

Colección



Manual práctico de evaluación
para políticas públicas
en el ámbito de la discapacidad



Colección



NÚMERO: 69

DIRECTOR: Luis Cayo Pérez Bueno

Manual elaborado en el marco del Programa Operativo del FSE de Lucha contra la Discriminación 2007-2013, cofinanciado por el Fondo Social Europeo



PRIMERA EDICIÓN: diciembre, 2015

© DEL TEXTO: Sus autores y Fundación ONCE

© ILUSTRACIÓN DE CUBIERTA: David de la Fuente Coello, 2015

Reservados todos los derechos.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en esta obra incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que Ediciones Cinca se identifique con las mismas.

DISEÑO DE LA COLECCIÓN:

Juan Vidaurre

PRODUCCIÓN EDITORIAL,
COORDINACIÓN TÉCNICA
E IMPRESIÓN:

Grupo Editorial Cinca, S.A.

c/ General Ibáñez Ibero, 5A

28003 Madrid

Tel.: 91 553 22 72.

grupoeditorial@edicionescinca.com

www.edicionescinca.com

DEPÓSITO LEGAL: M-38893-2015

OBRA NO VENAL

Manual práctico de evaluación para políticas públicas en el ámbito de la discapacidad

Jorge Calero Martínez
Xavier Fontcuberta Estrada
Ángela García Martínez



ÍNDICE

Prólogo. <i>Gregorio Rodríguez Cabrero</i> (Universidad de Alcalá)	09
1. Introducción	13
1.1. Objeto y enfoque de este trabajo	13
1.2. Breve iniciación a la evaluación	19
1.3. La matriz de evaluación: criterios, preguntas e indicadores	25
2. Antes de empezar a evaluar	31
2.1. El encargo de evaluación	31
2.2. Estudiar y acotar el objeto de evaluación	41
2.3. Entender la lógica de la intervención	54
3. ¿Cómo diseñar la evaluación?	71
3.1. Construir la matriz de evaluación: elegir el foco y el alcance	71
3.2. Cuándo y cómo introducir la perspectiva de género	82
3.3. Cuándo y cómo introducir la percepción de los actores sociales	95
4. Criterios de evaluación, preguntas e indicadores	111
4.1. El diseño de la política: criterios de pertinencia, coherencia y complementariedad	111
4.2. La ejecución de la política: criterios de eficacia y eficiencia	136
4.3. El impacto de la política: criterios de efectividad y sostenibilidad	158
4.4. La cuestión de la gobernanza: criterios de participación y transparencia	176
5. Obtener y analizar la información	191
5.1. Encontrar, producir y utilizar evidencia	191
5.2. Fuentes, instrumentos y técnicas de análisis de la información	200
5.3. Principales fuentes de información en el ámbito de la discapacidad..	219
6. El informe final y sus resultados	235
6.1. Obtener conclusiones y proponer recomendaciones	235
6.2. El informe final, su difusión y su utilización	244
7. Bibliografía	257
Anexo. Listado de personas entrevistadas	263

PRÓLOGO

Gregorio Rodríguez Cabrero

Universidad de Alcalá

Bajo la dirección del profesor Jorge Calero, el lector tiene en sus manos un Manual de evaluación de políticas públicas en materia de discapacidad, que ha sido promovido por la Fundación ONCE y el CERMI. Se trata de un trabajo muy útil para los directivos sociales, para los profesionales de la evaluación social y, en general, para los que en la jerga inglesa se denomina como “practitioners” o profesionales usuarios de las evaluaciones como herramienta de mejora de la realidad social, en este caso para la mejora del bienestar de las personas con discapacidad.

El trabajo está rigurosamente ordenado y combina con gran equilibrio la estructura lógica de la evaluación en torno a una matriz en la que se combina la teoría fundante, las preguntas obligadas para un evaluador, las tareas a desarrollar por un equipo de evaluación y ejemplos prácticos que iluminan los anteriores pasos.

Tal como lo conciben los autores, el manual es una herramienta que guía la evaluación de las intervenciones sociales en el ámbito de la discapacidad. Intervenciones que pueden realizar el sector público, el sector privado o ambos de manera conjunta. Si bien se trata de una herramienta pragmática, el usuario del manual o herramienta está acompañado de una teoría potente que ilumina el proceso de evaluación dándole sentido y orientación, pues de lo que se trata es de mejorar las condiciones generales de accesibilidad de las personas con discapacidad a la educación, al empleo, a los servicios colectivos y, en general, a los recursos de la sociedad.

Pero además de ofrecer una herramienta versátil, el trabajo contribuye a consolidar una cultura de evaluación que, con sus dificultades, se ha ido abriendo paso a lo largo de los últimos decenios. Las exigencias de evaluación de programas financiados por el Fondo Social Europeo, las propias exigencias de las políticas públicas, la necesidad creciente de transparencia y rendición de cuentas son factores, entre otros, que están detrás de la exigencia de la evaluación que hace años era, sobre todo, de procesos y de resultados o rendimiento y, en los últimos años, se centra cada vez más en los impactos finales (outcomes), en la mejora de la capacidad institucional y de las habilidades de las personas y en la sostenibilidad de los programas y acciones, no solo en su dimensión financiera sino también, y sobre todo, en su capacidad para transformar la realidad a largo plazo, lo que supone hacer de la efectividad de las acciones el eje orientador de las políticas.

Los autores, para elaborar el manual, se han basado tanto en su larga experiencia profesional e investigadora como en la experiencia general, la revisión del acervo evaluativo y en la consulta a una muestra cualitativa de personas expertas.

El manual construye una matriz de evaluación que recorre todo el proceso de evaluación. Dicha matriz (desarrollada en el capítulo 3: ¿Cómo diseñar la evaluación?) se basa en la construcción de criterios de evaluación, formulación de preguntas relevantes y obtención y análisis de la información (capítulos 4 y 5), para concluir con la presentación de resultados y las necesarias recomendaciones al que encarga la evaluación sobre cómo aprovechar la misma para cambiar y mejorar la realidad. El ejemplo de formato de una matriz viene reflejado en la figura 1.2.

En cada ámbito de la evaluación –criterios, preguntas, análisis de la información y presentación de resultados–, nos encontramos con una misma estructura de apoyo a la lectura y análisis de la herramienta que se nos ofrece: una presentación del estado de la cuestión o problemas teóricos, qué preguntas hemos de hacernos que sean relevantes para los objetivos, las tareas que se sugieren al equipo de evaluación y un ejemplo práctico que ilustra el proceso. Referente a este último, el manual utiliza en el caso de las políticas públicas el ejemplo de la “política de empleo con apoyo” que se reguló en 2007. El hecho de que se utilicen los mismos ejemplos a lo largo de la presentación de la herramienta permite al lector no perderse en las fases de la evaluación e ir acumulando riqueza de conocimiento a lo largo de todo el proceso de evaluación.

Dos dimensiones de la herramienta de evaluación que es preciso destacar son: la perspectiva de género, en la medida que en las personas con discapacidad tiene una especial incidencia y, por otra parte, la multiplicidad de actores que participan en las políticas e intervenciones sociales.

Los capítulos 3 (construcción de la matriz de la evaluación), 4 (criterios de evaluación) y 5 (captación y análisis de la información) constituyen el corpus central de la herramienta y, de manera particular, el capítulo 4. En efecto, la evaluación no puede ser totalmente abierta, precisa de un foco o dimensiones a evaluar y de un alcance o intensidad de la misma ya que, como afirman los autores, “no se puede evaluar todo en todos los casos” y al final hay que ser tan pragmáticos como sensibles a la trascendencia social de la evaluación, además de las limitaciones obvias de recursos económicos y humanos que se pueden aplicar en una evaluación determinada.

Toda evaluación tiene que tener una justificación, es decir, ser pertinente y oportuna, debe ser coherente tanto externa como internamente, debe tener una lógica que comprenda el problema a evaluar, los recursos que se van a destinar a un programa, las actividades a evaluar y sus resultados esperados así como el impacto o logro de los objetivos. Y, además, debe ser complementaria con otras intervenciones y programas que pueden iluminar y mejorar el proceso de evaluación.

Los autores, siguiendo en esto la experiencia acumulada en evaluación de políticas, dan una gran importancia a los criterios de eficacia (resultados), eficiencia (logro de objetivos al mínimo coste) y efectividad (impacto de las políticas e intervenciones a largo plazo o de impacto neto), al que se añade el criterio de sostenibilidad, que es de gran relevancia, es decir, si un programa es capaz de provocar no solo el logro de unos impactos sociales inmediatos sino, además, la capacidad para estructurar y transformar la realidad, como antes hemos señalado. Estos criterios se completan con el criterio de una buena y eficaz gobernanza que sea favorable a la participación de los actores sociales y a la transparencia de la política o acción desarrollada.

También es de destacar por su dimensión práctica el capítulo 5 sobre cómo obtener y analizar la información y los indicadores que existen sobre la misma que sean objetivos, precisos, específicos, sensibles, consistentes, claros, disponibles y fiables; completado con el análisis de diferentes fuentes de información y la exposición de diferentes técnicas (cuantitativas) y prácticas (cualitativas) mediante las que en sí mismas o combinadas entre sí se puede abordar el análisis y comprensión de la realidad.

Para finalizar, los autores destacan la importancia que en toda evaluación deben tener las conclusiones y las recomendaciones al gestor público o directivo social con el fin de traducir la evaluación en modos de cambio y mejora. Además, es necesario difundir el informe de evaluación y abrir el debate a los actores interesados e incluso al mundo de la investigación social, no sólo como exigencia de transparencia sino también como vía para mejorar la calidad final del propio informe de evaluación.

Por todo ello hay que agradecer a los autores el esfuerzo realizado para lograr un resultado o producto final en que se combina con pericia el rigor y la claridad. Una herramienta que merece el esfuerzo de su difusión en el mundo de las políticas sociales, no solo para darla a conocer sino para ampliar el campo social del debate sobre la evaluación de políticas sociales. La evaluación de las políticas sociales es central en la actualidad y seguirá ganando espacio en los años venideros tanto por la aplicación de políticas de austeridad, en gran medida ciegas y sin prever sus consecuencias sociales, como por la propia auto-exigencia de rigor analítico por parte del sector social en conocer qué avances logramos en bienestar e integración social de las personas con discapacidad.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Objeto y enfoque de este trabajo

Este trabajo nace de la voluntad de la Fundación ONCE y el CERMI de ofrecer una herramienta que guíe, facilite y promueva la realización de evaluaciones de intervenciones sociales en el ámbito de la discapacidad, poniéndola a disposición de la comunidad de personas, instituciones y organizaciones que se interesan por ellas y están dispuestas a impulsarlas.

Para ello, se ha optado por elaborar un manual cuyo enfoque fuese eminentemente práctico, profundizando en todas y cada una de las etapas que conforman un proceso de evaluación completo, y tanto para el caso de estar evaluando políticas públicas de gran alcance como en el de las intervenciones más limitadas que puedan llevarse a cabo desde el tercer sector. Este planteamiento ha implicado un ejercicio de síntesis y focalización complejo pero riguroso, en el que se ha tratado de seleccionar aquellas recomendaciones que tengan la máxima aplicabilidad y que, al mismo tiempo, recojan las peculiaridades más relevantes y generalizables del ámbito de la discapacidad.

El objetivo principal de este texto se ajusta a las directrices contenidas en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas, ratificada por España el 23 de noviembre de 2007, ya que el establecimiento y difusión de metodologías de evaluación en el ámbito de las intervenciones sociales en discapacidad facilita el cumplimiento de dos de las obligaciones establecidas por la misma:

- La recogida en el artículo 31.1, donde se expone que “los Estados Partes recopilarán información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención”.

- La que aparece en el artículo 4.3, relativa a la participación “en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan”.

Enfoque y metodología utilizada

Durante la ejecución de este trabajo se ha tenido como principal objetivo elaborar un manual de evaluación versátil, que se pueda utilizar en la mayor cantidad posible de situaciones y que contribuya, a su vez, a promover la cultura evaluativa. El esfuerzo se ha concentrado, por tanto, en garantizar que el presente manual cumpla con las siguientes características:

- Resultar sencillo de manejar, de modo que pueda ser utilizado por un amplio espectro de profesionales del ámbito de la discapacidad, aunque no tengan experiencia ni formación específica en evaluación.
- Permitir diseñar y ejecutar evaluaciones estandarizadas, que se enmarquen sin dificultad en la literatura y la práctica internacional sobre evaluación de intervenciones sociales.
- Detectar y abordar los aspectos clave a tener en cuenta en las distintas fases de una evaluación, teniendo en consideración los diferentes tipos que existen tanto de intervenciones como de evaluaciones.
- Aportar una adecuada selección de ejemplos prácticos relativos al ámbito de la discapacidad, de modo que ilustren las orientaciones ofrecidas en cada uno de los apartados del manual.
- Discutir las correspondientes fuentes e instrumentos de recogida de información, así como las técnicas de análisis de datos empleadas actualmente en evaluación, comentado los principales aspectos de su funcionamiento y de sus ventajas e inconvenientes.
- Proponer procesos de evaluación cuyos costes sean razonables para las distintas instituciones y organizaciones que operan en el ámbito de la discapacidad.

Con todo ello en mente, para elaborar el manual se ha procedido a utilizar información de tres fuentes distintas. En primer lugar, la propia experiencia profesional del equipo que ha realizado este trabajo, que combina el conocimiento en el ámbito de las políticas de discapacidad y de aquellas más directamente relacionadas con la igualdad de oportunidades (educación, empleo, etc.), con la formación en teoría y metodología de evaluación y la experiencia en su aplicación.

En segundo lugar, se ha llevado a cabo una revisión exhaustiva y crítica de la literatura existente en el campo de la evaluación de políticas y programas de discapacidad, prestando especial atención tanto a los ejemplos de evaluaciones más relevantes, como a aquellas guías y manuales editados por las principales instituciones (nacionales e internacionales) que dedican recursos a esta actividad.

Por último, se ha realizado una serie de ocho entrevistas en profundidad con personas expertas en diversas áreas relacionadas con la discapacidad, que pudieran aportar información específica sobre los principales ejemplos prácticos que se han utilizado en el manual. El objetivo de dichas entrevistas ha sido, pues, obtener un conocimiento lo suficientemente amplio sobre cada uno de dichos ejemplos, de modo que ello permitiese ilustrar con un suficiente nivel de detalle las distintas consideraciones que emergen en cada una de las fases de un proceso de evaluación.

¿Un manual para quién?

Las personas o instituciones a las que está destinada esta herramienta son todas aquellas que, independientemente de los conocimientos previos que tengan al respecto, deseen llevar a cabo una evaluación de alguno de los diversos tipos de intervención social que se llevan a cabo en el ámbito de la discapacidad: desde las políticas públicas de naturaleza más estratégica, hasta los proyectos de ámbito local y alcance más reducido.

Sin embargo, el hecho de que la forma de evaluar los diversos tipos de intervención que existen pueda diferir sustancialmente (especialmente cuando se pone el énfasis en las cuestiones más prácticas de los procesos de evaluación), ha motivado el que se haya optado por elaborar *dos versiones* del manual, destinadas respectivamente a:

- Las políticas estratégicas llevadas a cabo por las administraciones públicas, en los niveles europeo, estatal, autonómico o municipal.

- Las intervenciones de menor alcance y con vocación más operativa llevadas a cabo desde el tercer sector.

Si bien el contenido específico de cada una de las versiones se ha adaptado a los requerimientos propios para evaluar el respectivo tipo de intervención, por lo demás cualquiera de las dos mantiene todas las características vistas anteriormente y puede ser utilizada de forma independiente, de modo que ambas son herramientas de evaluación autosuficientes. En el mismo sentido, cualquiera de las dos versiones del manual puede ser utilizada tanto para orientar directamente la realización de nuevas evaluaciones, como para informar, apoyar o asesorar en su ejecución. Así, podrían ser empleadas para las siguientes cuestiones:

- Asesoramiento en la elección de enfoques, metodologías y herramientas para llevar a cabo evaluaciones, especialmente cuando sean evaluaciones de políticas públicas llevadas a cabo por la propia Administración.
- Realización de evaluaciones en cualquier momento del ciclo de programación (ex ante, intermedias o *ex post*), especialmente cuando sean evaluaciones de los programas o proyectos que pone en marcha el tercer sector.
- Asesoramiento para la incorporación, en las propias intervenciones, de sistemas de seguimiento y evaluación continua.
- Diseño e implementación de sistemas de indicadores específicos, con el objeto de que puedan ser fácilmente utilizados en evaluación.

Estructura y contenido de este documento

Tras esta introducción, los siguientes dos epígrafes del capítulo abordan los conceptos básicos sobre teoría de evaluación que es imprescindible conocer para llevar a cabo evaluaciones, independientemente del tipo de intervención que se vaya a evaluar o de las características que ésta vaya a tener. A partir del siguiente capítulo, en cambio, cada versión del manual empieza a incorporar las consideraciones específicas de las intervenciones a las que hace referencia: en el caso de la presente versión, las *políticas públicas: planes o programas a nivel estratégico*.

La vocación eminentemente práctica y didáctica de este trabajo se ha plasmado, a su vez, en una disposición del contenido que sigue una estructura cronológica,

abordando “paso a paso” todas y cada una de las fases o etapas que deberían llevarse a cabo cuando se realiza una evaluación, con el objetivo de ofrecer una guía lo más completa y precisa posible sobre todo lo que es necesario hacer para evaluar.

Así, mientras en el capítulo 2 se explican todas aquellas cuestiones que un equipo de evaluación debe considerar antes de empezar a evaluar, de modo que una vez se inicie el proceso éste se desarrolle con fluidez y eficazmente, posteriormente en el capítulo 3 se abordan las etapas centrales de la actividad evaluativa, correspondientes al diseño de la propia evaluación y el establecimiento de cuál va a ser su foco y su alcance. Además, en él también se profundiza en dos de los aspectos más importantes (y habitualmente más complejos) de la evaluación: la introducción de la perspectiva de género de forma transversal, y la incorporación de la percepción de los actores sociales.

El capítulo 4, en cambio, se detiene en la discusión de los tres elementos centrales de la metodología de evaluación propuesta en este trabajo: los criterios, las preguntas de evaluación y los indicadores. A lo largo de todo el capítulo, pues, se describen detalladamente los principales criterios que más se utilizan en evaluación de políticas sociales, proponiéndose preguntas de evaluación e indicadores para cada uno de ellos, y aportándose sugerencias de naturaleza práctica.

Seguidamente, en el capítulo 5 se abordan las consideraciones de tipo metodológico, sobre la obtención de evidencia y la utilización de fuentes e instrumentos de recogida de información, así como de técnicas de análisis de datos, y se dedica un epígrafe específico a la enumeración de algunas de las principales fuentes de información que existen en el ámbito de la discapacidad. Finalmente, el capítulo 6 trata las etapas finales del proceso evaluativo, relativas a la formulación de conclusiones y recomendaciones, la redacción del informe final y su posterior difusión y utilización.

Por otro lado, la utilidad y el sentido práctico del manual se han potenciado también a través del contenido específico de cada uno de los epígrafes. De este modo, el lenguaje del texto apela directamente a un eventual equipo de evaluación que pueda estar leyendo sus páginas, y se alcanza un gran nivel de detalle en la propuesta de qué actividades debe llevar a cabo dicho equipo en cada etapa de la evaluación. Ello queda plasmado al final de cada epígrafe a través de una “lista de tareas” (*checklist*) que se propone al equipo, suficientemente específica para permitir aplicar rápidamente lo que se ha aprendido en ese epígrafe.

El ejemplo práctico

Con el objetivo de dar la máxima utilidad posible a la lista de tareas de cada epígrafe, tras la misma se incluye en todos los casos un apartado específico denominado *ejemplo práctico*. Los respectivos apartados de ejemplo práctico constituyen una parte fundamental de este trabajo, por lo que es necesario dedicar unas líneas a explicar adecuadamente su cometido.

Si bien a lo largo del texto se ha intercalado pequeños ejemplos ilustrativos cuando era necesario, los respectivos apartados de ejemplo práctico están destinados a dar continuidad entre aquello que se explica en epígrafes sucesivos, de modo que se trabaja con el mismo ejemplo a lo largo de todo el manual y de forma transversal. Así, ilustrando el contenido de cada epígrafe mediante un mismo ejemplo práctico se consigue describir mejor el conjunto de todo el proceso evaluativo.

El ejemplo práctico utilizado en cada versión del manual es distinto. En el caso de las políticas públicas se ha optado por ejemplificar lo que podría ser la evaluación de la política estatal de empleo con apoyo, y específicamente del Real Decreto 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el Programa de Empleo con Apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo. Ahora bien, hay que tener muy presente que el contenido de los apartados de ejemplo práctico *no constituye una evaluación real de esta política*, sino que simplemente ilustra cómo se podrían abordar las principales cuestiones que surgirían de llevarse a cabo una verdadera evaluación.

En este sentido, la información a la que se ha podido acceder para desarrollar los correspondientes apartados de ejemplo práctico es básicamente la que está a disposición del público en general, y no se ha llevado a cabo una labor de investigación específica ni exhaustiva que pueda ser equivalente a evaluar la política, ya que ello trascendería ampliamente el alcance y objetivo de este trabajo. La necesidad de clarificar la función del ejemplo práctico y cuáles son sus limitaciones cobra especial relevancia en el caso del capítulo 6, donde se aborda la cuestión de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, de modo que una vez más conviene recalcar que solamente se está ilustrando lo que se ha explicado previamente, pero que en ningún caso las conclusiones mencionadas corresponden a las de una evaluación real de la política de empleo con apoyo.

Por último, en el caso de los epígrafes del capítulo 4 (correspondientes a los criterios y preguntas de evaluación), todos los apartados de ejemplo práctico incluyen es-

pecíficamente la cuestión de la incorporación transversal de la perspectiva de género. Con ello se ha querido enfatizar la importancia cada vez mayor de incluir las consideraciones de género en la práctica evaluativa, mostrando cómo puede hacerse de forma sistemática e independientemente de qué criterios de evaluación se estén analizando.

1.2 Breve iniciación a la evaluación

Evaluar es recoger y analizar información de manera objetiva, sistemática y mediante un proceso estructurado y transparente, con el propósito de medir y enjuiciar el valor o mérito de una intervención social. Es decir, la evaluación tal como se va a entender aquí es una forma de *medir y valorar* distintos aspectos de las intervenciones sociales. A continuación, a lo largo del resto de este epígrafe se van a comentar brevemente las distintas características y tipologías de evaluación que existen¹, con el objetivo de ofrecer una panorámica general, que luego se irá ilustrando y profundizando en los sucesivos apartados de este manual y mediante sus respectivos ejemplos.

Características básicas de una evaluación

A continuación se describen las principales características que deberían cumplir todas las evaluaciones, y que las distinguen de otras actividades:

- Lo que se evalúa son las políticas, programas, proyectos, acciones o servicios. Tiene como fin conocer y valorar las intervenciones, no las personas.
- Se trata de un proceso muy específico que no es ni una auditoría, ni una valoración intuitiva, ni un estudio, ni una investigación, ni una memoria de la intervención.
- Tampoco es un sistema de seguimiento o monitoreo, ya que este último no incorpora ningún criterio específico que permita enjuiciar o valorar la intervención.
- Se lleva a cabo en base a una estructura organizada que es el eje fundamental de la evaluación. Se define, por parte del equipo evaluador, en función de las características propias de la intervención que quiera evaluarse y en función del tipo de evaluación que desee realizarse.

¹ Para profundizar sobre teoría y metodología de evaluación en el campo de las intervenciones sociales en discapacidad, véanse los primeros capítulos de la *Guía para la evaluación de programas y políticas públicas de discapacidad* (CERMI, 2013).

- Esta estructura es la que facilita el enjuiciamiento sistemático, esto es, recogida y análisis sistemático de información que permitirá al equipo de evaluación enjuiciar el valor o el mérito de la intervención.
- Se realiza tras ser encargada por alguien (institución o persona), que tiene una u otra motivación para ello.
- Cuenta no solamente con unas conclusiones, sino también con unas recomendaciones de mejora de la intervención.
- Debe ser útil. La información debe ser pertinente y fácilmente aplicable para la mejora de la intervención.
- Debe ser práctica y estar orientada a la acción.

Funciones de la evaluación y motivos para evaluar

La evaluación como actividad o proceso puede tener tres grandes funciones (que no son excluyentes):

- Retroalimentar o mejorar el programa, política, acción o intervención. Permite recibir *feedback* sobre las acciones, intervenciones o programas que se llevan a cabo, siendo por tanto un modo de aprender, mejorar y progresar.
- Controlar las responsabilidades y el rendimiento de cuentas. Conocer cómo se están gestionando los recursos permite no desvirtuar las responsabilidades económicas, sociales y políticas. Quien financia tiene derecho a saber en qué y cómo se están empleando los recursos.
- Proponer acciones futuras, analizando cuáles y cómo pueden ser las nuevas intervenciones. Esto a su vez contribuye al aprendizaje y conocimiento progresivo y acumulativo sobre intervenciones consecutivas.

Y vinculados a estas funciones, podemos encontrar también los principales motivos por los que las instituciones pueden decidir evaluar una determinada intervención:

- *Para apoyar la toma de decisiones*, ya que una evaluación proporciona información útil para: hacer correcciones intermedias en el proceso de ejecución de la intervención; optar por continuar, expandir o institucionalizar una intervención,

examinar nuevas ideas o posibilidades, y elegir la mejor entre varias alternativas; valorar si se continúa o no financiando la intervención.

- *Para mejorar el aprendizaje organizativo*, ya que las evaluaciones: miden y valoran los aspectos más importantes de la intervención; registran su historia y evolución; aportan información práctica a las y los profesionales que participan en la intervención; ayudan a focalizar sus objetivos; fomentan la transparencia y la rendición de cuentas, lo que redundará en un mayor esfuerzo en la propia organización.

Una última posibilidad, más pragmática, es que las evaluaciones sean realizadas únicamente porque suponen una obligación formal, habitualmente como requisito previo para recibir una subvención. Se trata de una motivación legítima aunque poco constructiva, la cual sin embargo hay que tener presente porque puede darse bastante a menudo.

En cambio se suele considerar que estamos ante una situación de “abuso evaluativo” cuando las motivaciones reales para evaluar puedan ser reprobables, como por ejemplo: aplazar una decisión; evadir y/o evitar responsabilidades; dar únicamente publicidad a la intervención; ofrecer una imagen determinada mostrando únicamente una parte de los resultados o una visión sesgada de la intervención; legitimar una decisión ya tomada.

Tipologías de evaluación según su caracterización

Las siguientes clasificaciones permiten distinguir y comparar las evaluaciones, proporcionando un vocabulario de trabajo a las y los profesionales de la evaluación. Además, en algunos casos el hecho de que una evaluación sea de un tipo u otro puede tener implicaciones metodológicas, si bien esta cuestión se irá tratando cuando sea necesario a lo largo de todo el manual.

Así pues, se pueden clasificar las evaluaciones según:

a) La utilidad de la evaluación

- *Evaluación formativa o de proceso*: se trata de una evaluación útil para la gestión ya que permite, con la información obtenida, la modificación y reajuste de la intervención evaluada.

- *Evaluación sumativa o de resultados*: se centra en valorar los logros y el resultado final de la intervención, obteniendo una visión global de la misma que sirva para futuras intervenciones.

b) Quién realiza la evaluación

- *Evaluación interna o autoevaluación*: realizada por las y los profesionales o responsables de la intervención, o por una unidad interna de la entidad que la financia, planifica y/o ejecuta.

- *Evaluación externa o independiente*: realizada por un equipo ajeno a la intervención, pero especializado en evaluación y/o en el ámbito de actuación de la misma.

c) El paradigma científico y epistemológico en el que se enmarca

- *Evaluación clásica o positivista*: centrada en los objetivos de la intervención y en su medición, aspira a demostrar vínculos causales entre ciertas variables dependientes e independientes de las intervenciones, con la máxima objetividad y la utilización de técnicas y herramientas experimentales.

- *Evaluación participativa*: se fundamenta en la incorporación, desde su propio diseño y de forma vinculante, de los puntos de vista y las sugerencias de los actores que participan de alguna u otra forma en la intervención evaluada.

d) Cuándo se realiza la evaluación

- *Evaluación previa o ex ante*: se realiza antes de que se ponga en marcha la intervención, normalmente durante su diseño.

- *Evaluación intermedia o in itinere*: se realiza durante la ejecución de la intervención, cuando ha pasado tiempo suficiente como para disponer de datos acerca de la realización de las actividades previstas y del vínculo de éstas con los primeros resultados observados. Permite corregir y reorientar la intervención si es necesario.

- *Evaluación final o ex post*: se realiza una vez finalizada la intervención, ya sea justo después o pasado un tiempo. Es la evaluación más frecuente.

Principales enfoques de trabajo para evaluar

Otra forma de distinguir las evaluaciones es según cómo se va a organizar el trabajo para evaluar. Existen dos grandes enfoques, que si bien no son estrictamente excluyentes es habitual que los equipos de evaluación elijan y se atengan solamente a uno de ellos.

1) Enfoque basado en el ciclo del programa

El “ciclo del programa” es una forma de organizar y estructurar la intervención en partes o fases consecutivas, las cuales siguen una relación causal y permiten ofrecer una descripción completa y fácil de comprender sobre el funcionamiento de la intervención.

Se trata de una herramienta muy conocida en el ámbito del diseño y planificación de intervenciones sociales, que posteriormente se trasladó y adaptó para su utilización en evaluación. Así, según este enfoque cada una de esas fases puede relacionarse con un “tipo” de evaluación:

Figura 1.1 El ciclo del programa y su relación con la evaluación
(adaptación de IVÀLUA, 2009, p. 8)



En la figura 1.1 se pueden ver las distintas partes o fases en las que se estructura y divide la intervención:

- Detección de un *problema o necesidad* sobre el que es necesario intervenir.
- Dotación de los recursos que sustentarán la intervención.
- Realización de las actividades en las que consistirá la intervención.
- Obtención de productos y resultados directamente derivados de las actividades.
- Generación de impactos en la sociedad, que deben contribuir a alcanzar los objetivos de la intervención.

Vinculadas a cada una de ellas, encontramos los distintos tipos de evaluación:

- *Evaluación de necesidades*: responde a si la intervención está justificada en base a la naturaleza y magnitud del problema, así como la cuestión de si los recursos movilizados son suficientes.
- *Evaluación del proceso/implementación*: comprueba lo que efectivamente “se hace en la intervención”, es decir si los procesos de ejecución de la misma (donde la organización de las personas que trabajan en ella tiene gran importancia) se llevan a cabo según lo previsto, y si se producen los resultados esperados.
- *Evaluación de impacto*: analiza si lo que se entiende como resultado de la intervención es atribuible a la misma o es fruto de circunstancias externas y ambientales, valorando a su vez el grado de consecución de los objetivos estratégicos o si se han producido efectos inesperados.
- *Evaluación del diseño*: valora la teoría y las hipótesis que subyacen a la intervención, así como la coherencia en la formulación de todo el ciclo del programa, analizando la adecuación entre los objetivos y los factores externos e internos que pueden determinar su éxito o fracaso.

Todas estas opciones tampoco son mutuamente excluyentes, de modo que una misma evaluación puede centrarse a la vez, por ejemplo, en las necesidades y en el impacto de la intervención.

2) Enfoque basado en criterios de evaluación

Un criterio de evaluación es una forma de sintetizar la valoración de un aspecto concreto de la intervención, vinculándolo a alguna noción que sea comúnmente aceptada como positiva. Es decir, cuando por ejemplo se quiera valorar la intervención en términos de sus resultados, podemos asumir que existe un amplio acuerdo en que ésta debería ser lo más *eficaz* posible.

Esta aproximación a la evaluación es la que se sigue en este manual, de modo que se profundizará en el siguiente epígrafe y se irá desarrollando a lo largo del resto de capítulos. Sin embargo, en realidad existen vínculos fáciles de trazar entre evaluar siguiendo un enfoque del ciclo del programa o hacerlo mediante criterios, de modo que, por ejemplo, cuando se realiza una evaluación del diseño de la intervención, en la práctica se está analizando lo mismo que mediante criterios como el de pertinencia o coherencia.

Por lo tanto, a lo largo de todo el manual y con la intención de clarificar aquello que se esté explicando en cada momento, en ocasiones se podrá hacer referencia a conceptos propios de la evaluación según el ciclo del programa, si bien conectándolos siempre con sus equivalentes en la evaluación por criterios.

1.3. La matriz de evaluación: criterios, preguntas e indicadores

La principal herramienta que debe conocer y dominar un equipo de evaluación es la llamada *matriz de evaluación*, la cual jugará un papel clave a lo largo de todo este manual. Las matrices suelen estar generalmente formadas por tres tipos de componentes: los criterios de evaluación (que hemos mencionado en el epígrafe anterior), las preguntas de evaluación y los indicadores (habitualmente acompañados de las fuentes de información que permiten calcularlos). Son además el eje sobre el que pivotan los elementos más importantes de un proceso de evaluación:

- Permiten enfocar adecuadamente su planificación y su diseño
- Dotan de estructura y coherencia a toda la evaluación
- Articulan el proceso de valoración y enjuiciamiento de la intervención evaluada

Por lo tanto, en el resto de capítulos se procederá a explicar e ilustrar cómo se llevan a cabo exactamente cada uno de los tres procesos clave que hemos visto que estaban directamente relacionados con la matriz:

- En el capítulo 3 se discutirá cómo diseñar y estructurar la evaluación a través de la construcción de la matriz, con referencias específicas a la introducción de la perspectiva de género y de la percepción de los actores sociales.
- En los capítulos 4 y 5 se profundizará en cada uno de los criterios de evaluación, ilustrando cómo formular preguntas relacionadas con ese criterio y cómo proponer y calcular los indicadores adecuados para responderlas.
- Por último, en el capítulo 6 se explicará cómo utilizar la información que se ha ido recopilando en la matriz para valorar y enjuiciar la intervención evaluada, lo que de hecho constituye el objetivo último de todo proceso de evaluación.

Sin embargo, antes, en lo que sigue de este apartado, se va a describir y profundizar en las características de los tres principales elementos de la matriz: criterios, preguntas e indicadores.

Criterios de evaluación

Los criterios de evaluación son “categorías generales de análisis para enjuiciar el mérito o valor de una intervención, que sirven de referencia para estructurar las cuestiones a las que la evaluación debe dar respuesta” (DGPOLDE, 2007, p. 110). En general podemos afirmar que los criterios incluyen un juicio de valor positivo acerca de la intervención; así, hablamos de los criterios de pertinencia, eficacia o sostenibilidad porque, en principio, cualquier persona debería estar de acuerdo en preferir que una intervención sea lo más pertinente, eficaz o sostenible posible.

La principal ventaja que tiene el uso de criterios de evaluación es que permiten *adjetivar* el enjuiciamiento de las intervenciones mediante nociones comúnmente aceptadas (como las de coherencia o eficacia), lo que contribuye a su mejor comparabilidad: si un equipo ha formulado el análisis y las conclusiones de la evaluación en términos de “problemas de coherencia”, para la mayoría de las personas será relativamente fácil de entender y comparar con otra evaluación que utilice esa misma terminología.

La evaluación mediante criterios es la forma en que tradicionalmente se empezaron a estructurar las primeras evaluaciones. Actualmente esta aproximación se podría considerar canónica debido a su gran difusión, de modo que la mayoría de los organismos que promueven evaluaciones, como la OCDE o la Comisión Europea, tienen sus propias listas de criterios que suelen recomendar para las intervenciones que financian.

Hoy en día de hecho existen una amplia variedad de criterios de evaluación, de modo que los equipos eligen aquellos que mejor se ajustan a las necesidades de la evaluación. En todo caso, este manual abordará solamente algunos de los más utilizados:

- El criterio de pertinencia
- El criterio de coherencia
- El criterio de complementariedad
- El criterio de eficacia
- El criterio de efectividad
- El criterio de eficiencia
- El criterio de sostenibilidad
- Y los criterios de participación y transparencia, vinculados a los principios de buen gobierno en el ámbito de las políticas públicas.

Por último, existen dos grandes procedimientos para valorar el grado de “cumplimiento” de un criterio por parte de la intervención, los cuales como se verá más adelante suelen elegirse en función del criterio de que se trate:

- *Juicio salomónico*: trata de decidir en qué medida la intervención es, en su conjunto, eficaz, eficiente, etc. Opera generalmente en términos relativos o comparativos, con proposiciones como “la intervención es poco eficaz” o “es menos eficiente que el programa del periodo anterior”. Este procedimiento se utiliza generalmente cuando se trata de criterios fácilmente cuantificables.
- *Juicio interpretativo*: se centra en únicamente interpretar la evidencia obtenida, para ver cómo afecta a cada criterio, con expresiones del tipo “este hecho refuerza (o mina) la coherencia de la intervención”. Suele utilizarse este procedimiento en aquellos criterios más abstractos (como los de pertinencia, coherencia o complementariedad).

Preguntas de evaluación

Las preguntas son la columna vertebral del diseño de toda evaluación. Determinan cómo vamos a desarrollar los criterios de evaluación en los que queramos centrarnos: se asocia un conjunto de preguntas a cada criterio, y en base a cómo las respondamos deberemos ser capaces de argumentar si la intervención es más a menos coherente, eficaz, etc.

Sin embargo, es importante elegir bien qué se va a preguntar, y para ello antes hay que tener claro qué tipo de respuesta necesitamos. Las preguntas de evaluación no deben preguntar simplemente por aquello que queremos saber sobre la intervención, ya que esa tarea en realidad corresponde a la parte de análisis de la misma; deben preguntar por *aquello que necesitamos saber para poder emitir un juicio sobre determinado aspecto de la intervención*.

Cómo formular buenas preguntas de evaluación es algo que se discutirá en los correspondientes epígrafes sobre cada criterio, pero entender e interiorizar esta diferencia es esencial para poder llevar a cabo un buen proceso de enjuiciamiento. Para ello la clave estará en trabajar y reelaborar cuanto sea necesario la formulación de las preguntas, de modo que sus eventuales respuestas siempre reflejen una gradación y sean del tipo “mucho” o “poco”, o en el extremo “sí” o “no”.

En este sentido, la pregunta de evaluación “tipo” sería aquella que empezase por “¿En qué medida...?”, ya que por definición la respuesta nos servirá para valorar el grado de cumplimiento del criterio al que se asocie. Serían pues ejemplos de preguntas tipo:

- ¿En qué medida está documentada la necesidad que la intervención quiere paliar? (pertinencia).
- ¿En qué medida se vincula claramente cada actividad con un objetivo operativo, y éstos con los estratégicos? (coherencia).
- ¿En qué medida se ha establecido mecanismos de coordinación con otras políticas? (complementariedad).
- ¿En qué medida se ha alcanzado los objetivos previstos? (eficacia).
- ¿En qué medida los resultados de la intervención son atribuibles a la misma? (efectividad).
- ¿En qué medida podría haberse reducido los costes sin socavar los resultados obtenidos? (eficiencia).
- ¿En qué medida la intervención ha generado recursos que permitan sostenerla en el tiempo? (sostenibilidad).
- ¿En qué medida se han implementado mecanismos de participación para el tercer sector? (participación).
- ¿En qué medida se han comunicado los resultados y los efectos producidos por la intervención? (transparencia).

Ahora bien, hay que tener presente que esta manera de formular las preguntas es en realidad algo superficial y poco informativa, ya que no aprovecha en ningún sentido la información que ya se tenga sobre la intervención. En la práctica, pues, el equipo de evaluación deberá intentar concretar mucho más las preguntas, incorporando todos los aspectos y las peculiaridades que conozca sobre esa intervención en concreto, para lo que deberá reformular y precisar las preguntas a medida que vaya investigando y conociendo en detalle el funcionamiento de la misma.

En cambio, lo que nunca debe hacer el equipo de evaluación es trasladar directamente a las preguntas lo que quieran saber sobre la intervención cualquiera de los actores implicados en la misma, ni siquiera en el caso de la organización que haya encargado la propia evaluación. Si alguno de ellos está muy interesado en conocer un aspecto determinado de la intervención, eso debe ser *analizado* por el equipo de evaluación y se debe aportar la información requerida, pero no significa que deba convertirse en una pregunta de evaluación (a no ser que realmente su respuesta permita enjuiciar algún criterio).

Indicadores y fuentes de información

Los indicadores son la principal herramienta para responder las preguntas, de modo que si las preguntas se han formulado para saber qué hay que medir, los indicadores serán la forma de hacerlo. Se trata de variables, magnitudes, hechos o sucesos observables, que deberían permitir responder las preguntas en términos de “mucho” o “poco” (o “sí” o “no”), y que en última instancia nos conducen a medir el grado de intensidad con que se alcanza (o cumple) el criterio en cuestión.

Elegir indicadores adecuados para cada pregunta no es fácil, pero es otro de los pasos determinantes para asegurar un proceso de enjuiciamiento lo más coherente y objetivo posible. Se trata de intentar acercarse tanto como se pueda al concepto o al criterio a medir, aunque a veces no se pueda llegar a capturar toda la información que idealmente resultaría de interés. Por ello, es una *buena práctica* asignar a cada pregunta de evaluación más de un indicador (entre 2 y 4 es una cantidad razonable), de modo que se midan todos los elementos que puedan ser relevantes para responder a esa pregunta.

Aunque se profundizará sobre los indicadores más adelante, en términos generales se considera que existen dos grandes tipos de ellos según la clase de medición que permiten realizar:

- *Cuantitativos*: magnitudes que se pueden expresar claramente en algún tipo de unidad numérica.

Se vinculan con el procedimiento de juicio salomónico que se ha explicado más arriba, y habitualmente suelen adoptar una formulación compuesta, poniendo en relación dos magnitudes distintas: número de asistentes respecto a los previstos, gasto ejecutado respecto al presupuestado, etc. Son con diferencia los más utilizados para criterios como los de eficacia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad, aunque también pueden jugar un papel importante en el resto.

- **Cualitativos:** estados o condiciones que pueden o no cumplirse, y que permiten deducir una “dirección” en la que se orienta la respuesta a la pregunta o el cumplimiento del criterio.

Se relacionan con el procedimiento de juicio interpretativo y, como se ha explicado anteriormente, se trata de “piezas” de evidencia que se puede concluir que refuerzan o debilitan el criterio en cuestión. Los indicadores cualitativos se suelen utilizar para criterios como los de pertinencia, coherencia y complementariedad, o para los aspectos más difíciles de cuantificar en los de participación y transparencia.

