias).

Propicien saberes para actuar y transformar (la gestión –interna y externa- del conocimiento).

Este, y no otro, es el verdadero sentido de la evaluación de las políticas activas de empleo con perspectiva de género: **Evaluar para favorecer el cambio y evaluar desde el compromiso.**

El principal propósito de este manual es, justamente, animar a emprender este camino y comenzar a dar, con humildad, nuestros primeros pasos en este recorrido.

III. DEFINIENDO EL MARCO TEÓRICO

12. Componentes del modelo de evaluación: elementos de referencia

12.1. El “Estudio de auditoría de sistemas de evaluación con perspectiva de género”

Del análisis realizado en el marco del **“Estudio de auditoría de sistemas de evaluación con perspectiva de género”**, elaborado por ENRED Consultores, ha sido posible extraer algunas conclusiones que nos han inspirado a la hora de emprender el trabajo que ahora nos ocupa.

A este respecto cabe destacar que, con carácter general, después de analizar los sistemas de evaluación de cuatro organismos internacionales y de otra serie de organizaciones y entidades expertas, pudimos verificar que **son pocos los que ofrecen un modelo global** acompañado por herramientas concretas para la práctica de la evaluación con perspectiva de género.

La tendencia parece estar en la presentación de metodologías generales de evaluación, orientadas principalmente a programas y proyectos de corte social, que de manera algo independiente, proponen medidas para que dentro de estas evaluaciones se tenga en cuenta la distinta situación de la que parten hombres y mujeres para el desarrollo del proyecto y sus diferentes necesidades, y cómo las actuaciones contribuyen a disminuir las desigualdades entre los sexos en función de las necesidades detectadas.

En realidad, los modelos de evaluación sin objeto, hacen imposible un buen desarrollo de criterios e indicadores que nos puedan acercar al conocimiento de los problemas reales.

De hecho, **solamente se proponen modelos específicos de evaluación con perspectiva de género cuando el objeto de evaluación es un programa o proyecto específico de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres**; unos modelos que, por otra parte, son en su mayoría más o menos restrictivos, o poco transferibles de cara a definir los instrumentos de evaluación, ajustándose a las circunstancias, contextos, participantes, etc., a partir de los cuales se ha desarrollado dicho programa/proyecto.

Por todo lo anterior, de la compilación y el análisis efectuado no hemos podido extraer directamente un modelo completo de evaluación con integración de la perspectiva de género. Sin embargo, sí ha sido posible aislar algunas piezas valiosas que, finalmente, han constituido material de referencia para el trabajo que ofrecemos a continuación.

12.2. Extrayendo algunas piezas de modelos generales

Es el caso de los **indicadores**, de forma general, con distintas denominaciones pero con una funcionalidad similar, se propone que sean de tres tipos: **indicadores de entrada** –que miden las características del contexto, de los y las participantes, y de los recursos con los que se cuenta para desarrollar el programa/proyecto-, los **indicadores de resultados** –que van midiendo en cada etapa del proyecto cómo se van cubriendo los objetivos establecidos-, y los **indicadores de impacto** –que miden los resultados más allá de los objetivos y grupos destinatarios de los que se partía, es decir, la repercusión que ha tenido en el contexto y en los y las beneficiarias indirectas a medio plazo-.

Además, todos los documentos hacen especial hincapié en que estos indicadores deberán permitir medir criterios como la pertinencia, la coherencia, la eficiencia, la eficacia, la cobertura y el impacto, lo que significa:

- *La pertinencia* relaciona las necesidades de partida con los objetivos establecidos para suplirlas; la pertinencia de una actuación depende fundamentalmente del diagnóstico que se realice para la identificación del problema que se pretende paliar o solventar.
- *La coherencia* establece la relación entre los objetivos y las condiciones y medios puestos a disposición en la ejecución del proyecto o acción. El diseño y la planificación del proyecto deberán prever la imputación de recursos necesarios y suficientes para alcanzar los objetivos previamente definidos.
- *La eficiencia*. Si el proyecto ha sido rentable, comparando los resultados obtenidos con los recursos invertidos.
- *La eficacia*. Si el proyecto ha logrado alcanzar los objetivos establecidos.
- *La cobertura*, es decir, cuánta población con necesidad de ser atendida en el proyecto se ha beneficiado finalmente.
- *El impacto*, la repercusión que ha tenido el proyecto en el contexto a medio plazo.

Sobre los **momentos** de la evaluación, con carácter general se puede afirmar que las recomendaciones van enfocadas a que se realicen cuatro tipos de evaluaciones: una **evaluación ex-ante**, que analice la situación de partida y la pertinencia del proyecto frente a esa situación; una o varias **evaluaciones intermedias**, que consistirán básicamente en ir analizando los resultados periódicamente arrojados por el seguimiento, y servirán para reconducir y tomar decisiones acerca de cómo se está ejecutando el programa/proyecto; una **evaluación final**, en la que se recojan los resultados definitivos del proyecto tras su ejecución completa; y una **evaluación ex-post**, cuyo objetivo será comprobar la sustentabilidad e impacto del proyecto un tiempo después de haber sido finalizado.

Por último, una de las **recomendaciones** que más se repite, que nace y se sustenta en la experiencia en evaluación de los distintos organismos incorporados al análisis, es la de **incluir las cuestiones relativas al género en todos los pasos del ciclo de vida del proyecto** (diagnóstico, diseño, planificación, ejecución y evaluación de las actuaciones).

12.3. Las debilidades de otros modelos y las oportunidades de un modelo constructivista de evaluación con enfoque de género

Es evidente que los modelos de evaluación hasta ahora aplicados, aunque se parezcan entre sí, no han ayudado demasiado a desvelar los factores por los cuales las mujeres no obtienen los mismos beneficios que los hombres de los programas de formación y empleo. Tampoco nos señalan las causas o identifican alternativas eficaces para transformar esta realidad, logrando por fin que las políticas activas de empleo se conviertan en un instrumento eficiente para la reducción de las desigualdades de género en el mercado de trabajo. Ni siquiera ha sido posible acercarnos a las razones por las cuales las brechas de ocupación y de empleo se mantienen inalterables entre hombres y mujeres en los últimos siete años, pase lo que pase con el crecimiento económico, con la demanda de empleo, con la tasa de actividad femenina, con las competencias reales de las mujeres o con su disponibilidad.

La **desigualdad de género**, en el aspecto particular de cara al empleo, es un **fenómeno multi-causal** que define una fina y difuminada línea que circunda el entorno de poder y corresponsabilidad en la esfera de lo doméstico, los valores compartidos en el entorno familiar, las señales del mercado demandante y las normas institucionales y sociales, todo ello cargado de una cultura profundamente patriarcal, que obstaculiza de manera velada o no registrada el acceso y permanencia de las mujeres en el mercado laboral.

En este sentido, nuestro modelo debería aportar esa nueva **mirada más holística**, captando una realidad compleja a la que las herramientas actuales no son del todo sensibles y no pueden leer o registrar.

Por ello, en este afán de afinar los modelos existentes, pero a la vez siendo capaces de desconstruirlos para darles más fiabilidad y capacidad, surge un "nuevo mecano" con viejas y nuevas piezas. Se observa la necesidad de hacer una deriva hacia un **trabajo marcadamente cualitativista**, capaz de aproximarse desde lo subjetivo, a los porqués de una política poco exitosa en materia de igualdad.

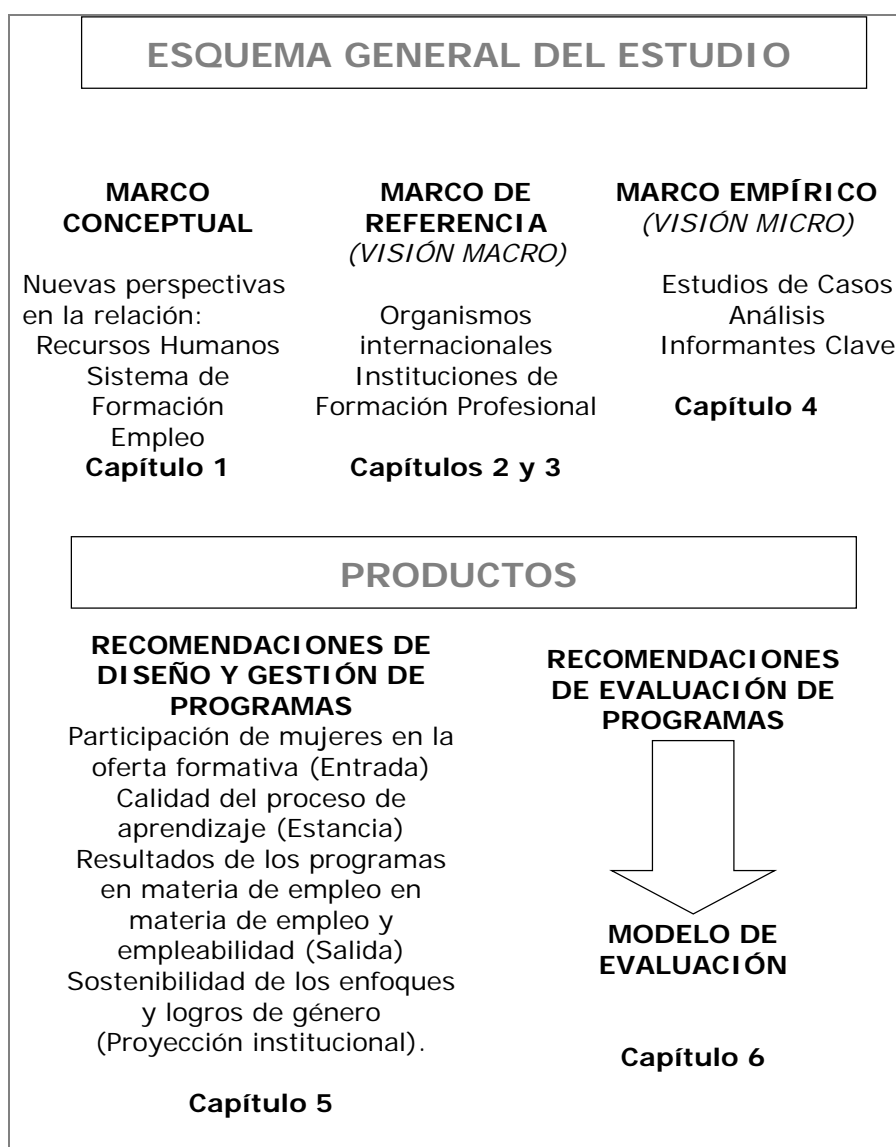
Nuestra propuesta se ha inspirado en el modelo denominado "**Fourth Generation Evaluation**"¹² como fuente de inspiración y como marco de referencia. En este paradigma – que se basa en el constructivismo – evaluar es percibido como un proceso de negociación entre todos los actores involucrados. Cada uno de ellos (instituciones, empresas, familia, personas) interpreta, es decir (re)construye la realidad a su manera. Lo más interesante es que **la teoría constructivista propone que los fenómenos sociales se construyen en confrontación con las experiencias de los actores implicados y que la realidad no puede ser estudiada por piezas, sino de una forma integrada y dentro de su contexto**. Consecuentemente, la evaluación no deberá limitarse a registrar datos que legitimen una actuación, sino sobre todo debe aportar información clave para la reflexión.

