

SOSVILLA, S., GARCÍA, C., DAVIA, M.A., MARBAN, V. (2013) El empleo de las personas vulnerables: una inversión social rentable: Evaluación de impacto del Programa Operativo Lucha contra la Discriminación. Estudio de impacto de acciones gestionadas por Caritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano en el Programa Operativo Plurirregional Lucha Contra la Discriminación (años 2006 – 2011).

El Programa Operativo de Lucha Contra la Discriminación es uno de los 22 Programas Operativos del Fondo Social Europeo que viene desarrollándose en España desde el año 2000. Su objetivo es contribuir al desarrollo social y humano promoviendo la inclusión activa, la igualdad de oportunidades, la igualdad de género, la mejora de la educación y la formación de las personas más vulnerables de la sociedad. El programa es gestionado por diez entidades públicas y privadas.

Este estudio es una iniciativa de las entidades no gubernamentales gestoras del programa (Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano) realizada por un equipo de investigadores de tres universidades – Universidad de Alcalá, Universidad de Castilla-La Mancha y Universidad Complutense de Madrid – y dirigida por Gregorio Rodríguez Cabrero, de la Universidad de Alcalá.

Se trata de una evaluación de impacto desde tres perspectivas: 1) impactos económicos (contribución al crecimiento económico en su más amplio sentido: producción, consumo, empleo y retornos fiscales); 2) impactos socio-laborales (contribución a la creación de empleo y a la empleabilidad vía formación ocupacional); 3) impactos institucionales (contribución al fortalecimiento institucional y organizativo, así como a la creación de redes y sinergias con empresas, administraciones públicas y entidades sociales).

El programa objeto de evaluación representa sin duda una experiencia emblemática no sólo en España, sino en el conjunto de la Unión Europea en el uso de los Fondos Estructurales para la inclusión social de los grupos vulnerables. Se trata sin duda de un programa singular, que ha sido destacado por varios organismos como ejemplo de buenas prácticas tanto por su enfoque, como por los grupos de población a los que se dirige (personas discapacitadas, inmigrantes y gitanas) y por el hecho de estar gestionado por entidades sin ánimo de lucro con probada solvencia y capacidad.¹

El estudio ha evaluado el impacto del programa entre 2006 y 2011, ambos inclusive, pensando en la viabilidad y sostenibilidad futura dentro del período de

¹ En el año 2010, las cuatro entidades ya publicaron un informe conjunto "10 años trabajando por la UE por una sociedad inclusiva, en el que se dejaba constancia de que se había atendido a 350.719 personas, se había orientado a otras 307.417, se había formado a 122.626, se habían conseguido 136.298 empleos y se habían creado 737 empresas.

Programación del Fondo Social Europeo 2014-2020. Es interesante constatar que los años cubiertos por la evaluación permiten medir las tendencias y evolución del programa en los años previos a la crisis (o al menos cuando esta no había demostrado los devastadores efectos en el mercado de trabajo) y en los años de la crisis. De este modo, se puede contrastar la idoneidad y capacidad de resistencia del programa en momentos positivos y en momentos adversos.

La evaluación ha sido posible gracias a que cada una de las organizaciones cuenta, entre sus herramientas de trabajo, con bases de datos y fuentes de información objetivables que permiten cierta compatibilidad, de modo que se han podido agregar los datos y hacer un análisis conjunto. A pesar de las dificultades técnicas de este proceso, este es precisamente un elemento crucial en el que inciden las recomendaciones de la investigación, a saber, la necesidad de contar con herramientas de recogida de información que permitan análisis longitudinales y comparados entre el trabajo que desarrollan distintas entidades.

Para realizar la evaluación de impacto económico se ha utilizado el modelo *Hermín-España*, validado por varias universidades y organismos europeos, que mide desde la perspectiva macroeconómica la eficiencia de los gastos sociales. La aplicación de este método permite verificar si un programa es económicamente rentable (si sus retornos económicos son mayores al gasto).

La conclusión desde la perspectiva económica es que el Programa ha sido, en su modesto nivel, un elemento dinamizador de la economía española, contribuyendo al mantenimiento de la actividad productiva, al empleo y al ahorro de recursos públicos. Por lo tanto, el Programa no es un gasto, sino una inversión rentable para la sociedad y el Estado. El modelo de estimación nos dice que durante los años 2006-2011, con un gasto medio anual de 40 millones de euros, se habrían producido los siguientes efectos: a) la producción real se habría incrementado en 340 millones de euros (56 millones anuales), por lo que cada euro invertido aporta un valor económico de 1,38 euros; b) en el conjunto de la economía, el programa habría generado 19.673 empleos, de los cuales 5.167 serían directos y 14.673 empleos serían inducidos; c) las administraciones públicas recuperan anualmente 39 millones de euros en impuestos y cotizaciones sociales, produciendo un ahorro de 9 millones de euros, al sustituir prestaciones asistenciales por puestos de trabajo directos.

Para analizar los impactos socio-laborales, se han utilizado las bases de datos de usuarios de cada una de las entidades en el período; de este modo se ha podido analizar tanto las características de los usuarios (edad, sexo, nivel formativo, experiencia laboral, etc.), como su itinerario de éxito hacia el empleo y algunos factores que lo determinan. La evaluación demuestra que el programa ha aumentado su cobertura, llegando a un mayor número de lugares y de personas a pesar de la crisis. Esto implica un esfuerzo de intervención social notable, demostrando que ante las dificultades de inserción laboral, se ha intensificado la formación ocupacional y creación de capital humano.