Junto con los indicadores, las matrices de evaluación también suelen hacer una mención a cómo o dónde se van a calcular u obtener, es decir la fuente de información que corresponde a cada uno de ellos. Las fuentes son aquello que responde a la pregunta “¿de dónde vamos a obtener la información?”, y como se verá más adelante suelen distinguirse según quien se haya encargado de recopilarla o producirla.

Finalmente, en la siguiente figura mostramos un ejemplo del formato en el que suelen presentarse las matrices de evaluación:

Figura 1.2
Ejemplo del formato de las matrices de evaluación

Criterios	Preguntas de evaluación	Indicadores	Fuentes de información
<i>Pertinencia</i>	¿Hay suficiente evidencia sobre la existencia de esa necesidad entre las personas con discapacidad?	- Menciones a la necesidad en encuestas al respecto - % de la población con discapacidad a la que se ha consultado.	- EDAD 2008 - En la propia introducción justificativa de la intervención
	¿En qué medida se ha detallado adecuadamente qué personas y con qué tipo de discapacidad necesitan la intervención?	- Similitud entre el análisis hecho por la intervención y el que se hace en estudios sobre esta cuestión.	- Base de datos pública de la DG de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea.
<i>Coherencia</i>

2. ANTES DE EMPEZAR A EVALUAR

2.1 El encargo de evaluación

Uno de los elementos más importantes que caracterizan y distinguen la evaluación de intervenciones sociales es el hecho de que las evaluaciones siempre se llevan a cabo “porque alguien las encarga”. Es decir, para que estemos hablando de evaluación es imprescindible que haya una persona o institución interesada en que se evalúe determinada intervención, ya que en el caso contrario estaríamos hablando de investigación o de cualquier otra actividad de análisis que se justifique por su propio interés (Bustelo, 1999).

Este hecho de que las evaluaciones siempre se realizan porque alguien tiene interés en ellas (y las financia), queda recogido bajo la noción de encargo de evaluación: el proceso mediante el cual esa persona o institución indica al equipo de evaluación cómo tienen que ser sus principales características. Por lo tanto, conviene empezar este manual señalando qué aspectos de los encargos de evaluación son más importantes y hay que tener siempre presentes.

¿Quién encarga?

El encargo de evaluación puede venir de cualquier tipo de actor social, esté o no directamente vinculado con la intervención en cuestión: de quien provee los fondos para la misma, de quien la ha diseñado o llevado a cabo, de grupos o asociaciones de beneficiarios, o simplemente de cualquier institución que tenga interés en ella. En el caso de las políticas públicas en el ámbito de la discapacidad, por ejemplo, uno de los actores clave que exige evaluaciones es la Comisión Europea (CE) cuando se trata de intervenciones financiadas con cargo al Fondo Social Europeo (FSE), si bien la institución que finalmente encarga la evaluación suele ser la que ha administrado los fondos.

Por lo tanto, lo primero que debe hacer el equipo de evaluación es tener claro quién o quiénes realizan el encargo, ya que aunque pueda parecer que debería ser algo evidente no siempre es el caso: puede que una institución aporte solamente los fondos para sufragar la evaluación mientras que otra es quien la encarga, es posible que haya varias instituciones colaborando simultáneamente y con responsabilidades sobre distintas partes de la evaluación, etc. Cuando se den este tipo de escenarios, el equipo de evaluación deberá desentrañarlos lo antes posible con el objetivo de saber ante quién responde y cómo deberá enfocar cada uno de los elementos de la evaluación: la justificación de los recursos utilizados, la metodología aplicada, o las personas y los actores sociales con los que se va a contactar.

En segundo lugar, también se debe conocer con exactitud qué relación tiene quien encarga la evaluación con la propia política evaluada. Este es un punto importante, que el equipo de evaluación debe discutir internamente con un doble objetivo:

- Entender mejor cuáles pueden ser las motivaciones y necesidades por las que se encarga la evaluación.
- Detectar posibles conflictos de interés y prevenir los consiguientes sesgos en el diseño de la misma.

Ambos aspectos requerirán del equipo un ejercicio de sentido común, buscando un equilibrio ante la tensión que pueda aparecer entre la motivación y los intereses de quien encarga la evaluación, y la necesidad de que ésta sea un trabajo objetivo, riguroso y transparente.

¿Cómo encarga?

El encargo de evaluación en sí mismo puede tomar también distintas formas, desde minuciosos documentos que detallan todos y cada uno de los aspectos de la misma (como los habituales términos de referencia usados en ámbitos con una cultura de evaluación bien instaurada), hasta una breve referencia a que “se encarga evaluar determinada política”, expresada en forma de mandato institucional.

Cuando se trata de evaluar políticas públicas suelen contratarse externamente los trabajos de evaluación, de modo que en esos casos habrá siempre como mínimo un pliego de condiciones correspondiente al concurso o la convocatoria pública, el cual puede considerarse la base del encargo. Sin embargo también es posible que sea otro

departamento de la propia Administración quien vaya a evaluar, y en ese caso puede que el encargo tome la forma de una instrucción u orden administrativa del rango correspondiente, incorporando muy poca información sobre cómo debe ser la evaluación.

En todo caso, lo siguiente que deberá hacer el equipo de evaluación será definir y recopilar toda aquella información y documentación que crea que forma parte del encargo, ya que no siempre estará en un único documento ni puede dar por sentado que se le haya hecho llegar en su totalidad. Y una vez recopilada dicha información, es conveniente comprobar cuáles de los siguientes elementos vienen especificados y cuáles no:

- *El propósito*: qué objetivo se persigue conseguir con la evaluación, cuál es el motivo para evaluar.
- *Las características*: en qué momento del ciclo del programa se va a realizar, qué tipo de evaluación se pretende efectuar, qué metodología y herramientas se van a utilizar.
- *El foco*: dónde se va a poner el énfasis, en qué preguntas y criterios de evaluación se centrará el trabajo, qué aspectos de la intervención se consideran prioritarios analizar y cuáles quedan descartados.
- *El ámbito*: qué elementos forman parte de la intervención evaluada y cuáles no, qué actores (especialmente institucionales) son relevantes.
- *El alcance*: a qué nivel de profundidad va a llegar el análisis, y especialmente qué aspectos se dejan fuera de la evaluación y no se van a considerar.
- *Los destinatarios*: quién se espera que, en última instancia, conozca y utilice la evaluación.

Que el encargo de evaluación incluya todos y cada uno de estos aspectos ocurrirá en poquísimas ocasiones, aunque eso no debe ser un problema para el equipo, ya que sobre aquellas cosas que queden sin especificar se puede pedir una aclaración, o incluso el propio equipo puede hacer una propuesta para definirlos y acotarlos. Pero para ello lo que sí deberá hacer primero es detectar aquella información que falta en el encargo y que puede ser crítica, es decir, los elementos que considere básicos y sin los que el equipo no sabría por dónde empezar a evaluar.

En general, en los encargos para evaluar políticas públicas no se detalla adecuadamente las características de la evaluación, en especial la metodología y las herramientas que deberían utilizarse, y el foco suele estar puesto exclusivamente en los criterios de eficacia, eficiencia y efectividad (impacto), sin detenerse a considerar el resto de aspectos de la intervención que puede ser interesante evaluar (como su coherencia o su complementariedad). También suele haber un alto grado de indefinición en el ámbito y el alcance de la evaluación, de modo que no quede claro cuáles son los límites de la política (qué planes, programas o legislación en concreto componen la política y son los que se quieren evaluar), o hasta dónde se va a profundizar en el estudio y análisis de cada uno de ellos.

La excepción más importante se produce cuando la evaluación forma parte de los propios mecanismos de control y seguimiento de un determinado plan o programa; en ese caso el equipo de evaluación seguramente encontrará la información que necesita para entender el encargo en la propia documentación de la intervención.

Mantener una reunión preliminar

Una vez se ha estructurado y analizado el encargo de evaluación, es siempre muy recomendable que el equipo concierte una reunión con la institución o las personas que hayan elaborado dicho encargo. Y el primer objetivo de esa reunión debe ser discernir dos de los elementos vistos anteriormente, los cuales muy raramente habrán sido especificados desde el principio: *su propósito y sus destinatarios finales*.

A pesar de que habitualmente se actúa como si la evaluación fuese una actividad útil en sí misma, como ya hemos indicado la motivación real para evaluar una intervención puede diferir enormemente según cada caso. Así por ejemplo, con las políticas públicas no es extraño que quien encarga la evaluación tenga ya una “sospecha” previa de que hay aspectos que no están funcionando como deberían, y lo que quiere es realizar una evaluación para ponerlos de manifiesto.

Si el equipo de evaluación logra discernir o acordar cuál es esa motivación, ello facilitará el entendimiento mutuo durante el transcurso de todo el proceso evaluativo, ya que permitirá al equipo entender mejor las sugerencias o demandas que se le transmitan, así como orientar el diseño de la evaluación en la dirección adecuada. Por contra, si la forma final de la evaluación chocase frontalmente con el propósito que la motivó será mucho más difícil que sus resultados sean utilizados y difundidos, dejando sin sentido la propia actividad evaluadora.

En segundo lugar, ocurre algo parecido en cuanto a la necesidad de discernir quiénes son realmente lo que se denomina *los destinatarios finales de la evaluación*, es decir cuál es la principal audiencia que se espera que la lea. Se trata de una cuestión que puede variar mucho en cada caso pero que difícilmente se explicitará en el documento del encargo, de modo que el equipo de evaluación también deberá clarificarlo a través de una reunión.

Habitualmente las evaluaciones de políticas públicas suelen ir destinadas a dos tipos de audiencia totalmente distinta: cuando son para “consumo interno”, se espera que sean leídas y utilizadas exclusivamente por la propia Administración, mientras que cuando se prevé publicarlas generalmente la audiencia que se considera más importante es la de los actores sociales que están directamente afectados por la política. Pero en cualquier caso, es suficiente con que el equipo conozca cuál es todo el conjunto de destinatarios posibles y su relevancia, para interiorizarlo y tenerlo en cuenta en las distintas etapas de la evaluación.

Finalmente, esa primera reunión de orientación debe aprovecharse para discutir el resto de aspectos que no venían especificados en el encargo pero que el equipo consideró críticos (como por ejemplo el ámbito de la intervención, o la metodología que se debe utilizar). Para ello deberá indagar primero si, aunque no estuviesen presentes en el encargo, son cuestiones sobre las que en realidad quien encarga la evaluación sí tiene una opinión clara al respecto, de modo que en ese caso dicha opinión debe incorporarse como una parte más del encargo. Pero como en la gran mayoría de los casos ocurrirá lo contrario (y el equipo se encontrará sin respuestas a sus dudas), es conveniente que acuda a la reunión habiendo preparado ya una propuesta concreta, perfilando él mismo todos aquellos elementos del encargo que no le hayan quedado claros.

Volver siempre al encargo

Todo este proceso de definición y, en cierta medida, negociación del encargo tendrá sus frutos a medida que el equipo avance en su trabajo de evaluación y se encuentre con dudas o interrogantes. Es decir, cuando se aborden en la práctica las distintas etapas que se irán exponiendo a lo largo de este manual, será recomendable que el primer paso del equipo siempre sea un “veamos qué dice el encargo”. Así por ejemplo, cuando más adelante se pase a considerar cómo estructurar y redactar el informe final con sus conclusiones y recomendaciones, se deberá volver al encargo para recordar cuál es la principal audiencia de la evaluación.

Por lo tanto el último paso que se debe realizar en este momento, y que es a la vez el más importante, es *poner en común* con todos los miembros del equipo toda la información que se ha extraído sobre el encargo, ya que solamente si todas las personas están al corriente de ello, se evitarán errores de enfoque e inconsistencias en las diferentes partes de la evaluación.

Tareas para el equipo – El encargo de evaluación

- ✓ Tener claro quién realiza el encargo y cuál es su vinculación con la política.
- ✓ Definir y recopilar toda la información que forme parte del encargo.
- ✓ Comprobar qué aspectos están detallados en el encargo y qué información falta que pueda ser crítica para la evaluación.
- ✓ Realizar una reunión preliminar con quien encarga la evaluación.
- ✓ Especificar el propósito y los destinatarios finales de la evaluación.
- ✓ Acordar qué aspectos del encargo va a definir el propio equipo.
- ✓ Poner en común toda la información sobre el encargo con todo el equipo de evaluación.

EJEMPLO PRÁCTICO

Con este apartado se inicia la descripción del ejemplo principal que se irá desarrollando capítulo a capítulo, tal y como se explicó en la introducción del manual. Sin embargo, precisamente por tratarse del primero, este apartado debe tener unas características algo distintas.

En primer lugar, hay que tener presente que si bien la política que se va a utilizar como ejemplo principal sí existe, en lo tocante al encargo de evaluación todo lo que se diga debe ser ficticio, ya que difícilmente se podría encontrar un encargo que haya existido en la realidad y que se ajuste a las necesidades de este manual. Además el encargo es, por definición, lo que más configura y limita una evaluación, por lo tanto desde una perspectiva didáctica no sería conveniente esbozar aquí un único tipo de encargo, ya que eso en cierto modo estaría limitando el abanico de ejemplos que se podrían utilizar para ilustrar el resto de epígrafes.

En este caso, pues, en lugar de describir un encargo de evaluación en concreto, el enfoque va a ser el de solamente discutir las variaciones más interesantes y habituales

que podrían presentarse, pero sin considerar ninguna de ellas como definitiva para el resto de apartados.

En segundo lugar, como también se ha señalado en la introducción el ejemplo que se va a seguir en esta parte del manual será el de la *política de empleo con apoyo*. Un equipo de evaluación que reciba un encargo de este tipo estará habitualmente formado por personas que tengan un cierto conocimiento previo sobre las políticas de discapacidad, de modo que deberían poder entender y procesar el encargo con naturalidad, sin que sea necesario un trabajo previo para documentarse.

Ahora bien, es posible que la lectora o lector de este manual tenga escasa familiaridad con este ámbito, de modo que le resulten desconocidas muchas de las cuestiones que se tratarán a continuación. En ese caso, una opción recomendable sería que antes de proceder con el resto de este apartado leyese la parte de ejemplo práctico del siguiente epígrafe del manual (2.2 Estudiar y acotar el objeto de evaluación), donde encontrará una buena descripción del contexto y los conceptos clave relacionados con el empleo con apoyo².

Quién encarga y cuál es su vinculación con la política

Por sus dimensiones y trascendencia dentro de la propia comunidad de personas con discapacidad, un encargo para evaluar la política de empleo con apoyo sería natural que fuese puesto en marcha por la propia Administración. En ese caso podría tratarse de la Administración central, encargándolo por ejemplo el Servicio Público de Empleo Estatal, de modo que el equipo debería saber que se trata de la entidad en cuyo presupuesto figuran las partidas que constituyen las ayudas públicas para programas de empleo con apoyo. Otra posibilidad, también en forma de encargo que parte de la Administración, sería que la evaluación la contratase una comunidad autónoma, por tener competencias en la gestión de esas ayudas.

Una alternativa sería que el encargo partiese de alguna de las entidades del tercer sector directamente vinculadas con la política. Así, la evaluación podrían solicitarla instituciones como el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), que fue quién articuló la participación del tercer sector en el diseño y

² Si bien en la práctica lo habitual seguirá siendo que el orden en el que ocurran las cosas sea el de este manual: primero llega un encargo de evaluación que hay que procesar, y una vez aceptado es cuando el equipo puede dedicar un tiempo a familiarizarse con la política que va a evaluar.

la puesta en marcha de la política, o bien la Federación Down España, como representante más directo de uno de los principales colectivos de personas con discapacidad a los que va destinada la intervención.

El encargo podría incluso proceder de entidades que promueven activamente el empleo con apoyo como una de las mejores políticas de inserción laboral para personas con discapacidad, como la Asociación Española de Empleo con Apoyo (AESE), o que están especialmente interesadas en su estudio, como el Instituto Universitario de Integración en la Comunidad (INICO).

En todos esos casos la relación que tiene quien encarga la evaluación con la política evaluada es distinta, y por lo tanto las características que especificará el encargo, el propósito último de la evaluación, o sus destinatarios finales pueden variar sensiblemente.

Información que podría contener el encargo

Tratándose de una intervención que lleva varios años en marcha pero que sigue funcionando en la actualidad, probablemente una evaluación de la política de empleo con apoyo podría especificar uno de estos dos tipos de *características*:

- Una evaluación con un enfoque *ex post* y sumativo, que considera que la política ya ha cumplido una etapa y por lo tanto se centra en conocer sus resultados.
- Una evaluación intermedia con un enfoque formativo, interesada en mejorar el funcionamiento actual de la política y en fomentar el aprendizaje organizacional.

En el primer caso podría estar especialmente interesado, por ejemplo, el tercer sector, tanto si existe la percepción de que los resultados son positivos como si se creen que son negativos, mientras que el segundo caso sería más de interés cuando la evaluación fuese encargada por la propia Administración, especialmente si por ejemplo fuese el Servicio Público de Empleo Estatal el que estuviera interesado en evaluar la gestión de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a la metodología, podría esperarse que cualquiera de las posibles organizaciones que podrían encargar la evaluación propusiera la utilización de cuestionarios de satisfacción, destinados tanto a las personas con discapacidad y sus familias como a las empresas donde éstas se integran laboralmente, ya que se trata de la he-

herramienta tradicionalmente más utilizada en este ámbito. Pero en el caso concreto de instituciones como la Fundación Down España, la AESE o el INICO, el encargo podría especificar la utilización de una metodología elegida por ellas mismas³.

En cuanto al *foco* de la evaluación, en principio no se trata de una actuación que presentase especiales dificultades ni en su diseño ni en su implementación, por lo que la gran mayoría de los encargos seguramente priorizarían la evaluación de los aspectos relacionados con la eficacia y la consecución de resultados, incluyéndose tal vez cuestiones relativas al impacto final de la política cuando quien encargue la evaluación sea sensible a esa distinción (seguramente cuando sean organizaciones del tercer sector vinculadas directamente a las personas discapacitadas que participan en los programas de ayudas).

En cambio, donde posiblemente sí haya espacio para el desacuerdo y, por lo tanto, mucho interés por evaluar, sea en la cuestión de los recursos y la eficiencia de la política, ya que existe un debate abierto en el propio colectivo de actores del ámbito de la discapacidad sobre si el empleo con apoyo es un tipo de intervención especialmente costosa, y sobre si ello queda o no compensado por sus mejores resultados en términos de integración socio-laboral.

Por último, en cuanto al *ámbito* y el *alcance* de la evaluación, cuando la evaluación fuese encargada desde la propia Administración el equipo podría esperar que se especificase con precisión qué instrumento de actuación se está evaluando, en este caso por ejemplo indicando si se trata de evaluar una medida concreta de la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012, o bien de evaluar todo el programa de ayudas regulado por el Real Decreto 870/2007, de 2 de julio. Al mismo tiempo, cuanto más exactitud en la definición del ámbito de la evaluación, menor será, en general, el margen que tendrá el equipo para considerar otros elementos del contexto de la política.

En cambio cuando el encargo provenga del tercer sector, seguramente se solicitará que la política de empleo con apoyo se evalúe considerando también su contexto, con un análisis global que tenga presente su importancia relativa dentro del conjunto de toda la política de discapacidad.

³ Ver por ejemplo el trabajo *Desarrollo de un Sistema de Evaluación Multicomponente de Programas de Empleo con Apoyo* (SEMECA) (INICO, 2009).

El propósito de la evaluación y sus destinatarios finales

Generalmente será en una reunión preliminar con quien encargó la evaluación cuando el equipo tenga la oportunidad de abordar en profundidad estas dos cuestiones, de modo que aquí las hemos dejado para tratarlas en último lugar.

En cuanto al *propósito* de la evaluación, existe una diversidad de motivaciones que podrían ser la razón principal por la que se encargue evaluar la política de empleo con apoyo. Así, por ejemplo:

- Porque se considera que la gestión de las ayudas y los resultados obtenidos difieren sensiblemente entre CCAA, y se quiere saber en qué medida ello es así, junto con sus causas.
- Porque hay aspectos del diseño de la política que se han revelado conflictivos, como por ejemplo el hecho de que los centros especiales de empleo tengan mayores facilidades que las empresas del mercado de trabajo ordinario para acceder a las ayudas.
- Porque se quiere poner de manifiesto que las inserciones laborales logradas mediante empleo con apoyo han adquirido un peso muy importante entre el colectivo de personas discapacitadas.
- Porque se considera que está en peligro la sostenibilidad de la política, si bien sus resultados y su impacto se juzgan positivos.

En ninguno de estos casos se trata de motivos que se hagan explícitos fácilmente, de modo que el equipo habrá tenido que descifrarlo o averiguarlo, preguntando por ejemplo cuál es la razón última que más pesa en la decisión de evaluar la política.

En cuanto a los *destinatarios finales*, en este caso preguntar directamente por esta cuestión será en general suficiente, pidiendo a quien encarga la evaluación que intente clasificar en orden de importancia a todos los actores susceptibles de leerla. Así, siempre que se vaya a publicar la evaluación, para la Administración seguramente la audiencia más importante será la ciudadanía en general, o actores generalistas que estudian y debaten sobre las políticas sociales (como las fundaciones). Mientras que para las organizaciones del tercer sector, probablemente su prioridad sea dar a conocer la evaluación entre sus propios miembros, es decir a las personas con discapacidad y sus familias.

2.2 Estudiar y acotar el objeto de evaluación

El *objeto de evaluación* es una forma de referirse a aquella parte concreta de la política que se va a evaluar. La necesidad de introducir este concepto surge porque cuando se habla de una determinada “política”, en realidad se está haciendo una referencia abstracta, mientras que lo que encontramos en la práctica son una serie de intervenciones públicas concretas que generalmente no están agrupadas bajo ninguna denominación.

Por lo tanto, una política pública determinada puede traducirse en cualquier combinación de estrategias, planes y programas (que en general deberían llevar asociado un presupuesto y su correspondiente gasto) o también de leyes y reglamentos. Todo ello son instrumentos de intervención pública, y en general se considera que forman parte de una misma política todos aquellos que vayan dirigidos a abordar una misma problemática social.

El equipo de evaluación deberá pues empezar dedicando algo de tiempo a trabajar en la definición del que va a ser su objeto de evaluación: estudiando sus componentes y su contexto, acotándolo para asegurar que luego no se sobredimensiona el trabajo, y profundizando en él para conocerlo mejor. Se trata además de un proceso que tiene que ser lo más sistemático y objetivo posible, tomando siempre como punto de partida la información relevante que ya se encuentre en el propio encargo de evaluación, y justificando y explicitando el resto de decisiones que se tomen al respecto.

El objetivo último de esta fase será lograr la máxima familiaridad posible con todo aquello que se haya decidido que forma parte del objeto de evaluación, incluyendo el vocabulario y los conceptos que sea necesario conocer y dominar. Al final, todo el equipo deberá tener el conocimiento suficiente sobre el objeto de evaluación para que, a partir de este momento, cualquiera de sus miembros pueda entender y procesar cualquier otra parte de la evaluación.

Estudiar la política y familiarizarse con ella

En función del grado de concreción que haya en el encargo, el equipo de evaluación tendrá o no un primer instrumento de intervención pública para tomar como punto de partida (lo que en el epígrafe anterior se ha denominado el *ámbito* de la evaluación). Si el encargo no especifica ese punto de partida, y simplemente declara la intención de evaluar “una política determinada” (con una formulación de ese estilo), entonces

será necesario realizar un paso previo que consistirá en investigar cuales son las principales actuaciones que ha llevado a cabo el sector público en ese campo.

Para ello es útil tomar como referencia un problema, una situación social o un colectivo al que vaya encaminada la política que se quiere evaluar, y seguidamente buscar información sobre la actividad del sector público en ese ámbito. Así, por ejemplo, si el encargo fuese para evaluar “la política de educación inclusiva”, se podría acudir a documentos de investigación⁴ sobre esa cuestión para descubrir que durante la última década ha sido en la propia Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) donde se ha focalizado la mayor parte del esfuerzo público (entre otras razones, porque por primera vez la educación especial aparece como parte de las enseñanzas de régimen general del sistema educativo).

En cualquier caso, tanto si hay una intervención de partida ya mencionada en el encargo como si la ha tenido que localizar el propio equipo, el siguiente paso es contextualizarla en términos del resto de la acción pública que se lleva a cabo en dicho ámbito. Es decir, si se ha tomado como punto de partida una determinada ley, o un determinado plan o programa, habrá que detectar con qué otra legislación y otros planes y programas “se relaciona”: tanto horizontalmente, cuando se trate de intervenciones llevadas a cabo por otras unidades de la Administración, como verticalmente, cuando haya una estructura jerárquica (por ejemplo un plan que forme parte de una estrategia de mayor rango y por lo tanto dependa de ella).

En el caso de las políticas públicas, este análisis del contexto y la estructura normativa generalmente tendrá una lógica “hacia abajo”, es decir, se tomará como punto de partida una intervención de gran alcance y acto seguido el equipo deberá concentrar su atención en analizar y descomponer sus distintas partes, para que cuando llegue el momento de tomar una decisión y acotar el objeto de evaluación tenga claro si es necesario considerar la intervención en su totalidad o solamente alguna de sus medidas.

Finalizado este primer paso, el equipo debe dedicar un tiempo suficiente a conocer y familiarizarse con todo aquello que tenga que ver con la política. Para ello puede recabar y procesar información de muy diversas fuentes:

- La propia documentación oficial que forme parte de la política evaluada, tanto aquella de naturaleza ejecutiva (los planes o programas que publique la Administración en cuestión), como la legislativa (normas, reales decretos, reglamentos, etc.).

⁴ A título ilustrativo, ver por ejemplo Toboso *et al.* (2012, p. 284).

- La documentación relativa a intervenciones de rango superior o que “enmarcan” a la política evaluada (como los programas marco europeos), así como la de intervenciones de rango inferior (como los proyectos independientes en que se divide la política).
- Cualquier otra fuente que se mencione explícitamente en la documentación relacionada con la política, como por ejemplo la que se cite en la exposición de motivos de la normativa en cuestión.
- Los estudios, trabajos de investigación o cualquier otra bibliografía que trate sobre la política que se va a evaluar.
- Las evaluaciones previas que ya se hayan hecho en el ámbito de la política.
- La opinión y las declaraciones de las personas que se entreviste para orientar inicialmente la evaluación, tanto si participaron en la concepción y diseño de la política como si no.
- Los contenidos institucionales que se utilicen para dar a conocer y difundir la política (declaraciones públicas, trípticos, anuncios en los medios de comunicación o en las redes sociales, etc.).
- Las publicaciones y declaraciones de organizaciones o personas en las que la propia política reconozca haberse inspirado (como las provenientes de fundaciones o *think tanks*).

Lógicamente, el primer lugar donde consultar será una vez más el propio encargo de evaluación; sin embargo, respecto a esta cuestión de conocer y familiarizarse con la política, el equipo debe permanecer siempre atento durante todo el proceso evaluativo, incorporando a su bagaje cualquier nueva información que encuentre y asegurándose de que se comparte entre todos sus miembros.

En este estadio de la evaluación se puede considerar además una *buena práctica* dedicar algo de tiempo extra a leer aquellos trabajos que ofrezcan una visión más descriptiva y de conjunto, junto con algunas publicaciones que adopten un enfoque analítico y/o crítico respecto de la política, en especial cuando se encuentren otras evaluaciones ya realizadas que siguen una estructura parecida a la de este manual.

Por último, cuando se empiece a tener un primer conocimiento sobre los elementos básicos que componen la política es un buen momento para programar y realizar las primeras entrevistas de orientación, con personas expertas en ese ámbito o que conozcan en profundidad la propia política.

Acotar el objeto de evaluación

El siguiente paso en esta etapa de la evaluación será pues acotar qué intervención o grupo de intervenciones (ley, estrategia, plan, programa, o una parte de cualquiera de ellas) se va a considerar que constituyen el *objeto de evaluación*.

Tener así definido un objeto significa que, a partir de este momento, las distintas etapas del proceso evaluativo en general se ceñirán solamente a esas intervenciones; es decir, cuando se analice por ejemplo la coherencia de la política, se tendrá en cuenta solamente el diseño de esas intervenciones que se han seleccionado, o cuando se mida su eficacia se considerarán los resultados que han producido únicamente sus acciones.

En el mismo sentido, habrá que hacer también un esfuerzo por descartar aquellas intervenciones que no se van a considerar como parte de la política. Este suele ser un paso difícil de llevar a la práctica, ya que los equipos de evaluación tienen siempre una fuerte inercia a incluir todo aquello que han “descubierto”; sin embargo es imprescindible que se haga un esfuerzo en este sentido, ya que si el objeto de evaluación no queda suficientemente bien delimitado se convertirá con toda seguridad en una fuente de problemas, dudas y malas interpretaciones a lo largo de toda la evaluación.

Esta cuestión es especialmente importante cuando hay “solapamientos” entre intervenciones de distinta naturaleza, las cuales parecen tener una cierta relación con la política que se quiere evaluar aunque no estén directamente vinculadas a ella. Esta situación es muy común en el ámbito de las políticas de discapacidad, pero como se verá más adelante la mejor forma de abordarla es acotar bien primero un objeto de evaluación, y después analizar su relación con otras intervenciones a través de la noción de la *complementariedad*.

Finalmente, para orientar la decisión sobre los límites del objeto de evaluación se puede recurrir a alguno de los siguientes criterios:

- Considerar como parte del objeto de evaluación todas aquellas intervenciones que claramente aborden un mismo problema o situación social.
- Valorar la posibilidad de incluir como parte del objeto de evaluación las otras intervenciones que afecten a ese mismo colectivo.

- Descartar como parte del objeto de evaluación aquellas intervenciones que carezcan de contenido efectivo o que no hayan llegado a materializarse.

Si bien en la práctica la decisión final estará, en la gran mayoría de los casos, basada en el sentido común, como se indicó al principio de este apartado ello no debe ser un problema mientras el equipo haga explícita en la propia evaluación esa decisión, y explique en la medida de lo posible las razones para tomarla.

El mapa de actores

Finalmente, una última parte especialmente importante del proceso de estudio de la política será la detección y clasificación de todos los actores sociales que puedan tener algún interés en ella (lo que en el ámbito de la evaluación se denominan *stakeholders*).

El equipo deberá tener en cuenta tanto a las personas directamente, como a las organizaciones e instituciones que les representen. Así por ejemplo, se pueden considerar actores relevantes a todos aquellos que:

- Participen directamente en la concepción, diseño, implementación, difusión o estudio de la política o de cualquiera de sus actividades.

Este sería el caso por ejemplo de los departamentos de la Administración que hayan puesto en marcha o gestionen la intervención, de organizaciones no gubernamentales que se encarguen de ejecutar algunas de las actividades, etc.

- Se vean afectados de alguna u otra forma por la actividad que lleva a cabo la política, aunque sea indirectamente o por cambios y efectos no buscados que se estén produciendo.

Se tratará generalmente de las personas beneficiarias de la intervención, sus familias, las asociaciones que les representan, etc., junto con las otras instituciones que también se vean afectadas, como escuelas o empresas.

- Tengan algún otro interés en la política, incluso en términos de organizaciones o grupos que cumplan una función pública o ejerzan influencia en la agenda política.

En este caso los sindicatos y las fundaciones podrían ser dos de los ejemplos más habituales, aunque también se podría incluir actores como los medios de comunicación propios del mundo de la discapacidad.

Para elaborar una descripción completa el equipo no puede limitarse a identificar y enumerar solamente a los actores, sino que debe intentar esclarecer también cuáles son sus intereses o prioridades, junto con las relaciones, conflictos y alianzas que haya entre ellos. Todo este conjunto de información es lo que se denomina el mapa de actores de la evaluación, y cuando ello contribuya a mejorar la descripción de la política puede optarse por representarlo de modo gráfico.

En todo caso, cuando se evalúan políticas públicas es importante realizar este análisis con cierta exhaustividad, ya que hoy en día existen un gran número de actores sociales que no solamente tratan de ejercer influencia, sino que en el práctica juegan un papel determinante tanto en el diseño de las políticas como en el éxito que éstas tienen una vez implementadas. Por ello no deben ser tenidos en cuenta solamente para describir la intervención, sino que también pueden disponer de información valiosa sobre su funcionamiento, a la cual el equipo de evaluación querrá poder tener acceso.

En este sentido, durante la confección del mapa de actores suele ser un buen momento para que el equipo planifique y ejecute una segunda batería de entrevistas de orientación, de modo que pueda beneficiarse de un efecto “en cascada” a medida que cada una de las personas entrevistadas vaya sugiriendo qué otros actores pueden ser importantes.

Tareas para el equipo – Estudiar y acotar el objeto de evaluación

- ✓ Comprobar el encargo e identificar si hay una intervención de partida centrada en el problema o situación social que aborda la política.
- ✓ Analizar su contexto normativo y con qué otras intervenciones se relaciona (horizontal y verticalmente).
- ✓ Recopilar información para conocer y familiarizarse con la política, especialmente trabajos con una visión de conjunto o con espíritu crítico.
- ✓ Incluir entrevistas de orientación como mecanismo de obtención de información.
- ✓ Decidir cómo acotar el objeto de evaluación, prestando especial atención a los solapamientos entre intervenciones.
- ✓ Hacer explícita la decisión en la propia evaluación.
- ✓ Elaborar el mapa de actores, sin olvidar sus intereses y relaciones.
- ✓ Realizar entrevistas de orientación para completar el mapa de actores.

EJEMPLO PRÁCTICO

Para articular esta parte del ejemplo práctico, se va a suponer que el encargo de evaluación indicaba la voluntad de evaluar específicamente *la política estatal de empleo con apoyo*.

Sin embargo, durante la reunión preliminar que el equipo de evaluación mantiene con los responsables de formalizar el encargo, se pone de manifiesto que se considera que dicha política recibió su impulso inicial a partir del *II Plan Nacional de Acción para las Personas con Discapacidad 2003 – 2007*. Por lo tanto, esa es la primera iniciativa política que el equipo decide tomar como punto de partida.

Familiarizándose con la política

Empezando por el análisis del propio Plan de Acción 2003 – 2007, se constata que la referencia al “empleo con apoyo” se circunscribe a la medida 235.2 “Regulación del empleo con apoyo como fórmula de inserción laboral y de mantenimiento en el puesto de trabajo de colectivos inactivos con graves discapacidades”. Dado que el plan se estructura en Áreas, compuestas de Estrategias que se dividen en Medidas, la importancia relativa del empleo con apoyo dentro de la jerarquía del plan se puede considerar que es reducida, y las acciones que se pretenden llevar a cabo se limitan a la necesidad de regularlo.

Por otro lado, en su contexto normativo más inmediato el equipo encuentra con relativa facilidad otras dos referencias importantes. En primer lugar, el Acuerdo firmado el 3 de diciembre de 2002 entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) sobre medidas para mejorar las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad, cuyo punto III.2, titulado “Facilitar el tránsito al empleo ordinario”, hace una referencia explícita a la utilización de la metodología de empleo con apoyo para facilitar el tránsito desde los Centros Especiales de Empleo (CEE) al mercado ordinario de trabajo de las personas con discapacidad severa (nótese que en ese momento todavía se concebía como una herramienta destinada exclusivamente a los CEE).

Y en segundo lugar, el Programa Nacional de Reformas de España (PNR), aprobado el 13 de octubre de 2005, que constituía la referencia fundamental de la política económica del Gobierno español para el periodo 2005-2010, y que establecía dentro del sexto eje de actuación, correspondiente al Mercado de Trabajo y Diálogo Social, como primera medida para favorecer la integración laboral de las personas con disca-

pacidad la “Regulación del empleo con apoyo, como medida de fomento de empleo de las personas con discapacidad con especiales dificultades para el acceso al mercado ordinario de trabajo”.

El siguiente hito destacable que aparece en términos de intervención pública en este ámbito es la promulgación del Real Decreto 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el Programa de Empleo con Apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo. Este Real Decreto es la materialización de la intención de *regular* el empleo con apoyo, que como hemos visto venía ya expresada tanto en el Plan 2003 – 2007 como en el PNR de 2005.

A partir de aquí la política de empleo estatal para las personas con discapacidad pasa a intentar articularse a través de la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012, donde la cuestión del empleo con apoyo vuelve a aparecer relegada a una única línea de actuación (la línea D) dentro de su Objetivo 4 “Promover una mayor contratación de personas con discapacidad en el mercado de trabajo ordinario”. Además, las medidas a tomar son exclusivamente una continuación del programa puesto en marcha por el Real Decreto 870/2007:

- 4.12. Evaluar y difundir el Programa de Empleo con Apoyo, dirigido a la contratación de personas con discapacidad severa por empresas ordinarias.
- 4.13. Estudiar la asimilación de las ayudas económicas que se otorgan, para que las empresas ordinarias que contratan a trabajadores con discapacidad severa que necesiten apoyo reciban ayudas equivalentes a las que perciben los centros especiales de empleo.

Con todo esto en mente, el equipo decide profundizar en el estudio y conocimiento del resto de aspectos de la política, empezando por comprender qué se entiende exactamente por empleo con apoyo. En este sentido, algunos ejemplos de la documentación que se podría utilizar serían:

- El manual *Empleo con Apoyo: Modelo de intervención DOWN ESPAÑA*, editado en 2013 por la Federación Española de Síndrome de Down (Down España). Aunque se trate de un manual de intervención para poner en marcha proyectos de empleo con apoyo, dispone de una buena introducción donde se expone de forma sintética los principales aspectos que deben conocerse en este ámbito.

- El estudio *Análisis de la Evolución del Empleo con Apoyo en España*, editado en 2005 por el Real Patronato sobre Discapacidad, y donde se puede encontrar una panorámica de qué iniciativas se habían tomado hasta ese momento, especialmente en el ámbito autonómico, junto con cuáles habían sido sus principales resultados.
- El documento *Informe contrataciones Empleo con Apoyo 2012*, publicado en su página web por la Asociación Española de Empleo con Apoyo (AESE), que aporta una panorámica actual sobre los resultados de todos los servicios de empleo con apoyo que pone en marcha en España el tercer sector, incluida una discusión sobre aquellos financiados a través del Real Decreto 870/2007.
- El estudio *Impacto social del Programa ECA CAJA MADRID* de empleo con apoyo, editado en 2010 por el Instituto Universitario de Integración en la Comunidad (INICO). El trabajo describe y analiza el Programa ECA Caja Madrid, que promovía la distribución de ayudas económicas para programas que desarrollan inserciones laborales de personas con discapacidad por medio de empleo con apoyo, y que por su duración y magnitud resulta de especial interés.
- El trabajo *Desarrollo de un Sistema de Evaluación Multicomponente de Programas de Empleo con Apoyo (SEMECA)*, publicado en 2009 también por el INICO y que en la práctica constituye una guía de evaluación específica para programas de empleo con apoyo.
- El estudio (en inglés) *Supported Employment for people with disabilities in the EU and EFTA-EEA*, publicado por la Comisión Europea en 2012 y que realiza un análisis global de la situación del empleo con apoyo en Europa, con estudios de caso por países (incluida España) y selección de buenas prácticas.

Si bien esta no es una lista completa y solamente pretende ilustrar algunos ejemplos del material que puede recopilar el equipo de evaluación, sí servirá para empezar a definir qué se entiende por políticas de empleo con apoyo. De este modo, el empleo con apoyo tendría las siguientes características básicas:

- Se trata de trabajo integrado en empresas normalizadas, en condiciones lo más similares posibles a las de los compañeros y compañeras de trabajo sin discapacidad que desempeñan puestos equiparables.

- Es una intervención destinada a aquellas personas con discapacidades severas (especialmente discapacidades intelectuales) y que tradicionalmente han enfrentado mayores dificultades para su inserción en el mercado de trabajo.
- Se realiza un entrenamiento en el puesto de trabajo, de manera que primero se ubica a la persona en un puesto y allí mismo se le proporciona la formación necesaria para desempeñarlo.
- Se completa con apoyos a lo largo de la vida laboral de la persona, para posibilitar el mantenimiento del puesto y el rendimiento requerido; este apoyo fluctúa a lo largo del tiempo en función de la situación de la persona.
- La formación y el apoyo afecta tanto a la persona con discapacidad como a la empresa y todo su entorno de trabajo, y se lleva a cabo por preparadores/as laborales específicamente formadas para ello.

El objeto de evaluación

Al tratarse de una política de fomento del empleo, el impulsor a nivel estatal ha venido siendo el correspondiente departamento ministerial de trabajo (con su denominación de cada momento, por lo que en adelante haremos referencia simplemente al Ministerio de Trabajo).

En este sentido pues, cuando el equipo trata de precisar en qué se tradujeron las iniciativas políticas de ámbito estatal que se han visto en el apartado anterior, descubre que las medidas tanto del II Plan de Acción 2003-2007 como del PNR 2005 tuvieron su única materialización en el Real decreto 870/2007. Además, como ya se ha visto antes la continuación de la política a través de la Estrategia Global 2008-2012 solamente aspiraba a evaluar y dar continuidad a las acciones del Real Decreto, lo que el equipo descubre que en la práctica ni siquiera llegó a llevarse a cabo.

Todo ello coloca al Real Decreto 870/2007 en una posición central en lo tocante a cuál ha sido la política pública estatal que se ha llevado a cabo para impulsar el empleo con apoyo, una interpretación que viene confirmada por el resto de la documentación que el equipo ha consultado (por ejemplo en el apartado de “Antecedentes” del manual Empleo con Apoyo: Modelo de intervención DOWN ESPAÑA).

En cuanto al resto de la actividad relacionada con el empleo con apoyo, existen una multitud de iniciativas que ha venido impulsando el tercer sector por su cuenta

desde la década de 1990, que toman la denominación genérica de “proyectos de empleo con apoyo” y que han sido el centro de atención de la gran mayoría de estudios e investigaciones sobre el tema. Sin embargo, hasta la llegada del Real Decreto la política pública resultaba ajena a este tipo de iniciativas, más allá de las ayudas genéricas que pudiesen destinarse a las organizaciones y asociaciones que las ponían en marcha.

Por último, en algunos casos las Comunidades Autónomas (CCAA) sí han venido promoviendo sus propias iniciativas en el ámbito del empleo con apoyo; sin embargo, y con objeto de facilitar la explicación, en el ejemplo que se está desarrollando aquí se ha asumido que el encargo era para evaluar la política estatal, de modo que las actuaciones de las CCAA no deberían incluirse como parte del objeto de evaluación⁵. Ahora bien, ello no significa que esas intervenciones vayan a quedar fuera de la evaluación, sino que solamente implica que su relación con el objeto (la política estatal) se abordará únicamente desde la óptica de la complementariedad o del solapamiento que haya entre ellas.