¹² E.Guba and Y.LINCOLN, Fourth Generation Evaluation, SAGE, Newsbury Park, 1989.

12.4. El modelo 'EVALUACIÓN' desarrollado por Enred Consultores

Por último, el presente trabajo se ha basado en el modelo 'EVALUACIÓN' creado por Enred Consultores a partir de un encargo del Banco Interamericano de Desarrollo, cofinanciado por el propio BID y la Comisión Europea.

Dicho modelo fue precedido de un amplio estudio cuya síntesis de contenidos se aporta en el cuadro siguiente:



El modelo desarrollado se acompañó de un conjunto de herramientas (guía, indicadores, cuestionarios...) que, básicamente, consistieron en lo siguiente:

Componente	Nombre del material	Código identificador
Guía general con "lista de control" para el evaluador/a		
Contexto	Material	C - 1
	Cultural	C - 2
Beneficiari@s	Entrada	B - 1
	Salida	B - 2
	Seguimiento posterior	B - 3
Programas	Fase inicial	P - 1
	Fase intermedia (similar al de fase final)	P - 2
	Fase final	P - 3
	Fase seguimiento posterior	P - 4

Con posterioridad, este modelo ha sido ya aplicado –con las oportunas adaptaciones- para evaluar el programa 'FORMUJER', promovido por el BID y CINTERFOR (OIT), con la participación de los Gobiernos de Argentina, Bolivia y Costa Rica.¹³

¹³ www.cinterfor.org.uy/mujer/programa_regional_formujer
www.iadb.org (mujer y desarrollo)

12.5 Componentes de nuestro modelo de evaluación con enfoque de género

En consonancia con las referencias anteriores, el modelo de evaluación con enfoque de género diseñado se sustenta en cuatro pilares, a saber:

- **Dimensiones de la evaluación: ¿qué evaluar?**
- **Tiempos de la evaluación: ¿cuándo evaluar?**
- **Parámetros de la evaluación: ¿en función de qué comparar?**
- **Señales de la evaluación: ¿sobre qué elementos construir las hipótesis o supuestos de partida?**

Veamos detenidamente cada uno de estos componentes en los siguientes apartados.

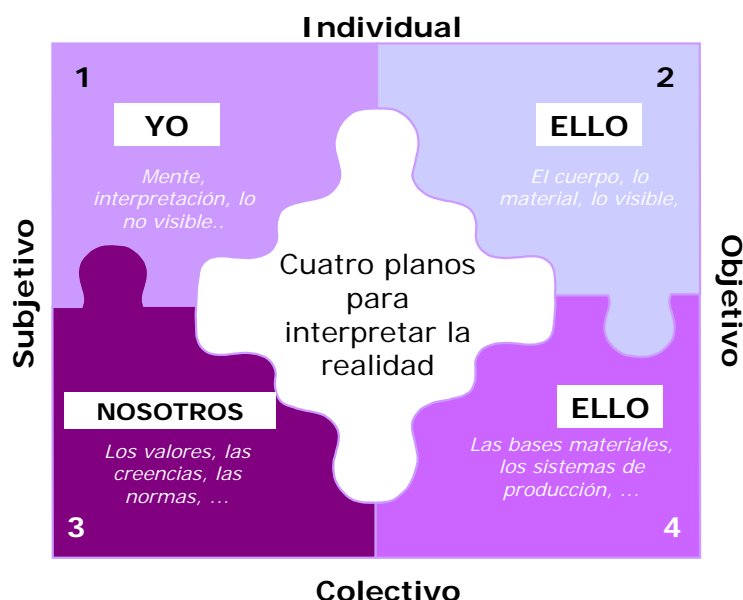
13. Dimensiones de la evaluación con enfoque de género

Como ya se ha señalado en apartados anteriores, **el empleo y las relaciones de género son realidades complejas** en las que median una infinidad de elementos que, tratados aisladamente, difícilmente nos van a proporcionar la clave del conocimiento.

Por ello, es importante que desde un principio se definan cuáles son esos elementos que van a influir y determinar los resultados de un proyecto: **qué dimensiones vamos a considerar a la hora de evaluar.**

Posiblemente, cuando realicemos el ejercicio para cada intervención concreta, muchos de estos elementos se nos escapen, nos resulten muy costosos o imposibles de medir, o sean demasiados como para abarcarlos todos de una vez en la evaluación. No obstante, lo que se desea resaltar en este apartado es que, aunque a nivel de indicadores finalmente no podamos medir la influencia de todas las dimensiones, sí debemos tener presente su importancia en la definición de las causas y los efectos de un proyecto.

Para delimitarlas, nos gusta tomar prestado el esquema de análisis de la realidad del filósofo norteamericano **Ken Wilber**, para el que cualquier realidad está conformada por cuatro variables: **individual – colectiva, objetiva – subjetiva**, que constituyen a su vez cuatro cuadrantes: la subjetividad del yo (la mente, el pensamiento, las emociones), la objetividad del ello (el cerebro, las neuronas), la subjetividad colectiva (los valores, las normas, los estereotipos) y la objetividad colectiva (lo económico, las bases materiales), que en conjunto, son los que dan sentido y explicación a cualquier realidad social.



Este esquema nos sirve para delimitar las dimensiones de la evaluación, pues dicha estructura puede ser aplicada a la realidad de los proyectos de empleo.

Por ejemplo, imaginemos un programa de formación para la inserción laboral. ¿En qué deberíamos fijarnos a la hora de evaluar?

Cuadrante 1. Es el que corresponde al plano **individual y subjetivo**, es decir, aquí deberíamos concentrar la atención en los elementos que definen el perfil psicosocial de las personas participantes en nuestro programa de formación. Por ejemplo: motivación, expectativas, implicación, iniciativa, etc. En este cuadrante, seguramente, es donde encontremos unas mayores diferencias entre mujeres y hombres, pues se corresponde con los elementos subjetivos a partir de los cuales unas y otros nos posicionamos frente al mercado de trabajo según los roles de género asignados.

Si no incorporamos el análisis de estos elementos estaremos obviando realidades que las mujeres poseen frente a los hombres, como por ejemplo:

- Una menor conciencia de la capacidad y autonomía (no sé, no valgo)
- Una inferior autoestima (no sé, no puedo)
- Una mayor necesidad de adaptación a las expectativas de los demás (soy en función de lo que se espera de mí)
- Una búsqueda permanente de la aceptación ajena (no soy fuente de legitimidad)
- Una tendencia a culpabilizarse, a hacerse perdonar y a no asumir méritos por los éxitos (debo pagar, no lo merezco)
- Un exceso de perfeccionismo (tengo que esforzarme más si quiero dar la talla)
- Una hiperresponsabilidad excesiva en todos los frentes (cargo con todo)
- Una menor inclinación a la cooperación instrumental con otras mujeres (lo hago sola)
- Etc

Y todos estos elementos, ¿llegan a influir o no en la decisión y posibilidades de acceder, en cómo se participa y en qué se hace una vez finalizado un programa formativo?

Cuadrante 2. Este segundo cuadrante se correspondería también con el plano **individual, pero esta vez desde un punto de vista objetivo**, es decir, cuáles son los atributos más obvios del perfil de las personas participantes: edad, nivel educativo, experiencia profesional, sexo, personas a cargo, etc.

Estas son las variables que más comúnmente se consideran en la evaluación y de las que suele desprenderse, por ejemplo, que a igual edad, nivel formativo, experiencia profesional, etc., los hombres obtienen mejores resultados en inserción laboral que las mujeres. Estos distintos resultados seguramente puedan explicarse por la influencia del resto de cuadrantes, pero también por otras variables objetivas que no suelen incluirse en éste, y deberían hacerlo, como son las personas a cargo, la disponibilidad y usos del tiempo... pues, desde el punto de vista del género, son elementos que vienen a condicionar el acceso, la participación y resultados de los programas de empleo a favor de los hombres.

Cuadrante 3. En el tercer cuadrante estarían ubicados los elementos **colectivos – subjetivos** con incidencia en el programa, es decir, **los valores y estereotipos sociales** que operan y determinan el distinto papel de los hombres y de las

mujeres en el empleo, y que están presentes tanto en el empresariado, como en la familia y en el entorno más próximo de las personas participantes.

Se trata de elementos que, de manera generalizada, tampoco son incorporados a la evaluación, pero cuya influencia es decisiva en los programas de empleo.

Desde el punto de vista del entorno económico y empresarial, por ejemplo, existe una invisibilización del mundo doméstico y de la gestión de la vida familiar de los trabajadores y las trabajadoras; se presupone una menor estabilidad laboral a las mujeres porque se piensa que dedican menos tiempo al trabajo y lo abandonan en cualquier momento por la familia; se segregan las oportunidades laborales (las mujeres sirven para unas cosas pero no para otras); etc.

