

## **Procesos de partenariado y cooperación institucional en el contexto de la Unión Europea: la evaluación del Programa de la Iniciativa Comunitaria EQUAL en España**

**Angel Rivero Recuenco<sup>1</sup>**

### **I. Breve introducción al Programa de la Iniciativa Comunitaria EQUAL**

EQUAL es la denominación de una Iniciativa Comunitaria cofinanciada por el Fondo Social Europeo y promovida por la Comisión Europea en el ámbito de la Unión, desde el año 2000 (y actualmente todavía en fase de ejecución).

El objetivo general de EQUAL es desarrollar nuevos métodos de lucha contra la discriminación en el mercado laboral, para su transferencia a las políticas generales, y todo ello fruto del trabajo en cooperación.

En línea con lo anterior, EQUAL posee tres notas distintivas:

1. Su orientación a la innovación: se trata de experimentar formas efectivas e innovadoras de actuar en materia de lucha contra la discriminación y la desigualdad laboral.
2. Su orientación hacia la transferencia de los métodos experimentados a las políticas generales de empleo: EQUAL constituye en este sentido una vía para la renovación de las políticas activas de mercado de trabajo.
3. Su método de gestión basado en la cooperación entre agentes clave que actúan contra los problemas de discriminación y desigualdad laboral en un determinado contexto sectorial o territorial.

Lo anterior define la especificidad organizativa de EQUAL: los proyectos deben ejecutarse por una asociación (sectorial o geográfica) de agentes públicos y privados. Dichas asociaciones se denominan Agrupaciones de Desarrollo (en adelante AD).

En España, durante la 1ª convocatoria de la IC EQUAL (2000-2005), se ejecutaron 159 proyectos, distribuidos en 5 ejes prioritarios. Estos 159 proyectos constituyeron las unidades de análisis de la evaluación intermedia del Programa, cuyas conclusiones se exponen en la presente ponencia.

Los ejes prioritarios de EQUAL definen objetivos específicos o ámbitos temáticos de intervención. Se trata de los siguientes:

1. Mejorar la capacidad de inserción profesional.
2. Fomentar el espíritu de empresa.
3. Adaptabilidad de los trabajadores.
4. Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

---

<sup>1</sup> DNI: 808467-V. Director de Proyectos, GPI Consultores  
C/Ríos Rosas, 47; Oficina 2B - 28003-MADRID. Teléfono: 91- 533 17 37; 533 76 30  
[arivero@gpiconsultores.com](mailto:arivero@gpiconsultores.com)

## 5. Solicitantes de asilo.

EQUAL incorpora, a su vez, una serie de Principios Básicos, algunos de los cuales definen la especificidad de esta Iniciativa Comunitaria frente a otros programas cofinanciados por el FSE. Se trata de los siguientes:

1. Complementariedad.
2. Innovación.
3. Transferencia a políticas generales.
4. Capacitación (traducción que se dio en España al término anglosajón *empowerment*) y cooperación institucional.
5. Cooperación transnacional.
6. Enfoque integrado.
7. Concentración.
8. Igualdad de oportunidades.

El proceso de ejecución de los proyectos EQUAL se estructura *grosso modo* a partir de tres grandes fases denominadas Acciones:

1. Acción 1: relativa a la constitución y organización de las Agrupaciones de Desarrollo, así como a la preparación para la puesta en marcha de los programas de actuación de los proyectos.
2. Acción 2: relativa a la ejecución de los programas de actuación (elaboración de productos, prestación de servicios a las poblaciones beneficiarias, realización de actuaciones de acompañamiento...)
3. Acción 3: relativa a la validación, difusión y transferencia de las buenas prácticas generadas por los proyectos.

## II. La evaluación intermedia de la IC EQUAL: Metodología y condicionantes

### 1. Enfoque metodológico de la evaluación

El planteamiento de los trabajos de evaluación partió, desde un primer momento, de una serie de conceptos que, de manera ya clásica, constituyen los criterios básicos de cualquier ejercicio evaluativo (eficacia, eficiencia, pertinencia, análisis de procesos de aplicación, etc.).

No obstante, la especificidad del objeto de estudio (los principios del PIC EQUAL, el modelo de cooperación institucional basado en las AD, etc.) y el horizonte temporal de la evaluación determinaron la necesidad de enfatizar el análisis de alguno de los criterios mencionados en detrimento de otros.