De este modo, el equipo opta por cerrar esta fase concluyendo que será exclusivamente el Real Decreto 870/2007 lo que considerará como su objeto de evaluación, colocándolo a partir de ahora en el centro de todo el proceso.

Los actores sociales

El primer actor que debe tenerse en cuenta es, lógicamente, quién pone en marcha la política, que como ya hemos dicho es el Ministerio de Trabajo; pero además, en el caso de las ayudas reguladas por el Real Decreto éstas pueden ser gestionadas por las CCAA cuando tengan competencias para ello, de modo que hay que incluirlas también como un actor relevante.

En segundo lugar tenemos a las personas con discapacidad severa y sus familias, junto con sus representantes del tercer sector. La política está específicamente destinada a personas con discapacidad intelectual, o con discapacidades físicas muy limi-

⁵ De no ser así, si se quisiera evaluar toda la política nacional en términos generales, el equipo debería extender su análisis y recopilación de información al caso de todas las CCAA, utilizando por ejemplo trabajos como el de Jordán de Urries *et al.* (2003). En todo caso, para terminar de acotar el objeto de evaluación no solamente sería necesario decidir cuáles de las políticas autonómicas se incluyen en él, sino que habría que definir también que importancia o prioridad se le otorga a cada una de ellas.

tativas, de modo que habrá que considerar especialmente aquellas asociaciones que les sean más representativas, por ejemplo la Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad Intelectual o del Desarrollo (FEAPS), o la Confederación Estatal de Personas Sordas (CNSE). Por otro lado, a través de las entrevistas de orientación el equipo confirma que el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) asumió la tarea de coordinar a los representantes de las personas discapacitadas en los trabajos de redacción y negociación del Real Decreto, de modo que decide considerarlo como otro actor clave.

Profundizando un poco más en el funcionamiento del Real Decreto, se descubre que las ayudas deben ser solicitadas por la figura del promotor, que debe poner en marcha un proyecto de empleo con apoyo. Estos promotores pueden ser entidades del tercer sector (es decir, todas aquellas que seguramente ya venían articulando sus propios proyectos de empleo con apoyo), los centros especiales de empleo (CEE), o, finalmente, las propias empresas del mercado de trabajo ordinario.

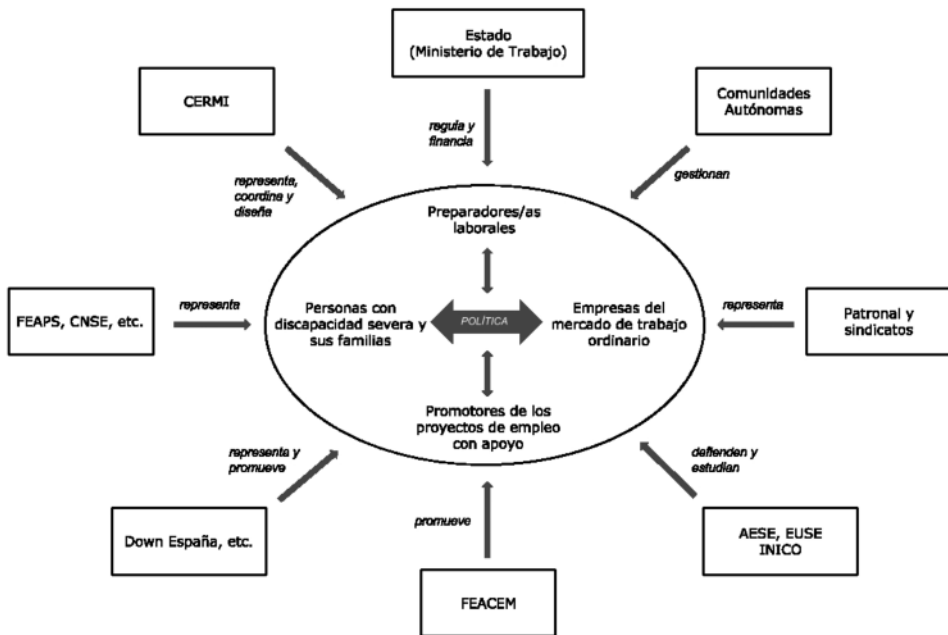
A modo de ejemplo, entre las organizaciones del tercer sector se podría destacar a la Federación Española de Síndrome de Down (Down España), mientras que respecto a los CEE encontramos la Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo (FEACEM); en cuanto a las empresas del mercado de trabajo ordinario, el equipo deberá consultar con los principales agentes sociales (sindicatos y patronal) para comprobar cómo gestionan esta cuestión o si existe alguna otra organización específica para ello.

Finalmente, encontraríamos instituciones que defienden activamente la inclusión del empleo con apoyo dentro de la agenda política, como una de las principales medidas que es necesario desarrollar intensivamente. Se trataría por ejemplo de la Asociación Española de Empleo con Apoyo (AESE), la *European Union of Supported Employment* (EUSE), o el Instituto Universitario de Integración en la Comunidad (INICO).

Una vez realizada esta primera categorización, el equipo podrá utilizar las entrevistas de orientación para terminar de perfilar qué relaciones existen entre todos estos actores, y cuál es su visión general respecto a la política que se va a evaluar. Así por ejemplo, en el caso concreto del Real Decreto se podrá comprobar fácilmente que la percepción sobre su diseño y, consecuentemente, sobre su alcance y sus resultados es bastante distinta según de qué actor se trate.

Para terminar, el equipo puede optar por expresar toda esta información gráficamente, a través del mapa de actores, aunque es necesario recordar una vez más que las herramientas de este tipo deben utilizarse en la medida en que sean realmente informativas, sin forzar representaciones excesivamente complejas y siendo preferible ilustrar solamente aquellas partes del mapa más relevantes. Desde esta perspectiva, a continuación se ofrece un ejemplo de cómo podría ser el mapa de actores para esta política:

Figura 2.1 Posible mapa de actores de la política de empleo con apoyo



2.3 Entender la lógica de la intervención

En principio las políticas públicas se llevan a cabo porque se espera producir algún tipo de efecto o cambio en la sociedad. En algunos casos es posible que la política no lo haga explícito, y solamente se mencionen unos objetivos muy generales que forman parte del ideario o del programa político de quien la ejecuta; sin embargo, en la gran mayoría de los casos para que una actuación pública tenga éxito hará falta que se hayan producido una serie de cambios en algún aspecto de la sociedad o de sus instituciones.

Así por ejemplo, es habitual que las políticas públicas de discapacidad mencionen como uno de sus objetivos la lucha contra la discriminación, pero “luchar contra la discriminación” se tiene que traducir en algún momento en que alguien (las personas, las empresas) cambie su manera de comportarse o de tomar decisiones, y deje de discriminar a las personas discapacitadas.

En esta etapa del proceso evaluativo el equipo deberá pues dedicar un tiempo a entender exactamente qué cambios o efectos quiere producir la política evaluada, y cómo pretende hacerlo. Es decir, deberá comprender lo que se denomina la lógica de *la intervención*⁶: existe un problema o situación social que se juzga necesario abordar, para ello se pone en marcha una política (destinando una serie de recursos a realizar una serie de actividades), y finalmente se espera que con ello se produzcan determinados efectos o cambios concretos.

Un apunte previo sobre la recogida de información

Antes de ver cómo debe abordar el equipo de evaluación los distintos elementos de la lógica de la intervención, conviene señalar unas pocas indicaciones en cuanto a la recogida de información.

En este punto del proceso evaluativo, la prioridad del equipo debe ser entender y comprender el funcionamiento del objeto que va a evaluar, llevando a cabo una tarea que será básicamente descriptiva. Eso significa que debe empezar acudiendo a la información institucional sobre la política en cuestión, tomándola como punto de partida para abordar cada uno de los aspectos que se comentan en este epígrafe.

⁶ Se puede profundizar sobre el papel que cumple la lógica de la intervención en el campo de la evaluación de políticas públicas viendo la *Guía para la evaluación de programas y políticas públicas de discapacidad* (CERMI, 2013, p. 27).

La mayor parte de esa información se debería haber recopilado ya, cuando se hizo el primer acercamiento al objeto de evaluación tal y como se ha explicado en el epígrafe *2.2 Estudiar y acotar el objeto de evaluación*. Pero en todo caso, en lo que debe centrarse ahora el equipo es en buscar información que refleje “lo que se tenía en mente cuando se diseñó la política”, tratando de capturar y entender el punto de vista de quienes la planificaron.

En cambio, en este estadio de la evaluación todavía no se deben tener en cuenta las aportaciones de quienes no participaron en la concepción y el diseño de la política. Sí se puede ir recabando esa información, pero será más adelante, cuando el equipo proceda a evaluar (y por lo tanto a analizar y valorar) las dimensiones de pertinencia y coherencia de la política, cuando habrá que utilizarla.

Igualmente, tampoco debe entrarse a analizar ni valorar la información institucional: en este momento el equipo solamente debe trabajar en el plano teórico y descriptivo, tratando de entender e interiorizar cómo se supone que debería funcionar la política, pero dejando para más adelante la cuestión de si ese planteamiento tiene sentido o está bien articulado.

Lógicamente si el equipo se “atasca” o tiene dudas importantes sobre cómo funciona la política puede acudir a fuentes ajenas a ella, especialmente del ámbito de la investigación o de la evaluación. Sin embargo, es importante que en todo momento mantenga diferenciada la información institucional sobre la política de aquella que ha recabado de otras fuentes, ya que como hemos dicho la segunda es la que utilizará más adelante cuando realmente proceda a evaluar la política.

¿Qué se quiere cambiar con la política, y por qué?

El primer paso para esclarecer la lógica de la intervención es identificar cuál es el problema que la política quiere abordar o la situación social sobre la que se juzga necesario intervenir.

Así por ejemplo, las políticas de bonificaciones a la seguridad social para la contratación de personas con discapacidad generalmente habrán identificado como un problema la baja tasa de ocupación de dicho colectivo, mientras que las políticas de educación inclusiva habrán señalado las especiales necesidades educativas de las niñas y niños con discapacidad como una situación que requiere la acción del sector público.

Habitualmente el equipo descubrirá que esa primera y elemental premisa no suele estar del todo clara: la documentación que sustenta las políticas puede no explicitar cuál es ese problema o situación que se quiere abordar, o puede mencionar más de una, usar un lenguaje confuso o ambiguo, etc. Pero en ese caso será suficiente con tratar de organizar y “desenmarañar” la información institucional, intentando precisar todo lo posible.

Si existe un problema o una situación sobre la que es necesario actuar, debe existir una causa o una explicación detrás. Por lo tanto, el siguiente paso para el equipo de evaluación es identificar cuál es esa causa o explicación. Por ejemplo, si la política considera que la tasa de ocupación de las personas con discapacidad es demasiado baja (especialmente en comparación con la media nacional), antes de actuar debe formular una explicación de por qué eso es así y cuál es la causa de que exista esa diferencia.

Aunque, de nuevo, en el ámbito de la discapacidad esta cuestión de “la causa” a veces pueda parecer un poco trivial, habrá casos en los que no lo será en absoluto: la baja tasa de ocupación de las personas con discapacidad puede ser debida a la discriminación por parte de las empresas, a un déficit en su formación, a procesos de autoexclusión, a aspectos relacionados con la accesibilidad, etc. Y cada una de estas causas requerirá una acción política distinta, con una lógica distinta.

Los fenómenos sociales se caracterizan por tener, casi siempre, múltiples causas convergentes, de modo que en el ejemplo anterior seguramente se podría argumentar que detrás de la baja tasa de ocupación están a la vez todas esas causas que se han mencionado. Sin embargo eso no debe ser un impedimento para que el equipo de evaluación indague cuál de ellas es prioritaria para la política, y si se identifica más de una causa entonces el equipo debe comprobar si hay algún orden o jerarquía, y muy especialmente si como consecuencia se diseñan intervenciones distintas (con lógicas distintas).

Una vez acotado el problema o situación que quiere abordar la política, así como su causa (o causas), hay que identificar también en qué *evidencia* se basa para afirmar que ese problema y su causa efectivamente existen; y seguidamente, comprobar si se justifica *por qué* es un problema importante sobre el que haga falta intervenir. Para ello hay que comprobar qué información de *diagnóstico* y de *contexto* se proporciona: colecciones de datos de distinta naturaleza pero que todos ellos apuntan en la misma dirección, información sobre cómo ha evolucionado el problema o la situación a lo largo del tiempo, comparaciones con otros colectivos, lugares o países, etc.

En el caso específico de la discapacidad, estas cuestiones sobre la existencia del problema y la justificación de la intervención generalmente no tendrán una especial relevancia, ya que sobre ello suele existir un consenso público y aceptado mayoritariamente; sin embargo, el resto de aspectos de la lógica de la intervención sí son importantes y hay que prestarles atención.

Una vez se tienen detectados y justificados un problema y sus causas, hay que pasar a identificar *qué efecto* se espera producir exactamente con la política, o qué se espera cambiar con ella. Esta cuestión debería estar estrechamente vinculada con la causa o la explicación en la que se haya centrado la política: si se consideró que la principal causa de la baja tasa de ocupación es la discriminación, entonces la política debería tratar de conseguir que las empresas dejen de discriminar a las personas discapacitadas en sus procesos de selección; pero si la causa es más bien un déficit de formación profesional, entonces la política debería lograr mejorar su formación y su empleabilidad.

En general el equipo de evaluación descubrirá que las políticas, por su propia naturaleza de ser instrumentos de gran alcance, en realidad asumen que se va a producir una “cadena de efectos” tras su ejecución, de modo que es solamente al final de ese proceso cuando se consigue afectar al problema inicialmente detectado. Así, una política que persiga aumentar la ocupación de personas con discapacidad mejorando su formación y empleabilidad lo que está asumiendo es que: 1) una mejor formación llevará a una mayor empleabilidad; 2) una mayor empleabilidad producirá un mayor interés de las empresas en contratar personas con discapacidad; 3) ese mayor interés puede traducirse en más contrataciones de personas con discapacidad para los empleos ya existentes, o en la creación de nuevos puestos de trabajo; 4) más contrataciones y puestos de trabajo se traducirán en un aumento de la tasa de ocupación, siempre que debido al contexto económico o a algún otro proceso social no aumente también la población activa de personas con discapacidad (el denominador de la tasa de ocupación).

El equipo deberá por tanto dedicar un tiempo a “desgranar” de esta forma los efectos previstos por la política, describiendo con todo el nivel de detalle que pueda cómo se llega desde la intervención concreta que va a realizarse (mejorar la formación) hasta afectar el problema o situación que se quiere cambiar. Además, deberá prestarse especial atención a qué cambios o efectos se espera producir en el *comportamiento* de los actores, sean éstos personas o instituciones, ya que esta cuestión es clave en cualquier proceso de cambio social y de ella suele depender en gran medida el éxito o fracaso de muchas políticas.

Hasta aquí el equipo de evaluación habrá descrito lo que se denomina la *teoría del cambio* subyacente a la intervención: la política postula una realidad que se quiere abordar, un motivo por el cuál hacerlo y un cambio o efecto que se espera poder producir mediante la acción pública.

¿Cómo se va a cambiar, y qué ocurrirá después?

Una segunda fase en la descripción de la lógica de la intervención consiste en profundizar en la estructura misma de la política: qué personas e instituciones se verán directamente afectadas y cómo, qué acciones está previsto que se ejecuten, quién estará a cargo de hacerlo, qué recursos se habilitarán, etc.

Para ello el equipo debe empezar rescatando el mapa de actores, que ya debería haber construido tal y como se indicó en el epígrafe *2.2 Estudiar y acotar el objeto de evaluación*, y a partir de él hay que identificar y precisar cuáles son los actores individuales que participan o se ven afectados directamente por la política. En concreto:

- ¿Quién recibe ayuda financiera, quién puede acogerse a las actividades o programas previstos, etc.?
- ¿Quiénes son los “beneficiarios finales” de la política? (ya que no tienen por qué ser los mismos que quienes participan en las acciones o reciben las ayudas)
- ¿Quién administra y gestiona la política? ¿Qué departamentos de la Administración Pública, qué unidades de gestión?
- ¿Quién más influye o participa de alguna u otra forma en la ejecución de la política?

En el caso de una política de educación inclusiva, por ejemplo, la intervención pública la estarían recibiendo las escuelas y se manifestaría principalmente en la incorporación de profesorado de apoyo, mientras que los beneficiarios finales serían las niñas y niños con discapacidad, y las asociaciones de padres seguramente podrían considerarse otro actor que interviene en la ejecución de la política. En definitiva, el equipo debe asegurarse de que conoce “quién hace qué” en cada una de las etapas o dimensiones de la política, es decir los *roles* y *funciones* de los participantes así como los vínculos y relaciones (de autoridad o jerarquía por ejemplo) que existen entre todos ellos.

Inmediatamente después hay que proceder a describir las acciones o actividades específicas que la política lleva a cabo, así como los recursos (su cuantía, pero también su fuente y su distribución) que se han destinado a ello, comprobando cómo se organizan y relacionan ambas cosas (por ejemplo viendo si existe un presupuesto por programas que aúne actividades con su financiación). En este punto es también importante profundizar en los mecanismos de gestión y administración que utiliza la política, de modo que se llegue a un buen conocimiento de *los procesos y los procedimientos* que se ponen en marcha o que se requieren a los participantes.

Si dispone de conocimientos al respecto, para esta tarea el equipo de evaluación puede utilizar herramientas de análisis de organizaciones, como los diagramas de flujo o de procesos, pero en cualquier caso siempre será útil trasladar a algún tipo de gráfico o representación visual la información recogida, que sintetice el funcionamiento general de la política.

Finalmente, el último paso para terminar de reconstruir la lógica de la intervención será comprobar si la política específica qué se espera lograr una vez puesta en marcha (o una vez terminada, si la política tiene una duración determinada). Para ello será conveniente diferenciar dos aspectos:

- Los productos (también llamados *outputs*) obtenidos tras la inmediata ejecución de la política, que tienen que ver con las acciones que efectivamente se hayan llevado a cabo y que deberían estar claramente vinculados con las causas del problema o situación diagnosticada. Como ejemplos se podrían mencionar los cursos de formación que se hayan llevado a cabo, el número de contrataciones que se haya subvencionado y la calidad de los puestos de trabajo generados, etc.
- Los *impactos* (también llamados *outcomes*) derivados de los productos obtenidos con la política, y que en este caso deben relacionarse directamente con el problema final o la situación que se quiere abordar (mediante la cadena causal que se mencionó con anterioridad). En los dos ejemplos anteriores, tanto los cursos de formación como las subvenciones a la contratación deberían tener un impacto en la tasa de ocupación de las personas con discapacidad.

En ambos casos el equipo debe centrarse en ver si la política incorpora algún tipo de productos o impactos esperados, es decir, que se hubiesen previsto desde antes de su puesta en marcha. En muchos casos el equipo encontrará estos dos conceptos

con una denominación distinta: *resultados esperados* para referirse a los productos, y *objetivos* para referirse a los impactos. Por lo tanto, este último paso en la descripción de la lógica de la intervención se concreta en determinar cuáles son los resultados esperados y los objetivos de la política.

En la práctica, cuando se trata de políticas públicas es muy poco habitual que se haya predefinido unos resultados esperados, mientras que en el caso de los objetivos éstos suelen venir expresados de una forma vaga y generalista; pero en todo caso el equipo deberá comprobar si existe una jerarquía de objetivos, y si están cuantificados o detallados, para incorporarlo en su descripción de la lógica de la intervención.

Tareas para el *equipo* – Entender la lógica de la intervención

- ✓ Rescatar y recopilar información institucional sobre la política.
- ✓ Identificar cuál es el problema o situación social que quiere abordar la política.
- ✓ Identificar la causa (o causas) que se atribuyen al problema o situación social.
- ✓ Comprobar qué información de contexto y diagnóstico se aporta para justificarlo.
- ✓ Identificar qué efectos o cambios se espera producir para abordar esas causas.
- ✓ Rescatar el mapa de actores y ver cuáles participan directamente o se ven afectados por la política.
- ✓ Identificar roles y funciones de los actores: saber “quién hace qué”.
- ✓ Especificar las acciones o actividades concretas que lleva a cabo la política, así como su relación con los recursos que se emplean para ello.
- ✓ Identificar los mecanismos de gestión y administración que despliega, así como los procesos que la componen y los procedimientos que requiere a los actores.
- ✓ Comprobar si existen resultados (productos u *outputs*) esperados, y si se cuantificaron o se establecieron prioridades.
- ✓ Comprobar si existen objetivos (impactos u *outcomes*) esperados, y si se cuantificaron o se establecieron prioridades.

EJEMPLO PRÁCTICO

El equipo de evaluación toma como punto de partida su objeto, el Programa de Empleo con Apoyo, y comienza esta fase poniendo en común lo que debe hacer para entender la lógica de dicha intervención: desarrollar un relato descriptivo que vaya desde la detección del problema que se quiere solucionar con el programa, pasando por la justificación de la necesidad de intervenir, el papel de los diversos actores que participan en él, etc., hasta llegar a los resultados e impactos que se espera conseguir.

Seguidamente retoma toda la documentación que recopiló en el epígrafe 2.2 *Estudiar y acotar el objeto de evaluación*, y la utiliza para desgranar cada uno de los aspectos de la lógica de la intervención, distinguiendo qué información es institucional y cuál no, así como buscando y añadiendo nueva documentación para aquellos aspectos que sea necesario.

El problema y sus causas

El punto de partida debe ser el principal documento que estructura la política, que como se vio en el epígrafe 2.2 es el Real Decreto 870/2007. Así, en su exposición de motivos se puede leer:

En efecto, dentro del conjunto de las personas con discapacidad, existen grupos que, debido al tipo de deficiencia concreta que tienen, como por ejemplo parálisis cerebral o trastornos del espectro autista, o a su grado de minusvalía, se encuentran con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo. Esta realidad exige la adopción de medidas específicas, que podrían considerarse de acción positiva dentro del grupo de las personas con discapacidad, ya que se trata de tratamientos más intensos y diferenciados para estimular la empleabilidad de estos grupos de trabajadores con discapacidad que tienen más dificultades de inserción laboral.

Del texto se deduce que el principal problema sobre el que actuar son las mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo que experimentan las personas con determinada discapacidad, de modo que lo que se persigue es estimular su empleabilidad. Se trataría pues de un problema relacionado con el empleo, vinculado implícitamente a la cuestión de las bajas tasas de ocupación de las personas con discapacidad y la reconocida necesidad de aumentarlas.

Esta interpretación centrada en la cuestión de la ocupación resulta además reforzada por la propia mención que el Real Decreto hace al PNR de 2005, donde se especifica la necesidad de una “regulación del empleo con apoyo, como medida de fomento de empleo de las personas con discapacidad con especiales dificultades para el acceso al mercado ordinario de trabajo”.

Respecto a las causas que están detrás de esas mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, el Real Decreto solamente parece referirse a la propia naturaleza o intensidad de ciertas discapacidades, que conllevan especiales dificultades de adaptación social y laboral una vez se empieza a trabajar (lo que en última instancia mina la empleabilidad y las expectativas de contratación). Es decir, el razonamiento podría ser parecido a este:

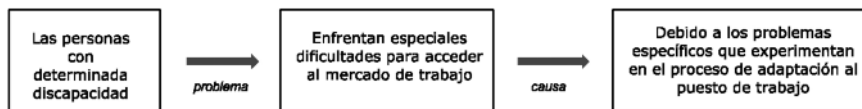
- 1) Se trata de una política de fomento del empleo, que aborda específicamente el problema de las *mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo que tienen las personas con determinadas discapacidades*.
- 2) Esas mayores dificultades son debidas principalmente a los *problemas específicos que experimentan en el proceso de adaptación al puesto de trabajo* (tanto social como laboralmente).

El equipo decide comprobar si las referencias en el resto de documentación de que dispone van en la misma dirección, y concluye que efectivamente ese es el caso. Así por ejemplo, el propio PNR de 2005 no solamente define el empleo con apoyo como una medida de integración laboral y fomento del empleo en esos mismos términos, sino que establece una correspondencia entre sus medidas y las Veinticuatro Directrices Integradas de la UE⁷, donde de nuevo la Directriz 19 recoge la misma expresión de forma similar. Y desde la perspectiva de las fuentes de información no institucionales, por ejemplo, el documento *Empleo con Apoyo: Modelo de intervención DOWN ESPAÑA* tampoco se cuestiona el papel central que juega el proceso de adaptación al puesto de trabajo.

Por lo tanto una primera representación gráfica del problema o situación social que quiere abordar la política, y sus causas, podría ser esta:

⁷ Las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo para el período 2005-2008 reúnen en un texto único, coherente y simplificado, las Orientaciones Generales de Política Económica y las Directrices de Empleo. Constituyen el instrumento político principal para el desarrollo y la aplicación de la Estrategia de Lisboa.

Figura 2.2 Representación gráfica del problema y sus causas



Como se ha indicado en la primera parte de este epígrafe, por el momento el equipo no entra ni a valorar ni a cuestionar esta descripción del problema o sus causas, y prosigue con la descripción del resto de la lógica de la intervención.

El contexto, el diagnóstico y la justificación

En este caso el equipo debería tratar de encontrar información de esta naturaleza:

- Cuáles son las dimensiones o gravedad del problema y sus causas, comparándolo con lo que ocurre en otros lugares o con los cambios a lo largo del tiempo.
- Por qué se considera que, para ese colectivo en concreto, la inserción en el mercado de trabajo ordinario es uno de sus problemas más importantes, y la principal causa de ello son las dificultades de adaptación al puesto de trabajo.
- Cuántas personas con esos tipos de discapacidad se estima que no encuentran empleo por las dificultades de adaptación al puesto de trabajo (y no por ejemplo porque todavía no están activas laboralmente).
- Si existen experiencias previas que justifiquen la utilidad del empleo con apoyo para atajar el problema, o alternativas que se han descartado.

En este sentido, en el Real Decreto no aparecen más que menciones generales (“la importancia y trascendencia que tiene el empleo con apoyo en la integración en el mercado de trabajo ordinario de las personas con discapacidad”), mientras que en el análisis de contexto y diagnóstico del PNR de 2005 no hay datos específicos sobre la población con discapacidad.

En cambio, en el II Plan Nacional de Acción 2003 - 2007 sí hay una extensa descripción del contexto cuando se desarrolla el Área 2 de Políticas Activas de Inserción Laboral (pág. 71 y siguientes), donde aparecen numerosos datos que podrían ser relevantes desde la perspectiva de justificar la existencia del problema y su causa. Sin embargo, de entre todos ellos no hay ninguno que se pueda vincular claramente con el problema de las especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo de las personas con discapacidad severa (más bien al contrario, ya que se da a entender que el principal problema está en la activación del colectivo y no tanto en la búsqueda de empleo), mientras que sí se identifica la “ausencia de apoyos tutelados como instrumento para la configuración de itinerarios personalizados” como una causa de las dificultades de inserción, pero sin llegar a discutirse ni cuantificarse su relevancia.

Finalmente, en la Estrategia Global 2008-2012 también aparece un apartado de diagnóstico con un enfoque adecuado, donde por ejemplo se justifica la necesidad de centrar los esfuerzos en la integración laboral en el mercado de trabajo ordinario porque “el conjunto de las empresas ordinarias hace casi el mismo número de contratos a personas con discapacidad que los 1.150 centros especiales de empleo” (pág. 19). Y seguidamente se proponen diversas causas posibles, que no se ponderan ni cuantifican pero entre las que destacan “que los empresarios podrían estar teniendo en cuenta los posibles costes adicionales que conlleva la contratación de personas con discapacidad, especialmente de aquellas con discapacidades más limitantes”.

El equipo puede acudir también a las fuentes no institucionales para tratar de terminar de comprender la justificación de las políticas de empleo con apoyo. Así por ejemplo, tanto el INICO como la AESE proporcionan numerosos estudios y trabajos donde se constata la implantación del empleo con apoyo en otros países, fundamentándose principalmente en que las encuestas de calidad de vida y satisfacción de las personas integradas mediante esta fórmula arrojan resultados muy positivos. De este modo, el argumento consistiría en que la mejor integración laboral posible es aquella que se da en el mercado de trabajo ordinario, y que la mejor estrategia para conseguirla es una de “primero colocar y después apoyar” (en lugar de las aproximaciones tradicionales donde se apoya a la persona discapacitada de forma genérica antes de salir a buscar un trabajo, por ejemplo con formación).

En todo caso, la conclusión general que extraerá el equipo de evaluación es que la información de contexto y diagnóstico es más bien pobre, y poco vinculada con la justificación de la intervención.

Los efectos o cambios que se espera producir

Cuando profundiza en el funcionamiento del Real Decreto, el equipo comprueba que la política consiste en otorgar subvenciones para sufragar una parte del coste de los y las preparadoras laborales que apoyan a la persona discapacitada en el puesto de trabajo. Por lo tanto, una vez puesta en marcha se puede esperar que:

- 1) Al ser una política de fomento del empleo, implica que se espera que las empresas tengan mayor disposición a contratar personas con discapacidad severa, ya que *saben* que habrá un apoyo para la adaptación al puesto. Esto es equivalente a mejorar la empleabilidad de las personas discapacitadas.
- 2) El proceso de adaptación al entorno laboral va a ser más exitoso, lo que reducirá las posibilidades de que la relación laboral se rompa prematuramente. A su vez, dicho proceso también será más gratificante e integrador para la persona con discapacidad.
- 3) Los dos puntos anteriores permitirán que aumente la presencia de personas discapacitadas en el mercado de trabajo ordinario.
- 4) La calidad de vida y la integración social y laboral de la persona con discapacidad mejorarán sustancialmente, en la medida en que se haya consolidado y mantenido el puesto de trabajo.

Esta secuencia se tiene que deducir del propio estudio y análisis de la política, si bien el equipo la puede contrastar con la documentación que recopiló para conocer y acotar la intervención (especialmente los estudios o trabajos de investigación), así como con las propias entrevistas de orientación que esté realizando en estas primeras fases (especialmente cuando se trate de personas que participaron en la concepción y el diseño de la intervención).

Los actores y sus roles

Tomando de nuevo como punto de partida el Real Decreto, los principales actores que participan en la intervención (y sus roles) podrían considerarse los siguientes:

- Las personas con discapacidad severa a las que va dirigida la política (que suelen denominarse destinatarios finales). El artículo 3 del Real Decreto espe-

cifica de qué discapacidades se trata, pero hay que tener presente también otras restricciones que ya han sido comentadas: que deben ser “trabajadores con discapacidad inscritos en los Servicios Públicos de Empleo como demandantes de empleo no ocupados” (artículo 3), y que una vez se haya agotado la duración máxima del programa no se puede volver a ser destinatario (artículo 8).

- Las entidades que ponen en marcha los proyectos de empleo con apoyo, y que son las que pueden pedir y recibir las subvenciones (entidades promotoras beneficiarias de las subvenciones). Su papel viene regulado en los artículos 4, 5 y 6 del real Decreto, siendo destacable el hecho de que entre ellas puede haber tanto entidades del tercer sector (como las fundaciones o asociaciones de personas con discapacidad), como centros especiales de empleo o las propias empresas del mercado de trabajo ordinario.
- Precisamente debido a que las subvenciones las pueden pedir entidades del tercer sector y centros especiales de empleo, en esos casos es necesario considerar como un actor diferenciado e independiente a las empresas donde se va a insertar a las personas con discapacidad.
- Las y los preparadores laborales pueden considerarse también un actor relevante, ya que se puede considerar que en ellas se materializa la intervención, de modo que el propio Real Decreto especifica en sus artículos 2 y 7 cómo deben ser exactamente las acciones de apoyo y las condiciones de trabajo de las y los preparadores.
- El órgano de administración y gestión de la política es el Servicio Público de Empleo Estatal, encargándose de administrar el presupuesto y decidir sobre la asignación de las subvenciones.
- Sin embargo, el Real Decreto prevé que las Comunidades Autónomas que hayan asumido el traspaso de la gestión realizada por el Servicio Público de Empleo Estatal asuman su función. Este es un factor muy importante a tener en cuenta para el equipo de evaluación, ya que cuando evalúe la implementación de la política tendrá que tenerlo muy presente (y seguramente decidir qué datos de qué CCAA va a utilizar, ya que no podrá entrar a analizar las unidades de gestión de todas y cada una de ellas).

Además, aunque no esté totalmente especificado en el Real Decreto, el equipo confirma, mediante las entrevistas de orientación, que las CCAA que tengan traspasada la gestión tendrán también discrecionalidad para decidir cada año si se publica o no una nueva convocatoria (según su disponibilidad presupuestaria).

A partir de aquí el equipo podría decidir, en base a lo que haya ido aprendiendo hasta ahora sobre la política, que conviene profundizar y analizar el papel de otros actores, como por ejemplo el que podrían jugar las familias de las personas discapacitadas en el caso de discapacidades intelectuales. Pero en todo caso los actores mencionados hasta el momento son aquellos que sería imprescindible tener en cuenta.

Actividades previstas, recursos y gestión de la política

En el caso de las actividades previstas por la política, conviene establecer una diferenciación previa. Por un lado, existen las actividades que se deberán ejecutar como parte de los proyectos de empleo con apoyo que pongan en marcha las entidades promotoras, las cuales vienen especificadas en los artículos 2, 5 y 7 del Real Decreto, donde como ya se ha comentado anteriormente se describe qué acciones conlleva el apoyo en el puesto de trabajo, cómo deben ser los proyectos puestos en marcha por los promotores, y cómo debe ser el trabajo de las y los preparadores laborales. Conviene destacar además el artículo 6 del Real Decreto, donde se especifica como un paso imprescindible (una actividad a realizar) la firma de un convenio entre la entidad promotora y la empresa dónde se va a llevar a cabo la inserción laboral.

A este respecto, el equipo de evaluación puede considerar de especial relevancia el hecho de que las inserciones laborales se exige que sean dentro del marco de *proyectos* de empleo con apoyo impulsados por la entidad promotora, a los cuales se les debe dotar de una estructura, duración, sistema de gestión, etc. Ello implica que las entidades promotoras deben dedicar un esfuerzo (y unos recursos) para poner en marcha esos proyectos, sobre los que el equipo deberá investigar más adelante.

En segundo lugar, están las actividades que deben llevarse a cabo desde la Administración Pública para poner en marcha la política; en este caso sin embargo al equipo seguramente le bastará con informarse y aprender cómo funciona la gestión de subvenciones descentralizadas, centrándose en el caso del Servicio Público de Empleo Estatal. Y respecto a los trámites administrativos y los pasos que se deben seguir para solicitar las subvenciones, la estructura formal de los mismos se puede encontrar en

las Órdenes⁸ oficiales que se emiten con cada convocatoria de nuevas ayudas, de modo que la única dificultad será hacer una recopilación de las mismas que pueda considerarse suficientemente representativa para entender cómo funciona el sistema en términos generales (que es el objetivo que persigue el equipo en este momento).

Por último, la cuestión de los recursos también debe desagregarse conceptualmente en dos ámbitos distintos. Por un lado, como la esencia misma de la política es la concesión de subvenciones hay que tener presentes sus dos dimensiones: los presupuestos totales que cada Comunidad Autónoma (o el Servicio Público de Empleo Estatal) hayan dotado anualmente, y cómo se reparten en las cuantías específicas que se conceden a cada proyecto de empleo con apoyo, las cuales vienen detalladas en el artículo 8 del Real Decreto.

En segundo lugar, se debe considerar también como parte de los recursos destinados a la intervención los costes totales que implica la puesta en marcha y gestión de la misma: desde los sueldos de los y las respectivas funcionarias, hasta el coste de una hipotética campaña publicitaria que se haga para dar a conocer las ayudas.

Para ello, claro está, el equipo debería tener algún tipo de acceso al presupuesto y la programación de las correspondientes administraciones públicas, lo que sucederá en muy pocas ocasiones (generalmente sólo en aquellas en las que el encargo de evaluación venga de la propia Administración, o esté vinculado a la justificación de fondos, como en el caso de los políticas cofinanciadas por la Unión Europea). Pero lo importante es establecer la necesidad de considerar también esos recursos como parte de los que moviliza la política (y que como se verá más adelante, son susceptibles de ser analizados desde la perspectiva de la eficiencia).

Resultados esperados y objetivos

En esta última etapa el equipo debe empezar diferenciando cuáles va a considerar que son los resultados (productos) de la política, y cuales sus objetivos finales (impactos), recordando que los primeros se vinculan directamente con las actividades que pone en marcha la intervención, mientras que los segundos se relacionan con el problema y sus causas.

⁸ A título meramente ilustrativo, ver por ejemplo la Orden 4598/2010, de 23 de diciembre (BOCM nº 21, de 6 de enero). http://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2012/01/26/BOCM-20120126-9,0.PDF

Respecto a los resultados, éstos se podrían concretar en los siguientes ámbitos:

- El del desembolso financiero; es decir, aspectos como las cantidades totales concedidas como subvención, el número de proyectos financiados, la subvención media, etc.
- El de la participación en las actividades; es decir, aspectos como cuántas empresas, entidades y preparadores laborales han participado en los proyectos, cuántas personas con discapacidad han sido apoyadas, etc.
- El de las características de los empleos generados; es decir, aspectos como su duración total, si son a tiempo parcial o completo, etc.

A su vez, los objetivos finales también pueden diferenciarse en dos categorías distintas:

- El aumento de la empleabilidad y la promoción del empleo, que se traduciría en aspectos como el número de personas discapacitadas que efectivamente logren consolidar el puesto de trabajo y, en última instancia, el aumento de la ocupación dentro de ese colectivo.
- La mejora en calidad de vida y en integración social de las personas discapacitadas que hayan sido beneficiarias de la política, que se traduciría en aspectos relacionados con su percepción subjetiva y con el aumento de la calidad de los empleos.

Con este esquema en mente, para comprobar cómo lo enfoca la propia política se debe regresar a la documentación institucional en la que se inserta el Real Decreto, ya que es allí donde puede que se especifique cuáles son exactamente los resultados esperados o los objetivos previstos.

Al hacerlo, sin embargo, se comprueba una vez más que la información en este sentido es casi inexistente, con la excepción del II Plan Nacional de Acción 2003 – 2007, donde de nuevo en el Área 2 se establece la siguiente estructura de objetivos y medidas previstas:

- En la estrategia 23 denominada “Más y Mejores Empleos” encontramos la línea de actuación 235 “Avances e innovaciones en el sistema de apoyos al

empleo”, con la medida 235.2 “Regulación del empleo con apoyo como fórmula de inserción laboral y de mantenimiento en el puesto de trabajo de colectivos inactivos con graves discapacidades”.

- En la estrategia 24 denominada “Medidas activas y preventivas a favor de colectivos específicos con mayor riesgo de exclusión social” encontramos varias líneas de actuación (por ejemplo la 244 “Personas con parálisis cerebral”) donde se incluye una medida relacionada con su consideración para los programas de empleo con apoyo.

Más allá de esta pequeña jerarquización de objetivos, no se puede encontrar pues ninguna otra información que detalle cuales son los resultados u objetivos esperados de la política.

3. ¿CÓMO DISEÑAR LA EVALUACIÓN?

3.1 Construir la matriz de evaluación: elegir el foco y el alcance

Una vez el equipo de evaluación ha discutido y tiene claro el encargo, conoce en profundidad y se ha familiarizado con el objeto de evaluación, y ha analizado la lógica de la política que va a evaluar, llega el momento de empezar a pensar en cómo va a ser la evaluación misma. Es decir, de construir la matriz de evaluación.

Una evaluación es, sin embargo, una actividad potencialmente compleja, que se prolonga durante cierto tiempo y sobre la que, partiendo de un mismo encargo y unas mismas premisas, se podrían acabar elaborando y entregando trabajos muy distintos. Las posibilidades y combinaciones a la hora de diseñar una evaluación son muchas, y los imprevistos o dificultades que se puede encontrar el equipo pueden ser de muy diversa naturaleza.

Ello es especialmente así en el caso de las políticas públicas, donde además de su inherente complejidad, sus evaluaciones suelen llevarse a cabo con un mayor despliegue de recursos, lo que aumenta la necesidad de realizar una buena planificación inicial. Por lo tanto, habrá que dedicar primero un tiempo a pensar detenidamente dónde se van a concentrar los esfuerzos y los recursos, ya que cuanto mayor sea el grado de definición previa de la estructura y contenidos de la evaluación, menor será el riesgo de que ésta se sobredimensione o desvirtúe.

Elegir el foco y el alcance

Para empezar a trabajar en la forma que va a tener la evaluación, será útil para el equipo retomar los conceptos de *foco* y *alcance* que ya se vieron cuando se trató la cuestión del encargo de evaluación.

El foco se refiere a qué aspectos va a tratar principalmente la evaluación, de qué elementos de la política se va a hablar y se van a medir, dónde se va a poner el énfasis evaluativo; mientras que el alcance indica cómo de intenso y ambicioso va a ser el esfuerzo en cada una de las cuestiones elegidas como foco.

Así por ejemplo, en el caso de una política de bonificaciones a la Seguridad Social para contrataciones de personas con discapacidad, el foco de la evaluación podría estar en el diseño de las mismas, es decir en cuestiones sobre la cuantía que se concede, los requisitos para recibirla, etc., o bien en sus resultados, analizando cuántas personas se han contratado gracias a la política, o qué tipo de empleos se generan. En cambio, el alcance se podría referir a si, en el caso de evaluarse los resultados, se va a considerar solamente el número de personas discapacitadas contratadas o bien se va a profundizar diferenciando por edad, por sectores de actividad, etc.

En general el equipo recibirá indicaciones sobre el foco y el alcance a través de diversos mecanismos:

- En el propio encargo de evaluación o en las reuniones preliminares para definirlo.
- A través de su estudio de la política y su contexto.
- Mediante las entrevistas de orientación realizadas en fases previas.

Una vez el equipo haya detectado qué información de esta naturaleza le ha ido llegando, tendrá que elegir dónde va a poner el foco y cuál va a ser el alcance de la evaluación. Tomar explícitamente esa decisión es importante, porque en toda evaluación existirá una tensión entre las limitaciones prácticas y la voluntad de analizar tantos aspectos de la política como sea posible. Esta tensión, si no se resuelve adecuadamente, puede perjudicar el correcto desarrollo de la evaluación.

En este sentido, lo primero y más importante que debe tener presente el equipo es que *no se puede evaluar todo en todos los casos*, y que intentar hacerlo es casi siempre garantía de acabar sobredimensionando la evaluación, con el consiguiente riesgo de que ésta sea superficial o quede incompleta. Pero por otro lado, será igual de importante recordar que una evaluación debe *dejar espacio para que emerja nueva evidencia*, de modo que tampoco será una buena práctica focalizarla exclusivamente en unas pocas cuestiones cuya relevancia sea de sobra conocida.