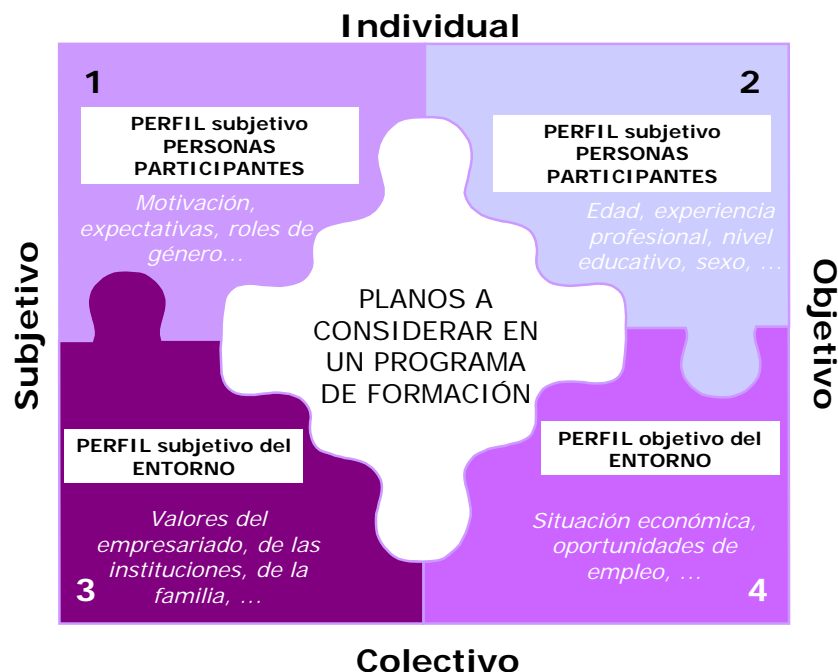
En el contexto familiar, lo común es que la carrera profesional de las mujeres sea dependiente de la de sus parejas, la disponibilidad de las mujeres sea negociada en función de los usos del tiempo de los hombres; la dedicación a determinadas actividades tradicionalmente no "femeninas" pueda chocar con barreras en este ámbito...

Frente a ello, parece obvio que el contexto cultural o los valores sociales imperantes son aspectos que acaban influyendo en la participación y resultados de hombres y mujeres en los programas, ya que posiblemente las mujeres cuenten con menor disponibilidad y apoyo para participar en éstos (acceso), la selección de los tipos de programa en los que participar por unas y otros venga determinada por la tradicional segregación del mundo laboral (participación), a la hora de acceder a un empleo los hombres tengan más posibilidades dado que se les considera más competentes y lineales en sus carreras profesionales (resultados), etc.

Cuadrante 4. El último cuadrante, el de lo **colectivo – objetivo**, representaría, en este caso, los factores económicos, geográficos y productivos – reproductivos del entorno con posible influencia en el programa: población, indicadores de pobreza, PIB, sectores en alza y en declive, desempleo, tasas de fecundidad, cobertura de servicios de atención a la infancia; etc.

A pesar de que es evidente que la situación objetiva del entorno va a ser determinante en los resultados de los programas de empleo, en muchas ocasiones esta dimensión es obviada. Sin embargo, a la hora de diseñar, por ejemplo, la oferta de un programa de formación ocupacional: ¿no necesitaremos conocer qué sectores del territorio ofrecen mayores posibilidades de colocación? y en términos de resultados, ¿no deberemos comparar las tasas de inserción con la situación de empleo y desempleo del territorio: se está en un momento de retroceso o de crecimiento? Por otra parte, y en lo que concierne a la igualdad de oportunidades, cuando diseñemos el programa, ¿debemos considerar si existen, por ejemplo, recursos públicos de atención a la infancia que garanticen la participación de las mujeres en los programas en horario escolar? y en cuanto a los resultados, ¿la inserción de mujeres no será mayor en un contexto, también, en el que exista mayor cobertura de atención a la infancia?

Pretendiendo realizar la lectura de la realidad focalizándola en una sola pieza - como nos establece el paradigma del constructivismo - y a la vez traduciendo y adaptando el esquema de Wilber a los programas pertenecientes a las políticas activas de empleo, obtendríamos lo siguiente:



En definitiva, de lo que se trata es de aplicar una **visión integral de la realidad**, en la que estudiaremos a las **personas participantes** a través de sus datos subjetivos y objetivos, pero también de **sus entornos** en lo que concierne tanto a los **elementos** "más visibles" (**objetivos**) como a los "menos visibles" (**subjetivos**) que van a influir en la puesta en marcha, desarrollo y resultados de los programas.

Si bien éstos son los cuatro planos que deberían considerarse a la hora de diseñar un sistema de evaluación, nos falta un último elemento, que es el del **programa o proyecto** en sí.

Es decir, **el proyecto o programa es supuestamente generador de los cambios** que se producen en las beneficiarias y si procede, por su dimensión y masa crítica, en las organizaciones o instituciones promotoras y empresas del entorno.

Dichos cambios habrán de ser medidos y registrados sin omitir los datos cualitativos que parecen arrojar luz a una mejor percepción e interpretación de la realidad.

Para ello se hace necesario definir el perfil del programa o proyecto, así como el entorno institucional que lo ha promovido y ejecutado. ¿Por qué razones?

1º) El perfil del programa, porque en la medida en que haya incorporado en su diseño y ejecución la consideración de los cuatro planos que conforman la realidad de los programas de empleo tendrá mayor o menor probabilidad de éxito.

Por ejemplo, si diseñamos una acción formativa que fortalece el perfil objetivo y subjetivo de sus participantes, que tiene en cuenta el perfil demandado por el empresariado de la zona y que, además, prevé acciones de sensibilización y ayudas para la contratación de mujeres, el resultado, cabe esperar, que sea mucho mejor que el de una acción formativa que se dirige al fortalecimiento aislado de ciertas capacidades técnicas.

Es interesante constatar aquí que la aplicación del esquema multidimensional propuesto por Wilber nos lleva -necesariamente y a partir de una *aproximación de carácter teórico*- a enfoques integrales, pluridisciplinarios, de estrecha proximidad a la realidad en la que se interviene y de concertación entre actores de naturaleza diversa. Lo cual coincide llamativamente con lo que las *aproximaciones de corte empírico* también nos señalan como cuestiones clave a tener en cuenta.

2º) El entorno del programa, pues dependiendo de la entidad promotora, en cuanto a su capacidad de innovación, su flexibilidad, sus conocimientos de empleo, formación, género, etc., podrá impulsar y desarrollar un proyecto mejor o peor adaptado a las circunstancias de los y las participantes y de sus entornos.

Además, es el entorno del programa el que nos dará las pistas sobre el grado de **sostenibilidad o transferencia de los resultados obtenidos** en materia de igualdad de oportunidades, lo que hemos denominado como "institucionalización o mainstreaming de género", el cual, como hemos visto, conforma una pieza esencial de la evaluación con enfoque de género.

Como síntesis, podríamos decir que para una correcta evaluación con enfoque de género, consideramos imprescindible evaluar las intervenciones a partir del **análisis evolutivo de cuatro dimensiones de la realidad**:

- **Las personas participantes y sus perfiles objetivos y subjetivos: cuáles son y cómo evolucionan.**
- **Su entorno objetivo y subjetivo: cuáles son sus condicionantes de partida, ya sean éstos positivos o negativos.**
- **Las características concretas del proyecto: qué atributos y dinámicas tiene la intervención.**
- **El entorno organizacional del programa en el que se desarrolla la actuación: cuáles son los condicionantes de partida del programa, cómo se retroalimentan entre sí entorno y programa a la hora de producir un resultado, qué capacidad posee y cómo se traduce ésta en el mantenimiento, sostenibilidad y transferencia de los resultados de género (mainstreaming).**

¿En qué sentido proponemos integrar estas cuatro dimensiones en el análisis?

A) Correlacionando perfiles y procesos con los resultados e impactos obtenidos en relación a las y los destinatarios.

Para poder extraer a posteriori conclusiones válidas acerca de los efectos de los programas sobre sus beneficiarias y beneficiarios es clave 'modelizar' los perfiles y trayectorias de los primeros (¿cuáles son, de partida, sus características, contenidos, costes, protagonistas, grado de proximidad entre la oferta y la demanda...? ¿cómo es su 'hoja de ruta'?) y de los segundos (¿cuáles son sus conocimientos, experiencia laboral, situación familiar, valores frente al empleo...? ¿cómo varían estos factores en el transcurso de la participación en el programa?). Necesitamos registrar toda esta información ('ponerle cara y ojos') para poder correlacionarla más tarde con los resultados e impactos obtenidos, documentar con rigor los 'qués' y los 'por qué' e, incluso, extraer conclusiones sobre las diferencias entre unos programas y otros.

B) Correlacionando perfiles y procesos con los resultados obtenidos en relación a las políticas.

La evaluación de las políticas activas de empleo desde una perspectiva de género no puede limitarse al conocimiento de la trayectoria aislada del programa en relación a sus beneficiarias y beneficiarios. También nos interesa documentar la situación, evolución y sostenibilidad de los enfoques de género en las propias políticas como tales (¿tienen continuidad o proyección? ¿se produce transferencia de herramientas y buenas prácticas desde los programas? ¿se fortalece el enfoque de género en las prioridades y en la asignación de recursos de la organización?). Por ello, en las dimensiones que proponemos incluimos una mirada sobre los grados de avance en materia de institucionalización de las culturas y prácticas de género en las políticas de empleo con base a los programas, para lo cual analizar la interacción entre el programa y su entorno organizacional se considera clave.

C) Propiciando aprendizajes en los actores e identificando los ajustes que sea necesario introducir al programa 'sobre la marcha'.

En la medida en que dispongamos de un conocimiento personalizado sobre todos los elementos de nuestro programa, podremos ir introduciendo mejoras mucho más sólidas y eficientes a lo largo del camino. Para ello, las dimensiones apuntadas no pueden considerarse sólo en términos de 'objeto' (datos, indicadores, sistema de información...) sino también de 'sujeto', otorgándoles a todas ellas (participantes, gestoras y gestores del programa, actores del entorno laboral, personal y organizacional...) un papel activo y participativo en el propio proceso de evaluación.

D) Constituyendo un sistema más amplio de 'gestión del conocimiento' que trascienda al propio programa.

La perspectiva que proponemos de evaluación tiene el reto de tratar de trascender el *tiempo* y el *espacio* del propio programa. Esto significa que ha de servirnos en lo interno para documentar buenas y malas prácticas, para constituir y acumular memoria sobre los logros y los fallos, para que no haya que 'descubrir la pólvora'

cada vez que pongamos en marcha una actuación. Del mismo modo, hemos de conseguir compartir e intercambiar conocimientos y aprendizajes con otros actores, partiendo de la base de que los programas no son realidades cerradas en sí mismas sino actuaciones abiertas que se correlacionan e interactúan con otras de similares características (en el marco de programas europeos, por ejemplo). Pero, para que todo ello sea posible, es fundamental que la comunidad de personal gestor y evaluador nos pongamos de acuerdo en un modelo que contenga bases relativamente comunes. De lo contrario, no podremos avanzar en la definición de ciertos grados de 'comparabilidad' entre unos programas y otros.