En este sentido, dado el momento de la evaluación (que se desarrolló a lo largo del año 2003, cuando la mayor parte de las AD se encontraban realmente en fase de consolidación), puede decirse que el ejercicio evaluativo se planteó en buena medida como una evaluación de los procesos de planificación, coordinación, implementación y proyección de las actuaciones.

La recogida y el análisis de datos se planteó a partir de una aproximación *multimétodo* al objeto de estudio: es decir, por medio del desarrollo de una estrategia de *triangulación*.

La estrategia consistió en la aplicación combinada o integrada de varios procedimientos de investigación, con el fin de observar, medir – cuando ello fue posible - y analizar el objeto a partir de diferentes métodos, técnicas e instrumentos.

Las estrategias aplicadas fueron las siguientes:

- Análisis de fuentes documentales y estadísticas (expedientes y, sobre todo, memorias técnicas, así como planes de trabajo, además del Módulo de seguimiento de EQUAL y otras bases de datos, etc.): procedimiento fundamental para el estudio de los procesos, los efectos previstos o la realización (y, en general, en la preparación de la evaluación en su conjunto).
- Estudio de casos: análisis intensivo de una muestra cualitativa de 21 proyectos, con el fin de estudiar en profundidad los diferentes aspectos clave de la evaluación y los distintos factores de incidencia en la estrategia de intervención.
- Encuesta censal: encuesta sobre la totalidad de los proyectos, con el fin de dar validez estadística a las conclusiones de los estudios de caso.
- Trabajo de campo cualitativo en la Unidad Administradora del FSE en España.

En consecuencia, en la evaluación intermedia del PIC EQUAL se llevó a cabo una articulación de métodos cualitativos y cuantitativos. Sin embargo, la perspectiva dominante en el estudio ha sido la perspectiva cualitativa: en primer término, los procesos se prestan más difícilmente a la cuantificación, dado su carácter eminentemente dinámico (en esto los procesos difieren de los resultados, que se concretan de forma más o menos directa en hechos fácilmente objetivables y medibles).

Sólo después de una descripción cualitativa de los procesos es posible una operacionalización válida de los aspectos cualitativamente evidenciados (una definición operativa de lo que se quiere medir); operacionalización a partir de la cual puede procederse a la cuantificación.

Buena parte de los esfuerzos de la evaluación se concentraron, por tanto, en obtener una descripción detallada de los procesos de puesta en marcha de la IC. Descripción que sirvió de base para una modelización de las Agrupaciones de Desarrollo y del tipo de procesos de cooperación institucional llevados a cabo en su seno: la amplia casuística identificada se redujo a un repertorio limitado de formas de aplicación de la estrategia de cooperación (en concreto, cuatro modelos de AD), de las que deducir implicaciones relativas al cumplimiento de los objetivos de EQUAL y, finalmente, condiciones y factores de optimalidad.

Los datos y las conclusiones referidas a los modelos elaborados fueron discutidos en el seno del grupo de consultores *senior* del equipo de evaluación involucrados en los estudios de caso, con el fin de alcanzar un consenso científico acerca de los análisis e interpretaciones efectuados (aplicación de un procedimiento de *triangulación de investigadores* que permitió cierto nivel de objetividad en las apreciaciones).

Los estudios de caso constituyeron, por lo tanto, la herramienta metodológica fundamental en este proceso. Su aplicación en el marco de la evaluación intermedia del PIC EQUAL constituye una suerte de innovación metodológica, al menos en lo que concierne al ámbito de la evaluación de formas de intervención cofinanciadas por el FSE en España. En el apartado siguiente se detallan sus características técnicas.

## **2. El estudio de casos en la evaluación de la IC EQUAL**

Se seleccionaron 21 estudios de caso considerando diferentes variables, como el área temática, la composición de la AD, el alcance geográfico del proyecto o su tipo de hábitat.

Los estudios de caso consistieron en la aplicación integrada de varios procedimientos de investigación, con el fin de efectuar análisis de cierta intensidad y profundidad acerca de los procesos de cooperación institucional desarrollados en los proyectos seleccionados, los resultados obtenidos por ellos y el cumplimiento de los principios básicos de EQUAL. En consecuencia, se llevaron a cabo estudios detallados de cada proyecto y de los factores internos y externos que incidieron en el desarrollo de los mismos.