Interiorizar que no se puede abarcar todo en una única evaluación es especialmente importante cuando se evalúan políticas públicas, y no debe temerse descartar los suficientes aspectos para garantizar que la evaluación puede llevarse a cabo en condiciones; si por ejemplo se estuviese evaluando las políticas educativas en el ámbito de la discapacidad, sería perfectamente razonable circunscribir la evaluación a la etapa escolar en la que haya un problema más claro o acuciante.

Elegir el foco y el alcance de la evaluación será pues un ejercicio de equilibrio, para el que se puede contar con algunas pautas orientativas:

- Lo primero que se debe tener en cuenta es aquello que venga indicado en el encargo, sea en su primera versión o a través de una reunión preliminar. La evaluación solamente debería dejar fuera aspectos que se requerían explícitamente en el encargo cuando haya muy buenas razones para ello, mientras que tampoco es aceptable que se ponga en riesgo el adecuado tratamiento de esas cuestiones simplemente por querer estudiar y profundizar otros ámbitos.
- Es recomendable poner el foco de la evaluación en aquellos aspectos que, cuando el equipo ha estudiado la política, su contexto y su lógica, parecían presentar problemas o áreas de mejora evidentes. En este sentido, la intuición del equipo será más valiosa cuanto mayor conocimiento y experiencia tenga éste, tanto evaluando como en el ámbito específico de las políticas de discapacidad.
- Se pueden incorporar también las prioridades o preferencias de los actores sociales, a través de la información obtenida mediante las primeras entrevistas de orientación. Sin embargo, en este caso hay que pasar esas preferencias por el tamiz de los propios intereses de esos actores, incorporando solamente aquellas sugerencias que tengan sentido desde la perspectiva de la valoración objetiva y descartando lo que claramente persiga un fin distinto.
- Otro elemento importante que puede tenerse en cuenta es la trascendencia social o evaluativa de determinado aspecto de la política. Entre lo primero por ejemplo estaría la necesidad de incorporar transversalmente la perspectiva de género, mientras que lo segundo haría referencia a qué se ha evaluado ya con anterioridad y cuáles han sido los resultados.
- El último aspecto importante a tener en cuenta son los recursos de que se dispone para llevar a cabo la evaluación (en su sentido más amplio, desde la

financiación hasta el conocimiento que tenga el propio equipo de evaluación). Precisamente debido a su trascendencia esta cuestión se tratará en el siguiente apartado de este epígrafe.

Con todo esto en mente, se puede añadir finalmente algunas buenas prácticas que el equipo puede seguir cuando tenga que tomar este tipo de decisiones. La primera de ellas haría referencia a cómo resolver la tensión mencionada anteriormente entre la necesidad de focalizar la evaluación y a la vez de dejar espacio para la posibilidad de hallar nueva evidencia sobre otros ámbitos de la política. Para ello, el equipo puede utilizar una suerte de “regla del 70 - 30”, de modo que una vez elegidos el foco y el alcance compruebe que se esté dedicando aproximadamente un 70% de la capacidad y el esfuerzo a aquellos elementos de la política que es sabido que son los más importantes (y que por lo tanto se estudian y analizan habitualmente), mientras que el restante 30% debería destinarse a indagar en otros aspectos menos conocidos, pero que tengan el potencial de proporcionar nueva evidencia útil para una mejor comprensión y enjuiciamiento de la política.

La segunda buena práctica consiste en algo mucho más sencillo de materializar: contribuir a la objetividad y transparencia del proceso evaluativo haciendo explícitos, en la propia evaluación, los motivos y las razones por las cuales se han elegido ese foco y ese alcance.

La disponibilidad de recursos para evaluar

La principal limitación que puede dificultar y poner trabas importantes al proceso evaluativo son los recursos de que se disponga para llevarlo a cabo. Los recursos deben entenderse en un sentido amplio, de modo que lo primero que deberá hacer un equipo antes de proceder a considerar cuáles van a ser el foco y el alcance de la evaluación es inventariar todos los recursos que tenga para ello y analizar cuáles son sus “puntos fuertes o débiles”:

- *Dotación económica.* Hay que estudiar el presupuesto y detallarlo lo máximo posible, con el fin de facilitar posteriormente la movilidad de aquellas partidas que lo necesiten, así como de detectar si hay restricciones al respecto (si el dinero debe gastarse obligatoriamente en determinadas partidas o en determinado tiempo y forma).

Aquello que más afecta al presupuesto dentro de un proceso de evaluación es la obtención de información y su posterior análisis, ya que varias de las herra-

mientas de recogida de información y sus correspondientes técnicas de análisis son especialmente costosas. Pero esta cuestión se tratará más adelante, en el correspondiente capítulo sobre el cálculo de indicadores.

- *Tiempo*. Si no lo había en el encargo hay que realizar un cronograma, que debe ser lo más realista posible y tener además un cierto margen de maniobra, ya que durante una evaluación es continua la aparición de nuevos datos que pueden requerir cambios en los plazos de las actividades a desarrollar.

El cronograma debería especificarse también a nivel individual, asegurándose del tiempo del que dispone cada integrante del equipo y de cuáles son sus ritmos y necesidades (especialmente cuando se lleven a cabo contrataciones externas de personas expertas).

- *Equipo humano*. Se debe intentar especificar y poner de manifiesto las fortalezas y debilidades de todos los miembros del equipo, detectando especialmente las áreas de conocimiento que se dominan y, aún más importante, las que se desconocen. Este hecho definirá si es necesario contratar a personas expertas en algún campo en concreto, y por tanto si ello afecta al presupuesto inicial.

Como parte de las posibles fortalezas o debilidades del equipo será interesante tener también en cuenta sus relaciones con el entorno gestor y responsable de la política, lo que puede ser determinante para mejorar la colaboración o bien puede producir resistencias, lo que sin duda tendrá un cierto impacto en el proceso de evaluación.

Además de catalogar y ser consciente de los recursos de que dispone el equipo, para llevar a cabo un buen análisis de esta cuestión también es necesario valorar el otro plato de la balanza, es decir, qué elementos del encargo o de la política son susceptibles de ser especialmente costosos de evaluar. Para ello se deberá retomar el trabajo realizado en los epígrafes anteriores sobre el estudio del encargo y el objeto de evaluación, tratando de identificar aquello que previsiblemente pueda ser muy exigente en alguno de los recursos disponibles.

En el caso de las políticas públicas en el ámbito de la discapacidad, el mero hecho de documentarse adecuadamente y procesar la información para familiarizarse con ellas puede suponer una actividad costosa en términos de tiempo, pues se trata de

actuaciones complejas y muy heterogéneas, pero sobre las que las administraciones públicas no suelen proporcionar mucha información. En este sentido, puede resultar especialmente costoso (tanto en tiempo como en recursos financieros si se tiene que externalizar) llevar a cabo análisis que dependan únicamente de datos cuantitativos sobre la ejecución y los resultados de las políticas, ya que la recogida de ese tipo de información todavía presenta grandes carencias.

En cambio, el ámbito de las políticas de discapacidad resulta especialmente favorable, y por lo tanto poco costoso, para aquellos procedimientos basados en la consulta y el acceso tanto a quienes han participado en su diseño y su gestión, como a los actores sociales o las personas expertas en su estudio. Comparándolo con otros se trata de un entorno de evaluación donde, en general, las suspicacias son escasas y la voluntad de colaboración es mayoritaria, un hecho que puede y debe ser aprovechado por el equipo de evaluación.

Finalmente, todo lo visto hasta ahora servirá para que el equipo pueda tener en cuenta la dotación de recursos a la hora de elegir el foco y el alcance de la evaluación, asegurándose especialmente de que los recursos se utilizan para “cumplir ese encargo sobre ese objeto”, y por lo tanto evitando:

- Destinar recursos a aspectos que claramente no forman parte del encargo o del objeto de evaluación, por el mero hecho de “aprovechar” capacidades del equipo o de hacer análisis poco costosos.
- Planificar actividades o técnicas de análisis para las que realmente luego no se tendrá suficientes recursos, poniendo en peligro la calidad final de la evaluación.
- Condicionar el diseño de la evaluación únicamente a la disponibilidad de determinadas fuentes o herramientas de recogida de la información, limitando la obtención de nueva evidencia.

Construir la matriz de evaluación

Todo este esfuerzo para planificar y estructurar correctamente la evaluación debe traducirse finalmente en el diseño de la matriz, ya que ésta será la que guiará y orientará el resto del proceso evaluativo.

En primer lugar pues, habrá que trasladar a la matriz el foco de la evaluación, lo que en la práctica significa elegir cuáles van a ser los criterios de evaluación con los que se va a trabajar. La dificultad en este caso será de interpretación, ya que habrá que tomar la información y las inquietudes que le hayan llegado al equipo a través del encargo, las entrevistas, etc., y pensar con qué criterios plasmarlo. Para ello es imprescindible tener cierta familiaridad y experiencia con cada uno de los criterios, por lo que si fuese necesario el lector o lectora de este manual puede dedicar un tiempo a ello leyendo antes el capítulo que sigue a este; pero en todo caso una buena forma de empezar a traducir a criterios aquello en lo que se quiere focalizar la evaluación es retomando algunos de los conceptos que se vieron en el epígrafe 1.2 respecto al enfoque basado en el ciclo del programa.

Así, si recordamos que el enfoque del ciclo del programa estructuraba la política en diversas fases o etapas (que tenían a su vez asociado un tipo de evaluación), podemos trazar una correspondencia entre esas etapas y los principales criterios de evaluación, de modo que si por ejemplo se hubiese elegido focalizar la evaluación en la fase de implementación y ejecución de la política, ello sabemos que se corresponde habitualmente con los criterios de eficacia y eficiencia. En concreto:

- El interés en evaluar el diseño de la política se puede vincular principalmente a los criterios de pertinencia, coherencia y complementariedad.
- El interés en evaluar la implementación y la ejecución de la política se puede vincular principalmente a los criterios de eficacia y eficiencia.
- El interés en evaluar el impacto de la política se puede vincular principalmente a los criterios de efectividad y sostenibilidad.
- Los criterios de participación y transparencia tienen una dimensión transversal, que afecta a la mayoría de las etapas de la política.

Para ilustrarlo en términos más prácticos, si por ejemplo se estuviese evaluando una política de lucha contra la discriminación de las personas discapacitadas, el querer focalizar la evaluación en si se ha optado por la sensibilización o por las sanciones atañería a su diseño, por lo que en ese caso concreto se podría trasladar a la matriz en forma de criterio de pertinencia; mientras que si el foco quiere ponerse en saber cuál ha sido el papel de los propios actores sociales en la elaboración de las campañas de sensibilización, ello se puede traducir en el criterio de participación.

En segundo lugar, otra forma comúnmente utilizada y que emerge de forma natural para elegir qué criterios incluir en la evaluación es considerar en qué momento respecto del ciclo del programa se evalúa, es decir si se evalúa antes de que se ponga en marcha la política (evaluación *ex ante*), cuando ya está funcionando pero todavía se pueden realizar cambios y mejoras (evaluación intermedia o *in itinere*), o bien cuando ésta ya ha finalizado (evaluación *ex post*). Así:

- Los criterios vinculados al diseño, como los de pertinencia, coherencia y complementariedad, así como aquellos vinculados al buen gobierno, como los de participación y transparencia, son habituales cuando se evalúa *ex ante*.
- Los criterios relacionados con la implementación y ejecución de la política, como los de eficacia y eficiencia, así como los vinculados a su diseño, son habituales cuando se lleva a cabo una evaluación intermedia.
- Los criterios relativos a la obtención de resultados y al impacto de la política, como los de eficacia, eficiencia, efectividad y sostenibilidad, así como el de transparencia, son habituales cuando se evalúa *ex post*.

En todo caso, hay que tener presente que esta relación entre criterios y momento de la evaluación es solamente indicativa, por lo que el equipo debe tenerla presente únicamente como una orientación más para elegir, ya que en principio nada impide que se pueda evaluar cualquier criterio en cualquier momento del tiempo.

Una vez se ha seleccionado qué criterios integrarán la matriz, el siguiente paso hace referencia al alcance de la evaluación, lo que se traduce en determinar cuántas preguntas de evaluación habrá en cada criterio, y qué indicadores se utilizarán para responder a cada una (cuántos de ellos, y cómo de ambicioso o sofisticado será cada uno). Es en este punto donde el análisis que se haya hecho sobre los recursos jugará su papel más relevante, ya que aquellos criterios que se prevean más costosos de analizar será recomendable que tengan solamente unas pocas preguntas e indicadores (pero muy bien elegidos), mientras que allí donde los recursos lo permitan se podrá optar por recopilar la máxima cantidad posible de evidencia.

Cuando se trata de evaluar políticas públicas, la cuestión del alcance cobrará especial relevancia en el caso del criterio de efectividad, que como se verá más adelante se vincula con la noción de impacto de la intervención y que por su propia definición requiere utilizar aproximaciones y técnicas de análisis bastante complejas; por ello,

cuando se evalúe el criterio de efectividad en políticas públicas será habitual hacerlo con un alcance reducido, centrando el análisis en unas pocas preguntas e indicadores.

Para terminar, hay que tener presente sin embargo que el orden que se ha descrito aquí (primero seleccionar los criterios, luego sus preguntas e indicadores), aunque es el recomendable desde una perspectiva teórica, en la práctica no es imprescindible respetarlo, y el equipo puede invertirlo cuando ello tenga sentido; es decir, cuando el punto de partida sean una serie de preguntas (de evaluación) o indicadores sobre los que se tienen buenas razones para querer incluirlos en la matriz, y por lo tanto se elija posteriormente el criterio necesario para encajarlos.

De hecho este proceso de “ida y vuelta” entre criterios, preguntas e indicadores en el diseño de la matriz se repetirá a lo largo de toda la evaluación, especialmente a medida que vaya apareciendo nueva evidencia importante. De este modo, la capacidad del equipo para acabar construyendo una matriz equilibrada y coherente será clave para asegurar la calidad de la evaluación.

Tareas para el equipo – Construir la matriz: elegir el foco y el alcance

- ✓ Recopilar la información relativa al foco y el alcance obtenida en las fases sobre el encargo, el estudio del objeto y el análisis de la lógica de la intervención.
- ✓ Inventariar los recursos disponibles para evaluar.
- ✓ Analizar el encargo y el objeto de evaluación desde la perspectiva de los recursos que pueden requerir.
- ✓ Tomar una decisión respecto al foco y el alcance, explicitando en la evaluación las razones que la motivan.
- ✓ Traducir el foco a qué criterios de evaluación habrá en la matriz.
- ✓ Traducir el alcance a qué preguntas e indicadores se incorporarán para cada criterio.
- ✓ Modificar y pulir el diseño de la matriz siempre que aparezca nueva evidencia importante durante el proceso de evaluación.

EJEMPLO PRÁCTICO

En este apartado se va a ejemplificar la lista de tareas para el equipo de evaluación solamente hasta el cuarto punto, relativo a la toma de decisión sobre el foco y el alcance de la evaluación. La razón es que el resto de pasos se trabajarán a lo largo de los siguientes capítulos del manual, donde se verá paso a paso y criterio por criterio como ir construyendo la matriz de evaluación.

Además, en este caso se va a estructurar todo el contenido del ejemplo a través de un único hilo o historia, que muestre una posible forma en la que el equipo podría procesar la información sobre el foco y el alcance, hasta llegar a las puertas del diseño de la correspondiente matriz.

Una reedición autónoma del Programa de Empleo con Apoyo

Vamos a suponer que el equipo recibe el encargo de evaluación por parte de una Comunidad Autónoma, que está interesada en elaborar, en el ámbito autonómico y de sus competencias, una reedición del Programa de Empleo con Apoyo puesto en marcha por el Real Decreto 870/2007.

En cuanto al encargo, éste menciona que el principal motivo de la evaluación es informar y mejorar el diseño del nuevo programa, mientras que sobre el objeto de evaluación y la lógica de la intervención el equipo cuenta con toda la información que se ha visto ya en los epígrafes anteriores. Así, tras procesarla emergen los siguientes aspectos que el equipo considera relevantes como punto de partida:

- Las entrevistas de orientación han revelado que varios de los actores sociales, incluidos aquellos que participaron en algún sentido en la formulación del Real Decreto, consideran que éste era mejorable en términos de su diseño por la vía de una mayor concreción, ya que dejaba demasiados elementos sin especificar que quedaban pendientes de las correspondientes órdenes que regulaban cada programa de subvenciones.
- Al analizar la lógica de la intervención se han detectado algunos aspectos confusos o inconsistentes, como el hecho de que el programa estuviese concebido como una medida de fomento del empleo pero no prestase mucha atención al proceso de búsqueda y colocación que se lleva a cabo en los proyectos de empleo con apoyo que tradicionalmente desarrolla el tercer sector.

- La ausencia, tanto en la documentación estudiada como en las entrevistas realizadas, de consideraciones relativas a las diferencias y el impacto de género, así como a la complementariedad y solapamiento con otras políticas.

Por otro lado, respecto a los recursos de que dispone el equipo éste constata que la evaluación debe llevarse a cabo en un plazo de tiempo relativamente breve, y con un presupuesto limitado. Sin embargo, entre las personas que ahora encargan la evaluación desde la comunidad autónoma hay varias de ellas que habían participado en el diseño y la ejecución del Real Decreto, por lo que en principio se puede pensar que el acceso y la disposición del resto de personas con las que será necesario contactar serán buenos.

En cuanto a la propia política, también a través de las entrevistas el equipo descubre que en la práctica se trató de una política muy desconocida, sobre la que apenas se han recopilado datos en cuanto a su ejecución y sus resultados, de modo que se puede anticipar que los análisis que requieran ese tipo de información serán difíciles y costosos de llevar a cabo.

Con todo esto en mente y considerando el momento en el que se evalúa (ex ante, es decir antes de que se ponga en marcha la política), el equipo decide que se centrará en el diseño de la política, principalmente a través del criterio de coherencia, el cuál como veremos puede atenderse fácilmente a través del análisis de documentación y el uso de fuentes de información secundarias (lo que es relativamente poco costoso). Por contra, dado que la decisión de reeditar este programa ya está tomada, se descarta evaluar la dimensión de la pertinencia del mismo.

Con un menor alcance y por lo tanto de forma menos intensa, se decide evaluar el criterio de complementariedad, como una forma de dar la oportunidad de descubrir nueva evidencia en un ámbito poco explorado, pero que puede ser de especial interés al tratarse de una política social en el ámbito autonómico, donde la mera distribución de competencias puede dar lugar a solapamientos. Y por la misma razón se decide, además de incorporar la perspectiva de género de forma transversal en toda la evaluación, profundizar en ello dedicándole diversas preguntas e indicadores específicos.

El equipo también considera que las posibles dificultades o incoherencias en el diseño de la política pueden haber afectado sensiblemente los resultados obtenidos por la misma, de modo que opta por incluir el criterio de eficacia, si bien con un alcance reducido, ya que no se dispone de recursos para abordarlo en profundidad, motivo por

el que en cambio se descarta el criterio de efectividad, ya que la medición del impacto de la intervención está fuera de sus posibilidades.

Por último, dado que en la comunidad de personas y actores sociales relacionados con la discapacidad existe un cierto debate sobre el papel que debe jugar el empleo con apoyo como medida de inserción socio-laboral, el equipo añadirá a la matriz el criterio de transparencia, para valorar en qué medida se han dado a conocer las características y los resultados del Real Decreto 870/2007 y cómo ello podría mejorarse en la nueva política autonómica.

3.2 Cuándo y cómo introducir la perspectiva de género

En este epígrafe se profundizará en la cuestión de cómo debe introducirse la perspectiva de género en las evaluaciones de políticas de discapacidad, tanto en el diseño inicial de la evaluación (es decir, al construir la matriz), como a lo largo del resto de fases y actividades en que ésta se estructura.

Sin embargo, antes de empezar es necesario explicar primero las bases conceptuales que se utilizan en el estudio y análisis de las cuestiones de género, centrándonos en aquello que sea especialmente importante desde la perspectiva de la evaluación. Con todo, hay que tener presente que este apartado es solamente una breve introducción a un tema complejo, de modo que un eventual equipo de evaluación sería recomendable que completase esta exposición documentándose con otros trabajos sobre género y discapacidad, como por ejemplo el manual *La transversalidad de género en las políticas públicas de discapacidad, Volúmenes I y II* (CERMI, 2012 y 2013b respectivamente).

Conceptos previos

La primera y más inmediata idea con la que hay que familiarizarse para abordar las cuestiones de género es la de las *diferencias no justificadas entre mujeres y hombres*. Esta noción está detrás del concepto de igualdad de género (o igualdad entre hombres y mujeres), y es la base en la que se fundamentan la mayoría de análisis de género. En el ámbito de la evaluación de políticas públicas, cuando decimos “diferencias” nos referimos generalmente a que algún aspecto de la realidad social (por lo general una magnitud observable) es distinto según se trate de mujeres u hombres, de modo que, por ejemplo, si se observan las tasas de ocupación de las personas con discapacidad, se puede comprobar fácilmente que en cualquier momento del tiempo la tasa para los hombres es sensiblemente mayor que para las mujeres (CERMI, 2012, p. 345).

Más compleja resulta la noción de que las diferencias no son justificadas. Para ello es necesario remitirse al otro gran concepto que debe conocerse y manejarse con facilidad cuando se abordan cuestiones de género: las diferencias entre mujeres y hombres la inmensa mayoría de las veces son generadas por procesos socio-culturales, muchos de los cuales consideramos socialmente inaceptables porque conllevan un trato injusto hacia las mujeres.

Así por ejemplo, serían procesos de género la discriminación laboral de las mujeres en las entrevistas de trabajo, tanto si es debida a meros prejuicios como si se debe a sus mayores dificultades para la conciliación familiar y laboral, lo que seguramente explique una buena parte del diferencial en las tasas de ocupación que hemos mencionado anteriormente. O bien, sería también un proceso de género la violencia contra las mujeres, aunque no conlleve aparejada ninguna comparación o discriminación respecto al caso de los hombres.

En todo caso, lo que resulta especialmente importante desde la perspectiva de la evaluación es esta distinción entre diferencias observadas entre mujeres y hombres, y los procesos subyacentes que las explican. Esta distinción es clave porque, por un lado, es posible que se observen diferencias que todavía no se hayan atribuido a un proceso de género conocido, de modo que en esos casos las diferencias funcionarán como “pistas” a partir de las cuales la evaluación puede arrojar nueva luz sobre esa realidad social. Pero al mismo tiempo, es también posible que en el ámbito de la política pública evaluada existan procesos de género bien documentados, los cuales sin embargo *a priori* no se manifiestan en ninguna diferencia observada (como suele ser el caso de los mecanismos de exclusión e invisibilización de las mujeres), de modo que en esas situaciones será tarea de la propia evaluación encontrar una forma de evidenciarlo y medirlo.

El otro gran aspecto que se debe tener presente cuando se evalúan políticas públicas son las distintas formas en las que éstas pueden relacionarse con las cuestiones de género, es decir, qué *implicaciones* puede tener una determinada intervención desde la perspectiva de género. Como norma general, el equipo de evaluación deberá empezar informándose sobre cuáles son las interrelaciones de género que puede haber entre esa determinada política y ese ámbito de intervención específico; para ello, una forma sencilla de estructurar la información es diferenciándola como sigue:

1. Primero, conocer qué cuestiones de género se daban ya previamente en la realidad social afectada por la política, es decir qué diferencias entre mujeres y hombres existían y cuáles eran los procesos de género que las generaban.

2. Segundo, indagar cómo puede afectar la política a todo ello, es decir, cómo afecta a las mujeres, a los hombres y a las diferencias observadas, pero también cómo interactúa con los propios procesos y relaciones de género que existen entre ellos.

Con esto en mente, la situación más habitual será aquella en la que existan diferencias previas entre hombres y mujeres que la política debería tener presentes, especialmente relacionadas con sus necesidades, intereses o prioridades, de modo que si la política no las tiene en consideración cuando ésta se diseña y ejecuta, sus resultados e impacto serán distintos en mujeres y hombres (generalmente sesgados en favor de los hombres). Esta situación suele darse cuando las políticas se piensan exclusivamente desde una óptica masculina, suponiendo de forma inconsciente que el beneficiario “tipo” es un hombre, y sin detenerse a considerar si las mujeres tienen necesidades distintas o si la política y las actividades que ésta pone en marcha van a tener un impacto diferente en sus vidas.

Este podría ser el caso, por ejemplo, de una política de empleo para personas con discapacidad que consista en la realización de cursos de formación ocupacional. Para que los cursos se adapten a las necesidades de las mujeres deberían tener en consideración su distinta organización del tiempo respecto de los hombres, debida a los roles que tiene asignados para el cuidado de los hijos y la distribución de tareas domésticas. Pero si la política no lo tiene en cuenta, seguramente asistirán a los cursos muchos más hombres que mujeres, por lo que sus efectos habrán sido de hecho amplificadores de las diferencias de género, ya que las mujeres pasarán a tener menos oportunidades de formarse.

Por otro lado, habrá situaciones en las que no solamente existan diferencias previas a tener en cuenta, sino que la política tendrá también algún tipo de relación directa con los procesos que las generan. Un ejemplo para ilustrar este caso podrían ser las diferencias en la tasa de ocupación que hemos mencionado anteriormente, en el marco de una política de subvenciones a la contratación de personas con discapacidad; así, una parte de los mecanismos de discriminación laboral que son responsables de esa menor ocupación de las mujeres ocurren precisamente durante los procesos de contratación, de modo que la política debería tenerlo en cuenta y tratar de garantizar un trato justo al menos cuando las contrataciones están subvencionadas, implementando medidas específicas para evitar la discriminación. En este tipo de escenarios, pues, la forma en que la intervención pública podría ser sensible a las cuestiones de género sería generando algún tipo de impacto en los mecanismos de exclusión y discriminación con los que entre en contacto.

Una última posibilidad sería aquella en la que la política, en ocasiones desde su propia concepción y razón de ser, no solamente ignora las diferencias y los procesos de género sino que los refuerza o perpetúa. Se trataría, con todo, de situaciones que actualmente se dan ya en muy pocos casos, menos aun cuando se trata de políticas de discapacidad en los países desarrollados, y suelen revestir suficiente complejidad como para no ser analizadas en este trabajo.

De todos modos, en la práctica la variedad de interrelaciones entre políticas públicas y cuestiones de género es muy amplia, por lo que un eventual equipo de evaluación deberá revisar literatura especializada en el tema y sobre el ámbito concreto del que se trate, para conocer cuáles son los mecanismos de exclusión y discriminación de género que operan en él. En este sentido, si bien en el caso de la discapacidad la pauta general puede ser la misma que en cualquier otro ámbito social, existen también fenómenos de discriminación específicos que pasamos a comentar.

La doble discriminación

Cuando se aborda la cuestión de la perspectiva de género en el ámbito de las personas con discapacidad, nos encontramos ante una realidad social en la que se dan simultáneamente dos “tipos” de procesos de exclusión y discriminación: los de género, pero también aquellos relativos a la discapacidad. Tradicionalmente, sin embargo, la consideración de estos dos fenómenos no se ha producido de una manera articulada sino que se ha llevado a cabo en paralelo, sin buscar las interconexiones y efectos conjuntos de ambos factores en la vida de las mujeres con discapacidad. Esta ausencia de articulación ha sido un fenómeno repetido tanto en los procesos de institucionalización y desarrollo normativo, como en el diseño e implementación de intervenciones, circunstancia que ha dificultado hasta épocas muy recientes una mayor comprensión de esta realidad.

Por una parte, ha existido una tendencia a ver a las personas con discapacidad como un grupo unitario que compartía una serie de dificultades y obstáculos sobre los que se debía intervenir; y a su vez, el movimiento feminista ha venido considerando al conjunto de las mujeres como un grupo relativamente homogéneo, que compartía un conjunto de desigualdades y discriminaciones. No es hasta la década de 1980 cuando se empieza a insistir en que esa uniformidad del colectivo en cuestión dista mucho de ser real, siendo necesario en cambio un enfoque centrado en las características individuales de cada persona.

Así pues, como resultado de esa ausencia de una consideración específica de las necesidades y problemas que sufren las mujeres con discapacidad en las distintas intervenciones dirigidas a este grupo de población, surge el denominado enfoque múltiple o interseccional de la discriminación, que “se da cuando (la discriminación) resulta de la interacción de varios factores que, unidos, producen una forma de discriminación específica y diferente de cualquier otra discriminación de un sólo tipo” (CERMI, 2012, p. 36).

El enfoque múltiple tiene en cuenta todo el conjunto de elementos de tipo social, histórico, político y cultural y, sobre todo, las consecuencias que su efecto conjunto genera en los distintos grupos de mujeres con discapacidad. Por tanto, la idea que subyace a este planteamiento es que podemos encontrar una multiplicidad de situaciones de discriminación en el caso de las mujeres con discapacidad, que además pueden también confluir con la existencia de otros elementos de vulnerabilidad como la edad, la condición de inmigrante, etc.

La importancia de abordar la condición de las mujeres con discapacidad desde esta perspectiva queda recogida en la propia Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006, donde, por ejemplo en su artículo 6, se declara la múltiple discriminación sufrida por la mujer con discapacidad e impone la obligación de adoptar todas aquellas medidas que sean necesarias para asegurarle el disfrute pleno y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales (CERMI, 2012, p. 45).

Respecto a la distinción conceptual que hemos visto en el apartado anterior entre diferencias observadas y procesos subyacentes que las generan, la aproximación de la doble discriminación implica que en el caso de exclusión y discriminación de las mujeres con discapacidad existirán procesos *específicos y diferenciados*. Estos procesos específicos serán generalmente versiones más intensas de las discriminaciones que ya sufren las mujeres (tengan o no una discapacidad), o bien las personas con discapacidad en general (también los hombres); así por ejemplo, si sabemos que existe una convención social que asigna la responsabilidad de las tareas domésticas a las mujeres y que explica parte de sus mayores dificultades para la conciliación laboral y familiar, en el caso de las mujeres con discapacidad podríamos descubrir que esa asignación de un determinado rol familiar es más intensa y más frecuente.

La doble discriminación implica por tanto que las mujeres con discapacidad aparecen habitualmente en peor situación que los hombres con discapacidad (por ser mu-

jes), pero también en peor situación que el resto de mujeres (por el hecho de tener una discapacidad). Por lo tanto, en términos de las diferencias observables el equipo de evaluación debería encontrarlas tanto entre mujeres y hombres con discapacidad, como entre estos dos grupos y el del resto de hombres y mujeres, siendo las mujeres con discapacidad las más perjudicadas de los cuatro posibles casos.

Esta situación se puede ilustrar, por ejemplo, con las diferencias observadas en las tasas de empleo, de modo que según el informe del INE *El empleo de las personas con discapacidad*⁹, basado en datos de la Encuesta de Población Activa y de la Base Estatal de Personas con Discapacidad del año 2010, la tasa de actividad de los hombres y mujeres con discapacidad (40,4% y 31% respectivamente) es menor que la de los hombres y mujeres sin discapacidad (83,6% y 68,1%), siendo además las mujeres con discapacidad las que claramente se encuentran en peor situación (CERMI, 2012, p. 345).

Introducir la perspectiva de género en la evaluación

Una vez el equipo de evaluación esté familiarizado con los conceptos y las posibilidades que se han esbozado en los dos apartados anteriores, llega el momento de empezar a considerar la introducción de la perspectiva de género durante el propio proceso evaluativo.

Para ello el primer paso deberá ser, lógicamente, constatar qué indicaciones vienen explicitadas en el encargo de evaluación. Aunque actualmente la gran mayoría de encargos hacen algún tipo de mención a la necesidad de que la evaluación incorpore la perspectiva de género o las cuestiones relacionadas con la igualdad entre mujeres y hombres, rara vez suelen ir más allá de esa premisa generalista. Con todo, el equipo deberá analizar con detenimiento la información que contenga el encargo, y complementarla durante la primera reunión preliminar, tanto para localizar indicios sobre qué diferencias están ya detectadas como especialmente sobre qué procesos de género y mecanismos de exclusión se conocen.

Seguidamente, el equipo deberá verificar cómo enfoca la cuestión la propia política evaluada. Actualmente en la práctica totalidad de políticas públicas se exige la intro-

⁹ *El empleo de las personas con discapacidad* (personas con certificado de discapacidad, o con discapacidad legalmente reconocida, que tienen un grado de discapacidad superior o igual al 33%). Explotación de la Encuesta de Población Activa y de la Base Estatal de Personas con Discapacidad. Años 2010 y 2009. INE 2011.

ducción de la perspectiva de género de forma transversal, pero ello suele quedar relegado a la noción de que no se debe discriminar negativamente a las mujeres en su participación y acceso a cualesquiera que sean las actividades y beneficios de la política. Por lo tanto el equipo deberá ir más allá, comprobando si la política menciona o ha detectado alguna diferencia o proceso de género que opere en la realidad social que quiere afectar, y en caso afirmativo analizar cómo lo ha tenido en cuenta en su diseño e implementación¹⁰.

Cuando la política no considere ni incorpore de ninguna forma concreta las cuestiones de género, la tarea del equipo de evaluación será entonces la de informarse y documentarse por su cuenta, a través de estudios o trabajos de investigación pero también mediante entrevistas con personas expertas en cuestiones de género y discapacidad. De nuevo el objetivo es doble: por un lado conocer qué diferencias y procesos de género están operando en la realidad social que se va a intentar afectar con la política, y por el otro indagar cómo debería tenerlo en cuenta en su diseño o qué impactos diferenciales puede tener en hombres o mujeres si no lo hace.

Llegados a este punto, el equipo debería tener suficiente información relacionada con las cuestiones de género en el contexto de la política que va a evaluar, de modo que el siguiente paso será introducir la perspectiva de género en el diseño de la propia evaluación, es decir en la matriz de criterios, preguntas e indicadores. Para ello se deben tener en cuenta las siguientes fases o etapas:

- a) El punto de partida deben ser aquellos criterios de evaluación sobre los que ya se ha decidido poner el foco, de modo que son los que integrarán la matriz.

En el caso de que ya se hubiesen diseñado preguntas e indicadores para esos criterios, lo primero que debe hacer el equipo de evaluación es *diferenciar por sexo todos los indicadores que pueda*, es decir, proponer un indicador para responder cada pregunta en el caso de los hombres, y otro indicador para responder eso mismo en el caso de las mujeres.

¹⁰ Conviene mencionar aquí brevemente la cuestión de la discriminación positiva, que consiste en que a través de la intervención pública se favorezca explícitamente a aquellos grupos más perjudicados. En el caso de las políticas públicas, aplicar un enfoque de discriminación positiva mediante algún trato de favor directo a un subgrupo de las personas que participan en una misma intervención es una posibilidad que genera todavía mucha controversia, y que se contempla en muy pocas ocasiones; si se trata además de una política de discapacidad, la complejidad es aún mayor. Por lo tanto, si el equipo de evaluación estuviese delante de un escenario de este tipo, sería imprescindible documentarse a fondo sobre ello y seguramente buscar la colaboración de una persona experta en esta cuestión.

b) En segundo lugar, deberá retomar qué cuestiones de género ha descubierto que existen y pueden verse afectadas por la política, para después según el criterio de que se trate formular las consiguientes *preguntas específicas relativas al género* para medir cómo se desenvuelve la política en ese aspecto.

Si, por ejemplo, se va a evaluar el criterio de coherencia, se formularán preguntas para tratar de valorar en qué medida los aspectos de género se han integrado coherentemente, o bien si pueden afectar la coherencia global de la política; y si se va a evaluar el criterio de efectividad relativo al impacto de la intervención, se pueden formular preguntas específicas para medir cuál ha sido el impacto en los procesos de discriminación y exclusión de las mujeres que se conozcan.

c) La última consideración será respecto a aquellos criterios que en principio no se iban a incluir en la matriz (por cualquiera de las razones que se vieron en el epígrafe anterior). El equipo debe comprobar si alguna de las cuestiones de género que ha detectado pueden quedar fuera de la evaluación por no tratarse un criterio determinado, y en ese caso valorar la posibilidad de incluirlo en la matriz, incluso si éste no figuraba en el encargo inicialmente.

Cuando sea necesario diseñar preguntas específicas de género, es importante tener presente que el foco debe ponerse en la relación que tiene la política con las cuestiones de género que se hayan detectado en la realidad social, y no tanto en tratar de medir la intensidad de estas últimas; es decir, las preguntas deberían hacer referencia por ejemplo a cómo afecta la política a los procesos de discriminación o exclusión de las mujeres con discapacidad, pero sin entrar a analizarlos en profundidad. En todo caso, tanto para diferenciar indicadores por sexo como para formular preguntas específicas de género se aportarán ejemplos a lo largo del siguiente capítulo del manual, donde se aborda cada criterio en particular.

Una vez la perspectiva de género haya sido incorporada en la matriz de evaluación, el equipo tiene que tener presente la cuestión del género en el momento de recolectar y analizar la información para responder a las preguntas. Así, en todas las herramientas que utilice para obtener la información deberá intentar incluir alguna forma de capturar las diferencias de género, desagregando por sexo cuando se trate de datos cuantitativos y, en general, verificando si la información obtenida sería la misma si se analizase exclusivamente el caso de las mujeres.

Esto debe hacerse sistemáticamente y no solamente cuando se esté respondiendo a preguntas específicas de género, de modo que en todo proceso de recogida de información se deben incorporar mecanismos, apartados o secciones relacionadas con las diferencias de género. El objetivo último es dejar abierta la puerta a que aparezca nueva evidencia sobre cuestiones de género que tal vez no estaban suficientemente bien estudiadas, o que simplemente son nuevos procesos o mecanismos de exclusión vinculados a esa política en concreto.

La noción de transversalidad

Aunque todo lo que se ha visto hasta ahora se ha plasmado en forma de pasos o etapas a seguir, en la práctica las cuestiones de género deberían estar presentes en una evaluación en todo momento, lo que se suele denominar como *evaluación sensible al género* y que se basa en la idea de que es necesaria una inclusión transversal de la perspectiva de género en la evaluación.

Una primera forma muy intuitiva de capturar esta noción podría ser la siguiente: a lo largo de todo el proceso de evaluación, y en cada uno de los pasos que se den y de las decisiones que se tomen, el equipo debería preguntarse si “hay alguna cuestión de género que debería tener en cuenta”. Así, desde que se empieza a procesar el encargo de evaluación hasta que se procede a redactar el informe final, pasando por las decisiones sobre cuál será el foco de la misma o qué metodología de análisis de datos se va a utilizar, el equipo debería tener presente en todo momento qué implicaciones de género puede haber.

Esta idea general, sin embargo, puede concretarse en una serie de *buenas prácticas* evaluativas, las más importantes de las cuales comentaremos a continuación:

- El equipo de evaluación debería prepararse para abordar la perspectiva de género desde el primer momento y también en términos organizativos y prácticos, por lo que sería recomendable que al confeccionar el equipo al menos un miembro tenga formación específica en cuestiones de género, o bien se asegure la participación en la evaluación de una persona experta en ese ámbito.
- Los sesgos y roles de género que existen en la realidad deberían ser tenidos en cuenta también por el equipo cuando desarrolla su trabajo, especialmente cuando recabe información de los distintos actores que participan en la política. Así, por ejemplo, cuando deba elegir qué personas entrevistar, o cómo confec-

cionar la composición de grupos de trabajo, sería conveniente recordar que las mujeres están infra-representadas en determinados ámbitos, sobre todo cuando se trata de puestos de responsabilidad, y por lo tanto hay que asegurarse de que en la evaluación se tienen en cuenta suficientemente sus puntos de vista.

- Otro momento en el que se debe tener cuidado de no introducir sesgos de género es en la confección de los materiales utilizados para responder a las preguntas de evaluación y calcular los indicadores, sean éstos guiones para grupos de discusión, encuestas, etc. A este respecto, si el equipo no tiene suficiente formación técnica para elaborar correctamente ese tipo de herramientas (de modo que no contengan sesgos de ningún tipo), debería procurarse un asesoramiento o apoyo adecuados.

- Por último, todos los productos que genere el proceso evaluativo, y muy señaladamente el informe final, además de adecuarse a las sensibilidades de su potencial audiencia deben redactarse también con un lenguaje y un planteamiento no sexistas.

Tareas para el equipo – Cuándo y cómo introducir la perspectiva de género

- ✓ Familiarizarse con los conceptos de diferencias y procesos de género, así como con el de la *doble discriminación*.
- ✓ Retomar el encargo y comprobar qué indicaciones se plantean en él sobre cuestiones de género.
- ✓ Comprobar cómo enfoca la propia política las cuestiones de género a través de su diseño e implementación.
- ✓ Conocer qué cuestiones de género existían en la realidad social afectada por la política, y cómo se pueden relacionar con ella.
- ✓ Introducir la perspectiva de género en los criterios de evaluación presentes en la matriz, desdoblado los indicadores y creando nuevas preguntas específicas.
- ✓ Considerar si es necesario incluir nuevos criterios en la matriz para acomodar mejor cuestiones de género importantes.
- ✓ Asegurarse de preguntar por cuestiones de género y capturar las diferencias cuando se lleve a cabo cualquier proceso de recopilación de información.
- ✓ Incluir la perspectiva de género de forma transversal en todo el proceso de evaluación.

EJEMPLO PRÁCTICO

Para ilustrar la introducción de la perspectiva de género en el caso de la evaluación de la política de empleo con apoyo, vamos a centrarnos en poner algunos ejemplos de los aspectos más importantes o complejos que se han visto en los anteriores apartados, pero sin llegar a reproducir íntegramente todo el proceso de la lista de tareas.

Diferencias y procesos de género existentes y cómo las considera la política

La política de empleo con apoyo articulada a través del Real Decreto 870/2007 es una política de fomento del empleo, por lo que el marco social que hay que conocer y analizar desde la perspectiva de género será el laboral. Además, el objetivo es facilitar el acceso al mercado de trabajo ordinario a las personas con discapacidad intelectual o discapacidad severa, de modo que es ahí donde debería empezarse el estudio de las cuestiones de género.