Por otra parte, la consecución de empleos por parte del Programa, no ha dejado de crecer a pesar de la crisis. En el año 2007, accedieron al empleo vía intermediación 9.838 personas, mientras que en 2010 lo hicieron un total de 11.334

y en 2011, la cifra aumentó hasta las 11.611 personas. Las tasas de éxito se sitúan en torno al 45% de las personas, para las que se ha intermediado. Es decir, con una demanda de empleo decreciente, el Programa ha sido capaz de seguir facilitando el acceso al mercado laboral a las personas vulnerables y a los grupos más excluidos de la sociedad española. El programa, además de centrarse en los grupos de población más vulnerables, prioriza la atención a personas jóvenes y sigue la perspectiva de género: el 56% de las personas que han logrado un empleo vía intermediación son mujeres.

Uno de los límites de esta evaluación es no contemplar dos valores añadidos importantes: 1) las personas que pueden haber encontrado un empleo por sí mismas después de pasar por el programa; 2) la capacitación y multiplicación de expectativas de empleo que el programa añade en sus destinatarios. La evaluación constata la necesidad de introducir mejoras en los sistemas de recogida de información al objeto de contemplar en el futuro estas y otras variables. También se deja constancia de la necesidad de mejorar la estabilidad en el empleo, caracterizado en gran medida por la temporalidad (entre el 85% y el 90%) y, especialmente, en frenar el crecimiento de la jornada parcial, ya que puede lastrar la salida de la pobreza, de trabajadores contratados en subsectores de baja cualificación.

Para realizar el análisis de impacto institucional, se utilizaron simultáneamente métodos cuantitativos y cualitativos. Con los primeros se midió el alcance y cobertura del programa, su impacto mediático y de producción documental y de herramientas de trabajo. Con los segundos se realizaron entrevistas en profundidad a los *stakeholders*, incluyendo tanto las administraciones públicas (europea, nacional, autonómica y municipal) como las empresas en las que se insertaron las personas beneficiarias, las propias personas atendidas y también las entidades promotoras del programa.

El análisis institucional muestra espacios en los que se han producido avances, especialmente en tres niveles: volumen, alcance e impacto. A nivel de volumen, el PO se ha traducido en un crecimiento y consolidación del número de convenios realizados, la extensión de auditorías internas y externas, la creación de redes de colaboración con empresas y la expansión de cursos de formación interna. En cuanto al alcance, hay que destacar la mayor capacidad de interrelación con las empresas e instituciones, creando relaciones estables y de largo plazo. También cabe resaltar la capacidad de innovación en métodos de trabajos y la adaptación al entorno social, empresarial e institucional. En términos de impacto, las entidades han forjado progresivamente un trabajo conjunto tanto en formación y metodologías, como en acciones de difusión y sensibilización.

Uno de los elementos más relevantes a destacar del impacto institucional es la contribución del programa a una mayor capacitación de la sociedad civil organizada para dar respuestas creíbles, creativas, flexibles y adaptadas, bajo la forma de partenariado con el sector público y la empresa privada. Sin duda alguna, esto supone un fortalecimiento del tejido social, a la vez que las entidades contribuyen a la creación de capital social. La evaluación recomienda para el futuro profundizar

en el partenariado, creando mayores sinergias entre las entidades que desarrollan el programa.

La evaluación hace una serie de recomendaciones orientadas a la mejora del programa en el futuro en distintas direcciones: por una parte, en relación con las propias normativas que aplican a la gestión de estos fondos, que deberían ser más flexibles y tender a la simplificación; por otra parte, la necesidad de conectar las políticas económicas con las políticas sociales. También se recomienda afrontar nuevos retos: profundizar en el trabajo en red y la colaboración mutua; consolidar las relaciones con las empresas y la economía social; ampliar el contenido del itinerario personalizado, con una mayor interrelación entre la educación, la formación ocupacional y el empleo; reforzar la dimensión transnacional y mejorar la operatividad interna a todos los niveles.

Es destacable en cualquier caso el hecho de que las cuatro entidades no sólo hayan tomado la iniciativa de encargar el estudio, sino de que este se haya realizado externamente. No es frecuente que varias ONG tomen en común iniciativas de este tipo o que se sometan a evaluaciones objetivas realizadas de modo independiente por el mundo académico. El estudio supone un avance en las metodologías de evaluación usadas en los programas sociales y de empleo, y su orientación hacia la verificación de los retornos económicos es especialmente oportuna en los momentos en los que se ha de procurar el uso eficiente de los recursos. Además, con esta evaluación las entidades rinden cuentas del uso de sus recursos, haciendo un ejercicio de transparencia al que también no está muy acostumbrado el Tercer Sector.

El extenso estudio está disponible en su totalidad en la web de las cuatro entidades y cuenta también con una versión impresa, en castellano y en inglés, que puede solicitarse a las entidades promotoras.

Alia Chahin
Consultora de Fresno *the right link*
alia.chahin@fresnoconsulting.es
www.fresnoconsulting.es