El desarrollo de los estudios de caso respondió *grosso modo* a la siguiente secuencia o itinerario de investigación – más o menos adaptable a las circunstancias particulares de cada AD y el proyecto objeto de análisis:

1. Análisis documental preliminar (sobre la base de la memoria técnica, el Acuerdo de Constitución de la AD y su Acuerdo de Cooperación Transnacional).
2. Toma de contacto con el órgano directivo de la AD: explicación detallada del proceso, solicitud de acceso a fuentes de información, concertación de entrevistas.
3. Análisis de fuentes internas a la AD.
4. Trabajo de campo cualitativo.
5. En los casos en que procedió, encuesta a beneficiarios últimos del proyecto.

## **3. Condicionantes de la evaluación**

Los *condicionantes* que incidieron en el desarrollo de los trabajos de evaluación fueron de distinta naturaleza. Nos centraremos en los condicionantes relativos al periodo cubierto por la evaluación

El ámbito temporal de la evaluación coincidió en el tiempo con la puesta en marcha de unas actuaciones que, en su mayor parte, se encontraban en proceso de ejecución, y por tanto lejos todavía de generar efectos apreciables (al menos en lo que respecta a la categoría de *efectos sobre las personas*, puesto que sí se identifican *efectos institucionales*).

En definitiva, lo que la evaluación enfocó fue, ante todo, el desarrollo de los procesos de formulación, coordinación y puesta en marcha de los proyectos. Una puesta en marcha, como veremos, particularmente complicada: la toma de datos se refirió, sobre todo, a un momento en el que los actores de las AD se encontraban aún en el tramo inicial de lo que podríamos denominar su “curva de aprendizaje” del trabajo en cooperación institucional.

Esta circunstancia pudo introducir también un sesgo, por cuanto lo que la evaluación reconstruyó fue la imagen (parcial) de un segmento muy particular del proceso. Entendemos que sería poco prudente considerar estas circunstancias de la puesta en marcha como el proceso normal de los proyectos EQUAL: probablemente, en el ejercicio de actualización de la evaluación (actualmente en curso), superadas las dificultades iniciales e incorporados ciertos aprendizajes, la imagen será distinta.

## **III. Resultados de la evaluación intermedia de la IC EQUAL**

## **1. Sobre los procesos de puesta en marcha de los proyectos: la aplicación de la estrategia de intervención y su incidencia en el cumplimiento de los objetivos de EQUAL**

La evaluación de los procesos partió de una premisa:

Los procedimientos de coordinación, distribución de información, toma de decisiones y relación con los beneficiarios últimos constituyen un medio para lograr los objetivos de la IC EQUAL. Los procesos han de ser funcionales con respecto a dicho logro, contribuyendo por tanto a:

1. Fomentar la cooperación entre entidades públicas y privadas que trabajan en el mismo territorio o sector, con las mismas poblaciones y ante las mismas problemáticas, mediante la creación de redes participativas.
2. Generar buenas prácticas y dar lugar a innovaciones para su transferencia a las políticas generales.

Con esta premisa, la cuestión clave de la evaluación fue la siguiente: ¿Qué apreciaciones merecen los procesos de puesta en marcha llevados a cabo, considerando los mencionados objetivos de cooperación institucional, innovación y transferencia?

### **La aplicación de la estrategia**

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

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

*Capacidad representativa y cumplimiento del principio de capacitación y cooperación institucional*

La capacidad representativa de las AD fue alta, al menos formalmente: en el objetivo de cumplir el principio de capacitación, se trató de incorporar a la AD a un amplio espectro de agentes clave, dependencias de la Administración Estatal, Regional y Local, entidades representantes de las poblaciones objetivo y entidades o expertos que garantizaran el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

En aquellas AD en las que la capacidad representativa fue más baja, lo ha sido fundamentalmente por ausencias en la representación de los beneficiarios últimos de los proyectos (algo que afectó aproximadamente a un 20% de los casos).

Ciertamente, la representatividad fue mayor desde un punto de vista formal – en lo recogido durante la constitución de la agrupación - que en la aplicación real de los mecanismos de organización y toma de decisiones: sobre el papel, la capacidad representativa de la mayor parte de las AD era inobjetable.