La primera cuestión, pues, a tener en cuenta sería qué diferencias entre mujeres y hombres pueden encontrarse, de modo que en este caso las de mayor interés serían aquellas entre las tasas de empleo: en 2010 por ejemplo, los hombres y mujeres con discapacidad tenían una tasa de empleo inferior (31,4% y 23,3%) que la de los hombres y mujeres sin discapacidad (67,1% y 54,1%) (CERMI, 2012, p. 345); estas son tasas para el conjunto de la población con discapacidad, pero en este caso el equipo debería tratar de encontrarlas diferenciadas por tipo de discapacidad, para trabajar con las tasas de personas con discapacidad intelectual o severa. Otras variables que se podrían tener en cuenta e investigar serían, por ejemplo, la tasa de paro, el tipo de contratos que se llevan a cabo y la naturaleza de los puestos de trabajo, etc.

Habría que tener presente, sin embargo, que la política se lleva a cabo porque para esas personas es muy difícil acceder al mercado de trabajo ordinario, de modo que lo lógico es que haya muy pocas de ellas empleadas y por lo tanto que exista poca información sobre las diferencias y cuestiones de género que ya puedan estar manifestándose en esos casos. En cambio, un marco de análisis más fructífero y que también se debe abordar es el de los beneficiarios y beneficiarias potenciales de la política, a través de los requisitos de acceso a ésta.

De este modo, vemos cómo en el artículo 3 del Real Decreto se especifica que pueden ser destinatarios finales de los programas de empleo con apoyo subvencionados los “trabajadores con discapacidad inscritos en los Servicios Públicos de Empleo

como demandantes de empleo no ocupados, así como trabajadores con discapacidad contratados por centros especiales de empleo (...). El equipo debería por lo tanto comprobar qué diferencias entre mujeres y hombres existen en esos casos, aprovechando especialmente que los datos para personas que están en centros especiales de empleo seguramente resultan más accesibles.

Una vez comprobado si existen diferencias por sexo en alguna variable o magnitud observada, el equipo deberá prestar atención a qué procesos de género pueden estar explicándolas, para lo que podría tratar de informarse y documentarse sobre distintos niveles de interacción:

- Los procesos sociales de género que afecten en general a las mujeres con discapacidad intelectual o severa, y a sus relaciones con los hombres o con el resto de personas que las rodean (como sus familias).
- Los procesos sociales de género que afecten a esas mismas mujeres en todo el ámbito laboral, es decir, desde la activación y búsqueda de empleo hasta lo que ocurre una vez lo han encontrado.
- Los procesos sociales de género que específicamente explican las diferencias entre hombres y mujeres que se han observado anteriormente, por ejemplo entre las beneficiarias y beneficiarios potenciales de la política.

Para recabar información de naturaleza tan variada, tanto respecto a las diferencias como a los procesos, el equipo seguramente deba acudir a la realización de alguna entrevista con una persona experta en la materia, que como mínimo le pueda indicar qué fuentes y datos estarán disponibles con un coste razonable.

En este sentido, y a título meramente ilustrativo, si se conocen por ejemplo una serie “barreras que tienen que ver con la aceptación social de las mujeres con discapacidad, vinculadas al escaso acceso a la información y a los servicios, al desconocimiento, a los prejuicios sociales, a la sobreprotección y a la imagen negativa que persiste respecto a sus capacidades y habilidades laborales” (CERMI, 2012, p. 350), el equipo debería tratar de esclarecer cuáles de ellas tienen mayor relevancia en el caso de las mujeres con discapacidad que pueden participar en los programas de empleo con apoyo.

El otro gran aspecto a tener en cuenta en este momento es cómo aborda la propia política todas estas posibles cuestiones de género, y para ello se puede retomar tanto

el Real Decreto 870/2007, como el resto de intervenciones públicas en las que se enmarca y que se vieron en el epígrafe 2.2 Estudiar y acotar el objeto de evaluación. Sin embargo, con una primera revisión es fácil comprobar que en ningún lugar hay ninguna referencia explícita a diferencias en el tratamiento de mujeres y hombres, adaptaciones a las necesidades de las primeras, o consideraciones respecto a alguna cuestión de género; la única consideración a tener presente sería la salvaguarda de no discriminación por razones de sexo en la concesión de subvenciones públicas, que está presente por defecto en cualquier política de esta naturaleza.

Introducir la perspectiva de género en la matriz y recabar nueva información

Si recordamos el ejemplo práctico de diseño de la matriz de evaluación que se ha visto en el epígrafe anterior (*3.1 Construir la matriz de evaluación: elegir el foco y el alcance*), partiendo del encargo y del estudio del objeto y su contexto se había concluido centrar la evaluación en los criterios de coherencia y complementariedad (valorando el diseño de la política), además de incluir también el criterio de eficacia en referencia a los resultados de la misma, así como el de transparencia.

Con esto en mente, el equipo deberá pues tratar de desagregar por sexo todos los indicadores de las preguntas que establezca para cada una de esos criterios. Así por ejemplo, cuando trate de conocer cuáles han sido los resultados de la política a través del número de inserciones laborales que se han subvencionado, deberá tratar de obtener ese dato distinguiendo entre mujeres y hombres, también cuando profundice por tipos de sector y contrato, etc.

Del mismo modo, tendrá que considerar qué preguntas específicas de género es necesario añadir. Si suponemos, por ejemplo, que el equipo ha constatado unas mayores barreras sociales para que las mujeres susceptibles de participar en los programas de empleo con apoyo accedan a los Servicios Públicos de Empleo, en el ámbito del criterio de coherencia se podría preguntar específicamente por ello.

Finalmente, aunque el equipo hubiese descartado inicialmente la evaluación del criterio de impacto, tras las entrevistas que haga con personas expertas en género y discapacidad seguramente constate que el acceso al mercado laboral ordinario (con los cambios que conlleva en términos de organización del tiempo, pero también de mejora del poder adquisitivo) suele conllevar un impacto distinto en las vidas de las mujeres respecto al de los hombres. Por lo tanto, ello puede ser una razón de peso para finalmente optar por dedicar algunos de los recursos de la evaluación a considerar

el criterio de impacto (si bien este tipo de decisiones son de las más difíciles que deberá tomar un equipo de evaluación, y en gran medida dependerán de la experiencia y el buen hacer qué éste tenga).

3.3 Cuándo y cómo introducir la percepción de los actores sociales

No se puede evaluar correctamente una política pública sin contar de alguna u otra forma con los actores sociales que participan en ella. Eso no significa que desde la distancia no se puedan llevar a cabo buenos análisis de la misma, pero los procesos de evaluación requieren la toma de varias decisiones (especialmente aquellas relacionadas con la necesidad de priorizar) en las que no contar con la perspectiva de los actores implicados puede reducir drásticamente la calidad de los mismos.

Lo mismo vale para la puesta en marcha de políticas públicas: diseñar y ejecutar intervenciones sociales sin haber escuchado ni contar con el punto de vista de aquellas personas y organizaciones que se verán afectadas por ellas, es garantía de fracaso. Y ello es especialmente cierto en el caso de las políticas en el ámbito de la discapacidad, debido al peso específico que el movimiento asociativo ha tenido en el traslado de la realidad de las personas con discapacidad a la agenda política, así como en la exigencia de responsabilidad pública en cuanto a la atención de sus necesidades, habiendo tenido las asociaciones incluso un papel muy relevante a la hora de brindar servicios a las personas y familias con discapacidad (habitualmente antecediendo la actuación de la propia Administración).

Por todo ello es importante que, como se vio en el epígrafe *2.2 Estudiar y acotar el objeto de evaluación*, el equipo de evaluación elabore un buen mapa de actores, y lo utilice para estructurar las distintas funciones que pueden desempeñar los actores y que veremos a continuación.

Qué pueden aportar a la evaluación los actores sociales

En términos generales, lo principal que aportan los actores sociales a las evaluaciones de políticas públicas es *información*. Ahora bien, dicha información puede ser de muy distinta naturaleza, lo que implicará que el equipo debe darle diferentes utilidades, de modo que, como veremos, será necesario tener un cierto cuidado en no usar la información proporcionada por los actores para aquello para lo que no es adecuada.

Para lo primero que puede servir preguntar a los actores sociales es para conocer mejor tanto el funcionamiento de la propia política como su contexto, incluidas su historia, su evolución, lo que ocurre en otros países, etc. En cierto modo, pues, hablar con los actores sociales puede ser una forma de suplir la falta de un conocimiento experto sobre la materia, lo que en la práctica permite que un equipo de evaluación determinado pueda afrontar evaluaciones en un periodo de tiempo relativamente corto o sobre distintos tipos de políticas (si bien lógicamente tener un buen conocimiento del tema que se va a evaluar es siempre un recurso valioso).

En el caso de las políticas públicas en el ámbito de la discapacidad, esta labor descriptiva que pueden llevar a cabo los actores sociales es si cabe todavía más importante, ya que sobre todo las asociaciones y organizaciones de personas con discapacidad poseen un conocimiento extraordinariamente preciso sobre el funcionamiento de las políticas que les afectan, producto de una intensa y prolongada labor de defensa de sus necesidades e intereses.

Un segundo tipo de información que pueden aportar al equipo los actores sociales y que está en cierta medida relacionada con lo primero que hemos visto es lo que podrían considerarse como datos concretos: cifras sobre alguna realidad social, normas o contenido de las disposiciones oficiales relacionadas con la política, etc. Incluso más valiosos aún que los simples datos serán las menciones a qué fuentes de información existen en ese campo, lo que permitirá al equipo buscar y seleccionar directamente lo que necesite en cada momento.

En cualquier caso lo importante será que el dato recabado sea *contrastable*, es decir, que el equipo pueda imaginar una forma de comprobar si ese dato es correcto (aunque en la práctica no llegue a hacerlo), con lo que esa información podrá considerarse que tiene una naturaleza objetiva y no es una mera opinión. Posteriormente, si el equipo acaba por contrastar el dato luego podrá utilizarlo en la evaluación con un propósito determinado, mientras que si no se llega a contrastar entonces el equipo deberá usar el dato citando siempre quién es la persona u organismo que se lo ha proporcionado.

Así por ejemplo, si se está evaluando la política de bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social para fomentar la contratación de personas con discapacidad, las asociaciones del tercer sector podrían aportarle al equipo de evaluación información valiosa sobre cuál ha sido la evolución legislativa de esa política durante los últimos años, mientras que la patronal de cada sector seguramente estaría en disposición de

estimar qué proporción de los costes laborales suponen las ayudas públicas. Ambas cuestiones son contrastables, pero mientras con la primera se puede hacer fácilmente, en el segundo caso lo normal será que no sea sencillo para el equipo comprobar si ese dato es cierto, de modo que deberá utilizarlo aclarando que ha sido obtenido mediante una entrevista con una persona que representaba a la patronal.

Otro tipo de información que pueden proporcionar los actores sociales es lo que podríamos calificar como argumentaciones: explicaciones sobre por qué es como es la realidad social que enfrenta la política, sobre cuáles son las consecuencias de la misma, etc. Las argumentaciones son mucho más complejas de tratar, y el equipo de evaluación debe ser cuidadoso con ellas.

Una argumentación, o una explicación, es algo que en teoría sí se podría contrastar, es decir, se podría acabar concluyendo si es cierta o no desde un punto de vista objetivo. Sin embargo, en la práctica para sostener que una argumentación está contrastada es necesario disponer o acumular suficiente evidencia al respecto, de hecho cuanto más mejor; por lo tanto, cuando los actores sociales proporcionen argumentaciones al equipo de evaluación éste debe considerarlas siempre como un primer paso, una pista por la que empezar pero sobre la que es imprescindible seguir indagando para confirmarla, sea a través de otros estudios o documentación (en las fases preliminares de la evaluación), o sea mediante el propio trabajo de investigación y análisis que se haga durante el proceso evaluativo.

Ocurre algo parecido cuando lo que aportan los actores sociales son claramente *sus opiniones*. Las opiniones son por definición subjetivas, y por lo tanto el equipo de evaluación debe considerar su contenido con mucho cuidado. Para lo único que debería usarlas es como un punto de partida para buscar nueva evidencia y datos objetivos, y siendo consciente de que una vez los encuentre puede que lleven a cualquier tipo de conclusión, incluso justo lo contrario de lo que opinaban los actores sociales. En este sentido, y ello vale tanto para las argumentaciones como para las meras opiniones, cuando el equipo de evaluación no logre encontrar nueva evidencia al respecto (ni positiva ni negativa) nunca deberá hacer referencia a esa información como si se tratase de hechos objetivos, y cuando la mencione tendrá que citarla siempre como una opinión del respectivo actor social.

Si retomamos, pues, el ejemplo sobre la evaluación de la política de bonificaciones a la contratación, cuando el equipo entrevistó a las personas representantes de la patronal es posible que también le comenten que “la política no termina de funcionar por-

que la cuantía de las bonificaciones es demasiado baja”. Esta afirmación incluye una argumentación sobre las causas del buen o mal funcionamiento de la política (que ello depende de la cuantía de las bonificaciones), seguida de una mera opinión (que dicha cuantía es “demasiado baja”). En este caso el equipo debería pues ser muy cuidadoso, tratando de contrastar e investigar ambas cuestiones si las considera relevantes para el desarrollo de la evaluación, pero en ningún caso tomándolas como ciertas hasta que no lo haya hecho.

Con todo, existen dos grandes excepciones respecto al uso que se puede dar a las opiniones y puntos de vista de los actores sociales:

- El caso de lo que se conoce como *evaluación participativa*, que se verá en detalle un poco más adelante.
- La posibilidad de utilizar como un dato el *hecho* de que un determinado actor social tenga esa opinión.

El hecho de que uno o varios de los actores que participan en la política pública tenga una determinada opinión sobre un tema en concreto es, en sí mismo, una información objetiva que puede ser útil y valiosa en determinados momentos de la evaluación, pero hay que saber diferenciarlo de la cuestión de si lo que se expresa con esa opinión es en realidad cierto o no. Para ilustrar la diferencia podemos volver una vez más al ejemplo de la política de bonificaciones a la contratación de personas con discapacidad. Cuando la persona que representa a la patronal dice que “la política no termina de funcionar porque la cuantía de las bonificaciones es demasiado baja”, el equipo de evaluación puede que descubra que la cuantía de las bonificaciones está en línea con la de otros países donde sí funciona una política similar, y que de hecho aquí la política no está funcionando principalmente por otras razones que no tienen nada que ver con ello; por lo tanto la afirmación hecha por ese actor social, una vez contrastada, ha resultado que no era cierta. Ahora bien, lo que sí es cierto en todo momento es que “*la patronal opina* que la política no termina de funcionar porque la cuantía de las bonificaciones es demasiado baja”, de modo que mientras el equipo respete esa formulación entonces sí podrá utilizar esa información para cualquier propósito que sea útil a la evaluación.

Vinculado con esta última cuestión surge otro aspecto con el que hay que ser prudente cuando se esté evaluando, que es el del grado de representación que se puede atribuir realmente a las organizaciones respecto de las personas que las integran.

Es decir, en el caso del ejemplo anterior, habría que considerar en qué medida se puede suponer que la opinión expresada por la persona que representa a la patronal es de hecho la misma opinión que tienen las personas que integran esa organización.

Este problema no es menor ni fácil de resolver, ya que si el equipo de evaluación tuviese que comprobar sistemáticamente que los puntos de vista de las asociaciones y organizaciones son los mismos que los de sus representados ello haría del todo inviable el proceso de evaluación. Sin embargo sí hay algunas indicaciones generales que pueden ser útiles:

- En principio el equipo solamente debería dudar de que las opiniones de las organizaciones coincidan con las de sus representados cuando tenga “alguna razón para ello”, es decir cuando haya localizado información (mediante entrevistas, revisión de bibliografía, etc.) que apunte a que eso pueda estar sucediendo.
- Consultar a distintas organizaciones que representen a actores con intereses similares (como por ejemplo las asociaciones que representan a las personas con distintos tipos de discapacidad intelectual), o bien con intereses opuestos (como pueden ser organizaciones sindicales y empresariales), pueden ser buenas formas de hacer aflorar las potenciales divergencias que puedan existir entre representantes y representados.
- Cuando haya que responder alguna pregunta de evaluación o calcular algún indicador que sean claves para la evaluación, y para ello sea necesario conocer en profundidad algún aspecto de la realidad de las personas a las que representa una determinada organización (por ejemplo cuando se necesite analizar detenidamente cómo afecta una política a las vidas de personas con cierta discapacidad), entonces en la medida de lo posible habría que tratar de acudir directamente a ellas y no utilizar los puntos de vista de la organización.

Finalmente, el último tipo de información que pueden proporcionar los actores sociales sería lo que podríamos agrupar bajo la expresión “aquello que *hacen*”. Se trataría de descripciones relativas a su actividad o la de las personas a las que representan, acompañadas de datos concretos cuando sea posible. Sería por ejemplo información sobre cómo han participado exactamente en el diseño de la política (si han acudido a reuniones, cuántas de ellas, cómo han sido preguntados, etc.), o bien

sobre cuántas personas de las que representan han sido beneficiarias de la misma, qué ha pasado con ellas después, etc.

Lo que los actores o las personas que representan hacen, en contraposición con lo que dicen u opinan, es de nuevo información objetiva que el equipo generalmente podrá contrastar con relativa facilidad, y que de hecho constituye uno de los tipos de aportación más valiosa que pueden hacer a la evaluación, ya que muchas veces revelará con más nitidez cuáles son realmente sus puntos de vista y contribuirá a corroborar lo que dicen. Así, si en el ejemplo anterior sobre la política de bonificaciones a la contratación la persona que está representando a la patronal le proporcionase al equipo de evaluación información sobre cuáles han sido de hecho sus demandas en los procesos de gestión previa de la política, éste podría descubrir que en ellas no ha habido mucha insistencia por parte de la patronal en aumentar la cuantía de las bonificaciones, lo que en la práctica obligaría a matizar y tomar con prudencia su afirmación de que “la política no termina de funcionar porque la cuantía de las bonificaciones es demasiado baja”.

Cuándo y para qué preguntar a los actores sociales

Desde la perspectiva del propio proceso evaluativo, el momento en el que el equipo debe empezar a plantearse contactar y preguntar a los actores sociales es ya en las primeras etapas del mismo, mediante lo que se suele denominar la realización de *entrevistas de orientación* (la descripción sobre el funcionamiento y la mecánica de cada una de las posibles técnicas de recogida de información se profundizará en el capítulo 5 de este manual).

Las entrevistas de orientación deberán ayudar al equipo a hacer precisamente eso, orientar las primeras etapas de la evaluación, facilitándole la familiarización con la política y su lógica así como la toma de decisiones relacionadas con el diseño de la matriz, siendo en general una herramienta muy útil que permitirá al equipo ahorrar tiempo y esfuerzo. Ahora bien, en este momento el equipo debe ser también muy prudente con aquello que sean opiniones o información no contrastable que le proporcionen los actores sociales, ya que éstos suelen tener sus propios intereses y muchas veces su propia agenda política, y hay que evitar que ello introduzca sesgos en la evaluación.

En todo caso, para evitar esos sesgos en las entrevistas de orientación sí se pueden ofrecer algunas indicaciones:

- Cuando se obtenga por parte de un actor social una opinión u otra información no contrastada, ésta puede utilizarse con cierta seguridad como un criterio para tomar decisiones sobre el proceso y el diseño de la evaluación cuando el equipo juzgue importante el hecho de que “ese actor tenga esa opinión sobre esa cuestión en concreto”, independientemente de lo que se sepa sobre si la opinión refleja o no la realidad.

El hecho de que por ejemplo la patronal opine que las cuantías de las bonificaciones a la contratación de personas con discapacidad son demasiado pequeñas en proporción a sus costes laborales, puede ser importante ya que se trata de un ámbito que la patronal conoce bien y además ese es el tipo de consideraciones que la ciencia económica nos enseña que las empresas suelen tener en cuenta cuando contratan. Por lo tanto, el equipo podría utilizar esta opinión como una razón legítima para profundizar en esta cuestión, a través de los criterios de evaluación y las preguntas adecuadas.

Si en cambio esa misma persona que representa a la patronal opinase que el problema de la política de bonificaciones es que el departamento ministerial que se encarga de desplegarla “funciona mal”, si el equipo no tuviese ninguna otra evidencia parecida esa opinión no sería por sí misma un motivo justificado para orientar la evaluación en ese sentido.

- Como se vio en el epígrafe 3.1 *Construir la matriz de evaluación: elegir el foco y el alcance*, el equipo puede decidir que quiere tener en cuenta los intereses y prioridades de los actores sociales a la hora de elegir cuál va a ser el foco de la evaluación y la estructura de la matriz.

Sin embargo, en estos casos es recomendable que el punto de vista de los actores sociales se considere como un elemento más en el proceso de toma de decisiones, de modo que sean varios y de distinta naturaleza los motivos para evaluar un determinado criterio o descartar otro, evitando que la opinión de un único actor social sea la principal razón por la que se haya tomado alguna decisión importante sobre el proceso de evaluación.

- Por otro lado y a modo de contrapeso, hay que recordar también que uno de los objetivos más destacables de la evaluación es el de descubrir y aportar nueva evidencia sobre la política en cuestión, que permita entender mejor tanto la realidad social en la que ésta se inserta como sus propias características y funcionamiento.

Por lo tanto, el equipo debe estar abierto y ser especialmente sensible a aquellas aportaciones de los actores sociales que apunten nuevas líneas de investigación, cuando por ejemplo sugieran explicaciones distintas de los fenómenos observados o simplemente ideas que al equipo no se le habían ocurrido antes.

El otro momento del proceso evaluativo en el que se debe consultar a los actores sociales es cuando sea necesario para responder a las preguntas de evaluación y los indicadores que se haya establecido. Ello vendrá determinado por el propio diseño y construcción de la matriz de evaluación, y según qué tipo de preguntas e indicadores se haya elegido habrá que utilizar unas u otras herramientas de recogida de información o técnicas de análisis.

Ahora bien, a diferencia de las entrevistas de orientación, en este caso siempre deberá imperar una lógica de generación de evidencia objetiva: cuando se pregunte por argumentaciones u opiniones, lo que deberá manejarse como indicador es “el hecho” de que se argumente u opine de esa manera. Por esa misma razón, cuando para responder a alguna pregunta de evaluación se considere necesario conocer el punto de vista de los actores sociales ya no valdrá con contactar al más representativo, sino que será necesario utilizar las técnicas adecuadas para recoger las consideraciones *de todos ellos*. En cualquier caso estas dos cuestiones se profundizarán a lo largo del resto del manual.

De este modo, y como se verá en el capítulo siguiente sobre criterios, preguntas e indicadores, las aportaciones de los actores sociales se ajustan especialmente bien en el caso de los criterios relacionados con evaluar el diseño de la política, es decir los de pertinencia, coherencia y complementariedad:

- El criterio de pertinencia se orienta principalmente a la cuestión de las necesidades de las personas a las que se dirige la política, un ámbito donde por definición algunos de los actores sociales pueden aportar mucha información y muy útil, especialmente en el caso de las políticas de discapacidad.
- El criterio de coherencia trata de detectar aspectos del diseño de la política que pueden estar mal planteados, algo que habitualmente suele ser muy difícil de apreciar desde la distancia y abstracción con la que suele trabajar un equipo de evaluación, pero que en cambio puede ser explicado con mucha más claridad y sencillez por parte de las personas que lo experimentan.
- El criterio de complementariedad se preocupa por la interacción entre la política evaluada y las otras intervenciones sociales que pueden estar atendiendo

a las mismas personas o a las mismas problemáticas. Para ello el equipo debería adquirir un conocimiento bastante extenso sobre todo el contexto y el entorno de la política, pero puede simplificarse considerablemente por el mero hecho de preguntar a las personas que se ven afectadas de alguna u otra forma por esa política.

El segundo grupo de criterios de evaluación donde los actores sociales deben jugar un papel importante, casi imprescindible de hecho, es el de los que se relacionan con los principios de buen gobierno y rendición de cuentas: los criterios de participación y transparencia. Se trata de criterios que hacen referencia a las cuestiones de cómo se ha incorporado desde la Administración Pública el punto de vista de los actores sociales en el diseño de la política (participación), y de cómo se les ha informado tanto a ellos como a la ciudadanía en general sobre los resultados y consecuencias de la misma (transparencia). Por lo tanto, por su propia definición sería imposible evaluar estos criterios sin contar con preguntas e indicadores específicamente dirigidos a los actores sociales.

La evaluación participativa

La evaluación participativa se define como aquella que incorpora en su propio diseño, y de forma sistemática y explícita, los puntos de vista y las sugerencias de los distintos actores que participan de alguna u otra forma en la política evaluada, de modo que el hecho distintivo es que éstos son *partícipes directos* de las decisiones que se toman en cuanto a la evaluación misma (en qué aspectos debe ponerse el foco, cuáles son las preguntas relevantes, qué indicadores se va a utilizar, etc.).

En los apartados anteriores de este epígrafe se ha venido presentando como una opción el hecho de tener presentes las opiniones de los actores sociales para efectuar el diseño de la evaluación; en el caso de la evaluación participativa en cambio, ello se concibe como algo necesario y obligado, de modo que es precisamente esa implicación de los actores en el diseño lo que se considera que garantiza el desarrollo de un buen proceso evaluativo.

Se trata de una aproximación a la evaluación que en la práctica está sujeta a cierto debate metodológico¹¹, y en su versión más ortodoxa (donde el punto de vista de los

¹¹ Para una completa iniciación a la evaluación participativa ver Brisolara (1998), mientras que para una discusión crítica y actual sobre sus limitaciones ver Daigneault y Jacob, S. (2009).

actores se considera estrictamente vinculante) se aplica en muy pocas ocasiones. Así, lo que de hecho hacen muchas evaluaciones es optar por un esquema que se podría considerar mixto (y que suele denominarse *pluralista*), el cual consiste en empezar a recabar el punto de vista y las aportaciones de los actores participantes ya desde el inicio del proceso de diseño de la evaluación, pero sin llegar a que ello sea vinculante y dejando la decisión última en manos del equipo evaluador.

En cualquier caso, el principal inconveniente de la evaluación participativa es que tomar en consideración las opiniones y prioridades de los actores en el diseño y la configuración de la evaluación puede introducir, como hemos visto en el apartado anterior, sesgos importantes que no siempre son fáciles de detectar o prevenir. Por lo tanto, si se opta por una evaluación participativa es recomendable dedicar un tiempo a identificar con precisión y hacer explícitos los intereses de cada uno de los actores participantes, pues será en base a ello que se podrán identificar dichos sesgos.

En el mismo sentido, otra buena práctica cuando se lleve a cabo una evaluación de este tipo es adoptar un planteamiento que podríamos denominar “integral”, de modo que una vez se opte por permitir que los actores sociales definan la propia evaluación es importante que todos ellos tengan igual oportunidad de hacerlo, de modo que se obtenga una suerte de equilibrio entre las prioridades y los intereses de cada uno. Para ello será útil articular órganos de participación en la gestión de la evaluación, de tal forma que se logre que ésta responda realmente a las expectativas de los actores y que sirvan de base para un mayor compromiso de las diferentes partes implicadas en el análisis de la política. Asimismo, se deberá velar por la presencia equilibrada de mujeres y hombres, de las personas beneficiarias de la política, etc., incorporando cuando se pueda a quienes ya conozcan los procesos de evaluación y tengan experiencia en los mismos.

Tareas para el equipo – Cuándo y cómo introducir a los actores sociales

- ✓ Retomar el mapa de actores y complementarlo si es necesario.
- ✓ Realizar entrevistas de orientación con los principales actores sociales al principio del proceso de evaluación.
- ✓ Aprender a distinguir tipos de información: datos concretos, argumentaciones u opiniones, y aquello que efectivamente hacen los actores o sus representantes.
- ✓ Valorar cuando sea necesario si las organizaciones reflejan adecuadamente el punto de vista de quienes representan.

- ✓ Utilizar la información de las entrevistas de orientación para familiarizarse con la política, su contexto y su lógica.
- ✓ Utilizar la información de las entrevistas de orientación para ajustar el diseño de la matriz de evaluación.
- ✓ Considerar qué criterios, preguntas e indicadores van a estar dirigidos a los distintos actores sociales.
- ✓ Recabar información de los actores y analizarla para responder a las preguntas que lo requieran.

EJEMPLO PRÁCTICO

El ejemplo práctico de este apartado se centrará en los dos momentos clave en los que se ha visto que se puede incorporar la perspectiva de los actores sociales, que son en las primeras fases de la misma (para orientar al equipo e informar el diseño de la matriz), y posteriormente, cuando se trate de responder las correspondientes preguntas de evaluación que lo requieran. Además, en cada caso se ilustrarán algunos de los distintos tipos de aportaciones que pueden hacer los actores sociales, discutiendo sus posibles pros y contras.

Entrevistas de orientación y diseño de la evaluación

Si se retoma el ejemplo de mapa de actores para la política de empleo con apoyo que se vio en el epígrafe 2.2, se puede dibujar un escenario inicial con los siguientes cuatro grandes componentes:

1. Un primer grupo de actores clave podrían ser las administraciones públicas que pusieron en marcha la política (la central y las autonómicas), junto con las instituciones que jugaron un papel central en los procesos participativos relacionados con su diseño (en este caso el CERMI).
2. En segundo lugar, tendríamos a las asociaciones de personas con discapacidad intelectual y severa que son las destinatarias finales de la política (FEAPS, CNSE), incluidas aquellas que son directamente promotoras de proyectos de empleo con apoyo (Down España), junto con los representantes de los centros especiales de empleo que también pueden promover los proyectos (FEACEM).

3. Otro actor importante serían las empresas del mercado de trabajo ordinario donde se realizan las inserciones con apoyo, para las cuales sin embargo vamos a suponer que el equipo no encuentra una organización específica que ejerza una clara representación en el marco de esta política.

4. Por último, se podría considerar también como un grupo independiente el de las instituciones y organizaciones que se han especializado en el estudio y la promoción del empleo con apoyo como metodología de inserción socio-laboral de personas con discapacidad (la Asociación Española de Empleo con Apoyo - AESE, y el Instituto Universitario de Integración en la Comunidad - INICO).

Con todo esto en mente, el equipo debe decidir cuáles van a ser las primeras entrevistas de orientación, recordando que su objeto de evaluación finamente decidió que era el Real Decreto 870/2007. Teniendo en cuenta que existe una institución (el CERMI) que coordinó la participación de otros actores en el diseño de la política, una primera entrevista inicial podría ser ésta y se podría enfocar en conocer quiénes fueron las personas o los departamentos de cada institución que efectivamente participaron en dicho proceso, ya que disponer de esa información puede suponer un ahorro importante de tiempo al saber el equipo a quién dirigirse directamente para realizar el resto de entrevistas.

Seguidamente el principal objetivo debería ser conocer en profundidad el funcionamiento y la lógica de la política. Para ello el equipo puede utilizar la información de la primera entrevista y concertar dos más, una con una persona perteneciente a la Administración central y que hubiese estado en contacto con su diseño e implementación, y la segunda con un miembro de una organización que represente a las personas con discapacidad y que juegue un papel en la promoción de proyectos de empleo con apoyo (por ejemplo Down España).

Finalmente, con el objetivo de obtener una visión general del contexto de la política y que tenga además un cierto componente crítico, el equipo decide llevar a cabo una cuarta entrevista con alguna persona miembro del INICO, que haya participado en alguno de los estudios monográficos que esta institución ha llevado a cabo sobre la metodología de empleo con apoyo.

Mediante estas elecciones el equipo es consciente sin embargo de que está dejando para más adelante dos aspectos importantes. Por un lado, la política está destinada principalmente a personas con discapacidad intelectual pero también a aquellas con discapacidad física severa (como la sordera), de modo que cuando quiera conocer

con más detalle la visión de esos colectivos deberá considerar entrevistarse también con las organizaciones que les representan. Por el otro, las empresas del mercado de trabajo ordinario son un actor clave al que de momento no se habrá contactado; pero el equipo ha considerado que para entender el funcionamiento de la política no era imprescindible hacerlo en este momento, mientras que más adelante seguramente ya se tendrá ocasión de contactar con ellas en el marco de las preguntas de evaluación.

Una vez llevadas a cabo todas las entrevistas, el equipo obtiene información de distinta naturaleza. Así por ejemplo, supongamos que mediante la primera entrevista con una persona del CERMI el equipo conoce cómo se articuló la participación del tercer sector en el diseño de la política (por ejemplo mediante un grupo de trabajo que realizó un primer borrador del contenido del Real Decreto), mientras que se apunta que el proceso de participación en sí mismo se consideró adecuado, aunque algunas de las asociaciones que participaron en él quedaron insatisfechas con el nivel de detalle que se alcanzó con la norma estatal (de modo que habría demasiados elementos sin especificar sujetos al subsiguiente desarrollo normativo autonómico).

Este tipo de comentarios pueden ambos ser considerados como datos o como parte de lo que “hicieron” los actores sociales, de modo que es información objetiva que el equipo debería poder contrastar con relativa facilidad, si bien para ello deberá contactar con alguna de las asociaciones que participó en el proceso de diseño (por ejemplo la AESE) para confirmarlo. En el caso de la afirmación sobre el grado de indefinición del texto del Real Decreto, hay que recalcar que el dato objetivo sería el hecho de que algunos de los actores quedaran insatisfechos con ello; pero para concluir que efectivamente el nivel de detalle del Real Decreto fue insuficiente el equipo deberá plantearse acumular más evidencia al respecto, por ejemplo analizando en qué medida los desarrollos autonómicos posteriores fueron efectivamente muy dispares.

En la segunda entrevista con una persona perteneciente (ahora o en el pasado) al departamento de la Administración central que impulsó la política, el equipo descubre otro dato importante: la población con discapacidad intelectual y severa susceptible de beneficiarse de la política es de aproximadamente 1,5 millones de personas, de las cuales puede haber hasta un 40% que ya esté trabajando, especialmente en centros especiales de empleo, si bien en realidad existen muy pocos datos fiables al respecto y se trata de cálculos muy difíciles de realizar. Estas cifras pueden ser muy relevantes para valorar las dimensiones de pertinencia y eficacia de la política, de modo que el equipo debería tratar de contrastarlas cuanto antes para saber si existen discrepancias importantes, especialmente con los representantes del tercer sector.

Además de esta información cuantitativa el equipo de evaluación obtiene también una valoración subjetiva, relativa a que “el problema del empleo con apoyo es que es una política de inserción muy cara”; en este caso se trata de una argumentación basada en una opinión, que apunta una cuestión que podría ser interesante investigar en la evaluación pero sobre la que el equipo en estos momentos debería ser prudente.

En la siguiente entrevista, con una persona miembro de las asociaciones que representan a las personas con discapacidad y que a la vez son promotoras de proyectos de empleo con apoyo, se confirman dos de los hechos que ya emergieron antes: que la valoración de cómo se estructuró la participación del tercer sector en el diseño de la política es en general positiva, pero que sin embargo hubo un cierto descontento con el grado de detalle alcanzado en el Real Decreto. Además, obtiene de nuevo otra argumentación subjetiva, ya que desde el tercer sector se considera que “el problema con esta política fue la poca dotación presupuestaria”, algo que el equipo solamente puede valorar por el momento como una posible pista sobre qué aspectos investigar con posterioridad.

En cambio, respecto al funcionamiento de la política, esta tercera entrevista arroja un descubrimiento importante: casi la totalidad de los proyectos de empleo con apoyo que se acogen a las ayudas del Real Decreto son impulsados por organizaciones del tercer sector (por lo tanto casi nunca por las propias empresas donde se realizan las inserciones), y van siempre acompañados de una labor previa de formación y colocación, es decir de búsqueda de un puesto de trabajo susceptible de ser ocupado por la persona con discapacidad. Este tipo de información es muy útil al equipo en cuanto se refiere claramente a lo que “hacen” los actores sociales (y por lo tanto es objetiva y verificable), y además aporta elementos nuevos para entender la lógica de la intervención que no habían aparecido hasta el momento (ya que ni el Real Decreto ni el resto de documentación oficial hablan de ello).

Por último, cuando se entrevista a una de las personas que investigan el empleo con apoyo desde el INICO se obtiene una posible argumentación justificadora de la política basada en dos dimensiones: su mayor eficacia, ya que lograría mejores inserciones socio-laborales que cualquier otra alternativa (también respecto a los centros especiales de empleo) en términos de la calidad de vida de la personas discapacitadas, y también su mayor eficiencia, ya que sería menos costosa que el resto de políticas alternativas. Se trata de dos aspectos que pueden llegar a tener un peso muy importante en la evaluación, por lo que el equipo deberá ser consciente de que si decide abordarlos será necesario poder aportar suficiente evidencia (y suficientemente sólida) en un sentido u otro.

Toda esta información (y el resto de aspectos que puedan haber aparecido durante las entrevistas de orientación) es susceptible de ser tomada en consideración por parte del equipo para terminar de diseñar la evaluación y su matriz. Así por ejemplo, dado que no parece haber discrepancias en cuanto a los mecanismos y el proceso de participación del tercer sector en el diseño de la política, se puede concluir que no será necesario profundizar en exceso esa cuestión; en cambio aunque lo que por el momento se hayan obtenido solamente apreciaciones argumentativas, parece claro que la cuestión de la eficiencia y el coste relativo de la política es de máximo interés para varios de los actores, además con percepciones distintas al respecto, lo que en definitiva justificaría su tratamiento en la evaluación sin mucho riesgo de que ésta se estuviera sesgando.

Para terminar, los datos inicialmente obtenidos sobre la población objetivo de la política serían una buena razón para abordar en la evaluación cuestiones relativas a la pertinencia y eficacia relativa de la misma, mientras que el haber descubierto el papel que juegan los procesos de formación y colocación que llevan a cabo por su cuenta las organizaciones promotoras de los proyectos de empleo con apoyo es el tipo de información que puede justificar analizar el diseño interno de la política y su grado de coherencia.

Preguntar a los actores para responder a las preguntas

Una vez el equipo haya construido la matriz de evaluación mediante la elección de criterios, preguntas e indicadores, algunas de ellas requerirán obtener información adicional de los actores sociales, siendo especialmente importante la cuestión de si es suficiente con consultar a sus representantes o es necesario preguntar directamente a los representados.

En el caso de la política de empleo con apoyo que estamos utilizando como ejemplo, si se valorase el criterio de pertinencia sería necesario considerar en qué medida la puesta en marcha de la política suple una necesidad real de la población a la que va destinada; para ello, la opción más directa sería preguntar a las personas con discapacidad intelectual o severa, si bien ello seguramente sería demasiado complejo para el equipo de evaluación y quedaría fuera de su alcance, por lo que una alternativa razonable podría ser hablar directamente con (todas) las organizaciones que les representan.

Si por el contrario se estableciesen preguntas relativas a los criterios de coherencia y complementariedad, podría ser necesario saber qué otras ayudas pueden estar recibiendo las empresas del mercado de trabajo ordinario donde se realizan las inserciones que vayan destinadas al mismo objetivo que la política de empleo con apoyo (y por lo tanto se “solapen” con ella), lo que seguramente podría abordarse encuestando directamente a las empresas.

Finalmente, para evaluar la eficacia en términos de mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad, hacerlo directamente puede suponer una tarea compleja para el equipo de evaluación, si bien para ello podría replicar las propias herramientas que se utilizan desde el tercer sector, como por ejemplo la metodología descrita y utilizada en el estudio *Impacto social del Programa ECA Caja Madrid de empleo con apoyo* (INICO, 2010), donde se detallan el tipo de cuestionarios a utilizar, las dimensiones que hay que medir, los indicadores, etc. En cambio para valorar las cuestiones relacionadas con la eficiencia, sería necesario solicitar información específica sobre sus costes a las organizaciones que promueven proyectos de empleo con apoyo, así como también a las que gestionan centros especiales de empleo.

4. CRITERIOS DE EVALUACIÓN, PREGUNTAS E INDICADORES

4.1 El diseño de la política: criterios de pertinencia, coherencia y complementariedad

Con este epígrafe se inicia la discusión pormenorizada de los principales criterios que se pueden utilizar para evaluar políticas públicas de discapacidad, junto con algunas propuestas de posibles preguntas e indicadores que se podrían utilizar y cuáles serían sus pros y contras. Para ello se empezará con aquellos criterios que tienen relación con el análisis y la valoración del diseño de la política, es decir, con los componentes más abstractos y teóricos de la misma, que figuraban en su planteamiento inicial aunque posteriormente la realidad de su ejecución haya sido otra.

El criterio de Pertinencia

Tomando como punto de partida una posible definición del criterio, diremos que la pertinencia de una política es “la justificación de los objetivos y las acciones de la misma en base al contexto en el que ésta se lleva a cabo”. Una política pertinente sería, por lo tanto, aquella que primero define correctamente un problema, necesidad o situación social sobre la que quiere actuar, para luego proponer una actuación y unos objetivos acordes con sus causas y el contexto en el que se encuadra. Para valorar la pertinencia de una política el equipo de evaluación puede, por tanto, orientar su trabajo hacia la comprobación de “si tiene sentido llevar a cabo esa actuación en ese lugar y en ese momento”; esta idea, si bien tiene un carácter muy general, ayudará a focalizar el análisis en el caso de que éste se vuelva excesivamente abstracto.

En términos de lo que se ha visto hasta el momento a lo largo de este manual, el criterio de pertinencia se centra en comprobar y analizar los primeros elementos de los que parte la lógica de la intervención:

- a) La existencia del problema o necesidad declarados (especialmente desde la óptica de la población beneficiaria de la política), su correcta definición y la adecuada apreciación de su magnitud y del propio contexto en el que se desarrolla.
- b) La correcta atribución del mismo a unas causas bien establecidas y plausibles, sobre las cuales exista también evidencia de que se dan en la realidad social y el contexto de la política.
- c) La posibilidad de éxito abordando el problema y sus causas mediante una política con esas características y objetivos, además de qué aspectos contextuales (jurídicos, culturales o ambientales) pueden condicionarlo.

Todo ello se agrupa bajo la noción de justificación de la política, de modo que en síntesis el criterio de pertinencia estaría valorando en qué medida esa actuación está justificada. Pero en todo caso, en términos prácticos el equipo de evaluación puede trabajar este criterio a través de cuatro grandes elementos:

- El problema, necesidad o situación abordados por la política.
- Sus causas.
- El contexto social en el que se enmarca todo ello.
- Los objetivos y las acciones de la política, que en última instancia deben justificarse dado ese contexto, esa situación y sus causas.

Como se ha visto con anterioridad, a lo largo de los distintos epígrafes del capítulo 2 de este manual, la información que el equipo necesitará como punto de partida para empezar a trabajar con el criterio de pertinencia la debería haber obtenido ya, cuando estudió el objeto de evaluación y su lógica de intervención. Por lo tanto, en términos generales lo primero que deberá preguntarse serán las siguientes dos cosas:

1. ¿En qué medida esa información es *cierta o exacta*?
2. ¿En qué medida esa información es *suficiente* para justificar la intervención?