14. Los momentos del proceso de evaluación

Pero para plasmar este modelo evaluativo es fundamental ‘fotografiar’ el programa en diferentes momentos. Por ello, teniendo claro dónde fijar nuestra mirada evaluativa, el siguiente supuesto que nos asalta es el de: **¿cuándo aplicarla?**

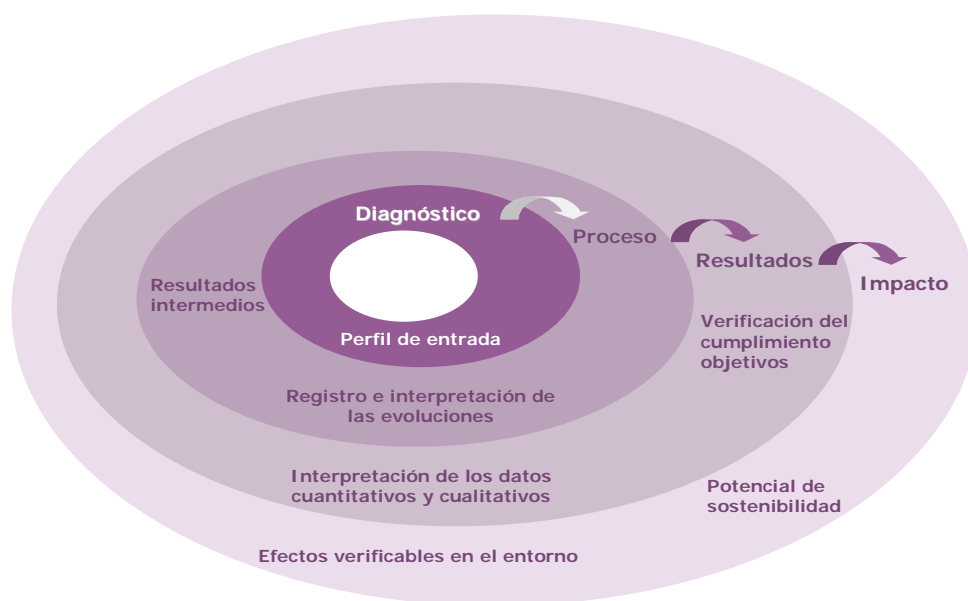
Parece lógico que de las dimensiones citadas habremos de conocer su **punto de partida**, su **evolución a lo largo del tiempo** y sus **resultados** una vez finalizado el proyecto. Pero atendiendo a esta reflexión lógica, en el caso de las intervenciones enfocadas a aumentar o mejorar las oportunidades de empleo, debemos añadir un momento más a la evaluación: **un tiempo después de haber finalizado el proyecto**.

Porque los resultados en el empleo, es por todos y todas conocido, que no serán observables hasta el **medio – largo plazo**. En este sentido, cabe apuntar que el análisis de la “**foto ex - post**” de los impactos a medio y largo plazo se convierte en una **pieza clave** que dota de significado y da sentido a la evaluación. Porque las intervenciones de empleo sólo pueden ser concebidas a largo plazo, y si hablamos de las realidades de género, que implican “cambio social”, con más motivo.

Por otra parte, considerando que de lo que se trata es de generar “procesos de mejora o cambio respecto al empleo y la igualdad de oportunidades” de las personas participantes, de los propios programas y de sus entornos, en cada uno de estos tiempos de la evaluación iremos enfocando el análisis en aspectos diferenciados:

- **Diagnóstico (al principio)**. En él trataremos de contar con una radiografía completa (perfiles de entrada), además de todos los elementos o variables dependientes en las que se podrán registrar cambios imputables a la acción del programa o proyecto, léase en las propias organizaciones promotoras, en las empresas, etc.
- **Proceso (durante)**. Atenderemos prioritariamente a los elementos relacionados con las dinámicas observadas y los resultados intermedios que se vayan alcanzando que nos puedan aportar elementos para la valoración de la evolución del programa hacia el cumplimiento o no de los objetivos previamente planteados: ¿Cómo evolucionan las mujeres y los hombres?, ¿Se producen diferencias entre los niveles de satisfacción de los hombres y mujeres? ¿A qué se atribuye? ¿Las bajas se producen fundamentalmente en las mujeres? ¿Por qué? ¿Qué implicación están teniendo los actores del programa?
- **Resultados (al finalizar)**. Nos fijaremos, especialmente, en las evoluciones registradas en las personas u organizaciones beneficiarias (conciencia, valores, satisfacción, compromisos, etc.).
- **Impactos (un tiempo después)**. Observaremos los efectos verificables sobre el entorno y sobre las personas u organizaciones beneficiarias que, desde un punto de vista objetivo, se puedan imputar a la intervención (¿consiguieron empleo las personas participantes? ¿qué tipo de empleo? ¿mejoraron su estatus profesional?...). Con este criterio, buscaremos también datos y cifras que nos describan el nivel de sostenibilidad de la intervención realizada, cuestión

francamente sensible en el caso de los proyectos y programas exitosos en materia de género e igualdad.



15. El comportamiento de las variables: definir los parámetros de la evaluación

La tarea evaluativa no estará completa si no existen referencias que asignen significado a cada uno de los efectos apreciados, es decir, si no se cuenta con parámetros que permitan atribuir un valor concreto a los resultados e impactos que se produzcan.

A menudo los programas y proyectos no han formulado objetivos de igualdad en sus diseños, ni tampoco han tenido explícitamente en cuenta el enfoque de género. Entonces, **¿qué entendemos por un buen resultado en materia de generación, calidad y sostenibilidad del empleo femenino?**

A este respecto cabe precisar que, hasta el momento, en el campo de los programas de empleo se ha realizado un tratamiento algo insustancial de lo que es un buen resultado de igualdad de oportunidades. Así, se viene considerando como un resultado adecuado, desde el punto de vista de género que, por ejemplo, exista un número igualitario de participantes mujeres y hombres en la entrada de los programas. Pero, como hemos defendido a lo largo de estas páginas, un buen resultado de igualdad de oportunidades en un programa de empleo es algo más: **significa que las mujeres y los hombres participantes hayan accedido, participado y obtenido resultados en igualdad de (aunque no en idénticas) condiciones.**

Por tanto, debemos delimitar esos parámetros o, para ser más precisos, comportamientos de determinadas variables dependientes a partir de los cuales podamos inferir un **avance o retroceso en materia de igualdad**. Pero, **¿en relación con qué?** Lo deseable es que sea respecto a:

- **Propósitos consensuados y comunes.** Cada comunidad debe establecer los suyos y, en el caso del binomio género/empleo, la teoría y la larga experiencia acumulada deberían reconocer y legitimar como logros ciertos resultados e impactos debidamente cuantificados y cualificados.
- Un **punto de partida específico** que, en consecuencia, hay que medir a través de los objetivos bien formulados a partir del diagnóstico.

Es por ello que se hace necesario abundar en la reflexión sobre la **pertinencia**, criterio que mide la relación que se establece entre el diagnóstico y los objetivos de algunas políticas en materia de empleo femenino, ya que las mujeres no dejan de registrar el doble de paro, y los recursos disponibles -si hablamos de formación, por ejemplo, y desde una valoración empírica- parecen estar desviados a acciones mayoritariamente aprovechadas por los desempleados varones (técnicas - tecnologías más caras y de mayor cualificación).

Por otra parte, todo parece indicar que **por la ausencia de objetivos de género no ha sido posible atribuir un valor a las evaluaciones**, por lo que cualquier resultado donde las mujeres aparecieran nombradas, se ha considerado como positivo.

Es necesario establecer con precisión cuáles son esos mínimos que un programa de empleo debe garantizar desde el punto de vista del género, es decir, cuáles son los **VERDADEROS RESULTADOS O METAS DE GÉNERO**. Metas equiparables para todos los proyectos que permitan realizar un análisis comparativo sobre la medida en que los resultados de cada intervención se alejan o se acercan al logro de tales metas.

¿Cuáles podrían ser, a grandes rasgos, las metas de género de un proyecto de empleo? He aquí algunas orientaciones:

- **Durante la ejecución:** participación equilibrada y en igualdad de condiciones (horas, recursos dedicados...) de hombres y mujeres en todos los proyectos; niveles altos de satisfacción de los hombres y las mujeres participantes en todas las fases; participación femenina en los programas más innovadores y mejor dotados técnica y financieramente...
- **A corto plazo:** existencia de un proyecto sociolaboral definido por parte de los hombres y las mujeres participantes, lo que conlleva, en última instancia, un refuerzo de sus perfiles profesionales y el incremento de su empleabilidad.
- **A largo plazo:** mejora en el estatus profesional de las mujeres y los hombres participantes en términos de inserción en el empleo, sostenibilidad del empleo, diversificación de opciones profesionales, calidad del empleo (remuneración, cargo, tipo de jornada, tipo de contrato...), acceso a actividades económicas emergentes (sociedad de la información...), creación y consolidación de empresas femeninas sostenibles, cambio en los usos del tiempo y en la organización del trabajo, etc. En este caso, es fundamental analizar comparativamente los resultados obtenidos por hombres y mujeres; esto es, si la brecha de género se amplía, se mantiene o se reduce.

16. Capitalizando sobre las buenas prácticas: las señales de la evaluación

Complementariamente, hemos decidido aplicar a nuestro modelo de evaluación lo que podríamos calificar como un **SISTEMA DE SEÑALES**, consistente en aquellos ingredientes de un programa cuya presencia, según la teoría y la práctica, son susceptibles de operar como “**potenciales factores de éxito**” para el logro de nuestras metas de empleo e igualdad de oportunidades.

Se trataría, por tanto, de delimitar esos ingredientes que se supone marcan el éxito de un programa en materia de empleo y género a partir de los cuales formular nuestras hipótesis de partida de la evaluación y los indicadores basados en la presencia o ausencia de tales ingredientes.