Sin embargo, el cumplimiento práctico del principio de capacitación se vio altamente condicionado

por factores tales como el diferente peso institucional de las entidades (siempre mayor en las entidades públicas, sobre todo las de carácter regional), su mayor capacidad financiera y de gestión o el poder – formal o informal - de sus equipos técnicos (sus tecnoestructuras).

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

*La cooperación en proceso. Capacidades de coordinación y gestión de la puesta en marcha: tensiones entre la verticalidad y horizontalidad*

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

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

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

Con todo, el predominio de la verticalidad en los estilos de coordinación de las AD encerraba un riesgo, que fue justamente el deterioro de la coordinación y la comunicación horizontales: esta debilidad pudo afectar – y afectó de hecho- a la sincronía en los ritmos de trabajo de organizaciones que debían trabajar en paralelo.

La consecuencia de todo ello fue la generación de una dinámica de fragmentación de los proyectos en subproyectos o en líneas de actuación ejecutadas de forma inconexa por diferentes entidades: en estas circunstancias se debilitaba la eficacia operativa de los proyectos y su integración como un todo coherente.

*Cooperación y modelos de Agrupación de Desarrollo*

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

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

En la identificación de estos modelos, consideramos y combinamos fundamentalmente dos variables:

1. La existencia previa de un núcleo de entidades, con experiencia de trabajo en cooperación: ¿existían o no entre las entidades antecedentes de trabajo en cooperación?
2. El tipo de relaciones de trabajo adoptadas en el interior de la AD, según sean jerárquicas o participativas: ¿eran relaciones fuertemente jerarquizadas u orientadas a la participación más o menos igualitaria?

La consideración de estas variables nos permitió definir cuatro modelos de AD:

En las AD que partían de una agrupación o experiencia de cooperación previa, se dieron dos tipos (que denominamos *modelos de núcleo*),

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

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

3. AD constituidas a partir del impulso de un promotor o grupo de promotores sin existencia asociativa previa (no había una experiencia previa de trabajo en cooperación entre ellos), en las que prevalece marcadamente el protagonismo del promotor o grupo promotor (que mantiene la posición de “socio dominante”): *Modelo de coalición de orientación jerárquica*.
4. AD sin existencia asociativa previa, pero caracterizadas por una orientación a la participación igualitaria (el liderazgo del promotor o grupo promotor no es tan marcado): *Modelo de coalición orientada a la participación*.

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

La cooperación se favorece (alcanza su óptimo, por decirlo así) en el modelo de núcleo abierto o integrador, en las redes pre-existentes constituidas a partir de una experiencia de trabajo previo en común: cuando esta red se constituye en un núcleo impulsor de carácter abierto a las aportaciones de otros socios, la aplicación de la estrategia tiende hacia la optimalidad (predomina la puesta en común de recursos y el intercambio, el liderazgo es de tipo *transformacional*, etc.).

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

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

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

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

1. En principio, la mayor parte de las AD (al menos la mitad de los casos estudiados) se concentraron en un modelo de coalición orientada a la jerarquía. Esta apreciación es muy comprensible, sobre todo si se considera que no fueron predominantes las agrupaciones que partían realmente de una experiencia previa de trabajo en cooperación (no constituían verdaderas redes de trabajo o asociaciones preexistentes), por tanto su nivel de integración de partida era menor: es por eso que las denominamos de *coaliciones*.
2. Por otro lado, la puesta en marcha de proyectos con cierto grado de complejidad exigía un refuerzo del liderazgo de las entidades promotoras de carácter público, de cara a asegurar el impulso inicial: de ahí la orientación predominante a la jerarquía.

Los modelos de AD de núcleo previo (sea abierto o cerrado) mostraron una menor presencia (aproximadamente un tercio de los casos), aunque fueron muy relevantes desde un punto de vista cualitativo, dadas las derivas que presentaban hacia la optimalidad (modelo de núcleo abierto) o hacia la distorsión de la estrategia de intervención (modelo de núcleo cerrado).