En el caso de las políticas públicas de discapacidad, el principal problema con el que se encontrará el equipo será la escasez de información. Ello es debido, por un lado, al hecho de que en este ámbito de la realidad social la naturaleza de los problemas y sus causas se percibe como algo patente y obvio, en parte porque la situación de desventaja y vulnerabilidad de las personas con discapacidad está sobradamente estudiada y constatada, de modo que raramente se espera que se puedan dar situa-

ciones en las que una política trate de abordar problemas o necesidades inexistentes. Pero en segundo lugar, es también un ámbito donde tradicionalmente ha sido escasa la generación de datos de contexto fiables y regulares, seguramente como consecuencia, en parte, de esa percepción de que las necesidades de las personas con discapacidad son de sobra conocidas.

En cualquier caso, si finalmente el equipo se encuentra con que dispone de insuficiente información sobre los elementos necesarios para valorar la pertinencia de la política, deberá proceder a investigarlos él mismo como parte del proceso de evaluación. Así por ejemplo, si se estuviese evaluando las políticas activas de empleo para personas con discapacidad en una determinada comunidad autónoma, se podría tratar de obtener datos como los siguientes:

- Cuánta población con discapacidad reside en esa comunidad autónoma, diferenciando por edad, sexo, nivel formativo, etc.
- Tasa de paro, de ocupación y de actividad de este grupo de población, desagregada por sexo y comparándola con la de la población en general.
- Breve diagnóstico de los principales sectores productivos de la comunidad autónoma con oportunidades para el empleo.
- En qué sectores productivos se considera adecuado focalizar el esfuerzo de las distintas políticas activas de empleo (formación, servicio de colocación, etc.).
- Oferta formativa ya existente, en qué materias y qué resultados en términos de inserción ya se están obteniendo.
- Problemas particulares a los que se enfrenta la población con discapacidad de esa comunidad autónoma en su acceso al empleo y en su acceso a la formación que ya existe.

Finalmente, con la suficiente información ya en poder del equipo, el paso definitivo para considerar si la política está justificada consistiría en preguntarse:

3. ¿En qué medida los objetivos y las acciones que se propone llevar a cabo la política responden adecuadamente al problema, sus causas y su contexto?

Aunque aquí se haya formulado como una única pregunta genérica, como se verá más adelante en la práctica se trata de replicar esa idea para cada uno de sus distintos elementos que sean específicos de esa política, especialmente cuando haya más de un problema, causa u objetivo. En cualquier caso sin embargo, responder a esas preguntas de forma razonada, objetiva y mediante evidencia contrastable no es fácil, y es en ello dónde el equipo deberá concentrar su esfuerzo cuando decida abordar el criterio de pertinencia.

En este sentido, una posibilidad muy utilizada es, una vez analizada y procesada toda la información, preguntarse si existe (o se podría concebir) otra política distinta que estuviera mejor justificada a la luz de la evidencia disponible. Una técnica adecuada para ello es el denominado *benchmarking*: buscar ejemplos (en otros países o ámbitos geográficos, en otros momentos del tiempo) donde se ha conceptualizado el problema de forma parecida y para un contexto similar, pero en cambio se ha elegido una actuación de naturaleza distinta porque se consideraba más probable que tuviese éxito. De esta forma, el *benchmarking* no solamente ofrece algunas ideas sobre cuáles podrían ser las políticas alternativas, sino que en ocasiones puede también ilustrar qué argumentos se ofrecen para justificarlas.

Preguntas e indicadores

La primera pregunta específica que se podría incluir en la matriz de evaluación cuando se vaya a valorar el criterio de pertinencia podría ser:

- ¿La información de diagnóstico aportada por la propia política resulta completa y actualizada?

Lo que está asumiendo esta pregunta es que por el mero hecho de que una política aporte información de diagnóstico suficientemente buena (exacta, actualizada, etc.), es mucho más probable que su actuación este bien justificada, independientemente del contenido concreto de esa información. Se trata pues de una pregunta “de mínimos”, pensada para cuando el equipo se encuentre con que la información institucional de diagnóstico y contexto parece muy escasa, de modo que mediante la respuesta a esta pregunta ello se puede poner de manifiesto, y así asegurarse de dotar de algo de contenido el criterio.

En cuanto a los indicadores que se podrían utilizar para responderla, algunas posibilidades serían:

- Número de datos aportados en el diagnóstico efectuado por la propia política.
- Fiabilidad, exactitud y actualidad de los datos aportados.
- Existencia de algún elemento principal (problema, causas, objetivos etc.) sobre el que la política no aporte nada de información.
- Cantidad y calidad de la información que aportan otras políticas similares.

El siguiente paso sería ya preguntarse si la realidad social en la que se enmarca la política es la que ésta cree que es:

- ¿En qué medida existen el problema, necesidad o situación social que quiere abordar la política?
- ¿En qué medida existen las causas que se le atribuyen?

La formulación definitiva de estas dos preguntas, al igual que la selección de indicadores, dependerá de qué política se trate exactamente y de cuál sea la lógica de su intervención, lo que sabemos que el equipo ya debería conocer bien. Así por ejemplo, si evaluásemos las políticas activas de empleo para personas con discapacidad mencionadas anteriormente, la primera pregunta seguramente debería verificar las elevadas tasas de paro del colectivo, mientras que la segunda podría comprobar en qué medida existe evidencia de que sean atribuibles a un déficit de formación, cuando por ejemplo el eje de esa política fuese la financiación y realización de cursos de formación ocupacional.

Inmediatamente después, y partiendo de prácticamente la misma información que haya utilizado para responder a esas dos preguntas, el equipo debería estar en disposición de formular una tercera que resumiría la cuestión sobre la justificación de la política:

- ¿La información sobre la existencia del problema, necesidad o situación social y sus causas, es suficiente para justificar la política?

Para responderla, será imprescindible hacerlo argumentando sobre qué aspectos se considera que no están suficientemente bien respaldados por la información de diagnóstico y contexto, para en última instancia valorar hasta qué punto ello puede poner en entredicho la razón de ser de la política.

Seguidamente, el equipo podría pasar ya a valorar si los objetivos de la misma son consecuentes y se ajustan al problema o necesidad detectados, y si las acciones pro-

puestas se corresponden con las causas que se le atribuyen¹²; sin embargo este análisis debe realizarse ya teniendo presentes el problema y sus causas tal y como se hayan descubierto que existen en la realidad, cuando ello difiera de cómo lo describe la política. Así, se podrían formular preguntas de esta naturaleza:

- ¿Hay algún objetivo declarado por la política que no se corresponde con ningún problema detectado?
- ¿Hay alguna parte del problema que no quede cubierta por ninguno de los objetivos de la política?
- ¿Hay alguna actuación de la política que no responda a ninguna causa del problema?
- ¿Hay alguna causa del problema para la que no se lleve a cabo ninguna actuación?

En este caso los indicadores serán inmediatos (que se dé o no alguna de esas situaciones), pero en el caso de que alguna de las respuestas sea afirmativa el equipo debería asegurarse de argumentar adecuadamente porqué lo considera así.

Finalmente, el último aspecto que se podría valorar sería el de las posibles políticas alternativas que existen para abordar esa misma realidad social:

- ¿En qué medida existe evidencia de que alguna otra política podría ser una mejor alternativa?

Para responder a esta pregunta el equipo deberá primero explicar de qué política se trataría y por qué es candidata a ser una alternativa razonable, para luego utilizar como indicadores los distintos datos que apunten a que esa otra política también logra alcanzar sus objetivos para ese mismo problema.

El criterio de Coherencia

El eje sobre el que debe girar el análisis de la coherencia de la política es el resto de la lógica de la intervención, tal como se vio en el epígrafe 2.3, es decir, sobre las siguientes partes o elementos de la misma:

¹² El equipo debe recordar aquí que cuando se describió la lógica de la intervención en el epígrafe 2.3, se explicó que los objetivos de la política deben corresponderse con el problema, necesidad o situación social que se quiere abordar, mientras que las acciones que se van a llevar a cabo deben vincularse adecuadamente con las causas que se le atribuyan.

- Los actores implicados y sus roles y funciones.
- Las acciones o actividades que se llevarán a cabo, y los procesos que las estructuran.
- Los recursos que se emplearán para ello.
- Los resultados (productos) que se espera producir mediante las acciones o actividades.
- Los objetivos finales (impactos) que se espera alcanzar.

Si mediante la valoración de la pertinencia se trabajó la noción de si la política estaba justificada, este segundo criterio tratará de valorar en qué medida todos sus distintos elementos son “coherentes”:

- a) Respecto al contexto social en el que se desarrolla, lo que suele denominarse *coherencia externa*.
- b) Entre ellos mismos, lo que suele llamarse *coherencia interna*.

Capturar y expresar el hecho de que el diseño de todos esos elementos pueda ser más o menos coherente es una tarea difícil de objetivar, que requiere además un cierto nivel de abstracción, por lo que el equipo de evaluación puede utilizar nociones como la de si lo que está analizando “tiene sentido”, o bien si “está suficientemente claro” o “se entiende bien”.

Por otro lado, en términos prácticos la mejor forma de empezar a preguntarse por la coherencia (externa e interna) de la lógica de la política es hacerlo de atrás hacia adelante: empezando por los objetivos e impactos esperados, analizar su estructura y su diseño; luego pasar a los resultados y ver si también se ajustan al contexto y si es plausible que puedan producir los impactos previstos (materializando los objetivos); seguidamente analizar si tal como se han planeado las actividades y los roles de los actores, pueden generar esos resultados en ese contexto; y finalmente comprobar si los recursos habilitados para ello son suficientes y están correctamente asignados.

Al igual que ocurría con el criterio de pertinencia, una parte significativa de la información necesaria para abordar el de coherencia debería haberse obtenido ya en las etapas previas de la evaluación, cuando se describieron el objeto y su lógica. Además, si bien en ese momento el énfasis debía ponerse en conocer cuál era el planteamiento de la Administración Pública que ponía en marcha la política (por ello el análisis de la información se circunscribía a aquella de naturaleza institucional), ahora es cuando el equipo puede utilizar toda la otra evidencia que haya ido encontrando.

En el mismo sentido, cuando se aborde la coherencia de las actividades o acciones que llevará a cabo la política conviene recordar una vez más que éstas deberían ajustarse a las causas que se considera que están detrás del problema detectado, de modo que para esas acciones o actividades debería analizarse en qué medida es plausible que generen *los cambios* que, desde la perspectiva de la lógica de la intervención, debería producir la política.

Preguntas e indicadores

Como hemos indicado antes, es recomendable empezar a valorar la coherencia analizando el diseño y la estructura interna de los objetivos de la política, por lo que serían posibles preguntas de este tipo:

- ¿En qué medida están suficientemente detallados los objetivos?
- ¿Existen objetivos demasiado ambiciosos?
- ¿Existen objetivos que no se entienden?
- ¿Existen objetivos que se solapan o contradicen?

Los indicadores para responderlas será inevitable que tengan un carácter interpretativo, de modo que el equipo deberá analizar los objetivos desde nociones de coherencia comúnmente aceptadas, argumentando en todo caso por qué considera que un determinado objetivo está poco detallado o se contradice con otro. En el ámbito de las políticas públicas de discapacidad, la formulación de objetivos que sean claros y suficientemente específicos es de hecho una de las mayores carencias que va a encontrar un equipo de evaluación, y no es extraño que en general éstas incorporen objetivos muy vagos, demasiado ambiciosos o que no estén relacionados entre sí.

La siguiente cuestión que podría valorarse desde la óptica de la coherencia, y siguiendo la mecánica de “ir hacia atrás” en el análisis de la lógica de la intervención, sería la relación entre los resultados directos que se espera producir con la política, y sus objetivos finales:

- ¿En qué medida los resultados previstos están en consonancia con la magnitud del problema o necesidad detectados?

Esta manera de enfocar la pregunta resulta especialmente interesante porque vincula directamente los resultados previstos por la política (por ejemplo, el número de empresas que se espera que se beneficien de las bonificaciones a la Seguridad Social

para contratar personas con discapacidad), con la magnitud del problema detectado (la tasa de paro de las personas con discapacidad), “sorteando” en cierto sentido los problemas de que los objetivos de la política puedan ser poco precisos (por ejemplo un simple “reducir la tasa de paro”). Así, lo que se está tratando de medir con esta pregunta es si la política está correctamente dimensionada.

Cuando los resultados previstos estén cuantificados de alguna forma, los indicadores aplicables a esta pregunta se construirán comparando los valores de los resultados con aquellos que definen el problema o necesidad a abordar, de modo que la política se juzgará poco coherente cuanto mayor sea la diferencia entre ambas magnitudes. Si, por ejemplo, los resultados esperados de las políticas activas de empleo que hemos mencionado anteriormente fuesen, en términos del máximo número de personas con discapacidad que podrían acudir a los cursos de formación, equivalentes al 0,2% del total de personas con discapacidad en situación de desempleo, la política claramente se podría considerar que es irrelevante y por lo tanto o bien está infra-dimensionada, o bien habría que contemplar utilizar los recursos de otra forma con mayor potencial para abordar el problema.

En el mismo sentido, sería también necesario comprobar si es plausible que los resultados sean producidos por las acciones que va a desarrollar la política, y, específicamente, si dichas acciones pueden producir los cambios que cuando se analizó la lógica de la intervención se vio que eran necesarios para alcanzar los resultados buscados. Para ello, se podría formular una pregunta como la siguiente:

- ¿Existen dudas de que las acciones y actividades que pondrá en marcha la política puedan desencadenar los cambios esperados?

Esta formulación genérica estaría pensada con el objetivo de permitir que se responda a la pregunta con indicadores de tipo argumentativo, es decir, explicando en qué consistirían esas dudas y por qué se las considera como tal. Pero este aspecto del criterio se podría ampliar con preguntas más concretas, que valorasen la coherencia (esta vez externa) de las actividades que la política va a llevar a cabo:

- ¿La formación propuesta se corresponde con sectores para los que existe una demanda de trabajadores/as?
- ¿Es previsible que esa demanda se mantenga en el medio/largo plazo?
- ¿En qué medida se adecuan las propuestas curriculares a las necesidades de las empresas?

Los indicadores para responderlas deberán estar principalmente referidos a la realidad social y el contexto en el que se enmarca la política, comparándola con la información detallada que se tenga sobre los cursos de formación. Así, deberá analizarse cuáles son los sectores laborales más pujantes allí donde se va a desarrollar la formación, por ejemplo a través de la evolución del número de nuevas contrataciones, o revisando si existen estudios independientes sobre tendencias económicas.

Por último, el equipo podría tratar de obtener una visión de conjunto sobre la coherencia interna de toda la lógica de la política. Pero para ilustrar este punto, antes resultará de interés proseguir el ejemplo de los cursos de formación ocupacional describiendo cómo podría ser plasmada su lógica de la intervención:

Figura 4.1 Ejemplo de reconstrucción de la lógica de la intervención

PROBLEMA
Elevada tasa de paro de la población con discapacidad - debida a un déficit de formación
RECURSOS
3.000.000 euros de financiación anual 25 locales con aulas y equipos informáticos Un equipo docente de 100 personas
ACTIVIDADES
Captación de alumnado Diseño del currículum Organización e impartición de las clases Firma de convenios de colaboración con empresas
PRODUCTOS (outputs) – Resultados esperados
1000 personas asisten a las acciones formativas y 800 certifican la obtención de las competencias Alumnado adquiere habilidades para el desarrollo profesional en un determinado sector Alumnado adquiere habilidades para el desarrollo de entrevistas de trabajo Alumnado realiza prácticas remuneradas en empresas
IMPACTOS (outcomes) - Objetivos
Un cierto número de participantes encuentran trabajo - 600 (un 75% de quienes certificaron el curso) Las empresas y la sociedad en general rompen sus estereotipos sobre las personas con discapacidad

Tras estudiar con detalle esta información, y analizarla en busca de posibles ajustes o incoherencias, el equipo podría detectar las siguientes cuestiones:

- La obtención de un trabajo por parte de 600 personas con discapacidad es difícil que pueda generar un impacto significativo en las empresas y la sociedad en su conjunto.
- No está claro si es realista que en cursos de este tipo el 75% del alumnado que certificó la adquisición de competencias encuentre luego un trabajo.
- El diseño del currículum deberá ser cuidadoso, ya que se pretende que el alumnado adquiera habilidades de distinta naturaleza, para el desempeño profesional pero también para el desarrollo de entrevistas de trabajo.
- No está claro qué actividades se van a llevar a cabo para garantizar la disponibilidad de empresas donde hacer las prácticas.
- Un equipo docente de 100 personas puede ser excesivo para formar solamente a 1.000. En cambio falta personal administrativo, por ejemplo.
- No está claro a qué se destinarán exactamente los 3 millones de euros de presupuesto.

Aunque inicialmente se trate de dudas que puede tener el equipo de evaluación, una vez se investigue en detalle las conclusiones al respecto servirán como indicadores cualitativos, útiles para responder a las correspondientes preguntas de evaluación relativas a la coherencia interna de la política:

- ¿En qué medida los resultados son susceptibles de producir el impacto esperado?
- ¿En qué medida las actividades son susceptibles de generar los resultados esperados?
- ¿En qué medida los recursos disponibles son adecuados para la realización de las actividades?

El criterio de Complementariedad

El criterio de complementariedad considera si la política ha tenido en cuenta otras intervenciones (incluyendo las llevadas a cabo por el tercer sector) que puedan afec-

tarla en un sentido positivo (de refuerzo) o negativo (de obstaculización). En concreto, entendemos por *intervenciones complementarias* aquellas que:

- Se dirigen a las mismas personas y sus necesidades.
- Afectan al mismo problema (aunque puede ser que las personas que participen en la política sean otras, por ejemplo las empresas por un lado y las personas desocupadas por el otro, en el ámbito de las políticas de empleo para personas con discapacidad).
- Persiguen objetivos similares (u opuestos).
- Las ejecuta la misma organización o la misma unidad de gestión (o alguna que está a un nivel inferior o superior jerárquicamente).

Para valorar este criterio será por lo tanto imprescindible detectar primero qué otras intervenciones son complementarias a la política evaluada, a partir de lo cual se podrá proceder a analizar si existen posibles sinergias (u obstáculos), si la política es conectora de ello, y en ese caso si se toman medidas para aprovecharlas (o atenuarlos). De este modo, el equipo de evaluación deberá considerar:

- Si existen elementos de las otras intervenciones, o de su contexto, que pueden obstaculizar la ejecución de la política.
- Si existen solapamientos entre las intervenciones, por estar actuando sobre el mismo problema y de forma similar pero desde instituciones distintas.
- Si existen posibles sinergias entre ellas, es decir, si hay evidencia de que la política y las otras intervenciones actuando conjuntamente sobre un mismo problema producen mejores resultados que si actuasen por separado.

De este modo, se valorará positivamente el criterio de complementariedad cuanto mayores sean las sinergias con otras intervenciones y mejor sean aprovechadas por la política, o cuanto menores sean los obstáculos o solapamientos gracias a que la política haya tomado medidas al respecto. En cambio, es también importante tener presente que cuando se valora este criterio el objetivo último que se persigue es el de enjuiciar la política evaluada, pero no a aquéllas que le son complementarias; el equipo no debe por lo tanto caer en el error de proponer cambios globales en todo un conjunto de políticas, ni de querer enmendar cualquier intervención relacionada con la que se está evaluando.

La complementariedad entre políticas y otras intervenciones (especialmente las que lleva a cabo el tercer sector) es una cuestión clave cuando se trata del ámbito de la discapacidad, pues la condición de muchas personas con discapacidad las pone en

contacto con las actuaciones llevadas a cabo por múltiples departamentos ministeriales (servicios sociales, empleo, salud, educación), de modo que los solapamientos entre políticas son frecuentes, mientras que las sinergias tienden a desaprovecharse.

En este sentido, ya se vio en el epígrafe 3.3 cómo una de las fuentes de información más valiosas para abordar este criterio son los propios actores sociales implicados en la política, y muy especialmente las personas con discapacidad que sean sus destinatarias finales. Pero en segundo lugar, otro actor clave al que el equipo debería acudir cuando quiera valorar la complementariedad de la política son las personas que se encargan de su administración y gestión, ya que generalmente por su propia experiencia profesional suelen ser conocedoras de este tipo de cuestiones.

Preguntas e indicadores

Como se ha señalado anteriormente, la idea sobre la que deben pivotar las preguntas de evaluación sobre la complementariedad de la política es doble: por un lado, comprobar si existen otras intervenciones con las que pueda haber una obstaculización, solapamientos, o sinergias; y por el otro, valorar si la política evaluada lo tiene en cuenta, y cómo.

Para ilustrar estos conceptos podemos retomar una vez más el ejemplo de la política activa de empleo que consiste en cursos de formación ocupacional para personas con discapacidad, llevados a cabo en una determinada comunidad autónoma y para los que se contempla la realización de prácticas en empresas. Vamos a suponer que cuando se empieza a contactar con las empresas, el equipo descubre que en algunos de los principales municipios los ayuntamientos están desarrollando una intervención similar y en el mismo sector laboral, habiendo firmado ya un convenio de colaboración con las principales empresas de la zona para la realización de prácticas remuneradas. En consecuencia, esta otra intervención no prevista seguramente obstaculizará el desarrollo exitoso de la política evaluada, ya que tanto ésta como la intervención municipal están dirigidas a los mismos actores.

En cambio, en este mismo ejemplo puede que el equipo descubra también que, en otro de los municipios de más tamaño, se ha aprobado un plan de empleo que contempla la posibilidad de que entidades del tercer sector firmen acuerdos de colaboración con el ayuntamiento, para el desarrollo de prácticas remuneradas en servicios municipales. Si la política hubiese sido conocedora de ello y hubiese explorado la oportunidad de aprovecharlo, podría haber aumentado sus probabilidades de alcanzar sus objetivos.

En el contexto de este ejemplo, por tanto, el equipo podría plantear una primera pregunta de evaluación de carácter general:

- ¿Existen otras intervenciones en el ámbito de la política evaluada que puedan obstaculizarla / solaparse con ella / generar una sinergia?

Entendida como tres preguntas paralelas (con la misma formulación pero referida a obstáculos, solapamientos y sinergias), esta pregunta se preocupa meramente de la existencia de otras intervenciones complementarias, por lo que implícitamente está asumiendo que si existen, por ejemplo, intervenciones que se solapen, ello reduciría la complementariedad de la política evaluada. Los indicadores para responderlas serían inmediatos (cuantas intervenciones hay y de qué naturaleza), y requerirían del equipo únicamente una labor inicial de investigación para detectarlas.

En segundo lugar, interesará valorar cómo se relaciona la política evaluada con las intervenciones que le son complementarias:

- ¿En qué medida encaja la política evaluada con las otras intervenciones en los ámbitos de empleo, formación e inserción laboral que existen en la comunidad autónoma?

En este caso se está utilizando la noción algo informal de “encajar”, ya que para diseñar una pregunta más concisa sería necesario estar ante un ejemplo algo más concreto. Con todo, para valorar esta dimensión de la complementariedad (y responder a preguntas de este tipo) será inevitable que el equipo tenga que utilizar respuestas de naturaleza argumentativa, tratando de medir y explicar, por ejemplo, por qué considera que las dos intervenciones “se solapan en gran medida”. En el caso de los cursos de formación ocupacional que hemos ido viendo hasta ahora, el hecho de que las mismas empresas a las que se iba a pedir la realización de prácticas hayan firmado ya un convenio similar en el marco de otra intervención, puede considerarse un buen indicador de que existe un solapamiento y por tanto está fallando la complementariedad de la política.

Finalmente, para valorar si la política ha tomado alguna medida concreta para gestionar sus posibles interrelaciones con otras intervenciones, algunas últimas preguntas podrían ser:

- ¿Se han puesto en marcha mecanismos de coordinación con las otras intervenciones?

- En caso afirmativo, ¿en qué medida han servido para evitar solapamientos o producir sinergias?

Para responderlas, el equipo debería comprobar primero si han existido reuniones de coordinación, grupos de trabajo, etc., y en qué medida éstos han sido estables y han funcionado adecuadamente; posteriormente, deberá analizar cuáles han sido las consecuencias de la existencia de esos mecanismos, para valorar si realmente han servido para remover obstáculos o solapamientos y aprovechar las posibles sinergias.

Tareas para el equipo –Criterios de pertinencia, coherencia y complementariedad

- ✓ Rescatar toda la información sobre el objeto y la lógica de la intervención que ya se había recopilado.
- ✓ Investigar si la información de diagnóstico que aporta la política sobre el problema, necesidad o situación social y sus causas es cierta y exacta, y en caso contrario complementarla.
- ✓ Valorar si esa misma información se puede considerar que es suficiente para justificar la necesidad de llevar a cabo la política.
- ✓ Analizar si los objetivos y las actuaciones de la política se ajustan adecuadamente a ese problema, necesidad o situación social y sus causas.
- ✓ Reconstruir el resto de la lógica de la intervención (de modo que permita su análisis “de atrás hacia adelante”).
- ✓ Analizar la coherencia externa de objetivos, resultados, actores, actividades y recursos, respecto al contexto social donde se desarrolla la política.
- ✓ Analizar la coherencia interna entre objetivos, resultados, actores, actividades y recursos, comprobando si cada “etapa” de la lógica es coherente con la anterior.
- ✓ Investigar si existen otras intervenciones que puedan ser complementarias a la política evaluada.
- ✓ Analizar en qué medida las intervenciones complementarias pueden generar obstáculos, solapamientos o sinergias.
- ✓ Comprobar si ello lo tiene en consideración la propia política evaluada, y en caso afirmativo analizar cómo lo hace y qué consecuencias conlleva.

EJEMPLO PRÁCTICO

Para valorar el diseño de la política de empleo con apoyo y, específicamente, del Real Decreto 870/2007, el equipo debe remitirse a la descripción que se ha realizado en los epígrafes 2.2 y 2.3 sobre el objeto de evaluación y su lógica de intervención, y a partir de allí comprobar qué nuevos datos o información necesita para generar indicadores que le permitan responder las preguntas que hemos visto en los apartados anteriores.

La pertinencia de la política

Para ilustrar cómo podría empezar a abordarse el criterio de pertinencia, retomamos la primera pregunta de evaluación sobre la cantidad y calidad de la información de diagnóstico aportada por la propia política. En este sentido pues, lo primero sería recordar que el propio Real Decreto no incorpora ninguna información de diagnóstico ni contexto, lo que supondría de hecho un indicador de signo negativo que el equipo ya podría tener en cuenta.

Donde sí vimos que se podía encontrar información de esa naturaleza es tanto en el II Plan Nacional de Acción para las Personas con Discapacidad 2003 – 2007 que antecedió al Real Decreto, como en la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012. En este caso, pues, el equipo debería verificar la calidad y utilidad de la misma, por ejemplo constatando que, respecto a la fechas en las que presumiblemente se pensó y diseñó el Real Decreto, tanto en el Plan como en la Estrategia la gran mayoría de los datos estadísticos aportados están ligeramente desactualizados (con fechas que oscilan entre 2002 y 2003).

En todo caso, el tipo de información que en ellos deberá localizar el equipo será pues aquella que haga referencia a la situación socio-laboral de las personas con discapacidad a las que va destinada la política de empleo con apoyo, tratando de verificar en qué medida está documentado que existan:

- El problema, es decir, el hecho de que las personas con discapacidad intelectual o severa tengan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo.
- Sus causas, es decir, las dificultades específicas que experimentan en el proceso de adaptación al puesto de trabajo.

As3 por ejemplo, respecto al problema el equipo encontrar3 en los respectivos apartados de diagn3stico de ambos documentos datos suficientes respecto a las bajas tasas de ocupaci3n de la poblaci3n con discapacidad en general, lo que ser3a un indicador de que el problema de hecho existe, si bien lo ideal ser3a disponer de informaci3n de esa naturaleza pero desagregada por tipos de discapacidad, de modo que se pudiera constatar que esas dificultades de acceso al mercado de trabajo son mayores para las personas con discapacidad intelectual o severa. Con todo, en la p3gina 67 de la Estrategia se puede hallar la siguiente tabla:

Figura 4.2 Relaci3n con el mercado de trabajo seg3n grado de discapacidad

**RELACION CON EL MERCADO DE TRABAJO SEG3N GRADO DE DISCAPACIDAD
(Personas de 16 a 64 a3os)**

TOTAL	Personas sin discapacidad	Personas con discapacidad		
		Discapacidad bastante limitante del trabajo	Discapacidad limitante en alguna medida del trabajo	Discapacidad no limitante del trabajo
Tasa de ocupaci3n	62,4	10,9	43,5	64,5
Tasa de paro	7,7	1,6	12,3	7,4
Tasa de inactiv.	30,0	87,5	44,2	28,1
HOMBRES				
Tasa de ocupaci3n	78,1	11,9	57,4	78,4
Tasa de paro	6,3	1,7	13,6	6,4
Tasa de inactiv.	15,6	86,4	29,0	15,2
MUJERES				
Tasa de ocupaci3n	46,7	9,6	30,7	47,3
Tasa de paro	9,0	1,5	11,1	8,6
Tasa de inactiv.	44,2	88,9	58,2	44,1

Fuente: Cuadro 3 de D3vila (2006), elaborado con el m3dulo especial de la EPA 2002.

Esta tabla permite comprobar que cuando se trata de personas con discapacidades bastante limitantes del trabajo la tasa de ocupaci3n es mucho menor, de solamente un 10,9%, respecto al 43,5% cuando se tienen discapacidades limitantes en alguna medida, lo que constituir3a un indicador mucho m3s ajustado. Pero en todo caso, el equipo no ha encontrado en ning3n momento una buena raz3n para dudar de la existencia del problema, ni ello ha sido cuestionado en ninguna de las entrevistas de orientaci3n, de modo que puede concluir que, aunque la acumulaci3n de evidencia no sea mucha, este aspecto del an3lisis parece razonablemente justificado.

Ahora bien, en la misma tabla puede apreciarse otro indicador que puede arrojar dudas sobre si la baja tasa de ocupación es el único o principal problema en términos laborales de las personas con discapacidad a las que se dirige la política; en efecto, en el caso de las personas con una discapacidad bastante limitante del trabajo descubrimos que la tasa de inactividad es del 87,5%, muy superior al del resto de colectivos¹³.

Esta cuestión viene de hecho reconocida en el diagnóstico tanto del Plan como de la Estrategia, donde se argumenta que uno de los principales motivos por los que las personas con discapacidad no acceden a un empleo es porque no se han activado laboralmente, es decir, porque no están buscando uno. Por lo tanto, si el objetivo último de una política de empleo para personas con discapacidad es promover su inserción socio-laboral, con los datos de diagnóstico que proporciona la propia política se podría considerar que el problema más acuciante en el caso de las personas con esos tipos de discapacidad es el de lograr primero su activación laboral, algo que debería suceder antes (o al menos al mismo tiempo) de plantearse poder abordar sus dificultades para encontrar un empleo.

Si se prosigue con el análisis de las causas de ambos problemas, aparecen todavía más dudas. Por un lado, el Plan 2003-2007 identifica a partir de su página 79 cuáles eran las “Necesidades y problemas en el proceso de inserción laboral de las personas con discapacidad”, pero de entre las doce que se mencionan solamente hay una que haga referencia a los procesos de adaptación al puesto de trabajo (“La ausencia de apoyos tutelados como instrumento para la configuración de itinerarios personalizados”), y no se aporta ningún dato o evidencia que permita inferir su peso relativo o su importancia (ni de esta ni de ninguna otra). En cuanto a la Estrategia, en la página 20 de nuevo se aducen múltiples causas para el problema detectado, pero sin argumentar tampoco su importancia relativa:

“La baja incorporación de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo puede obedecer a distintas razones. En primer lugar, los empresarios podrían estar teniendo en cuenta los posibles costes adicionales que conlleva la contratación de personas con discapacidad, especialmente de aquellas con discapacidades más limitantes. También puede existir desconocimiento del verdadero potencial productivo de estas personas cuando se llevan a cabo los

¹³ En realidad la tasa del 87,5% sería una aproximación, ya que el grupo de las personas a las que está destinada la política no tiene porqué coincidir exactamente con la definición de “discapacidades bastante limitantes del trabajo”; sin embargo, sí se puede considerar que es un buen indicador para ello.

oportunos ajustes para la adaptaci3n al puesto de trabajo. Puede apuntarse, como otra variable que explique los bajos 3ndices de colocaci3n, la falta de especializaci3n de los servicios p3blicos de empleo en materia de discapacidad, para poder coadyuvar de manera eficaz a la casaci3n de la demanda y la oferta de trabajo”.

Hasta aqu3, por lo tanto, se ha mostrado un claro ejemplo del tipo de evidencia que puede aparecer en el marco del an3lisis del problema y sus causas, de modo que en este caso el equipo podr3a argumentar que existen suficientes dudas al respecto para cuestionar la justificaci3n de la misma, ilustr3ndolo con el siguiente razonamiento: “dado que la tasa de inactividad del colectivo objetivo de la pol3tica es muy elevada, el n3mero m3ximo de personas a las que se puede llegar a proporcionar un empleo mediante esta actuaci3n es en realidad muy reducido”; es decir, si tom3semos el 87,5% de personas inactivas como el dato de referencia, una pol3tica centrada en el problema del acceso al mercado de trabajo podr3a permitir emplear, en el mejor de los casos imaginables, solamente al 12,5% de las personas con discapacidad que sean sus destinatarias.

Finalmente, una 3ltima cuesti3n que podr3a preguntarse el equipo es si existen pol3ticas alternativas que se hayan explorado o descartado; en este sentido, tanto en el Plan 2003 – 2007 (p3g. 79) como, especialmente, en la Estrategia 2008 – 2012 (p3g. 20) se hacen expl3citas las deficiencias en el cumplimiento de la principal pol3tica que estaba (y sigue estando) en vigor en materia de fomento del empleo de personas con discapacidad, que es la Ley de Integraci3n Social de los Minusv3lidos (LISMI). Por lo tanto, en este caso el hecho de que se plantee la nueva pol3tica de empleo con apoyo como alternativa de una legislaci3n que ha dado muestras de ser insuficiente, puede ser considerado como un 3ltimo indicador (esta vez positivo) sobre su pertinencia.

La coherencia de la pol3tica

El an3lisis de la coherencia de la pol3tica debe tomar como punto de partida el trabajo hecho para el criterio anterior, en el sentido de que ahora el equipo “supondr3a” que el problema y su causa existen y justifican la puesta en marcha de la pol3tica, para centrarse ahora en los detalles de c3mo 3sta ha sido dise1ada. Por lo tanto, el foco de atenci3n deber3a ser ahora el objeto de evaluaci3n, es decir el Real Decreto 870/2007, trabajando solamente con el problema y las causas que 3ste identifica.

Como se vio en los epígrafes 2.2 y 2.3, a este respecto el Real Decreto parece estar suficientemente bien planteado: admite un único objetivo principal, que es fomentar la inserción socio-laboral en el mercado de trabajo ordinario de las personas con discapacidad intelectual o severa, y una única causa principal, sus especiales dificultades de adaptación al puesto de trabajo, por lo que pone en marcha una única actuación, el establecimiento de un programa de ayudas financieras para cubrir los costes principales de lo que se denominan “proyectos de empleo con apoyo”. De esta forma además, el Real Decreto está reconociendo implícitamente que considera a la metodología del empleo con apoyo como la mejor herramienta disponible para hacer frente a esas mayores dificultades de adaptación a los puestos de trabajo.

Sin embargo, durante las primeras entrevistas de orientación se descubrió que en este sentido había habido insatisfacción por parte de algunos de los actores sociales que participaron en su diseño; por lo tanto el equipo decide investigar esta cuestión con mayor detalle (mediante técnicas que se verán en el capítulo 5 de este manual, como por ejemplo las entrevistas en profundidad), tras lo cual obtiene una explicación más concreta que podría ser de esta naturaleza: en el Real Decreto se está “delegando” el grueso de la responsabilidad para el éxito de la política en los proyectos de empleo con apoyo y las organizaciones que los impulsen, para los cuales se especifican una serie de características que éstos deben tener pero dejando muchas otras en manos del posterior desarrollo normativo que haga cada comunidad autónoma, un escenario que algunos actores consideran que tiene demasiada indefinición.

Para verificar esta cuestión y obtener indicadores al respecto, el equipo podría comparar el artículo 2 del Real Decreto, donde se detalla las características que debe tener un proyecto de empleo con apoyo, con toda la información que haya obtenido por su cuenta sobre el funcionamiento estandarizado de la metodología de empleo con apoyo, incluyendo por ejemplo los estándares europeos publicados por la EUSE. O bien los propios actores le podrían proporcionar otras evidencias, como por ejemplo el hecho de que “solamente el 50,22% de las organizaciones dispone de formación continua planificada, siendo esta una pieza clave en el éxito de los programas” (INICO, 2010, p. 32).

Asimismo, el desarrollo normativo que efectivamente hayan llevado a cabo las comunidades autónomas puede ser una segunda fuente de evidencia interesante, en el sentido de que si éste ha sido muy dispar y, sobre todo, si en esos casos los resultados han sido sensiblemente distintos, ello sería un indicador de que efectivamente el Real Decreto estaba insuficientemente acotado.

En segundo lugar, el equipo puede proceder al análisis de los resultados esperados y su relación con las acciones que deben producirlos. Como se vio cuando se analizó la lógica de la intervención, mediante el Real Decreto se espera producir un aumento en el número de contrataciones en el mercado de trabajo ordinario de personas con discapacidad intelectual o severa, para lo cual se va a proporcionar una ayuda financiera a los promotores de proyectos de empleo con apoyo. Sin embargo, tras una primera reflexión sobre ello, el equipo detecta que la cuestión de cuáles son los cambios que va a producir la política no parece quedar del todo resuelta: para que aumenten las contrataciones tiene que haber también alguna reacción en el lado de la demanda, es decir, el de las empresas del mercado de trabajo ordinario, pero en el Real Decreto no parece haber nada que vaya encaminado específicamente en esa dirección.

Ahora bien, es sencillo darse cuenta de que este problema en realidad la política lo resuelve por la misma vía de antes: queda en manos de los propios proyectos de empleo con apoyo la cuestión del papel que van a jugar las empresas, de modo que seguramente sean sus promotores los que se deban encargar de contactarlas y darles a conocer el programa de ayudas. Esta conclusión encaja con lo que el equipo debe haber ya aprendido sobre la metodología de empleo con apoyo, la cual incluye *necesariamente* la existencia de una fase previa de búsqueda y selección de puestos de trabajo disponibles, que se ajusten además a las necesidades de cada una de las personas con discapacidad que participan en el proyecto. Por lo tanto, este aspecto del diseño del Real Decreto adolecería de las mismas debilidades que ya se vieron: existen elementos esenciales para que funcione la metodología de empleo con apoyo que no están suficientemente bien regulados.

En esta misma línea, en los trabajos y estudios de investigación sobre la política el equipo descubre que efectivamente el posterior desarrollo normativo hecho por las comunidades autónomas ha sido bastante diferente, de modo que en algunas de ellas se ha optado por extender las ayudas financieras a otros conceptos más allá de los costes de los y las preparadoras laborales (Down España, 2013, p. 11), lo que además se juzga como positivo. Este hecho puede suponer un indicador más que ponga en duda la coherencia en el diseño de la política, ya que estaría apuntando a que en ocasiones para los promotores de los proyectos de empleo con apoyo puede ser más necesaria una ayuda para financiar otros aspectos del proceso; en todo caso el equipo debería decidir, en función de los recursos de que disponga y de las prioridades de la evaluación, si profundizar en la investigación de todas estas cuestiones para obtener suficiente evidencia al respecto.

Finalmente, se podría explorar en qué medida los recursos destinados a la política son adecuados para las acciones que se pretenden llevar a cabo. Sin embargo aquí de nuevo aparece una dificultad similar a las anteriores: en base al Real Decreto y tras informarse a través de las entrevistas de orientación, el equipo sabe que las dotaciones presupuestarias quedan sujetas a las respectivas órdenes que se emitan desde las comunidades autónomas, además con un carácter anual. Por lo tanto, no existe ninguna garantía de que en un año y una comunidad determinados haya dotación presupuestaria para el correspondiente programa de subvenciones.

Esta situación conllevaría que la evaluación de esta dimensión de la coherencia fuese muy difícil de efectuar desde una perspectiva *ex ante*, es decir, antes de que se ejecute la política y se pueda comprobar en qué medida se dota presupuestariamente. En cambio, una vez la política ya esté en marcha, los indicadores se deberían obtener comprobando cuál ha sido efectivamente la dotación anual de recursos en cada comunidad autónoma, para valorar cuántos proyectos y cuantas inserciones se ha permitido realizar con ellos y en qué medida ello puede ser suficiente para avanzar en los objetivos de la política.

Un segundo y último aspecto a tener en cuenta desde la óptica de los recursos empleados sería si la estructura (personal, oficinas, etc.) habilitada para la gestión del programa de subvenciones ha sido suficiente y adecuada. Sin embargo el equipo seguramente no haya encontrado ningún indicio que apunte en esa dirección, y además en la práctica la gestión es competencia de las respectivas comunidades autónomas, de modo que, tal como se ha planteado aquí este ejemplo, su análisis no parecería prioritario.

La complementariedad con otras intervenciones

Para abordar este criterio, el equipo deberá empezar investigando qué otras intervenciones existen que se puedan considerar complementarias de la política de empleo con apoyo. Un buen punto de partida puede ser recordar los actores a los que principalmente va dirigida la misma: las personas con discapacidad intelectual o severa, las empresas del mercado de trabajo ordinario, y las organizaciones del tercer sector que puedan ser promotoras de proyectos de empleo con apoyo. De este modo, el conjunto de las posibles intervenciones en las que pensar serán todas aquellas que tengan como destinatarios a alguno de dichos actores.

Ahora bien, con el objetivo de acotar las que puedan resultar de mayor interés, el esfuerzo debería concentrarse en las intervenciones que coincidan en los objetivos y

planteamiento de la política evaluada, es decir, aquellas destinadas al fomento del empleo de las personas con discapacidad. Por lo tanto, en caso de querer valorar este criterio el equipo debería recopilar información sobre qué otras políticas o intervenciones existen en los ámbitos de la formación ocupacional, la intermediación y el asesoramiento, o el apoyo en el puesto de trabajo, a las que puedan además acogerse cada uno de los tres tipos de actores que hemos visto (personas con discapacidad intelectual o severa, empresas, y organizaciones promotoras).