Para la evaluación de cada intervención de empleo tendrán que construirse las **hipótesis** de partida a medida, según las metas marcadas y los ingredientes de éxito que la teoría y la práctica dicten como esenciales para lograrlas. Pero, *a priori*, cabe apuntar como orientación general las siguientes:

A) PARTICIPANTES

- Hay un *tratamiento diferenciado de las necesidades y respuesta* de los proyectos en función de factores objetivos (edad, sexo, nivel educativo, situación familiar...), subjetivos (autoestima, valores, expectativas...) y de entorno (social, familiar y de empleo) de las y los participantes.
- Los *cambios en el perfil subjetivo* de las personas participantes pueden ayudar a predecir con anticipación cambios posteriores en su realidad objetiva.
- El grado de *satisfacción e identificación* de las personas participantes con el proyecto es un indicador a tener en cuenta en relación con la posibilidad de generar resultados.

B) PROYECTOS

Los proyectos con más posibilidades de logros estructurales en materia de género y empleo son aquéllos que combinan los siguientes ingredientes de éxito:

Entorno organizacional

- Se insertan en organizaciones *abiertas*, con *vocación innovadora y sensibilidad de género*.
- En todo caso, tienen en cuenta la realidad y *condicionamientos* de la organización dentro de la cual el proyecto opera (perfil, prácticas y culturas de género en el ámbito de las políticas activas).

Entorno del/la participante

- Parten de un *conocimiento* profundo de la realidad del mercado de trabajo local y de las necesidades de los colectivos meta del programa.
- Prevén y desarrollan mecanismos de *concertación* con el entorno social y productivo de los y las participantes, con las miras puestas en ampliar las oportunidades y reducir las barreras tanto de empleo como de género.

Gestión del programa

Estrategia

- Aportan una respuesta no aislada sino *integral*.
- Pretenden activamente objetivos de *innovación*.
- Se esfuerzan por *adaptar/especializar/diferenciar* su oferta (contenidos, metodologías, facilidades complementarias...) en función de la realidad y necesidades del *empleo* (demanda existente y demanda emergente) y, asimismo, en función de las de las *personas* (en el nivel objetivo y subjetivo).

Actores

- Dan preponderancia en el programa a *actores que "saben, quieren y pueden"* intervenir con garantías en la implantación de actuaciones de género/empleo, o bien disponen de una estrategia específica para lograr mayores competencias, compromiso y margen de maniobra en dichos actores.
- Son vividos como *algo propio* por parte de los y las agentes que en él intervienen.
- Otorgan *protagonismo a las personas participantes* en sus procesos de cambio.

Organización/gestión

- Dedicar tiempo y energías a los procesos de *planificación*, generando a lo largo del mismo *pautas y sistemas estructurados* de trabajo, tanto a nivel técnico como de gestión.
- Adoptan esquemas de *aplicación flexible*, en función de los cambios de contexto.
- Sostienen el *esfuerzo y el compromiso desde el principio hasta el fin*.

Metodologías/recursos

- Recogen y aprovechan la experiencia acumulada, mediante el establecimiento de mecanismos para la *sistematización del saber hacer* interno y a través de la *cooperación activa* con otras entidades y personas expertas en las materias a abordar.
- Operan bajo *metodologías de proceso*.

Concertación/redes

- Se *gestionan participativamente* y se apoyan o propician la creación de *redes*.

Diseminación/comunicación

- Se retroalimentan desde su apertura al exterior.

Evaluación

- Practican algún tipo de evaluación continua como herramienta para la calidad en la toma de decisiones y la mejora de sus procesos.

Pero, complementariamente a la definición de los potenciales factores de éxito en el ámbito del empleo y la igualdad de oportunidades, insistimos en que es necesario

añadir hipótesis sobre los factores de éxito en relación con la **institucionalización de los logros de género**. Porque la experiencia está demostrando que un buen programa de empleo con buenos resultados de género no basta para garantizar su sostenibilidad en la organización que lo promueve o su transferencia a otros ámbitos. ¿Por qué razones?:

- Porque los programas que incorporan activamente las variables “género y empleo”, cuando se integran en organizaciones con perfil tradicional, suelen tener **dificultades y resistencias** importantes dentro de las mismas y, en esa medida, para alcanzar sus objetivos han de incorporar una estrategia específica de blindaje, negociación y legitimación, que parta de la base de un buen diagnóstico organizacional
- Los programas que incorporan activamente las variables “género y empleo”, cuando se integran en experiencias piloto o pequeñas organizaciones, suelen tener problemas de **continuidad financiera y de transferencia** a las políticas generales y, en esa medida, han de incorporar una estrategia específica de sostenibilidad económica o bien de visibilidad y concertación con actores que cuenten con un mayor peso específico en las políticas laborales.

De esta forma, como hipótesis sobre los factores de éxito en los procesos de institucionalización de las intervenciones de género consideramos que operan los siguientes:

- **Estrategia:** Contar con *aval institucional*, planificar con base a *diagnósticos organizacionales* y definir una estrategia (*mapa de ruta*) con *metas claras y que afecte transversalmente al conjunto de la organización*, representa una condición de éxito en esta materia.
- **Actores:** La disposición de *actores clave con competencias, actitudes favorables y compromiso de género* es, asimismo, otro aspecto decisivo. Por otro lado, el *mantenimiento de las personas clave* en el seno de la organización, entendiéndolo por éstas a aquéllas que han presentado un elevado nivel de motivación e implicación con las temáticas de género a lo largo de los programas, se convierte en pieza indispensable para la sostenibilidad e impulso del *mainstreaming*.
- **Organización:** La visión de *proceso, gradual y continuo* y la disposición de *tiempos, ritmos y recursos* adecuados constituyen otro punto clave.
- **Metodologías:** La *modelización de cartografías mínimas del proceso de institucionalización* permite avances más rápidos y menos costosos.
- **Concertación y redes:** La *consolidación de redes formales e informales* respecto a las temáticas de empleo y género, tanto internas en la propia organización como con actores territoriales y transnacionales, propician la consolidación de una masa crítica suficiente y efecto multiplicador que contribuye a la legitimación y la sostenibilidad del *mainstreaming*.
- **Diseminación/comunicación:** La *sistematización de la experiencia* acumulada en torno a las herramientas, metodologías, resultados... de las actuaciones con perspectiva de género, es fundamental a la hora de mantener y transferir los logros en el seno de las organizaciones. Del mismo modo, la comunicación es un eje para apropiarse de los espacios simbólicos.

- Evaluación: La evaluación es la antorcha y la escuela del cambio. Y aplicar una estrategia de género significa siempre modificar el orden establecido y, en consecuencia, realizar un especial esfuerzo de *conocimiento para legitimar el nuevo camino*.

17. Categorías de análisis

Sobre los cuatro componentes del modelo de evaluación descritos, a continuación se presenta una propuesta de las **posibles categorías de análisis** generales que habría de contemplar y adaptar a cada tipo de intervención al diseñar un sistema de evaluación concreto.

En este sentido, **entendemos por categorías de análisis aquellos elementos con influencia en los programas y en los resultados e impactos esperados a partir de los cuales ir construyendo baterías de criterios e indicadores específicos de los sistemas de evaluación.**

Para su definición, se han cruzado los cuatro tiempos de la evaluación (diagnóstico, proceso, resultados e impactos), con los distintos planos de la realidad a analizar (participantes, entorno de participantes, programa y entorno del programa).

Si bien las categorías de análisis que se presentan a continuación son de tipo generalista, en el seno del Grupo de Evaluación se ha realizado un esfuerzo de concreción de categorías para proyectos concretos de empleo que hoy se desarrollan en Euskadi, dando como resultado una colección de fichas con las categorías susceptibles de aplicar a:

- proyectos de inserción por cuenta ajena;
- programas de ayudas al empleo por cuenta ajena;
- proyectos de inserción por cuenta propia;
- programas de ayuda al autoempleo;
- programas de mejora del empleo de ocupados y ocupadas;
- programas de conciliación vida familiar – profesional;
- y programas de Intermediación Laboral.

Por otro lado, también se ha realizado una lectura de género de los conceptos que son aplicados en la evaluación de los Programas Operativos del Fondo Social Europeo, tales a eficacia, eficiencia y pertinencia.

Este material, junto con las fichas descritas anteriormente, puede ser consultado en la página web de “Evaluación con enfoque de género de las políticas activas de empleo de con enfoque de género” de Emakunde.

1º) Participantes			
Diagnóstico (Perfil de entrada)	Proceso (Dinámicas y “Primeras Señales”)	Resultados (Efectos a corto plazo y “Segundas Señales”)	Impactos (Efectos a medio y largo plazo/“Grado de cumplimiento de las metas”)
<p>-Perfil objetivo (formativo, económico, laboral o empresarial, familiar y, si procede, comunitario).</p> <p>-Perfil subjetivo (autopercepción, manejo de sí mismo, capacidad de proyección, de intervención... valores, creencias de empleo/empresa y género...).</p> <p>-Expectativas en relación con la participación en el programa.</p>	<p>-Protagonismo activo de las personas participantes en su proceso de inserción laboral o mejora profesional.</p> <p>-Niveles de interacción de las personas participantes con el entorno social, profesional o empresarial en el que se integran los objetivos y actividades del proyecto, así como con el resto de participantes y docentes del mismo.</p> <p>-Nivel de satisfacción relativo a cada fase.</p>	<p>-Nivel de satisfacción global y expresión del cumplimiento de las expectativas iniciales.</p> <p>-Fortalecimiento del perfil subjetivo o actitudinal (autoestima, valores igualitarios, iniciativa en la asunción del proyecto de vida y de trabajo, motivación...).</p> <p>-Definición o reforzamiento de un proyecto vital/profesional (de empleabilidad, de creación de una empresa, de desarrollo profesional-empresarial...) viable e identificación de herramientas para su consecución (conocimientos técnicos específicos, gestión por objetivos, planificación de la agenda...).</p> <p>-Cambios (particularmente en programas de larga duración) del estatus profesional y del uso del tiempo de las personas participantes.</p>	<p>-Grado de concreción del proyecto vital/profesional que se hubiese definido.</p> <p>-Cambios contrastados en la situación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Laboral (incluyendo el grado de estabilidad, calidad, proyección y diversificación de las opciones de empleo o, si se trata de proyectos de autoempleo/ desarrollo de la pyme, radiografía de la realidad de la empresa: tamaño, sector, ingresos, proyección, rol de las personas participante en la empresa...) ▪ Formativa ▪ Económica (ingresos) ▪ De uso del tiempo ▪ De distribución de responsabilidades familiares <p>-Confirmación de la valoración del programa y de sus eventuales efectos en la posición actual. Mantenimiento o no de redes, formales e informales, con otras personas (participantes, gestoras...) implicadas en el programa.</p> <p>-Consolidación de nuevos valores y creencias de género.</p>