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

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

### *Barreras al desarrollo de la cooperación y dificultades de puesta en marcha*

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

El desconocimiento o la deficiente valoración de estas barreras dio lugar a una subestimación del tiempo necesario para desarrollar la estrategia y poner en marcha las diferentes acciones. Ello contribuyó de modo evidente al retraso de la ejecución de los proyectos (así como a una cierta superposición de las diferentes fases de EQUAL –las denominadas acciones 1, 2 y 3- en la práctica).

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

Las dificultades para coordinar horizontalmente las AD y, en definitiva, para poner en marcha los proyectos se reflejaron en el desarrollo de acción 1: el reconocimiento de su necesidad fue una apreciación muy generalizada en las agrupaciones, pero se reconoció menos su efectividad para cumplir realmente con sus objetivos en el tiempo asignado.

De hecho, la evidencia apuntó hacia la proyección en el ámbito de acción 2 de cuestiones que debieran haberse resuelto en acción 1: consolidación de procedimientos, equipos de trabajo, ajuste de programas, etc. En este sentido, cabe señalar que la maduración de los procesos de organización para la puesta en marcha consumió buena parte de la acción 2: el trabajo en red se ha revelado complejo, no fue fácil poner en común a socios con criterios de trabajo distintos, etc.

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

### **El proceso de obtención de buenas prácticas y la generación de innovaciones**

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

1. La interpretación dada por los actores al principio de innovación, lo que, como se verá, abrió un campo amplísimo de posibilidades interpretativas y, en consecuencia, de formas concretas (acertadas o erróneas) de afrontar el problema de la innovación.
2. Las dificultades de coordinación y su incidencia en la retroalimentación del proceso de ejecución: para experimentar hay que recoger información sobre las experiencias en curso, así como procesar y compartir dicha información con el objetivo de llegar a conclusiones sobre la validez de las prácticas desarrolladas. (La condición básica para que una AD sea capaz de generar buenas prácticas e innovar es que se trate de una organización que aprende, una organización reflexiva, inteligente.)

Es evidente que en las AD donde se produjo una dinámica de fragmentación el proceso de

generación de innovación se dificultó notablemente: la falta de implicación de los actores o la desinformación de los técnicos de base (aquellos que mantienen el contacto con los beneficiarios últimos) sobre los objetivos y principios del proyecto incidieron, obviamente de forma negativa, en el logro de innovaciones.

### **Los procesos de transferencia**

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

Durante el periodo objeto de evaluación, los proyectos estuvieron concentrados en la puesta en marcha, y la transferencia constituyó más bien un problema de segundo orden, no una prioridad real. Es evidente que la transferencia requiere, en primer término, que haya algo que transferir; y durante el periodo de evaluación ese “algo” se encontraba todavía en “proceso de producción”.

Parece asimismo evidente que las dificultades de coordinación y de integración de las AD incidieron sobre el alcance y el grado de elaboración de las estrategias de transferencia desplegadas.

### **Síntesis de tendencias**

En definitiva, la imagen que la evaluación ofreció de la aplicación de la estrategia de intervención fue la de un proceso dinámico: EQUAL constituye una realidad compleja, con múltiples matices, pautas de desarrollo y líneas de evolución. La efectividad del proceso con respecto a los objetivos de la IC mostró variaciones, distintos modelos de funcionamiento en cooperación, cada uno de ellos con una tendencia bien a la optimalidad, bien al “estrangulamiento” de la estrategia (por corporativismo, tecnocratismo o fragmentación).

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

En menor grado, puede darse una tendencia positiva hacia el óptimo en algunas AD formadas mayoritariamente por asociaciones de base (Entidades No Lucrativas), menos integradas, pero que adoptaron una orientación progresiva hacia la participación simétrica y el intercambio de recursos e información (modelo de coalición orientada a la participación).

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

También presentaban una deriva crítica las AD que persistían en el mantenimiento de una orientación jerárquica: AD en las que prevaleció el condicionamiento ejercido por el protagonismo de la entidad promotora (casi siempre pública) (modelo de coalición orientada a la jerarquía: el punto de partida más extendido en las fases de puesta en marcha). En estos casos el cumplimiento de los objetivos de la IC se encuentra amenazado por una posible evolución hacia la fragmentación, el corporativismo (refuerzo del protagonismo del núcleo dominante) o el tecnocratismo (concentración del liderazgo y la capacidad de decisión en el aparato técnico de la agrupación o sus consultores externos).