Seguidamente, el análisis debería orientarse a la identificación de posibles obstáculos, solapamientos o sinergias, generalmente a través de la documentación y bibliografía que haya recopilado o mediante indicaciones obtenidas en las entrevistas de orientación. Así por ejemplo, para ilustrar el caso de los posibles solapamientos podríamos considerar las bonificaciones a las cuotas empresariales de la Seguridad Social que existen para la contratación de personas con discapacidad, a las cuales pueden acogerse las mismas empresas en las que se estén llevando a cabo las inserciones de un proyecto de empleo con apoyo; o bien si se tratase de una sinergia, podría pensarse en la posibilidad de que las acciones de formación ocupacional o intermediación y asesoramiento que ya están en marcha mediante otras intervenciones, podrían coordinarse con las actuaciones en ese sentido que lleven a cabo los propios promotores de proyectos de empleo con apoyo.

En todo caso, en el ámbito de este ejemplo al equipo de evaluación le resultará fácil encontrar declaraciones explícitas tanto de la Administración Pública como de los actores sociales respecto de que es necesario mejorar la coordinación y evitar solapamientos (por ejemplo se puede comprobar en la página 81 del Plan de Acción 2003 –2007 o bien en la página 29 de la Estrategia 2008– 2012, donde se establece un objetivo operativo específico para esta cuestión). Sin embargo, en caso de querer abordar el análisis de solapamientos o sinergias como los que se acaban de mencionar será necesario que se investigue con cierto detalle (por ejemplo entrevistando a personas expertas en estas cuestiones) cuáles son exactamente las posibles interrelaciones; es decir, en el caso de las bonificaciones a la contratación por ejemplo, se debería estudiar si cuando se trate de una empresa en la que se lleva a cabo una inserción de empleo con apoyo las bonificaciones pueden ser “redundantes”, con lo que ya no serían un incentivo para que la empresa decida contratar (y por tanto se solaparían con el proyecto de empleo con apoyo), o bien en realidad actúan de forma complementaria.

Por último, para finalizar el análisis del criterio de complementariedad el equipo deberá ver si la política evaluada tiene en cuenta de alguna u otra forma esas posibles

sinergias, obstáculos o solapamientos. Para ello y en términos generales, la política podría incorporar dos tipos de provisiones: excluir el acceso a las ayudas en aquellos casos en que se considere que se están solapando, o bien priorizar o bonificar en alguna forma su concesión en las situaciones en las que se aprovecharían las sinergias. En el caso del Real Decreto 870/2007 sin embargo, se puede comprobar a lo largo de todo su articulado que no existe ninguna consideración al respecto, hecho que se podría considerar como un indicador negativo sobre su complementariedad.

La perspectiva de género

Hasta ahora se ha desarrollado todo el análisis del diseño de la política (su pertinencia, coherencia y complementariedad) sin tener en cuenta la perspectiva de género, por una cuestión de facilitar y simplificar la exposición. Pero en realidad, para cada una de las cuestiones que se han visto con anterioridad, el equipo debería haber introducido la perspectiva de género tal y como se vio en el epígrafe 3.2.

Para ello el primer paso será tratar de desagregar por sexo toda la información sobre diagnóstico y contexto que se haya recopilado en el marco del análisis de la pertinencia, con el objetivo de valorar si el análisis del problema y sus causas, y por tanto de la justificación de la política, pueden verse afectado cuando ello se estudie exclusivamente desde la óptica de las mujeres. Así, una primera fuente de abundante evidencia son los apartados de diagnóstico y de datos estadísticos tanto del Plan de Acción 2003 – 2007 como de la Estrategia 2008 – 2012, donde absolutamente toda la información que aparece desagregada por sexo en el ámbito de la inclusión laboral de las personas con discapacidad muestra cómo ésta es siempre menor en el caso de las mujeres con discapacidad (poniéndose claramente de manifiesto el fenómeno de la doble discriminación).

Ello es así en el caso específico de las tasas de ocupación, que se han utilizado como el indicador de referencia para valorar las dimensiones del problema, pero también en el de las tasas de inactividad sobre las cuales se ha postulado la posibilidad de que sean un problema que anteceda al primero y de mayor importancia. Sin embargo, en la tabla reproducida aquí en la figura 4.2, que permitía obtener una visión de este fenómeno diferenciando el caso de las personas con discapacidades bastante limitantes del trabajo, se puede ver cómo las diferencias por sexo tanto en la tasa de ocupación como en la de inactividad disminuyen a medida que las limitaciones para el trabajo que genera la discapacidad aumentan, siendo relativamente pequeñas en el caso de discapacidades bastante limitantes del trabajo. Por tanto, un primer indicador

al respecto apuntaría a que las cuestiones de género seguramente sean menos relevantes en el caso específico de las personas con discapacidad a las que va destinada esta política.

En segundo lugar, se trataría de estudiar qué procesos de género pueden estar operando en la realidad social de estas personas que tengan alguna relación con la política que se va a llevar a cabo. Para ello, por ejemplo, el equipo puede comprobar cuáles son todavía las principales desventajas relativas de las mujeres con discapacidad en el acceso al mercado de trabajo (CERMI, 2012, pp. 249-350):

- Dificultad de acceso de las mujeres a los procesos de orientación profesional e inadecuación de los servicios a sus necesidades, lo que provoca situaciones de desencuentro entre las capacidades, competencias y expectativas laborales de las mujeres con discapacidad y las expectativas, necesidades y tendencias del mercado laboral.
- Las tradiciones y estereotipos respecto a las mujeres con discapacidad, que influyen en la elección de la educación, en generar situaciones de mayor «sobrepotección», en la desmotivación que genera la resignación a las situaciones de inactividad, ausencia de autonomía en la toma de decisiones, etc.
- Segregación horizontal: los empleos que ocupan las mujeres con discapacidad se concentran en un número muy limitado de sectores y profesiones. Además, estos empleos suelen estar, por lo general, menos valorados socialmente.
- Segregación vertical: las mujeres con discapacidad ocupan principalmente puestos peor remunerados, de menor responsabilidad y, además, encuentran mayores obstáculos en su desarrollo y promoción profesional.
- Nivel educativo y/o formativo escaso y poco ajustado a las demandas del mercado de trabajo.
- Muy baja expectativa en cuanto a las posibilidades profesionales.
- Dificultad para el acceso a los mecanismos de búsqueda de empleo y la utilización de los sistemas de intermediación laboral, así como a los servicios de información, orientación y formación profesional.

- Menor autoestima y mayor influencia de los estereotipos sociales en la propia imagen como mujeres.
- Conflicto entre el rol tradicional asignado por su condición de mujer y la negación de la propia sociedad para que en la práctica pueda desarrollarlo.
- Sobreprotección del entorno familiar y mayor aislamiento social, lo que conlleva una falta de oportunidades.

Tomando esta información como punto de partida, seguidamente se trataría de profundizar en cuáles de estos procesos pueden ser más relevantes en el marco de la política evaluada, a través del análisis de estudios e investigación al respecto o consultando con personas expertas en esta cuestión. Así por ejemplo, desde la perspectiva del diseño específico del Real Decreto, la primera consideración que aparecería (de nuevo) con claridad es que todos los aspectos relacionados con las etapas previas a la inserción en el puesto de trabajo (activación, formación, selección del puesto), los cuales se puede ver fácilmente que son de máxima relevancia para varios de los procesos de género anteriores, quedan en manos de las organizaciones promotoras de los proyectos de empleo con apoyo, por lo que en cierto sentido la política se desentiende de las cuestiones de género más importantes. Pero además, el hecho de que en su artículo 3 el Real Decreto establezca que los y las destinatarias finales de las ayudas deben ser “trabajadores con discapacidad inscritos en los Servicios Públicos de Empleo como demandantes de empleo no ocupados”, puede considerarse como una restricción que puede agravar seriamente el impacto de los procesos de género específicamente relacionados con la activación laboral de las mujeres con discapacidad.

Todas estas consideraciones deberían ser posteriormente verificadas una vez se ejecutó la política, es decir en el marco de la valoración de los criterios de eficacia, eficiencia, efectividad y sostenibilidad; sin embargo, desde la óptica del análisis de su diseño, su constatación sería ya un buen indicador de que la perspectiva de género ha sido muy poco tenida en cuenta.

4.2 La ejecución de la política: criterios de eficacia y eficiencia

Una vez se ha estudiado y valorado el diseño de la política, el siguiente paso es comprobar si todo aquello que se planificó ha sido realmente ejecutado, si al hacerlo se han producido los resultados esperados, y si se ha hecho con el menor coste posible, todas ellas cuestiones que se analizarán mediante estos dos criterios.

Los criterios de eficacia y eficiencia han sido centrales en el desarrollo histórico de la evaluación y, especialmente, el de eficacia suele estar presente en la gran mayoría de evaluaciones que se llevan a cabo, ya que valorar los resultados de una política pública es imprescindible desde la perspectiva de la rendición de cuentas. Además, ambos abordan aspectos que pueden empezar a detectarse cuando la política está en sus primeras fases de implementación (mediante las evaluaciones que se denominan *intermedias o in itinere*), de modo que se puedan aportar recomendaciones que permitan su reorientación. Son por lo tanto dos de los criterios que otorgan más utilidad a la evaluación, y con los que conviene que el equipo esté bien familiarizado.

El criterio de Eficacia

El criterio de eficacia valora el grado de consecución de los resultados y objetivos de una política. Dado que la razón última de las actuaciones públicas es, en principio, producir unos resultados y un cambio en la sociedad, este criterio refleja lo que suele tener en mente la mayoría de la gente cuando piensa en que se va a evaluar una política.

De este modo, una política eficaz sería aquella que básicamente “logra lo que se ha propuesto”, si bien cuando se aborda este criterio se suele circunscribir el análisis al corto plazo, dejando para el criterio de efectividad (que se abordará en el siguiente epígrafe) la valoración de los efectos e impactos que se puedan producir a lo largo del tiempo (y que lógicamente pueden acabar condicionando el grado en que se han conseguido los objetivos de la política).

El primer aspecto que debe analizarse desde la óptica de la eficacia es el de cuál ha sido (o cuál está siendo) la ejecución efectiva de la política, es decir, exactamente qué se ha hecho y cómo. Para ello, primero el equipo deberá constatar cuáles han sido realmente las actividades llevadas a cabo, los procesos que las han estructurado, qué personas o unidades de gestión han sido las responsables, qué recursos se han empleado en ello, etc., para después proceder a valorarlo desde una perspectiva crítica. De este modo, en la medida en que se detecten problemas, dificultades o imprevistos en la ejecución material de la política, ésta se juzgará menos eficaz.

Si retomamos el ejemplo del epígrafe anterior de una política activa de empleo cuyo eje es la realización de cursos de formación ocupacional (y cuya lógica venía representada en la figura 4.2), el análisis de su implementación podría considerar cuestiones como las siguientes:

- Si se han llevado a cabo las actividades de captación de alumnado tal y como estaba previsto.
- Si ha habido problemas en la organización e impartición de las clases.
- Si el diseño del currículum se ha coordinado con la selección de empresas donde hacer las prácticas.
- Si el gasto se ha acabado repartiendo de forma equilibrada y tal como estaba presupuestado, o bien ha habido alguna partida que ha costado más o menos de lo esperado.

En general, cuando se trata de políticas públicas la mejor forma de empezar esta parte del análisis de la eficacia es comprobando si existe algún tipo de documento institucional (un plan o una estrategia) donde se plasme adecuadamente la desagregación de actividades y sus correspondientes resultados esperados, de modo que sirva de guía al equipo de evaluación para saber cuál era en un principio la ejecución prevista. Desde la perspectiva del gasto, esta forma de estructurar la planificación de las políticas se denomina *presupuesto por programas*, y se ha convertido ya en estándar en la mayoría de países desarrollados. Ahora bien, que la planificación se diseñe adecuadamente mediante el establecimiento de una buena estructura de acciones y resultados no significa que en la práctica luego éstas se lleven a cabo, y no debe sorprender al equipo que ante estrategias o planes de gran calado luego descubra que su grado efectivo de implementación es mínimo.

Adicionalmente al hecho de detectar qué problemas o déficits se han producido en la ejecución de la política, en la medida en que este criterio sea prioritario para la evaluación al equipo puede interesarle profundizar en las causas de los mismos. De este modo, algunas de las más habituales podrían ser:

- La mera falta de voluntad política o interés de la Administración por desplegar las estrategias o los planes.
- El desconocimiento de la existencia de la política por parte de alguno de los actores clave a los que va destinada.
- Los desajustes entre las necesidades o intereses de los mismos y aquello que acaba ofreciendo o ejecutando la política.

- Las dificultades administrativas o burocráticas para que los y las beneficiarias de la política accedan a los procesos que ésta despliega.
- La mala planificación presupuestaria y su consecuente escasez de recursos.
- Los problemas de tipo organizativo en la planificación de las acciones y los procesos que forman parte de la política.

En el caso de que el equipo quiera profundizar en esta última posibilidad, se puede recurrir a las técnicas de análisis de organizaciones más habituales y conocidas, como pueden ser los *diagramas de flujo o de procesos*¹⁴, que permitirán señalar con mayor precisión dónde están los problemas dentro de la propia estructura de acciones y procesos que componen la política, detectando, por ejemplo, si es cuestión de una mala asignación de responsabilidades, o bien si falla la coordinación y comunicación entre departamentos, etc. Cuando el equipo necesite además llevar a cabo una medición sistemática de estos aspectos, una mejor opción es aplicar los llamados modelos de *excelencia y calidad* para los servicios públicos, como el modelo EFQM¹⁵ europeo o el CAF¹⁶ español. Se trata de herramientas muy completas y totalmente estandarizadas para el análisis de organizaciones, pero cuya utilización sin embargo lleva aparejada la necesidad de estar bien familiarizado con ellas e invertir suficientes recursos en términos de tiempo y esfuerzo, por lo que el equipo de evaluación solamente deberá plantearse usarlas en el caso de que pueda afrontar tales condiciones.

La segunda cuestión que debe estudiarse desde la perspectiva del criterio de eficacia es, como se vio al principio, el grado en que la política ha logrado materializar sus resultados; en este sentido, se entiende por resultados todo aquello que se pueda considerar un efecto o producto directo de las acciones llevadas a cabo, y no solamente lo que atañe a las personas a las que va destinada la política. De este modo, en nuestro ejemplo de la política activa de empleo basada en cursos de formación ocupacional, si bien los resultados esperados que cuantificaba la propia política en la figura 4.2 hacían referencia exclusivamente al alumnado, cuando proceda a evaluar la eficacia el equipo podrá tener presentes también elementos como el número de campañas de captación que se han hecho, las horas de clase que se han impartido, las características de los convenios que se han firmado con las empresas, etc.

¹⁴ Ver MIDEPLAN (2009).

¹⁵ Ver la página web www.efqm.org.

¹⁶ Ver AEVAL (2013).

Ahora bien, más allá de constatar cuáles han sido los resultados alcanzados, la dificultad para el equipo en este caso consistirá en decidir cómo medirlo de modo que se pueda *valorar el grado de consecución*; es decir, si por ejemplo se comprueba que “se han realizado 10 cursos de formación”, el equipo debe encontrar una forma de argumentar si 10 cursos son muchos o pocos, para poder concluir que la política es más o menos eficaz. Y ello no solamente en cuanto a los aspectos relacionados con la cantidad y que pueden cuantificarse fácilmente, sino también en lo tocante a la dimensión cualitativa de los resultados. Para ello, existen principalmente dos grandes enfoques:

a) *Comparar la ejecución lograda con la ejecución planificada*, viendo en qué medida se han alcanzado los resultados que estaban previstos. Este planteamiento está sujeto al grado de detalle con que se hizo la planificación inicial de la política, de modo que será factible llevarlo a cabo en la medida en que los resultados previstos estuviesen detallados, tanto cuantitativa como cualitativamente, y conlleva el razonamiento implícito de que una política será más eficaz cuanto más próxima esté de alcanzar los resultados que se había prefijado.

En el marco de las políticas públicas, esta aproximación incluye un aspecto concreto que es característico de cómo se gestiona la acción pública: comparar la ejecución presupuestaria efectuada con la prevista, es decir, comprobar qué parte del presupuesto inicial no se ha consumido realmente. Esta cuestión es cada vez más relevante para las administraciones públicas debido a la regulación que en ocasiones existe para la asignación de nuevas dotaciones presupuestarias, en las que el hecho de no haber utilizado todos los recursos puede condicionar negativamente la asignación recibida en la siguiente anualidad.

b) *Comparar la ejecución lograda con la ejecución de otras políticas similares*, incluyendo el caso de posibles ediciones previas de la misma política evaluada. Se trata de un planteamiento similar al del benchmarking que se discutió en el epígrafe anterior, donde el punto de referencia para valorar la política es aquello que se hace en otros lugares o en otros momentos del tiempo. Para llevarlo a la práctica, sin embargo, el equipo deberá invertir un cierto esfuerzo en argumentar y asegurar la comparabilidad entre las diversas políticas, aunque en general este enfoque puede ser una buena forma de complementar el primer análisis en base a los resultados previstos, especialmente cuando éstos disten mucho de lo que luego haya conseguido materializar la política pero ello sea un caso habitual en ese ámbito de actuación.

Finalmente, el último paso en la consideración del criterio de eficacia será analizar en qué medida los resultados producidos han contribuido a alcanzar los objetivos de la política. Esta tarea resulta, en general, más sencilla e inmediata cuanto mejor se hubiese jerarquizado la estructura de objetivos (estratégicos y operativos), resultados y acciones, de modo que si en el diseño de la política cada uno de estos niveles se consideró que estaba correctamente vinculado al siguiente, la traslación de resultados a objetivos es inmediata: si por ejemplo se ha alcanzado el 50% de los resultados previstos para un determinado objetivo operativo, se puede concluir que se ha logrado el 50% de dicho objetivo.

Esta primera aproximación, sin embargo, depende en gran medida de que el diseño de la estructura interna de la política fuese correcto, por lo que en todos aquellos casos en los que no sea así su aplicabilidad será limitada. Por lo tanto, una segunda posibilidad es *comparar directamente los resultados obtenidos por la política con la necesidad, problema o situación social que la había motivado*; para ello el equipo tendrá que realizar un análisis análogo al que describimos para los criterios de pertinencia y coherencia, esta vez argumentando en qué medida los resultados que efectivamente ha producido la política pueden contribuir a la consecución de sus objetivos. Además, será de utilidad que los resultados se puedan medir, cuantitativa y cualitativamente, de una forma similar a cómo se esté expresando la existencia y las características del problema o necesidad que se quiere abordar.

De este modo, si el problema que enfrentase la política activa de empleo que estamos utilizando de ejemplo, basada en los cursos de formación ocupacional, se materializa en una elevada tasa de paro de las personas con discapacidad, para valorar la eficacia en la consecución de sus objetivos se podría calcular en qué medida dicha tasa se ha reducido gracias al número de alumnas y alumnos de los cursos que después de realizarlos han conseguido encontrar un empleo. O bien desde una óptica cualitativa, si parte del problema fuese la poca diversidad en los tipos de empleo que logran las personas con discapacidad, se podría comprobar en qué medida los empleos que se han logrado tras los cursos se ubican en nuevos sectores productivos.

En este sentido, en el marco específico de la evaluación de políticas públicas se suele trabajar con el concepto de *cobertura de la población objetivo*, el cuál cobra especial relevancia cuando se abordan actuaciones cuyos objetivos están dirigidos a grupos de personas o entidades concretas, como es el caso de las políticas públicas en el ámbito de la discapacidad. Así, el análisis de la cobertura se centra en determinar si la política finalmente se ha dirigido y ha alcanzado a las personas para las que estaba destinada, y qué parte del conjunto de todo el grupo o colectivo se ha beneficiado efectivamente de la misma.

La preocupación y la profundidad en el análisis de la cobertura deberá ser, en cualquier caso, proporcional a la evidencia o las “sospechas” que se tengan de que la política puede acabar afectando a grupos o colectivos distintos de los inicialmente previstos, o de que puede que no consiga llegar a ellos, lo que en el ámbito de la discapacidad cobrará especial relevancia si las personas discapacitadas destinatarias de las actuaciones no tienen un acceso fácil a la información o a los recursos necesarios para participar.

Preguntas e indicadores

Empezando con la valoración del proceso de implementación de la política, una primera batería de preguntas generales relativas a las actividades llevadas a cabo podría ser:

- ¿En qué medida se han ejecutado las actividades y los procesos previstos?
- ¿Existen actividades o procesos en los que haya habido problemas importantes para su ejecución?
- ¿Qué importancia relativa tenían aquellas actividades o procesos en los que ha habido problemas o no se han ejecutado?

En el caso de la primera pregunta, los indicadores más inmediatos para responderla podrían ser el porcentaje de actividades y procesos sin ejecutar sobre sus respectivos totales, si bien ello debería tratar de ponderarse según el peso que tengan cada uno de ellos dentro de toda la estructura de la política. Para las otras dos preguntas, en cambio, se utilizará evidencia descriptiva sobre el análisis que se ha hecho de la ejecución de la política, argumentando por qué se consideran importantes ciertos problemas o ciertas actividades y procesos.

La valoración sobre el alcance en la consecución de resultados ofrece por su parte la posibilidad de construir una gama de preguntas mucho más amplia, pero que dependerán de cuál sea exactamente la naturaleza y las características de la política que se evalúa. Así, en el caso específico del ejemplo de la política activa de empleo cuyo eje son los cursos de formación ocupacional para personas con discapacidad, algunas posibles preguntas serían:

- ¿En qué medida ha asistido a los cursos la cantidad prevista de personas?

- ¿El número de asistentes por curso ha sido el habitual en estos casos?
- ¿El número de horas de formación ha sido el habitual en estos casos?
- ¿En qué medida ha logrado el alumnado superar los cursos?

En el caso de estas cuatro preguntas, los principales indicadores serían cuantitativos y rápidos de calcular en base a la información que la propia política seguramente proporciona sobre su ejecución: el porcentaje de personas matriculadas respecto a las que se había previsto, el número de asistentes por curso y horas de formación comparado con el de otros cursos similares, y el porcentaje de alumnado que ha superado los cursos.

Sin embargo, hay una segunda dimensión de los resultados previstos, la que corresponde a la adquisición efectiva de nuevas habilidades por parte del alumnado, para la cual el equipo deberá plantearse la posibilidad de llevar a cabo un trabajo de investigación más exhaustivo. Así, se podría partir de las preguntas:

- ¿En qué medida el alumnado ha adquirido habilidades para el desarrollo profesional?
- ¿En qué medida el alumnado ha adquirido habilidades para la realización de entrevistas de trabajo?

Para generar los correspondientes indicadores pues, se podría tomar como punto de partida las propias calificaciones obtenidas por las personas que participaron en los cursos, pero además el equipo podría optar por complementar esta información encuestándolas él mismo, para conocer la percepción subjetiva que puedan tener ellas al respecto.

Por último, el grupo más numeroso de preguntas deberá hacer referencia al grado de consecución de los objetivos que se deriva de los resultados producidos. Así, algunos ejemplos con sus respectivos indicadores podrían ser:

- ¿En qué medida se ha conseguido llegar a toda la población objetivo?

- *Indicador:* número de personas participantes en los cursos sobre número de personas que componen toda la población objetivo.

- *Indicador:* número de solicitudes de acceso a los cursos que se quedaron sin plaza, respecto al número de plazas habilitadas.

● ¿Existe evidencia de que haya grupos o colectivos a los que puede no haber llegado la intervención?

- *Indicador:* número de personas (tras encuesta telefónica) que desconocían la existencia de los cursos pero que podrían haber participado en ellos.

● ¿En qué medida se ha logrado aumentar la empleabilidad de las personas que han participado en los cursos de formación?

- *Indicador:* número de personas que han encontrado trabajo respecto al total que participaron.

● ¿En qué medida se han reducido las mayores tasas de paro de las personas con discapacidad?

- *Indicador:* porcentaje de reducción respecto del diferencial total que existe entre tasas de empleo.

- ¿Se ha conseguido aumentar la diversidad de los tipos de empleo a los que acceden las personas con discapacidad?

- *Indicador:* cantidad de nuevos tipos de empleo a los que han accedido las personas que han participado en los cursos.

- *Indicador:* calidad (duración, tipo de contrato, etc.) de los nuevos tipos de empleo a los que han accedido las personas que han participado en los cursos.

Aunque estos ejemplos de preguntas se han ilustrado en su mayoría con indicadores cuantitativos, en la realidad el equipo es probable que encuentre políticas con una diversidad de acciones, resultados y objetivos, de modo que podrá aportar también indicadores cualitativos que razonen sobre la consecución de objetivos en base a la priorización y jerarquía de los resultados. Es decir, ante este tipo de políticas más complejas no solamente se deberá tener en cuenta la magnitud de cada uno de los resultados alcanzados, sino también el hecho de que los avances sean en un resultado determinado que pueda ser más o menos importante para el conjunto de todos los objetivos.

El criterio de Eficiencia

El criterio de eficiencia valora “en qué medida se obtuvieron los resultados y/o efectos deseados con la menor cantidad de recursos posible”. El concepto de eficiencia se vincula con las nociones de óptimo y productividad, analizando la relación entre los recursos utilizados (*inputs*) y los resultados obtenidos (*outputs*). No se trata por lo tanto de considerar si la política “ha costado” mucho o poco, sino de comparar los recursos que se han utilizado para ello con el “volumen” y la “calidad” de los resultados que se han conseguido.

Al tratarse pues de una relación entre dos magnitudes, para valorar el grado de eficiencia de una política debe analizarse el comportamiento de cada una de ellas; es decir, una política es más eficiente a medida que consigue mejores resultados con los mismos recursos, o bien si logra reproducir al menos los mismos resultados pero consumiendo menos recursos. En último término, ello implica que una política no puede ser simplemente “eficiente”, sino que es necesario analizarla estudiando si existe un escenario alternativo del tipo “la política podría haber sido más eficiente si”. Para ello, se deberá prestar atención pues a dos aspectos distintos:

1. Si se podría haber reducido los costes de la política pero sin afectar sustancialmente al resultado.
2. Si se podría haber mejorado los resultados de la política pero sin aumentar sustancialmente los costes.

Así, retomando el ejemplo de la política activa de empleo basada en la realización de cursos de formación ocupacional, el primer caso sería aquél en el que se consigue formar igual de bien a la misma cantidad de personas pero en menos tiempo, realizando menos cursos, con menos personal, o simplemente gastando menos dinero; mientras que la segunda posibilidad sería aquella en la que se introdujesen cambios en los cursos (por ejemplo modernizando el currículo) que no conllevaran sustancialmente más gasto pero que sí lograsen una mejor empleabilidad de las personas que asistan a ellos.

El primer sitio donde investigar en busca de evidencia sobre cualquiera de esas dos posibilidades es en el mismo análisis de la implementación que se ha explicado para el criterio de eficacia: los cuellos de botella, la indefinición en los procesos, los retrasos debidos a parálisis en la toma de decisiones, todos ellos son ejemplos de pro-

blemas potencialmente generadores de ineficiencia, ante los cuales una configuración organizativa distinta conllevaría seguramente una menor utilización recursos, o bien una mejora en los resultados producidos por la política.

Una segunda posibilidad es la consideración de cambios en alguno de los aspectos fundamentales del diseño de la política, que típicamente pueden permitir una mejora sustancial en los resultados sin afectar sensiblemente al coste. Un claro ejemplo podrían ser las cuantías y las condiciones de acceso a los incentivos financieros para la contratación de personas con discapacidad, donde una menor cantidad de ayudas pero de mayor cuantía cada una (o viceversa) puede generar respuestas muy diferentes de las empresas.

Por último, es posible explorar hasta qué punto otro tipo de política podría haber resultado en su conjunto más eficiente. Pero en cualquier caso, el criterio de eficiencia resulta especialmente apto para incorporar nueva evidencia surgida durante el proceso de investigación de la propia evaluación, y con la que no se contaba al principio, de modo que generalmente será consultando al personal que trabaja en la Administración, o a los diversos actores implicados, como aparecerán indicios de alternativas que habrían abaratado los costes sin afectar a los resultados (o viceversa).

Preguntas e indicadores

Como hemos visto, las dos preguntas de evaluación genéricas que vendrán siempre aparejadas a la valoración del criterio de eficiencia serán:

- ¿En qué medida se podrían haber conseguido los mismos resultados pero con un menor coste?
- ¿En qué medida se podría haber conseguido mejores resultados pero sin afectar sustancialmente al coste?

Para facilitar la búsqueda de evidencia en una u otra dirección, sin embargo, al equipo seguramente le resultará de utilidad desagregar esas preguntas en otras más específicas, que reflejen mejor las distintas posibilidades de análisis de la eficiencia que se han visto con anterioridad. Así por ejemplo, se podrían formular las siguientes:

- Respecto a la unidad administrativa que gestiona la política, ¿existen posibles cambios en su funcionamiento que producirían mejores resultados?

- *Indicador:* propuestas hechas por sus miembros al participar en un grupo de discusión sobre este tema.

- *Indicador:* aparición de cuellos de botella en un análisis mediante diagrama de procesos.

- ¿Se ha detectado actividades cuyo coste estuviese sobredimensionado?

- *Indicador:* existencia de excedente presupuestario no gastado en algunas actividades.

- *Indicador:* en algunos casos se ha realizado más actividad de la necesaria para consumir todo el presupuesto.

- ¿Se han detectado posibles modificaciones en el diseño de la política que podrían mejorar los resultados?

- *Indicador:* la complejidad de los requisitos administrativos de acceso a las ayudas desincentivan su solicitud.

Los indicadores utilizados para responder a estas preguntas son todos ellos de naturaleza cualitativa, ya que en la práctica un tipo de evidencia que se puede obtener fácilmente es aquella referida a explicaciones o sugerencias sobre qué elementos se podrían cambiar para reducir los costes, o bien para mejorar los resultados.

Para llevar a cabo una valoración cuantitativa, en cambio, el equipo deberá construir primero indicadores que combinen las dos magnitudes que componen el concepto de eficiencia, es decir, los costes (y especialmente el gasto) de la política, y los resultados que ésta obtiene. Retomando el ejemplo de la política activa de empleo basada en cursos de formación ocupacional, algunos de ellos podrían ser:

- Gasto en euros por persona que ha participado y posteriormente ha encontrado trabajo, desagregando por sexo y tipo de curso.

- Gasto en euros por persona que ha asistido y superado los cursos, desagregando por sexo y tipo de curso.

- Gasto en euros por persona que simplemente ha asistido a los cursos, desagregando por sexo y tipo de curso.

- Gasto por cada hora de prácticas realizada, desagregando por sexo y tipo de curso.
- Número de personas que han participado y posteriormente han encontrado trabajo por cada docente, desagregando por sexo y tipo de curso.
- Número de personas que han asistido y superado los cursos por cada docente, desagregando por sexo y tipo de curso.

Ahora bien, como se ha explicado anteriormente, la eficiencia se valora en términos relativos, de modo que será necesario realizar un paso más, que consistirá en comparar estas magnitudes con un escenario alternativo donde los costes sean menores o bien los resultados mayores, y por lo tanto mejore la eficiencia. Dicho escenario puede ser por ejemplo una política alternativa (especialmente cuando lleve aparejada una evaluación que haya medido adecuadamente el criterio de eficiencia), o bien a través de estimaciones que haga el propio equipo sobre cómo podrían variar estos indicadores en base a la evidencia cualitativa que haya obtenido previamente (por ejemplo, si se eliminasen los cuellos de botella detectados en la estructura de gestión de la política).

Tareas para el equipo – Criterios de eficacia y eficiencia

- ✓ Constatar las actividades llevadas a cabo por la política y su organización en forma de procesos, junto con las personas implicadas y sus responsabilidades.
- ✓ Analizar la ejecución de las actividades y procesos desde una perspectiva crítica, utilizando cuando sea posible herramientas de análisis de organizaciones.
- ✓ Comprobar en qué medida se han llevado a cabo las actividades como estaba previsto, o si han surgido problemas importantes.
- ✓ Constatar cuáles han sido los resultados alcanzados por la política en todos sus aspectos, tanto cuantitativos como cualitativos.
- ✓ Valorar los resultados alcanzados, comparándolos con lo que estaba previsto pero también con lo que logran otras políticas similares.
- ✓ Comparar directamente los resultados obtenidos con la magnitud y características del problema, necesidad o situación social que se había detectado.

- ✓ Considerar qué otra evidencia cualitativa puede contribuir a valorar el papel relativo de cada uno de los resultados alcanzados.
- ✓ Analizar qué aspectos del diseño o la implementación de la política podrían modificarse para reducir los costes sin afectar a los resultados.
- ✓ Analizar qué aspectos del diseño o la implementación de la política podrían modificarse para mejorar los resultados sin afectar a los costes.
- ✓ Estudiar qué otras políticas podrían ser más eficientes, considerando cómo compararlo con los resultados o los costes de la política evaluada.

EJEMPLO PRÁCTICO

Al igual que en el caso del análisis del diseño de la política que se vio en el epígrafe 4.1, para valorar su eficacia y eficiencia se tendrá en cuenta que los objetivos últimos de la misma proceden de los documentos de planificación estratégica que la enmarcan, es decir el II Plan Nacional de Acción para las Personas con Discapacidad 2003 – 2007, y la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008 – 2012. Sin embargo, cuando se trate de la ejecución material de la política, hay que recordar una vez más que ésta se circunscribe exclusivamente a la elaboración y puesta en marcha del Real Decreto 870/2007.

En el mismo sentido, para ilustrar cómo se trabajan estos dos criterios se va a suponer que el equipo de evaluación dedica una parte de sus recursos a conseguir algún tipo de acceso a los datos sobre la ejecución real de la política, sea obteniéndolos directamente de la Administración o bien a través de fuentes secundarias como pueden ser otros estudios o evaluaciones ya realizadas (en el próximo capítulo de este manual se abordará con mayor detalle estas cuestiones sobre la obtención de información).

La eficacia de la política

Como hemos visto anteriormente, el análisis de la eficacia empezará por comprobar cuál ha sido la realidad de la implementación de la política, lo que en este caso se traduciría en investigar cuáles han sido todas las actividades que se han llevado a cabo desde la Administración Pública, y qué problemas prácticos pueden haber surgido al respecto.

Ahora bien, hay que recordar que el Real Decreto establece en su disposición adicional cuarta que la gestión del programa de ayudas se traspasa íntegramente a las comunidades autónomas, de modo que para abordar esta primera dimensión de la eficacia el equipo debería seleccionar algunas de ellas y analizar sus procesos de gestión de las ayudas. Para elegir cuáles, la mejor opción sería haber obtenido en las entrevistas de orientación alguna indicación previa de en qué comunidades la gestión ha sido más exitosa o más problemática; en caso contrario, y en la medida en que el equipo disponga de tiempo y recursos, deberá ser él mismo el que lleve a cabo esa investigación previa.

En cualquier caso, para realizar el análisis sobre la gestión de las ayudas el equipo deberá dirigirse a las personas y unidades administrativas de las respectivas comunidades autónomas, indagando qué dificultades puede haber habido en cada una de las etapas y actividades que se han llevado a cabo: diseño y emisión de las correspondientes órdenes, tramitación de las solicitudes por parte de las organizaciones promotoras de los proyectos de empleo con apoyo, resolución y concesión de las ayudas, desembolso efectivo de las mismas, etc.

Además de las actividades que son de obligada ejecución para el correcto funcionamiento del programa de ayudas, en el caso específico de este ejemplo resultaría también interesante explorar qué otras acciones complementarias se pueden haber emprendido, especialmente si se pueden comparar varias comunidades autónomas. Así, cabría la posibilidad de que se hubiesen llevado a cabo actividades adicionales de difusión del programa entre los actores del tercer sector, o bien de seguimiento de la trayectoria laboral de las personas discapacitadas que hayan participado en el programa, lo que sería susceptible de ser señalado por la evaluación como buenas prácticas en la implementación de la política.

Por otro lado, en cambio, el equipo debería explorar también el punto de vista de las organizaciones promotoras de los proyectos de empleo con apoyo, para comprobar en qué medida los extensos requisitos de acceso a las ayudas (que vienen especificados en el artículo 5 del Real Decreto) pueden haber supuesto una fuente de problemas o simplemente una barrera para la participación en el programa.

El siguiente paso consistiría en la valoración de los resultados obtenidos, para todas sus dimensiones. Dado que el Real Decreto se destina exclusivamente a la subvención de los costes laborales de los y las preparadoras laborales de los proyectos de empleo con apoyo, una lista de los principales datos que se podrían recabar como productos de la política sería:

- Número total de personas con discapacidad insertadas, desagregando por edad, sexo, tipo de discapacidad, etc.
- Número de proyectos de empleo con apoyo subvencionados, y número de participantes por proyecto.
- Número de preparadores/as laborales cuyos costes se han subvencionado, y su relación con el número de proyectos y personas con discapacidad participantes.
- Número de empresas que han participado en los proyectos, el total y la media por proyecto.
- Número medio de personas discapacitadas insertadas en cada empresa.
- Duración media de los periodos de apoyo.
- Duración media y tipo de contratos de las inserciones laborales.
- Tipos de sectores productivos en los que se han llevado a cabo las inserciones.

Mediante este tipo de información se podrá pues describir cuáles han sido los resultados de la política; sin embargo, como se vio anteriormente para construir indicadores que permitan “valorar su grado de consecución”, el equipo deberá comparar estos datos con alguna referencia, lo que permitirá además priorizar cuáles de ellos son más informativos. En este sentido, una primera opción sería ver si el Real Decreto, o al menos el Plan de Acción 2003 – 2007 o bien la Estrategia 2008 – 2012, especifican algún tipo de resultado esperado que vaya en esta dirección; sin embargo ello no es así, y las acciones relacionadas con el empleo con apoyo únicamente se refieren a la necesidad de llevar a cabo su regulación, de modo que una vez regulado (mediante el Real Decreto), solamente se propone su estudio, evaluación y difusión (pág. 41 de la Estrategia).

Por lo tanto la mejor alternativa para el equipo de evaluación será comparar los resultados de esta política con los de intervenciones similares, por ejemplo con aquellas que vino desempeñando anteriormente el propio tercer sector en el ámbito del empleo con apoyo. Otra posibilidad sería establecer la comparación con políticas alternativas de distinta naturaleza (pero que persigan los mismos objetivos), siendo en este caso

de especial interés realizarla con los resultados logrados por los centros especiales de empleo, ya que hasta el momento éstos todavía constituyen el principal mecanismo que se ha utilizado para la inserción laboral de personas con discapacidades muy limitativas.

Respecto a la cuestión del grado de cobertura de la población objetivo alcanzada por el Real Decreto, lo primero que se debería tener en cuenta entronca con los posibles problemas que describimos en el epígrafe dedicado a la pertinencia de la política: dado que el Real Decreto establece como requisito ineludible que las personas con discapacidad que participen en los proyectos de empleo con apoyo sean “trabajadores con discapacidad inscritos en los Servicios Públicos de Empleo como demandantes de empleo no ocupados”, es posible que el número de ellas que cumplan con dicho requisito sea muy escaso, por existir un problema previo de activación laboral entre dicho colectivo. Por lo tanto, ello es una buena razón para que el equipo compruebe qué porcentaje de las personas con discapacidad intelectual o severa que serían en principio las destinatarias de la política se han quedado sin poder acceder a ella por no cumplir ese requisito.

Por otro lado, también desde la perspectiva de la cobertura se debería analizar el caso del resto de actores principales que participan en la política, es decir, las organizaciones promotoras de los proyectos de empleo con apoyo y las empresas del mercado de trabajo ordinario; así, se podría comprobar cuál ha sido el volumen de solicitudes de ayudas que finalmente se han rechazado, junto con sus causas, de modo que un elevado porcentaje de rechazos sería un buen indicador de que la política no está siendo suficientemente eficaz.

Finalmente, existe una última dimensión respecto del análisis de los resultados de la que aún no se ha hablado, que sería la de medir y valorar las características de la inserción social-laboral que se ha proporcionado junto con la mejora en la calidad de vida de las personas con discapacidad. Esta cuestión podría abordarse tanto desde la óptica del criterio de eficacia como del de efectividad, ya que en el caso de este ejemplo en concreto no está claro si debe considerarse un resultado directo de las acciones de la política o bien un impacto indirecto de las mismas. En todo caso, en este manual se tratará en el siguiente epígrafe, relativo al criterio de efectividad.

El último paso en la evaluación de la eficacia de la política será valorar en qué medida los resultados obtenidos contribuyen a la consecución de los objetivos de la misma. Para ello primero se debe establecer cuál es la estructura y jerarquía de objetivos en la que se enmarca el objeto de evaluación, es decir, el Real Decreto:

a) En el caso del Plan de Acción 2003 – 2007, vemos cómo la Medida 235.2 de “regulación del empleo con apoyo” (pág. 98) corresponde a la Línea de actuación 235 cuyo objeto es lograr:

- “Avances e innovaciones en el sistema de apoyos al empleo. Promoviendo cambios en el sistema actual de apoyos y adaptaciones para la equiparación de oportunidades en el empleo de las personas con discapacidad”.

La medida está a su vez integrada en la Estrategia 23 que tiene por objetivo generar:

- “Más y mejores empleos en diversos sectores de actividad (prioritariamente en los de sociedad de la información, sector público y servicios de proximidad) mediante una mayor implicación de los agentes sociales, el desarrollo de nuevas fórmulas de empleo y una mejor utilización de los recursos de fomento de empleo”.

Y finalmente, todo ello forma parte del Área 2 del Plan, cuyo objetivo general es:

- “Mejorar la empleabilidad, las tasas de actividad y de ocupación y la calidad del empleo de las personas con discapacidad”.

b) Respecto a la Estrategia 2008 – 2012, las medidas relacionadas con el empleo con apoyo (pág. 41) se inscriben dentro del Objetivo Operativo 4:

- “Promover una mayor contratación de personas con discapacidad en el mercado de trabajo ordinario”.

A su vez, este objetivo queda sujeto a otros dos Objetivos Estratégicos:

- “Aumentar las tasas de actividad y de ocupación así como la inserción laboral de las personas con discapacidad”.
- “Mejorar la calidad del empleo y dignificar las condiciones de trabajo de las personas con discapacidad, combatiendo activamente su discriminación”.

c) Por último, en el preámbulo del propio Real Decreto se especifica que se trata de una medida “para estimular la empleabilidad de estos grupos de traba-

jadores con discapacidad que tienen más dificultades de inserción laboral”, de modo que el empleo con apoyo sería “una de las medidas que puede favorecer de modo más importante la inserción de las personas con discapacidad severa en el mercado de trabajo ordinario”.