2º) Entorno de las personas participantes

<p>Diagnóstico (Perfil de entrada)</p>	<p>Impactos (Efectos a medio y largo plazo/"Grado de cumplimiento de las metas")</p>
<p>-Entorno general: demarcación territorial, perfil demográfico, PIB, indicadores de pobreza...</p> <p>-Mercado de trabajo: participación de hombres y mujeres en la esfera empresarial y profesional (tasas de actividad-ocupación-empleo por sexos, niveles de segregación horizontal y vertical del mercado de trabajo, etc.), sectores productivos en alza y en baja, niveles salariales medios en función del grado de masculinización/feminización sectorial...</p> <p>-Sistema reproductivo: tasas de fecundidad, edad media de reproducción, composición de los hogares...</p> <p>-Entorno empresarial: normativas y servicios favorables al empleo femenino; compromiso, estrategias, valores y redes de género en el empresariado organizado; indicadores de innovación empresarial; participación femenina en las organizaciones empresariales; experiencias y buenas prácticas en estos campos...</p> <p>-Entorno familiar: legislación, ayudas y servicios de apoyo a la conciliación; usos del tiempo, experiencias y buenas prácticas en estos campos...</p> <p>-Entorno comunitario: clima social de género, participación femenina en la vida comunitaria...</p>	<p>Análisis comparativo de la evolución de los indicadores de partida.</p>

3º) Programa

<p>Diagnóstico (Perfil de entrada)</p>	<p>Proceso (Dinámicas y "Primeras Señales")</p>	<p>Resultados (Efectos a corto plazo y "Segundas Señales")</p>	<p>Impactos (Efectos a medio y largo plazo/"Grado de cumplimiento de las metas")</p>
<p><u>Perfil general:</u></p> <p>-<i>Antecedentes</i> (qué hubo antes, por qué se impulsa, quién lo hace...).</p> <p>-<i>Metas</i> de empleo/género.</p> <p>-<i>Contenido y componentes</i> previstos de la actuación (itinerarios, fases...).</p> <p>-<i>Duración</i>.</p> <p>-<i>Horarios</i>.</p> <p>-<i>Sector de actividad</i>, cuando corresponda: en alza o en baja, masculinizado/feminizado/neutro...</p> <p>-Encaje o no con un perfil de <i>innovación</i>.</p> <p>-<i>Coste</i> de la actuación (total y por hora/participante) y correlación, en su caso, con los costes de otras intervenciones impulsadas por la organización.</p> <p>-<i>Recursos</i> con los que cuenta (medios didácticos y técnicos, asistencia técnica, becas y otro tipo de ayudas, servicios de atención a personas dependientes, facilidades de transporte...).</p> <p>-<i>Organismos financiadores</i>: financiación externa, propia o mixta.</p> <p>-Peso de la <i>participación femenina</i> entre las personas participantes.</p> <p><u>Actores implicados:</u></p> <p>-<i>Se participa</i>: Rol previsto (activo/no activo) para los y las ejecutoras en la definición y marcha del programa.</p> <p>-<i>Se interactúa</i>: Interacción, tipo y grado de participación en el proyecto de los actores del <i>entorno productivo</i> (empresariado, entidades de desarrollo...) y de otros actores relacionados con el <i>entorno y necesidades de las personas beneficiarias</i>, teniendo en cuenta la perspectiva de género. Comunicación y redes.</p> <p>-<i>Se sabe</i>: Conocimiento y experiencia previa (y/o actividades formativas previstas) en los ámbitos de las políticas</p>	<p><u>Actores implicados:</u></p> <p>-Esquema real de <i>liderazgo</i> (quién/es y cómo lo ejercen), <i>compromiso</i> con los fines del proyecto desde el punto de vista del género y las políticas activas (personas + mercado de trabajo), <i>aprendizajes</i> de género y políticas activas y establecimiento de <i>interacciones</i> (positivas y negativas) entre los actores implicados en el proyecto, tanto hacia dentro como hacia fuera de la organización gestora (incidiendo en particular en la creación de redes). Surgimiento o no de <i>nuevos actores</i> (por qué, quiénes, para qué...) en el transcurso de la actuación.</p> <p><u>Ciclo real de realización del proyecto:</u></p> <p>-<i>Cumplimiento o modificaciones</i> en el ciclo previsto de realización del proyecto y eventuales <i>incorporaciones, ajustes y desfases</i>, indagando en sus causas.</p> <p>-Nivel de satisfacción y cumplimiento de expectativas por parte de los actores (planificadores/as, formadores/as, etc.) en el momento de la evaluación intermedia, así como <i>valoración de logros/dificultades</i> y</p>	<p><u>Actores implicados:</u></p> <p>Establecimiento de <i>mapa definitivo</i> de los actores involucrados, sus procesos e interrelaciones.</p> <p><u>Ciclo real de realización del proyecto:</u></p> <p><u>balance definitivo:</u></p> <p>-Nivel de satisfacción y cumplimiento de expectativas por parte de los actores en el momento de la evaluación final (valoración de los logros y dificultades, interiorización de aprendizajes de género y empleo...)</p> <p>-Perspectivas de futuro (sugerencias de mejora, identificación de buenas prácticas, expectativas de continuidad y/o proyección de los logros).</p>	<p><u>Vida posterior del programa:</u></p> <p><i>Continuidad</i> o no, proyección, nivel de <i>transferencia</i> del programa como tal.</p> <p>-<i>Otro tipo de transferencias</i> achacables a efectos derivados del programa (metodologías, unidades organizativas, nuevos programas...)</p> <p>Posición actual de los y las <i>líderes</i> del programa.</p> <p>Mantenimiento o no de <i>redes, formales e informales</i>, entre actores del programa.</p>

<p>Diagnóstico (Perfil de entrada)</p>	<p>Proceso (Dinámicas y “Primeras Señales”)</p>	<p>Resultados (Efectos a corto plazo y “Segundas Señales”)</p>	<p>Impactos (Efectos a medio y largo plazo/“Grado de cumplimiento de las metas”)</p>
<p>activas de empleo y desarrollo que procedan en cada caso (empleo, desarrollo profesional, emprendizaje, fortalecimiento de la pyme...) por parte de quienes intervienen activamente en todo el ciclo del proyecto (fases de preparación, planificación, ejecución, seguimiento...). Conocimiento y experiencia también (o estrategia de sensibilización/formación) en materia de género por parte de esos mismos actores.</p> <p>-<i>Se quiere:</i> Compromiso organizacional y personal con la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, con el cumplimiento de los objetivos del programa y con sus colectivos meta.</p> <p>-<i>Se puede:</i> Aval institucional y/o margen de maniobra/posibilidad real de adoptar decisiones a lo largo del programa por parte de quienes se encuentran a su cargo. Posición de la unidad ejecutora dentro de la organización.</p> <p><u>Ciclo previsto de realización del proyecto en la fase de planificación:</u></p> <p>-<i>Disposición y calidad de los recursos</i> para la planificación (documentación, conocimiento de otras experiencias...).</p> <p>-Presencia y profundidad de <i>diagnósticos</i> del mercado de trabajo/demanda y de la situación y necesidades del colectivo meta de la actuación/oferta.</p> <p>-Explicitación de <i>objetivos cuantitativos y cualitativos de género</i>, con una estrategia operativa definida al respecto.</p> <p>-Sistema previsto para el <i>reclutamiento y formación de personal gestor y docente</i>.</p> <p>-Estrategias de <i>concertación</i> con los actores (internos –incluyendo las áreas administrativo-financieras- y externos).</p> <p>-Integración del proyecto en esquemas de <i>cooperación</i> (a nivel local, regional, nacional y/o transnacional).</p> <p>-Fórmulas y lugares de <i>reclutamiento</i> de participantes.</p> <p>-<i>Estructuración metodológica</i> a nivel estratégico/técnico y de modelo de</p>	<p><i>logros/dificultades y sugerencias de mejora</i> cara a las fases posteriores del programa/proyecto.</p>		

<p>Diagnóstico (Perfil de entrada)</p>	<p>Proceso (Dinámicas y “Primeras Señales”)</p>	<p>Resultados (Efectos a corto plazo y “Segundas Señales”)</p>	<p>Impactos (Efectos a medio y largo plazo/“Grado de cumplimiento de las metas”)</p>
<p>gestión interna (manuales, pautas, procedimientos...).</p> <p>-Modelo de <i>seguimiento y evaluación</i>.</p> <p>-Sistemas de <i>comunicación</i>, interna y externa, y de visibilización de procesos y resultados.</p> <p>-Estrategia de <i>transferencia</i> de resultados y buenas prácticas.</p> <p><u>Expectativas de las diferentes categorías de actores respecto al programa/proyecto.</u></p>			

4º) Entorno del programa

Diagnóstico (Perfil de entrada)	Proceso (Dinámicas y "Primeras Señales")	Resultados (Efectos a corto plazo y "Segundas Señales")	Impactos (Efectos a medio y largo plazo/"Grado de cumplimiento de las metas")
<ul style="list-style-type: none"> -Tamaño -Antigüedad -Actividad principal -Servicios que ofrece (contenido e integralidad de la oferta) -Orientación a tareas/orientación a procesos -Composición por sexos (en particular dentro de los niveles directivos) -Estabilidad de las plantillas -Gestión del conocimiento y el aprendizaje (sistematización del saber hacer, sistemas de información, formación interna, contacto con otras experiencias, uso de las TIC...) -Gestión de la innovación -Participación, comunicación y redes -Proximidad a los actores del mercado de trabajo local y al entorno de los colectivos meta -Relaciones de concertación y cooperación dentro y fuera del territorio -Clima y estrategia de igualdad de oportunidades (principios organizacionales, cultura organizacional, actividades y experiencia acumulada en la materia, unidades específicas o apoyo en género, formación en género, adecuación de la oferta de servicios a necesidades específicas de las mujeres, transferencia y proyección de los logros de género...) -Sistema de seguimiento y evaluación, así como nivel de utilización de los resultados de las evaluaciones 	<p>Interacción programa/organización (nivel de conocimiento y vinculación mutua, aportaciones en ambas direcciones, eventuales conflictos...).</p>	<p>Cambios en las características y funcionamiento de la organización respecto a los indicadores seleccionados.</p>	<p>Cambios en las características y funcionamiento de la organización respecto a los indicadores seleccionados.</p>

IV. LLEVANDO EL MODELO A LA PRÁCTICA

¿Cómo aplicar el modelo teórico descrito en el apartado anterior a las características concretas de nuestros programas?, ¿de qué forma hacerlo operacionalizable?