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

## **2. En relación con los efectos**

Como decíamos, el momento en que se desarrolló la evaluación no fue el más adecuado para la apreciación de efectos, especialmente de efectos sobre las personas – como pueden ser las transformaciones en la empleabilidad de los beneficiarios suscitadas por los proyectos EQUAL.

La complejidad del modelo de gestión de la IC dio lugar a un retraso en la puesta en marcha, que se ha traducido en bajos niveles de realización durante el periodo de evaluación. En definitiva, en el caso de EQUAL, el marco de una primera evaluación intermedia no era el mejor para proporcionar la perspectiva temporal necesaria para identificar y cuantificar efectos en el sentido anteriormente aludido.

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

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

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

- Incorporación transversal del enfoque de género en el ciclo de gestión de los proyectos.

Obviamente la distribución de estos efectos no fue uniforme en las AD. Algunos – como la transferencia interna de enfoques, métodos e instrumentos o la aplicación de NTIC en el ciclo de gestión- se dieron de forma muy generalizada. Sin embargo, fue en las AD que respondían a un modelo de núcleo abierto donde se identificaron los efectos institucionales más significativos, donde, como ya hemos señalado, se incrementaron aun más las capacidades de cooperación y de organización del ciclo de gestión de los proyectos.

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

Los datos de encuesta, por su parte, se mostraron coherentes con las apreciaciones obtenidas en los estudios de caso (aunque con una posible tendencia a la sobrestimación de los efectos, explicable por el sesgo de implicación que inevitablemente conllevan estas encuestas):

- La mayor parte de las AD (casi un 94% de las organizaciones encuestadas) reconoce que el proceso está dando lugar a la consolidación de nuevas estructuras para la gestión de las actuaciones en materia de lucha contra las desigualdades en el mercado de trabajo.
- Más de la mitad considera que tales estructuras consisten en partenariados locales (de configuración mixta) (63% de las AD encuestadas) y en centros territoriales de prestación de servicios (54%).

(De estos datos se deduce la importancia que el territorio - lo local, en definitiva- posee, como marco para la generación de efectos institucionales derivados de la aplicación de la estrategia de intervención: la apreciación de efectos relativos a la consolidación de redes de cooperación a escala regional es significativamente menor.)

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

Hay que señalar que era en el momento en que los datos de evaluación fueron recogidos cuando estos efectos empezaban a hacerse visibles. Estuvieron muy presentes en el discurso de los actores implicados en los proyectos, aunque para el evaluador eran sean más evidentes las complicaciones de la gestión y los bajos niveles de realización logrados.

En cualquier caso, no cabe duda que la evaluación recogió, sobre todo, información relativa al momento en que el esfuerzo de puesta en marcha era más intenso y la pendiente de la curva de aprendizaje más inclinada para las entidades participantes. Fue a partir de ese momento cuando los efectos iban a comenzar a apreciarse de forma más notable.

### **3. La interpretación y el cumplimiento de los principios clave de la IC EQUAL**

El análisis efectuado mostró que, en general, el cumplimiento de cualquier principio clave de la IC

EQUAL dependía de los siguientes factores:

1. La actitud de los actores participantes con respecto al principio.
2. La interpretación que los actores hacen del mismo.
3. La capacidad de gestión de la AD.

### **La actitud de los actores**

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

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

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

En este sentido, la IC pudo concebirse como una fuente de financiación a la que se optaba colectivamente, pero que luego cada entidad “gastaba” por separado. Tal y como señaló expresivamente uno de los representantes de AD entrevistados, *“el centro de interés del EQUAL de algunas entidades a veces parece ser más conseguir financiación que el logro de los objetivos de la iniciativa.”*

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

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

### **La interpretación de los principios**

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

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

En la evaluación, se trató de identificar el abanico de interpretaciones dadas a los principios, considerando que éstas constituyeron un dato básico para analizar su cumplimiento.

### **Capacidad de gestión**

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

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

En sentido inverso, una aplicación óptima de la estrategia de cooperación establece las bases para responder a las exigencias de los postulados EQUAL. En definitiva, el cumplimiento de los principios fue, en buena medida, una función derivada del proceso de gestión del proyecto. (Al final, las capacidades para cumplir con los principios se circunscriben a un número limitado de AD.)

Veamos, para terminar los resultados de la evaluación en lo que concierne al cumplimiento en las AD de los tres principios básicos de EQUAL más relevantes con respecto al contenido de la presente ponencia: *capacitación y cooperación institucional, innovación y transferencia a las políticas generales*.

### **El cumplimiento del Principio de Capacitación y cooperación institucional**

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

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

Es evidente, como ya hemos señalado, que existe una cierta tensión entre las exigencias de la puesta en marcha de los proyectos y el cumplimiento del principio de capacitación: entre la eficacia

operativa y una co-participación que pudiera entorpecer la toma de decisiones. Tal vez por ello, las asimetrías descritas fueron asumidas sin demasiado conflicto (al menos en el nivel manifiesto) por la mayor parte de las entidades: se asumió, por ejemplo, que el voto debe ser proporcional a la aportación financiera y, en definitiva, se aceptó en la práctica la concentración de poder ejecutivo en las entidades públicas promotoras.

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

De nuevo, fue en un reducido grupo de entidades donde el principio de capacitación encontró una respuesta adecuada: en primer lugar en aquellas entidades con hábitos de trabajo cooperativo y que dieron lugar a lo que denominamos modelo de núcleo abierto; también, aunque de forma más incierta, en las AD de tipo coalición que se orientaron hacia la participación. En el resto (la mayoría), es indudable que la exigencia del cumplimiento de este principio aumentará la sensibilidad en las entidades hacia la cooperación y la participación igualitaria, pero con los datos recabados en la evaluación no puede afirmarse que la realidad se ajustase a la idealidad del principio.

### **El principio de innovación**

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

En este sentido fue frecuente la identificación del componente de innovación del proyecto con el propio modelo de cooperación que supone EQUAL: para muchos actores entrevistados (socios o técnicos) el punto de partida de la IC, su requisito de entrada fundamental, se convirtió en la manifestación más significativa de innovación aportada por el proyecto. La novedad que para los actores supuso la Agrupación de Desarrollo se consideró innovación (que dejó de concebirse como el producto a generar por la AD: el instrumento se convirtió en fin).

Otra interpretación frecuente (y no siempre correcta) es la que identificaba innovación con incorporación de NTIC en las organizaciones, sin que tal incorporación implicase necesariamente el logro de nuevas formas de prestar servicios o de gestionar la relación con las poblaciones objetivo: el fortalecimiento tecnológico de las entidades se interpretó sin más como una solución metodológica para la lucha contra las discriminaciones en el mercado de trabajo.

En general, los niveles de realización logrados no permitieron identificar innovaciones completamente cristalizadas, aunque se identificaron tendencias. La mayor parte de las innovaciones vislumbradas fueron innovaciones de proceso y de carácter exógeno (transferidas desde otros contextos): nuevos métodos y modos de organizar la intervención sociolaboral, que adoptaron frecuentemente la forma de nuevos perfiles profesionales orientados a la lucha contra la

discriminación. Menos frecuentes fueron las innovaciones en los objetivos y en los contenidos.

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

Parece evidente que la capacidad para innovar no se encontraba todavía muy desarrollada. La innovación depende de la capacidad de autoanálisis y reflexividad que posea la AD, para ello es fundamental contar con recursos humanos muy cualificados y conscientes de la orientación del proyecto hacia la innovación, así como con una coordinación efectiva que asegure el control del proceso.

El debilitamiento de la coordinación y la tendencia a la fragmentación de los proyectos en líneas de actuación inconexas amenazaron el proceso de generación de innovaciones: la información deja de fluir en el conjunto de la AD y el análisis de las prácticas llevadas a cabo no puede ser sistematizado.

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

### **Transferencia a políticas generales**

De todos los principios, acaso el de transferencia sea el que más se vio afectado por los ritmos de ejecución logrados: sin soluciones innovadoras suficientemente cristalizadas la transferencia pierde su objeto. Lo cierto es que la mayor parte de las AD, una vez resueltas las dificultades de la puesta en marcha, se encontraba en el proceso de producción de estas soluciones. En cualquier caso, ¿cómo plantearon las AD sus estrategias de transferencia?

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

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

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

reflexión sobre la validez de las prácticas desarrolladas por el proyecto.

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

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