Seguramente, tras la lectura del apartado anterior tengamos la sensación de que una propuesta tan ambiciosa sea muy complicada de llevarla a la práctica.

Al respecto, somos conscientes de la dificultad de abarcar todas las dimensiones, momentos y factores que se han introducido en el modelo de evaluación. Sin embargo, no por ello debemos obviar la importancia de considerar, en el grado en que sea posible, todos estos componentes.

Se trata, por tanto, de conocer los supuestos teóricos de partida para ir incorporándolos a la medida de nuestras necesidades, recursos y posibilidades de evaluación.

Para facilitar la labor, a continuación se dan algunas pautas muy generales sobre las principales tareas que deberemos acometer a la hora de diseñar un sistema de evaluación ajustado a la realidad de nuestros programas, en el que queden englobados dichos supuestos teóricos de partida.

No obstante, reconocemos que todo ello conformaría, en todo caso, una segunda fase del trabajo del Grupo de Evaluación dedicada a priorizar indicadores, desarrollar herramientas, realizar aplicaciones con carácter piloto, etc.

Estas tareas serían:

- Identificar los objetivos de la evaluación.
- Identificar las categorías de análisis.
- Construir los indicadores.
- Seleccionar las técnicas de evaluación.
- Diseñar los sistemas de tratamiento de la información y preparar y formar al equipo de evaluación.

18. Identificación de los objetivos de la evaluación

La primera tarea a abordar en el diseño de un sistema de evaluación es la de identificar los **objetivos** que queremos cubrir con ella, es decir, a qué cuestiones deseamos dar respuesta con la evaluación que vamos a llevar a cabo.

Estos objetivos, lógicamente, variarán según el momento de la evaluación y del tipo de programa que vayamos a evaluar pero, por regla general, y sobre la base del modelo teórico expuesto, deberían ir dirigidos a:

- **En la evaluación ex – ante o diagnóstico.** Determinar el perfil de entrada de las personas participantes y sus entornos, y el del programa y su entorno, tanto desde el punto de vista objetivo como subjetivo.
- **En la evaluación de proceso.** Medir la participación, implicación y satisfacción de las personas participantes, y el grado y ritmo de ejecución en todas las fases del programa, así como su interacción con la organización que lo promueve.
- **En la evaluación de resultados.** Analizar los cambios producidos con el desarrollo del programa en las personas participantes, en sus actores y en el entorno de éste en lo que respecta, fundamentalmente, a sus perfiles subjetivos.
- **En la evaluación de impactos.** Conocer los cambios objetivos producidos en las personas participantes y en sus entornos, así como el grado de sostenibilidad y transferencia de los logros alcanzados con el programa.

19. Identificación de las categorías de análisis

Según los objetivos de partida que establezcamos, el siguiente paso consistirá en delimitar las **categorías de análisis**, o **elementos que consideramos tendrán influencia en los efectos del programa**, a partir de los tiempos estipulados de la evaluación y de las dimensiones que han quedado definidas en el marco teórico, esto es:

- **Dimensiones:** participantes, entorno de los participantes, programa, entorno del programa.
- **Tiempos:** diagnóstico, proceso, resultados e impactos.

El ejercicio que habremos de realizar, semejante al reflejado en el apartado 6 del capítulo anterior, se basará en ir definiendo dichas categorías de análisis para cada cruce resultante de los tiempos y dimensiones de la evaluación, es decir:

- **Categorías de análisis sobre las personas participantes:** a) en la evaluación ex –ante o diagnóstico, b) en la evaluación durante o de proceso, c) en la evaluación final o de resultados; d) en la evaluación ex – post o de impactos.
- **Categorías de análisis sobre el entorno de las personas participantes:** a) en la evaluación ex – ante o diagnóstico, b) en la evaluación ex – post o de impactos.
- **Categorías de análisis sobre el programa:** a) en la evaluación ex – ante o diagnóstico, b) en la evaluación durante o de proceso, c) en la evaluación final o de resultados, d) en la evaluación ex – post o de impactos.
- **Categorías de análisis sobre el entorno del programa:** a) en la evaluación ex – ante o diagnóstico; b) en la evaluación durante o de proceso; c) en la evaluación final o de resultados; d) en la evaluación ex – post o de impactos.

No obstante, y **según la naturaleza del proyecto, determinados tiempos o dimensiones no proceden que sean consideradas o deben ser adaptados a las distintas circunstancias.**

Por ejemplo, en el caso de una actuación consistente en ayudas a empresas para la contratación de personas desempleadas, en la que no existe un verdadero proceso, sino que la concesión de la ayuda se produce en un determinado momento sin que existan fases diferenciadas, no será necesaria la definición de categorías de análisis para la evaluación durante o de proceso.

Igualmente, en lo que concierne a la dimensión de las personas participantes, no sólo debemos tener en cuenta categorías de análisis referidas a las personas desempleadas que son contratadas gracias a la ayuda concedida, sino también, sobre las empresas beneficiarias de dichas ayudas.

Durante el ejercicio de definición de las categorías de análisis, por otra parte, no debemos olvidar:

- a) **Incorporar hipótesis de partida** sobre los factores de éxito en materia de empleo y género.

Por ejemplo: partimos de la hipótesis de que si la cantidad de la ayuda concedida a las empresas para la contratación de mujeres es superior a la concedida para la contratación de hombres, existirá una mayor contratación de mujeres. Por tanto, como categoría de análisis deberemos incluir la presencia o ausencia de elementos de incentivo para la contratación de mujeres.

- b) **Contemplar las metas o resultados en materia de empleo y género** como parte de las categorías de análisis.

Por ejemplo: si nuestra meta de empleo es la de la contratación de 1.000 personas desempleadas, de las que más del 60% sean mujeres, como categoría de análisis respecto a los resultados de las personas participantes habremos de incluir el número de personas beneficiarias así como el porcentaje de mujeres respecto al total de beneficiarios.

20. Construcción de los indicadores

Sobre la base de las categorías de análisis definidas, deberemos ir construyendo los indicadores, que son las herramientas que nos van a ayudar a medir los campos o elementos de análisis seleccionados.

Lo ideal es que los indicadores construidos no sean muy numerosos y cumplan con las siguientes características:

- **Válido:** Medir lo que realmente se quiere medir.
- **Objetivo:** Obtener el mismo resultado cuando la medición es hecha por personas distintas en circunstancias análogas.
- **Sensible:** Capaz de captar cambios ocurridos en la situación o momentos analizados.
- **Sencillo:** Poder obtenerlo sin muchos cálculos.
- **Ágil:** Encontrar fácilmente los datos.

Además, los indicadores pueden ser de dos tipos:

- **Indicadores cuantitativos**, que nos pueden decir ¿qué está pasando? o ¿a quién y a cuántos está pasando?. Suelen estar asociados, sobre todo, a la extracción de información o datos “objetivos”.
- **Indicadores cualitativos**, que nos pueden explicar ¿cómo están pasando las cosas? o ¿por qué están pasando?. Su utilidad estriba, en la mayoría de los casos, en llegar a información de tipo subjetivo.

Así, y con la propuesta de categorías que hayamos realizado, hay que buscar indicadores que midan o representen los hechos de forma sencilla y clara, procurando que la lista sea pequeña, aunque sin olvidar abarcar, siempre que sea posible, todas las dimensiones y tiempos señalados.

Igualmente importante es que todos estos indicadores, y en todos sus niveles de explotación posterior, sean desagregados por sexo.

21. Definición de las técnicas de evaluación

Según el listado o sistema de indicadores finalmente construido y seleccionado, deberemos concretar los métodos o técnicas a través de las cuales extraer la información de referencia.

Las principales técnicas utilizadas para ello suelen ser:

- El **análisis secundario**, basado en la recopilación de información de fuentes secundarias.
- La **observación directa o indirecta** sobre el terreno de aplicación del proyecto.
- El grupo de expertos o **metodología Delphi**, para contrastar y combinar argumentos y opiniones individuales de expertos y expertas sobre la identificación de problemas, desarrollo de estrategias, establecimiento de previsiones de futuro, etc..
- El **grupo de discusión** en el que se debate el aspecto a evaluar y con los resultados realizar un análisis de contenido o del discurso.
- La **entrevista en profundidad**, con la que se pretende que la persona entrevistada genere un discurso autorreflexivo y abierto sobre el problema que se le plantea.
- La **encuesta**, para la recogida de información que no está disponible en otra fuente y que desea ser generalizada a toda la población.

Dependiendo del tipo de proyecto que estemos evaluando, de los indicadores seleccionados y de los recursos disponibles, se utilizará uno u otro instrumento de recogida de datos.

Nuestra sugerencia al respecto es que las técnicas a utilizar según los tiempos de la evaluación y las dimensiones a considerar sean las siguientes:

Tiempos	Dimensiones	Técnicas
Diagnóstico	Participantes	Encuesta a participantes/entrevista en profundidad
	Entorno de participantes	Análisis secundario/método Delphi
	Programa	Análisis secundario/Entrevista en profundidad a actores del programa
	Entorno del programa	Análisis secundario/Entrevista en profundidad a actores de la organización o institución
Proceso	Participantes	Encuesta a participantes

Tiempos	Dimensiones	Técnicas
	Programa	Encuesta a actores del programa
Resultados	Participantes	Encuesta a participantes/entrevista en profundidad a participantes/grupo de discusión
	Programa	Entrevista en profundidad a actores del programa/grupo de discusión
	Entorno del programa	Entrevista en profundidad a actores de la organización o institución/grupo de discusión
Impactos	Participantes	Encuesta a participantes
	Entorno de participantes	Análisis secundario
	Programa	Encuesta a actores del programa
	Entorno del programa	Encuesta a actores de la organización o institución

22. Diseñar los sistemas de información y preparar a los equipos

Finalmente, la recogida de información que se realice a través de los distintos instrumentos deberá ir siendo ordenada y sistematizada, pues un óptimo procesamiento de la información ayudará en gran medida a la hora de analizar la información durante la evaluación.

Para ello será necesario que contemos con:

- **Herramientas para el procesamiento de información**, como pueden ser las bases de datos telemáticas, fichas de análisis, etc.
- **Recursos humanos para el procesamiento**. En este sentido, sería interesante formar un equipo de trabajo especializado en esta tarea que recogiera y sistematizara toda la información, para posteriormente proceder a su análisis, y por tanto a su evaluación. Este equipo de trabajo habrá de conformarse junto al propio diseño del proyecto y deberá recibir formación acerca de los contenidos del proyecto y sobre las herramientas que van a utilizarse.

A través de las herramientas para el procesamiento de la información el equipo de trabajo procederá al análisis y tratamiento de los datos, consistente en la interpretación de la información que en las herramientas se haya almacenado.

V. A MODO DE SÍNTESIS

En consonancia con todo lo recogido en estas páginas, podemos concluir que el modelo que propugnamos ha elegido centrarse, de una parte, en **los efectos e impactos de las intervenciones en sus participantes** y, de otro, en **los procesos de cambio operados en los diferentes actores de los proyectos**; es decir, en el grado de avance en sus compromisos, en la profundidad de la cooperación interna y externa que éstos desarrollan, en la extensión de inteligencia colectiva respecto a esta materia, en la creación de normas, redes y culturas... siempre desde la consideración de que integrar la perspectiva de género, al igual que adaptar los programas a las nuevas realidades, representa ***un proceso paso a paso, de carácter modular y acumulativo, protagonizado por colectivos de personas que, en el camino, van realizando en paralelo sus propios procesos individuales*** (gestores y gestoras, participantes, actores del entorno..).

Estamos apostando, en esa medida, por una evaluación de tendencias y procesos; aquéllos que se operan en los diferentes núcleos de actores y personas beneficiarias que constituyen el corazón de los programas y proyectos.

En este sentido, el modelo de evaluación que proponemos está caracterizado por:

- En primer lugar, está referido a los **SUJETOS**. No se puede hablar de género como si se tratase de una abstracción despersonalizada. Lo que cuenta es qué *movimientos* realizan los actores de estos programas y qué *"huellas"* se desprenden de ese movimiento.
- En esa medida coloca las **INTERACCIONES** humanas como punto de mira. Porque si los sujetos pasan a ocupar un papel central en la acción y el análisis, entonces nuestro foco de atención pasa a estarlo en las interacciones que se producen entre los sujetos, así como en sus efectos. Y es que la identidad de género no es una esencia que los individuos guardan en su interior (subjetivismo extremo), ni tampoco un atributo externo y objetivo separado de la experiencia (sobredeterminación social). Más bien ha de ser tomada como una relación social que tiene manifestaciones en la conciencia individual, para lo cual es imprescindible introducir las nociones de interacción y proceso dinámico a partir del cual las diferentes categorías de sujetos crean y recrean su subjetividad mediante su constante interacción: *"Crear -e interactuar- para crear"*.
- Por tanto, la evaluación de estos programas sitúa su propósito esencial en ejercer de "registro de **CAMBIOS**"; de lo que se trata es de ir rastreando las señales de las previsible evoluciones (o involuciones) que se produzcan en los actores como producto de una intervención dada: su dirección, intensidad, extensión, sostenibilidad o reversibilidad... Es decir, estamos haciendo referencia a que *sujetos activos, mediante sus interacciones, reinterpretan su cultura a través de dinámicas subjetivas, recorriendo para ello un camino*.
- Camino significa **PROCESO**, esto quiere decir que hay diferentes puntos de partida, recorridos y distintos puntos de llegada, que es lo que nos corresponde intentar parametrizar. Y sabemos que, si nos ceñimos al comportamiento de sujetos individuales y sociales (hombres, mujeres,

organizaciones...), este proceso o evolución suele manifestarse PRIMERO EN LA CONCIENCIA (creer) Y DESPUÉS EN LOS ACTOS (crear).

- Por ello, como se ha señalado, un cambio que afecta a las personas siempre tiene DOS **DIMENSIONES INTERRELACIONADAS: SUBJETIVA** (creencias, actitudes) y **OBJETIVA** (actos, hechos).

Los procesos de cambio producto de interacciones, y muy especialmente en el campo del género, cuentan también con otra característica: **LA INTERRELACIÓN ENTRE LO INDIVIDUAL Y LO COLECTIVO**. Hay siempre una dimensión personal y otra sociocultural en estos procesos y ambas se inciden mutuamente.

Y por tanto, y según hemos ido manteniendo, si nos ajustamos ahora específicamente a los PROGRAMAS CON IMPACTO DE GÉNERO, constataremos que en su realización se retroalimentan activamente tres tipos de elementos, que podríamos representar en un triángulo: **las personas participantes** (con toda su carga de realidad objetiva e identidad subjetiva), **su entorno** (el *material*, que comprende la realidad socioeconómica dinámica y cambiante y el sistema reproductivo (igualmente dinámico y cambiante), pero también el *cultural*: familia, comunidad) y finalmente **el proyecto como tal** (sus atributos a nivel de finalidades, contenidos, planificación... y su propio entorno específico) que es el eje sobre el cual construir el análisis. Porque sabemos que un programa a su vez se lleva a cabo dentro de un *entorno institucional* determinado, con unas prácticas y culturas que llegan a ser determinantes en su gestación y evolución. Y así, del mismo modo que no puede analizarse la realidad de las personas beneficiarias fuera de un contexto, tampoco puede hacerse abstracción de la incidencia mutua entre el programa y su propio entorno.

- En cuanto al 'para qué' de la evaluación, la perspectiva que propugnamos intenta apostar por desarrollar un sistema que permita disponer de "**conocimientos para la reflexión y para la acción**" en torno a: los efectos, las causas, los procesos subyacentes, la comparación, la acumulación y la visibilización de las actuaciones relacionadas con género y las políticas correspondientes. Dichos conocimientos habrán de servirnos, a la vez, de "**OBSERVATORIO**" (indagar qué es lo que pasa y por qué sucede) y de "**BRÚJULA**" (cómo hacer camino para obtener mejores resultados, máxime teniendo en cuenta las incertidumbres y turbulencias del contexto sociolaboral de hoy).

Ello implica que el sistema habrá de responder a un tipo de evaluación **SUMATIVA Y FORMATIVA**, que posea indicadores diferenciados en función de los objetivos concretos de cada tipo de proyecto o actuación. Siempre, como hemos señalado, enfocando la mirada en los SUJETOS, las INTERACCIONES humanas (colectivas e individuales) y en los CAMBIOS registrados, tanto desde el punto de vista subjetivo (creencias, actitudes..) como objetivo (actos y hechos).

Definiendo así dos grandes "focos" en los que concentrar la mirada evaluativa, que parten de la base de que nuestra referencia básica de

análisis la constituye el vector “género y programas de empleo”. Estos dos focos son:

A) LAS PERSONAS PARTICIPANTES. Efectos de los programas en su realidad sociolaboral, contemplando tanto la nueva situación que caracteriza el *mercado de trabajo* de hoy como los condicionantes de género que están incidiendo en las diferentes oportunidades de empleo de *las personas* en función de cuál sea su sexo y, por otra parte;

b) EL PROGRAMA COMO TAL, incidencia de los programas en la incorporación de una mirada de género “estructural” dentro de las organizaciones. Lo cual nos obliga, si bien manteniendo siempre el *núcleo del análisis* en las *personas* que participan y en los *programas* que pretenden influir en un cambio positivo de su realidad, a incorporar en la evaluación una mirada complementaria sobre los *entornos* donde “se cuecen”, los elementos que condicionan el margen de maniobra del que ambos (participantes y programas) dispondrán a la hora de producir uno u otro resultado.

En definitiva, se trata de un sistema que habrá de tener en cuenta cuatro dimensiones interrelacionadas:

- **Las personas participantes y sus perfiles objetivos y subjetivos:** cuáles son y cómo evolucionan.
- **Su entorno material y cultural:** cuáles son sus condicionantes de partida, ya sean positivos o negativos.
- **Las características concretas de dicho programa o actuación:** qué atributos y dinámicas tiene la intervención aplicada en lo que respecta a sus contenidos, actores, estrategias, conocimientos incorporados de la realidad laboral y la realidad de las mujeres...
- **El entorno institucional u organizacional** en el que se desarrolla la actuación: cuáles son los condicionantes de partida del programa, cómo se retroalimentan entre sí entorno y programa a la hora de producir un resultado, ya sea cara a la realidad de los y las participantes o bien sea cara a la integración de género dentro del sistema.

Consideramos que, sólo desde esta perspectiva integradora, podremos comprometernos verdaderamente con todo lo que representa la evaluación, porque evaluar significa comprometerse, atreverse a saber los qués, porqués y cómo para, luego, hacer lo más importante: aprender a hacer las cosas mejor y avanzar con paso firme en nuestro camino, el camino de la igualdad.

Y, para ello, nos queda todavía un gran reto, que es el de **‘fortalecer las evaluaciones’**, tanto a nivel metodológico como de la socialización de sus resultados. *Generar instrumentos para la recogida automatizada y el tratamiento de la información, proponer indicadores comunes y priorizarlos, formar a los actores en nuevos abordajes de la evaluación con perspectiva de género, realizar aplicaciones con carácter piloto, crear comunidades de evaluadores y evaluadoras que propicien la existencia de una masa crítica suficiente, visibilizar y compartir resultados...es decir, convertir de verdad la evaluación en un proceso humano*

concebido para ayudarnos activamente a construir los cambios es, en suma, el gran salto que tenemos que animarnos a dar, desde las altas instancias que gobiernan los bosques (las políticas) y desde el humilde, pero clave papel de quien actúa como jardinero y jardinera de cada árbol (los proyectos).

Estamos haciendo camino. Junto a cada vez más personas y organizaciones que se han ido convenciendo de que la igualdad es, por encima de todo, una condición básica y general de unas políticas de empleo eficientes y útiles, no sólo para las mujeres, sino para el avance del conjunto de la sociedad.