Con todo ello en mente, el equipo tendrá que considerar cómo puede utilizar lo que ha aprendido sobre los resultados específicos obtenidos por la política para construir indicadores, que permitan valorar cómo contribuyen dichos resultados al logro de todos estos objetivos. Así por ejemplo:

- El equipo podría investigar qué diferencias hay entre los sistemas de apoyo en el puesto de trabajo que habían venido siendo habituales, y aquellos que se brindan a través de los proyectos de empleo con apoyos financiados por el Real Decreto, para valorar en qué medida se han logrado “avances e innovaciones en el sistema de apoyos al empleo”.
- Desagregar los empleos conseguidos a través del Real Decreto según el tipo de contrato y el sector productivo puede ser una forma de comprobar si se han logrado “más y mejores empleos en diversos sectores de actividad”.
- Comparar el número total de empleos conseguidos con las tasas de actividad y ocupación de las personas con discapacidad puede ser un indicador de en qué medida se ha contribuido a aumentarlas.
- En el caso de la referencia a la mejora de la empleabilidad, sin embargo, el hecho de que en los proyectos de empleo con apoyo es casi siempre la organización promotora de los mismos la que logra encontrar un puesto de trabajo disponible, puede arrojar dudas sobre en qué medida haber participado en la política está realmente contribuyendo a una *mayor empleabilidad de las propias personas con discapacidad*, ya que el éxito en la colocación podría residir exclusivamente en la experiencia y habilidad de la organización promotora.

En última instancia pues, el equipo deberá tomar en consideración y ponderar todos estos posibles indicadores, para tratar de llegar a una valoración global sobre cuál ha sido la eficacia en el logro de objetivos.

La eficiencia de la política

Para valorar este segundo criterio relacionado con la ejecución de la política, será necesario incorporar la cuestión de los costes al análisis sobre resultados que acaba-

mos de ver, de modo que se puede volver a retomar cada una de las dimensiones abordadas con el criterio de eficacia y ponerla en relación con los recursos que se han invertido en ella.

De este modo, respecto a la gestión de la política el equipo, podría investigar primero cuáles son las diferencias entre comunidades autónomas, para verificar si en aquellas en las que la gestión ha sido más eficaz (o se han llevado a cabo buenas prácticas diferenciales) los costes han sido similares (en tiempo o en recursos materiales), ya que si fuese así estaríamos ante un indicador de cuál podría ser una gestión más eficiente; y viceversa, si hubiese comunidades cuyos resultados en la gestión han sido parecidos pero que difieren mucho en términos de costes, de nuevo ello indicaría que hay espacio para mejoras de eficiencia.

Desde esta misma óptica se podría explorar también las consecuencias, en términos de resultados obtenidos, de los distintos elementos que las comunidades autónomas hayan variado al redactar sus respectivas órdenes, prestando especial atención a cuando se trate de diferencias en los requerimientos de los proyectos financiados o en la diversidad de conceptos subvencionables, dos aspectos que los actores sociales vinculados a esta política han destacado como importantes (Down España, 2013).

En segundo lugar, el equipo debería profundizar sin duda en cuáles han sido las características diferenciales de todos los tipos de proyectos de empleo con apoyo que se han subvencionado, para ver si a igual nivel de financiación sus resultados tanto cuantitativos como cualitativos difieren en algún sentido, calculando en cada caso indicadores como por ejemplo:

- Subvención recibida (en euros) por persona con discapacidad insertada, desagregado por sexo.
- Subvención recibida (en euros) por contrato indefinido logrado, desagregado por sexo.
- Número de preparadores o preparadoras laborales subvencionados por persona con discapacidad insertada.
- Duración media del periodo de apoyo en el puesto de trabajo que está sujeto a subvención, desagregado por sexo.

Para que estos datos fuesen informativos y comparables sería necesario además desagregarlos según sectores de actividad, tipo de organización promotora, etc., y para conocer las posibles explicaciones de las diferencias resultaría de especial interés contactar con todos los actores que participaron en los proyectos: el personal de las propias organizaciones que los promocionan, incluidos los y las preparadoras laborales, las personas con discapacidad y sus familias, así como las empresas en las que se realizan las inserciones laborales. De este modo, en la medida en que el equipo detectase variaciones injustificadas en la relación entre los resultados obtenidos por cierto tipo de proyectos y el grado de financiación que han recibido, mayor sería el margen para mejorar la eficiencia de la política.

Finalmente, se podría acometer una valoración global de la eficiencia de la política, comparando la relación que haya entre resultados y recursos en su conjunto, con esa misma relación pero para de la principal alterativa que está en marcha actualmente, que sería el empleo protegido en los centros especiales de empleo. Así, un primer indicador se obtendría comparando el coste medio global de la política por cada persona insertada, siempre que el equipo tuviese acceso a los datos necesarios o pudiese estimar algún tipo de aproximación. Con todo, este tipo de análisis requeriría además comparar también la “calidad” en el grado de inserción socio-laboral que se logra con las dos políticas, realizando primero una valoración de la calidad de vida de las personas con discapacidad alcanzada en cada uno de los dos escenarios, de modo que los indicadores de eficiencia se estimarían “a igual calidad de vida”.

La perspectiva de género

Como ya se vio en el mismo apartado del epígrafe anterior, para introducir la perspectiva de género en la valoración de estos dos criterios lo primero será desagregar por sexo toda la información que se haya recopilado, para comprobar si cualquiera de las conclusiones a las que se han llegado cambia cuando se hace el mismo análisis pero distinguiendo el caso de las mujeres del de los hombres (tanto en el criterio de eficacia como en el de eficiencia). De este modo, si por ejemplo se midió el número medio de personas que han participado en cada proyecto, ahora habrá que ver si este dato es distinto en el caso de los hombres y de las mujeres, para luego compararlo por separado con cualquiera que sea la referencia que se haya utilizado para valorar el criterio de eficacia; o bien si se desagregaron las inserciones según tipo de contrato y sector productivo, se deberá comprobar si existen sesgos de género, es decir, que en el caso de las mujeres predominen en mayor medida los contratos temporales y de media jornada, o en sectores de baja remuneración.

La segunda cuestión importante que habrá que tener en cuenta será cómo han contribuido los resultados de la política a lograr sus objetivos en el caso específico de las mujeres, comprobando si se ha avanzado en la reducción de la doble discriminación. Así, si las tasas de actividad y de ocupación de las mujeres con discapacidad son claramente menores que las del resto de los grupos de interés, el equipo deberá tratar de estimar en qué medida la política puede haber reducido ese diferencial, y de no ser así será necesario investigar si ello es debido a que *durante la ejecución de la misma* no se ha tenido en cuenta de alguna forma las necesidades o prioridades de las mujeres, o bien si se han reproducido los procesos y sesgos de género existentes en la sociedad.

En este sentido, si se retoma la lista de posibles procesos de género en el ámbito de la discapacidad y el empleo que se vio al final del epígrafe anterior, podría darse el caso, por ejemplo, de que los proyectos de empleo con apoyo financiados por la política no hayan sido en general muy sensibles a las menores expectativas laborales que tienen las mujeres con discapacidad, de modo que las participantes en esos proyectos se hayan decantado en su mayoría por puestos de trabajo de menor remuneración. Pero en cambio desde una óptica positiva, en aquellas comunidades autónomas donde se haya puesto el foco y permitido financiar también los procesos previos de activación laboral de las personas con discapacidad, se debería observar que la presencia de mujeres en los proyectos es más equilibrada, ya que la política en esos casos habrá atenuado una de las cuestiones de género más importantes en este ámbito.

Finalmente, el último aspecto que podría estudiar el equipo en relación con la perspectiva de género sería comprobar si en el marco institucional del Real Decreto, es decir, en el Plan de Acción 2003 – 2007 y en la Estrategia 2008 – 2012, existen objetivos de naturaleza transversal relacionados con las diferencias de género, ya que en ese caso debería valorar también en qué medida los resultados de la política suponen un avance en el logro de esos objetivos transversales. Así, mientras en el Plan de Acción no aparece ninguna mención explícita a la cuestión de las desigualdades de género (ni en sus planteamientos generales ni en su estructura de objetivos y actuaciones), en la Estrategia sí encontramos un objetivo transversal al respecto (pág. 28):

“Prestar especial atención a aquellas variables (tipo y grado de discapacidad, edad, lugar de residencia, etc.) que agravan la situación de inactividad de determinadas personas con discapacidad y atender especialmente a la doble discriminación que sufren las mujeres con discapacidad”.

Por lo tanto, el equipo deberá valorar también y de forma específica en qué medida la política ha logrado un avance en la reducción de la doble discriminación, considerando los efectos de la misma en todos aquellos procesos de género que se considera que son relevantes en el ámbito del empleo (y que se ilustraron en el epígrafe anterior).

4.3 El impacto de la política: criterios de efectividad y sostenibilidad

La formulación del concepto de impacto de una actuación pública nació como respuesta a las limitaciones que aparecían cuando se analizaba simplemente sus resultados, ya que por un lado éstos solamente reflejaban una parte de todos los cambios y las consecuencias que la política podía llegar a tener en la sociedad, mientras que por el otro casi siempre existían dudas sobre si los resultados observados podían realmente ser atribuidos en su totalidad a las acciones llevadas a cabo por la política.

Se trata pues de una noción compleja y multidimensional, cuya definición engloba de hecho diversos elementos:

“El impacto de una política serían los efectos de largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa, colateral o inducidamente por una intervención, intencionalmente o no. La evaluación del impacto trata de identificar todos estos efectos y centrarse en la determinación de los efectos netos atribuibles a la intervención” (DGPOLDE, 2007, p.114).

Partiendo de este amplio conjunto de elementos, con el tiempo la evaluación del impacto ha ido tomando forma en dos criterios específicos, que van más allá del mero análisis de la eficacia y la eficiencia: el criterio de efectividad, y el de sostenibilidad.

El criterio de Efectividad

El punto de partida para valorar este criterio vuelve a ser el de los resultados y efectos producidos directamente por la política (considerando siempre todas sus dimensiones, cuantitativas y cualitativas), pero ahora el análisis se extiende a tres nuevas consideraciones:

1. Discernir aquellos resultados que son *estrictamente imputables* a la política, distinguiéndolos de los que pueden haber sido producidos por otras causas, como la propia evolución del contexto socio-económico o la existencia de otras intervenciones actuando en ese mismo ámbito y durante el mismo periodo. Ello suele denominarse como el cálculo del impacto “neto” de la intervención.

2. Extender en el tiempo el an3lisis de los resultados, estudiando lo que ocurre en *el largo plazo*: ¿la pol3tica ha producido un cambio estructural (de fondo) que mantiene sus efectos en el tiempo, o bien 3stos van desapareciendo gradualmente?

3. Tomar en consideraci3n aquellos efectos (positivos o negativos) *producidos indirectamente por la pol3tica* y que no estaban incluidos entre sus objetivos, junto con aqu3llos que han sido totalmente inesperados, tanto si afectan a las personas que directamente han participado en la pol3tica como si afectan al resto de actores sociales que interactúan con ellas.

Mientras la eficacia es, pues, un criterio de evaluaci3n restringido, vinculado a los objetivos declarados de la pol3tica y por tanto con una l3gica “en positivo”, la efectividad va m3s all3 y explora todos los efectos producidos por ella: positivos y negativos, esperados y no previstos. As3, estas tres nuevas formas de considerar el an3lisis de los resultados (impacto neto, impacto a largo plazo e impacto indirecto o no esperado) son las principales cuestiones que se pueden considerar bajo el criterio de efectividad, si bien eso no significa que deban abordarse siempre todos ellos en la evaluaci3n de una pol3tica determinada, sino que el equipo deber3 utilizar la informaci3n orientativa de que disponga para decidir qu3 tipos de impacto son m3s relevantes para analizar en ese caso.

El impacto neto

Cuando se busca discernir qu3 resultados son realmente imputables a la pol3tica, se debe trabajar con el concepto de *contrafactual*: “¿qu3 habr3a pasado si la pol3tica no se hubiese llevado a cabo?” Si se consigue responder con solidez a esa pregunta, entonces la *diferencia* entre lo que creemos que habr3a sucedido y lo que hemos observado que ha pasado en realidad ser3n los efectos que se le pueden atribuir estrictamente a la pol3tica, y se considerar3 por tanto que ella es la causa de dichos efectos.

Volviendo al ejemplo de una pol3tica activa de empleo cuyo eje es la realizaci3n de cursos de formaci3n ocupacional, vimos que uno de los principales resultados de la misma son las habilidades que adquiere el alumnado para trabajar en un determinado sector, las cuales en un principio se deber3an atribuir enteramente al hecho de que se haya puesto en marcha esa pol3tica. Sin embargo, al considerar qu3 habr3a pasado de no existir 3sta (mediante t3cnicas que se ver3n m3s adelante), es posible que se constate que una parte del alumnado, por ejemplo el 20%, se habr3a formado igualmente a trav3s del resto de iniciativas que existen en el tercer sector; en ese escenario,

se debería considerar que solamente el 80% de esos resultados son realmente atribuibles al impacto neto de la política. El razonamiento puede también trasladarse al objetivo de que las personas que hayan asistido a los cursos luego encuentren un empleo: si tras construir el contrafactual descubrimos que seguramente el 50% de ellas lo habría encontrado igualmente (aunque no hubiesen asistido a los cursos) porque la coyuntura económica es favorable, entonces el impacto neto de la política en cuanto a consecución de objetivos sería de hecho la mitad.

En general lo que nos va a indicar qué “signo” tiene el contrafactual es el contexto en el que se ha desarrollado la política. Si ésta se puso en marcha en un contexto favorable, donde había dinámicas o mecanismos que no hemos observado pero que han afectado positivamente a los actores que participaron en ella, una parte de los resultados que constatemos habrán sido causados en realidad por el contexto y por tanto se hubiesen producido igualmente en ausencia de la política. Por el contrario, si el contexto ha tenido una influencia negativa, entonces el contrafactual generalmente indicará que en ausencia de la política las cosas habrían sido incluso peores.

Ni que decir tiene que la construcción y análisis de contrafactuales es una tarea compleja, para la que existen diversas aproximaciones metodológicas pero todas ellas con importantes retos de aplicabilidad, por lo que aquí solamente se va a comentar brevemente las dos más habituales:

a) La utilización de *diseños cuasi-experimentales*. Se basa en trasladar el método científico experimental al ámbito de las ciencias sociales, y en los últimos años ha adquirido cada vez mayor popularidad en el ámbito evaluativo. Para construir el contrafactual, se intenta encontrar un grupo de personas que no hayan participado ni se hayan visto afectadas por la política, pero que se “parezcan” mucho a aquellas que sí lo han hecho, de modo que hayan estado sometidas al mismo contexto y a las mismas influencias.

Este enfoque se inspira en los ensayos clínicos de nuevas terapias o medicamentos, y de hecho adopta la misma terminología, *denominando grupo de tratamiento* a las personas que han participado en la política, y *grupo de control* a las que se les parecen pero no lo han hecho. De este modo, aquello que haya sucedido al grupo de control se considera que es una buena aproximación de lo que le habría pasado a las personas que participaron en la política de no haberlo hecho, por lo que la diferencia entre lo que observemos en ambos grupos es justamente el impacto neto que buscamos. El elemento central será por tanto la correcta selección de ambos grupos, intentando que el grupo de control se

parezca lo máximo posible al de tratamiento antes de que la política se inicie y que la única diferencia sea el haber participado o no en ella. Una vez se han establecido los dos grupos, el otro aspecto importante consiste en medir las variables que nos interesen tanto antes como después de la política, las cuales casi siempre serán las mismas que definen los resultados y los objetivos previstos por la misma.

Así, en el ejemplo de los cursos de formación ocupacional se podría adoptar esta técnica si las plazas se hubiesen asignado mediante algún tipo de sorteo, de modo que el grupo de tratamiento sería el del alumnado, mientras que el grupo de control podrían ser las personas que se quedaron sin plaza, ya que deberían ser parecidas a quienes realizaron los cursos y solamente diferenciarse en que no recibieron formación. Para analizar el impacto neto en los objetivos de la política, nos interesará saber cuántas personas tenían empleo en *ambos grupos* y antes de que se realizasen los cursos (aunque en este caso no debería haber ninguna en ningún grupo), y cuántas lo encontraron después también en ambos grupos, de modo que la diferencia será el impacto neto atribuible a la política.

Lógicamente las técnicas de análisis de la información que se utilizan para llevar a cabo esta aproximación son bastante complejas, por lo que en este manual solamente se describirá brevemente su funcionamiento en el capítulo 5. Pero en cualquier caso, un equipo de evaluación solamente deberá plantearse utilizarlas cuando tenga el conocimiento necesario para hacerlo con el suficiente rigor, o bien incorporando a la evaluación una persona experta en ellas.

b) La segunda posibilidad más utilizada es el *análisis indirecto del contexto*. Consiste en buscar elementos de evidencia empírica que permitan obtener una descripción, razonada y justificada, de qué habría sucedido igualmente si no se hubiese ejecutado la política. La evidencia puede provenir de otros estudios o trabajos que hayan analizado la evolución del contexto socio-económico, de comparaciones con otras localidades o regiones donde no se ha implementado esa misma política, etc. Así, este enfoque tomará los resultados directos que observamos que ha obtenido la política y los “modulará” según la evidencia que tengamos sobre si el contexto ha jugado a favor o en contra.

Se trata de una aproximación que entronca con la utilización de juicios interpretativos e indicadores cualitativos que se vio en el epígrafe 1.2, de modo que si, por ejemplo, el contexto se sabe que ha jugado un papel muy favorable, se

podría formular conclusiones del tipo “difícilmente más del 50% del impacto observado habrá sido causado por la política”. El tipo de información de contexto más utilizada y que más fácilmente puede incorporarse como evidencia indirecta son los indicadores agregados de naturaleza estadística, como puede ser la evolución de la tasa nacional de empleo. De este modo, si los cursos de formación ocupacional han tenido como resultado que el 30% de las personas participantes han encontrado trabajo, pero en ese mismo periodo la tasa de empleo general ha crecido en 10 puntos, se podría estimar que solamente la diferencia (30 menos 10, es decir un 20%) es imputable al programa.

Hay que tener presente, sin embargo, que este enfoque supone un sacrificio importante en el grado de precisión y fiabilidad de los resultados, que habitualmente se acepta a cambio de su sencillez y reducido coste, que permiten que pueda ser fácilmente aplicado por cualquier equipo de evaluación y para la práctica totalidad de las políticas. En todo caso, como veremos en el siguiente capítulo forma parte del propio proceso de evaluación el tener que elegir, para cada criterio y cada pregunta, qué grado de precisión es necesario en la recopilación de evidencia, considerando en qué medida las inexactitudes propias de cada tipo de indicador pueden comprometer la valoración global.

A pesar de que la medición del impacto neto de las políticas es un requerimiento que está cada vez más presente en todo tipo de evaluaciones, especialmente cuando son encargadas por la institución que ha financiado la política, en el ámbito de la discapacidad esta noción todavía resulta muy poco conocida y son raras las situaciones en las que se trabaja con ella. La razón posiblemente esté relacionada con la percepción de que el impacto de las políticas de discapacidad es siempre “máximo”, en el sentido de que para muchas de ellas es difícil concebir la posibilidad de que las personas a las que van dirigidas pudiesen lograr lo mismo de forma independiente. Sin embargo, hay que tener presente que son muchos los factores de contexto que en realidad pueden estar influenciando una determinada política, y que por lo tanto el análisis del impacto neto en general será más relevante de lo que en primera instancia pueda parecer.

El impacto a largo plazo

Para abordar la medición del impacto a largo plazo la cuestión es más sencilla, ya que en principio será suficiente con repetir el análisis de los resultados y objetivos alcanzados que se explicó en el criterio de eficacia, pero transcurrido un cierto periodo

de tiempo tras la finalización de la política. Ello puede hacerse tanto con el impacto “bruto” (es decir, los resultados de la política directamente observados), como para el impacto neto en los términos que se ha descrito más arriba (de modo que se extiende en el tiempo el análisis de la influencia del contexto y de lo que habría pasado en ausencia de la política).

En este caso la principal consideración será, pues, elegir cuánto tiempo se va a considerar necesario que transcurra para que todos los posibles efectos de largo plazo se manifiesten. Para ello habrá que combinar la disponibilidad de recursos del equipo para poder realizar el seguimiento y las mediciones necesarias, con la información sobre qué mecanismos pueden condicionar o afectar los primeros resultados de la política, y cuánto tiempo suelen tardar en materializarse. Si retomamos el ejemplo anterior sobre los cursos de formación ocupacional, un posible problema de largo plazo sería que los empleos conseguidos fuesen mayoritariamente con contratos temporales, de modo que transcurridos unos meses se terminan los contratos y las personas vuelven a estar desempleadas; en ese caso, un buen criterio para decidir cuándo realizar de nuevo las mediciones sobre el efecto del programa podría basarse en la duración media de un contrato temporal.

Uno de los principales mecanismos que casi siempre va a tener un papel en los efectos a largo plazo de una política es el *cambio en el comportamiento* de los actores sociales, especialmente aquéllos que se ven indirectamente afectados por la misma. Este tipo de cambios pueden ser de distinta naturaleza, pero en general consisten en adaptaciones de tipo estratégico ante la nueva realidad que implica la presencia de la política, de modo que una parte de lo que ésta consigue es en realidad “a costa” de otras actividades que han variado o simplemente dejado de hacer el resto de actores sociales. Así, en el caso de la política activa de empleo que utilizamos como ejemplo, podría suceder que los actores del tercer sector que llevaban a cabo cursos similares, con el tiempo dejaran de hacerlos porque ya se encarga de ello la nueva política, de modo que los resultados alcanzados por ésta serían en parte producto de haber desplazado otras actividades que ya se realizaban anteriormente.

El impacto indirecto o no esperado

La última posibilidad que hay que tener en cuenta respecto al criterio de efectividad es la del impacto que puede tener la política en otros ámbitos, personas o actores más allá de aquellos a los que va estrictamente destinada. Algunos de los ejemplos más conocidos en evaluación seguramente sean el del impacto ambiental (aunque sea

poco relevante en el caso de las intervenciones en discapacidad que se abordan en este trabajo), el impacto macroeconómico en el caso de políticas que implican un gran gasto público (debido al llamado “efecto multiplicador”), y el del impacto de género, que se trató en profundidad en el epígrafe 3.2 y se abordará asimismo al final de este.

En todo caso, para saber exactamente qué otros ámbitos pueden verse afectados por la política, el equipo de evaluación deberá estudiar con detenimiento la investigación y la documentación previa que exista al respecto, a la vez que deberá estar atento a la nueva evidencia que surja durante la propia evaluación, cuando se descubra que la política está teniendo efectos no esperados o que simplemente no fueron considerados en el diseño de la misma. En el ámbito de la discapacidad, un caso especialmente interesante será el de los efectos producidos en las personas que “entran en contacto” por primera vez o de una forma mucho más intensa con personas con discapacidad, ya que raramente la propia política incorporará en su diseño y en su estructura de resultados y objetivos los cambios que puedan darse en las actitudes de esas personas, cuando ello sí es relevante desde la óptica de comprender plenamente el fenómeno de la discapacidad.

La forma de medir este último tipo de impacto es esencialmente la misma que hemos comentado en los dos casos anteriores: se puede recurrir a un diseño cuasi-experimental si se está en disposición de construir un grupo de control y otro de tratamiento, pero esta vez ambos compuestos por las *otras personas o actores* afectados por la política, o bien se puede analizar de forma indirecta el contexto y su influencia en ellos. Pero en cualquier caso, esta dimensión del impacto será especialmente interesante abordarla mediante un juicio interpretativo e indicadores cualitativos, poniendo especial énfasis en entender y explicar cuál son los mecanismos que pueden llevar a la política a generar cambios en ámbitos tan alejados del suyo.

Preguntas e indicadores

Como se ha señalado anteriormente, en el caso del impacto neto su medición se traduce en retomar el análisis de los resultados de la política y el alcance de sus objetivos, para tratar de discernir qué parte le es exclusivamente imputable. Por lo tanto, en términos prácticos significa que se podrán utilizar las mismas preguntas de evaluación que las vinculadas al criterio de eficacia, pero ahora calculando los indicadores mediante las distintas aproximaciones que se han visto en este apartado. Así, suponemos que para el criterio de eficacia se había utilizado estas dos preguntas, relativas a las cuestiones de los resultados y los objetivos:

- ¿En qué medida el alumnado ha adquirido habilidades para el desarrollo profesional?
- ¿En qué medida se han reducido las mayores tasas de paro de las personas con discapacidad?

Ahora, para valorar el criterio de efectividad habrá que volver a calcular los respectivos indicadores o bien mediante un diseño cuasi-experimental, o bien a través de un análisis indirecto del contexto. En el primer caso, una vez se haya localizado el grupo de control se debería ver si durante el transcurso de la política esas otras personas con discapacidad que no participaron en ella adquirieron también en alguna medida y por su cuenta habilidades para el desarrollo profesional, o si encontraron trabajo y así contribuyeron a la reducción de las tasas de paro. En cambio, en el caso de utilizarse un análisis indirecto del contexto, el equipo podría buscar evidencia sobre qué ha ocurrido en términos de formación ocupacional de personas con discapacidad que sea totalmente ajeno a la política (y por lo tanto imputable a su contexto), o bien cuál era la tendencia en la evolución de la tasa de paro general antes de la misma.

En este mismo sentido, el equipo puede proponer preguntas específicas para valorar la magnitud de un aspecto contextual que se ha detectado como especialmente relevante, y que por lo tanto puede estar afectando al impacto neto de la política:

- ¿En qué medida las habilidades para realizar entrevistas de trabajo que proporcionaron los programas de formación ocupacional se habrían adquirido igualmente por otros medios?

De nuevo para obtener indicadores se podrían utilizar las dos técnicas vistas anteriormente, de diseño cuasi-experimental o de análisis indirecto del contexto, de modo que cuanto mayor fuese la acumulación de evidencia más sólida estaría siendo la construcción del contrafactual.

En segundo lugar, para valorar el impacto a largo plazo y más allá de repetir las anteriores mediciones pero en un momento del tiempo más alejado, se podrían construir también preguntas que capturasen los posibles cambios en el comportamiento de los actores sociales afectados de alguna u otra forma por la política:

- ¿Se han detectado cambios, que respondan a la puesta en marcha de la política, en el comportamiento estratégico de las organizaciones del tercer sector que ya proveían cursos de formación ocupacional?

Los indicadores al respecto podrían ser tanto la evidencia generada mediante un análisis “externo” del comportamiento observado en esos actores (por ejemplo procedente de un estudio realizado por una universidad transcurridos dos años desde que terminó la política), como aquella obtenida tras contactarles y preguntarles directamente. Se debe recordar, sin embargo, que cuando lo que expresen los actores sean argumentaciones u opiniones éstas deben verificarse por el equipo de evaluación.

Finalmente, para considerar el impacto no esperado se puede preguntar por los cambios experimentados por otras personas y sus consecuencias en términos de los objetivos de la política:

- El objetivo último de facilitar la integración social de las personas con discapacidad, ¿en qué medida resulta reforzado por los cambios en la percepción que tenían sobre la discapacidad los nuevos compañeros y compañeras de trabajo de las personas discapacitadas que encontraron un empleo?
- Respecto a los procesos de género, ¿ha cambiado la actitud de sobre-protección de las familias hacia las hijas con discapacidad?

En ambos casos, para la generación de indicadores se deberá buscar una forma de medir la magnitud de esos posibles cambios en las actitudes y el comportamiento, tomando como punto de partida la situación general antes de la ejecución de la política; de nuevo, ello podrá hacerse de forma indirecta (a través de estudios o trabajos de investigación llevados a cabo por terceros), o bien siendo el equipo el que consulte a esas personas en el marco del propio proceso evaluativo.

El criterio de Sostenibilidad

En términos generales, el criterio de sostenibilidad estudia si la política ha sido capaz de producir cambios profundos y estructurales en la realidad social que ha afectado, los cuales no solamente sean de naturaleza positiva sino que, además, se retroalimenten y faciliten que se siga avanzando en los objetivos previstos una vez se retire el apoyo que supone la propia política. De este modo, una política verdaderamente sostenible sería aquella que ha puesto en marcha procesos de transformación social que son autónomos, y que por lo tanto seguirán produciendo cambios en la dirección deseada una vez ésta desaparezca. Se consideraría una política como poco sostenible no sólo si no lo consigue, sino también cuando los cambios que produzca minen los recursos o ventajas ya existentes cuando se puso en marcha, y que de hecho contribúan de forma autónoma a la realización de sus objetivos.

El caso más habitual y más ilustrativo es el de la sostenibilidad financiera: la política pone en marcha nuevas dinámicas productivas que generan sus propios recursos, de modo que pasado un cierto periodo de tiempo puede retirarse el apoyo público porque se están generando ya suficientes recursos para que las actividades se mantengan de forma autónoma. O bien a la inversa, un ejemplo clásico de políticas poco sostenibles lo encontramos en el marco de las consideraciones ambientales: políticas cuyo objetivo es, por ejemplo, el desarrollo económico regional, pero que su implantación supone un consumo irreversible de los recursos naturales de que disponía previamente esa región.

En el ámbito de la discapacidad y de las políticas sociales, la sostenibilidad financiera vendrá generalmente asociada a la cuestión de la eficiencia, de modo que una política más eficiente será, por definición, más sostenible, ya que de un modo u otro debería permitir liberar recursos para su prolongación en el tiempo. En este sentido, y al igual que ocurría con el criterio de eficiencia, no debe trabajarse con el concepto de que una política sea totalmente “sostenible”, sino que la valoración de su sostenibilidad debe llevarse a cabo en términos relativos, es decir, comparando alternativas en las que ésta pudiera haber sido más o menos sostenible a través de la detección de los cambios o mecanismos que lo habrían hecho posible.

Una de las mecánicas más interesantes relacionadas con la sostenibilidad de las políticas públicas en el ámbito de la discapacidad es la denominada capacitación o generación de capacidades (*capacity building*). Se trata de un concepto heredado de la cooperación y la ayuda al desarrollo, pero que es fácilmente trasladable y permite dotar de mayor relevancia al criterio de sostenibilidad, de modo que la capacitación consistiría en el grado en que la política dota a quienes participaron en ella de herramientas o habilidades (capacidades) para seguir manteniendo en el tiempo los efectos beneficiosos que se han generado con la misma.

Si retomamos una vez más el caso de la política activa de empleo basada en la realización de cursos de formación ocupacional para personas con discapacidad, podríamos suponer que el currículum de los cursos incorpora, por ejemplo, cuestiones relativas al uso de las TIC, lo que sería un elemento capacitador ya que familiarizarse con las tecnologías de la información implicaría, para las personas que participaron en los cursos, una nueva capacidad que les permitirá mejorar su empleabilidad en el futuro y de forma autónoma.

La noción de capacitación puede utilizarse directamente para medir la sostenibilidad, de modo que una política con mayores elementos capacitadores será también

más sostenible. Además, es habitual extenderla también a las organizaciones, ya que muchas veces el mero hecho de proporcionar mecanismos para organizarse y consolidar alianzas en el tercer sector es ya una primera forma en la que una política puede estar contribuyendo a su propia sostenibilidad o a la de sus efectos. Para ello, se deberá analizar qué aspectos propios de la actividad organizativa se promueven o refuerzan, por ejemplo:

- La toma de conciencia de la propia situación, de la necesidad cubierta por la política y de sus ventajas e inconvenientes.
- La adopción o el desarrollo de un marco conceptual, un vocabulario, etc.
- La fijación de objetivos y de una estrategia.
- El establecimiento de una estructura organizativa.
- La especificación de qué capacidades organizativas se necesita potenciar para poder proseguir la actividad de forma autónoma.

Preguntas e indicadores

Las preguntas de evaluación más generales para este criterio deberían referirse tanto a la dimensión positiva de la sostenibilidad como a la negativa:

- ¿En qué medida se han desencadenado efectos o mecanismos que puedan contribuir de forma autónoma a la consecución de los objetivos de la política?
- ¿En qué medida se han desencadenado efectos o mecanismos que puedan minar por sí mismos la consecución de los objetivos de la política?

Los indicadores para cada una de ellas dependerán del ámbito específico en el que se enmarque la política, por lo que el equipo de evaluación deberá investigar primero cuáles podrían ser esos tipos de efectos o mecanismos (habitualmente a través de trabajos o estudios de investigación, sobre todo aquellos referidos a políticas similares llevadas a cabo en otros lugares o momentos del tiempo), para posteriormente comprobar qué evidencia existe al respecto en el caso de la política evaluada.

En segundo lugar, se podría profundizar también sobre la cuestión de los procesos de capacitación, tanto a nivel individual como respecto de las organizaciones del tercer sector:

- ¿Qué elementos incorpora la política que puedan aumentar las capacidades de las personas participantes?
- ¿La política ha desencadenado o potenciado algún tipo de proceso de capacitación organizativa?

En este caso el equipo deberá construir los indicadores investigando cuántos de esos elementos o procesos se han materializado, para después analizar y valorar en qué medida son lo bastante relevantes para que puedan contribuir por sí mismos y a lo largo del tiempo a alcanzar los objetivos establecidos por la política.

Tareas para el equipo – Criterios de efectividad y sostenibilidad

- ✓ Estimar el impacto neto de la política, analizando la influencia que puede haber tenido el contexto en el logro de sus resultados y objetivos.
- ✓ Valorar el impacto a largo plazo replicando el análisis del criterio de eficacia pero transcurrido un cierto tiempo tras la finalización de la política.
- ✓ También en el marco del impacto a largo plazo, considerar qué cambios pueden darse en el comportamiento de los actores que afecten la eficacia de la política.
- ✓ Analizar el impacto indirecto o no esperado de la política, tanto en las personas como en las organizaciones o en la sociedad en su conjunto, prestando especial atención a la aparición de nueva evidencia.
- ✓ Investigar y valorar qué efectos o mecanismos (positivos o negativos) ha desencadenado la política que puedan afectar, por sí mismos y de forma autónoma, el logro de sus objetivos.
- ✓ Considerar en qué medida se ha dotado de nuevas capacidades a las personas que han participado en la política.
- ✓ Considerar en qué medida se ha potenciado los procesos de capacitación organizativa de los actores del tercer sector.

EJEMPLO PRÁCTICO

Dado que la medición del impacto de la política tiene su origen en el análisis previo de cuáles han sido sus resultados, antes de abordar esta cuestión es recomendable que el lector o lectora vuelva brevemente sobre el apartado de ejemplo práctico que se ha visto en el epígrafe 4.2, relativo a la ejecución de la política y los criterios de eficacia y eficiencia. En él deberá retomarse las propuestas de medición de los resultados y de valoración de su contribución a la consecución de los objetivos de la política, ya que en lo que sigue no se volverá sobre ello sino que se asumirá que el análisis del impacto se lleva a cabo partiendo de esa misma información.

La efectividad de la política

Empezando por la cuestión del impacto neto de la política, un primer aspecto que resulta interesante abordar es cómo se podría construir un posible grupo de control para efectuar un diseño cuasi-experimental, partiendo de que el grupo de tratamiento sería el de las personas con discapacidad intelectual o severa que hayan participado en los proyectos de empleo con apoyo a los que se ha apoyado financieramente.

El punto de partida para construir un grupo de control es siempre pensar en cuáles pueden ser las personas que más se pueden parecer a las del grupo de tratamiento, pero que no hayan participado en la política. En el caso del Real Decreto 870/2007 vimos como su desarrollo estaba sujeto a las respectivas emisiones de órdenes en cada una de las comunidades autónomas, de modo que ese puede ser un buen punto de partida para construir el grupo de control: en aquellas comunidades donde no se haya llegado a desplegar el Real Decreto (o al menos haya habido algún ejercicio en la que no se emitió ninguna orden), las personas con discapacidad y las organizaciones promotoras de proyectos de empleo con apoyo de esa comunidad que hubiesen podido participar en la política son buenos candidatos a poder integrar el grupo de control, ya que seguramente se parezcan mucho a sus equivalentes en las comunidades donde sí haya habido dotación presupuestaria, y a su vez han estado básicamente sometidos al mismo contexto socio-económico.

Sin duda este sería solamente un primer paso, y el equipo debería seguir trabajando en base a un buen conocimiento de la metodología de construcción de grupos de control en este tipo de escenarios, para asegurar que las personas y organizaciones que finalmente se elijan para ambos grupos se parezcan lo máximo posible. Pero una vez asegurada la comparabilidad, el equipo podría analizar por ejemplo cuál ha sido

en ambos grupos *el crecimiento* del número de personas con discapacidad que han encontrado un empleo en el mercado de trabajo ordinario, y la diferencia entre ambos crecimientos sería el impacto neto estrictamente atribuible a la política, en términos de su objetivo de aumento de la tasa ocupación de las personas con discapacidad intelectual o severa.

Por otro lado, la valoración del impacto neto se podría abordar mediante el estudio indirecto del contexto. En este caso, dado que se trata de una política activa de empleo el equipo podría investigar cuál ha sido el comportamiento general de las principales variables macroeconómicas, aunque considerando primero cómo suelen influir éstas en las tasas de actividad y ocupación de las personas con discapacidad (recopilando evidencia de trabajos de investigación, por ejemplo). Un posible mecanismo en este sentido sería el hecho de que las empresas, en tiempos de bonanza o como parte de su inversión en responsabilidad social corporativa, opten de forma espontánea por ampliar la contratación de personas con discapacidad; de este modo, en la medida en que el contexto económico haya evolucionado favorablemente y se constate que ello influye también en las expectativas laborales de las personas con discapacidad, una parte del impacto de la política se deberá atribuir a la influencia de dicho contexto.

Una última consideración que puede resultar relevante sobre la cuestión del impacto neto sería la de ilustrar un posible escenario en el que los resultados de la política hubiesen sucedido igualmente, ya que como se indicó anteriormente en el ámbito de la discapacidad esta posibilidad raramente suele tenerse en cuenta. Así, imaginemos que ante la dotación del programa de ayudas financieras que pone en marcha el Real Decreto, las organizaciones promotoras de los proyectos de empleo con apoyo lo “aprovechan” para financiar los proyectos que ya estaban llevando a cabo, pero la existencia del programa de ayudas no supone en la práctica que se pongan en marcha más proyectos de los que ya se estaban ejecutando¹⁷.

En un escenario de este tipo, la política no estaría realmente funcionando como un incentivo, y el número de contrataciones subvencionadas no serían un resultado imputable a la política, ya que la gran mayoría de ellas se habrían producido igualmente; sin embargo, las organizaciones promotoras de los proyectos sí estarían recibiendo un apoyo financiero adicional, de modo que el equipo de evaluación debería

¹⁷ En la terminología empleada en evaluación, esta situación se denomina “efecto de peso muerto” (deadweight effect), de modo que proceder a la estimación directa de los efectos de peso muerto que se conozcan es otra posible forma de abordar la medición del impacto neto.

investigar a qué están destinando los recursos que antes sufragaban los costes salariales de las y los preparados laborales, y considerar aquello que se esté haciendo con ellos como un impacto (no previsto) de la política.

Respecto a la cuestión del impacto a largo plazo, la propia mecánica del sistema de empleo con apoyo proporciona una forma natural de establecer cuánto tiempo habría que dejar pasar para realizar el correspondiente análisis de los resultados, de modo que si el Real Decreto establece en su artículo 5 que los periodos de apoyo serán, como máximo, de 2 años, transcurrido ese tiempo podría ser un buen momento para efectuar las nuevas mediciones.

En cuanto a los posibles comportamientos estratégicos de los actores participantes en la política que podrían ir manifestándose a lo largo del tiempo, en el ámbito de este ejemplo ello podría ilustrarse mediante la cuestión de si las empresas que contratan a las personas con discapacidad crean y cubren nuevos puestos de trabajo, o bien sustituyen a otros empleados que ya tenían. Así, en la medida en que la incorporación de personas con discapacidad se realice cambiando a unos trabajadores por otros, se estará minando los efectos positivos del impacto a largo plazo de la política¹⁸.

Finalmente, respecto al impacto indirecto o no esperado, en el epígrafe anterior se avanzó que se iba a considerar como tal la cuestión del grado de inserción social y la mejora en la calidad de vida de las personas con discapacidad que participan en la política, ya que el Real Decreto no lo menciona explícitamente como uno de sus objetivos y por lo tanto resultaría algo más adecuado considerarlo como un impacto indirecto. En este sentido, pues, el equipo podría medir dicho impacto mediante la propia metodología que se utiliza desde el tercer sector¹⁹, aplicándola directamente a las personas discapacitadas que hayan participado en los proyectos de empleo con apoyo, si bien en este caso ya se comentó con anterioridad que resultaría también de especial interés compararlo con el obtenido por la principal política alternativa de inserción laboral, que es el empleo protegido en los centros especiales de empleo.

Para terminar, una segunda posibilidad a tener en cuenta desde la perspectiva del impacto indirecto serían los efectos macroeconómicos del gasto público agregado que

¹⁸ De hecho en la terminología empleada en evaluación este tipo de fenómenos se denominan “efectos de sustitución”, y son habituales en aquellas políticas basadas en incentivos financieros que bonifican la contratación de ciertos grupos de personas.

¹⁹ Ver por ejemplo el estudio *Impacto social del Programa ECA Caja Madrid de empleo con apoyo* (INICO, 2010), donde se detallan el tipo de cuestionarios a utilizar, las dimensiones que hay que medir, los indicadores, etc.

implica la pol3tica, ya que en global 3sta puede suponer un desembolso importante que lleve aparejado adem3s la creaci3n de nuevos puestos de trabajo, tanto en el caso de las y los preparadores laborales como en el de las inserciones de las personas con discapacidad. Sin embargo, para llevar a cabo este tipo de an3lisis hay que utilizar metodolog3as espec3ficas, como los llamados *modelos de equilibrio general* o las *tablas input-output*, para las cuales se necesita una formaci3n especializada y son adem3s muy intensivas en tiempo y exigentes en cuanto a la informaci3n que necesitan, de modo que solamente ser3 aconsejable hacerlo cuando se disponga de recursos para contratar a personas expertas en este campo.

La sostenibilidad de la pol3tica

Valorar el criterio de sostenibilidad va a requerir que el equipo reflexione e investigue qu3 cambios profundos y estructurales puede producir la pol3tica en la sociedad, por lo que aqu3 solamente se postular3n algunas posibilidades en ese sentido. Partiendo del propio Real Decreto 870/2007, una primera consideraci3n que el equipo podr3a tener en cuenta es si que exista un conjunto de personas con discapacidad que participan en un proyecto de empleo con apoyo, que han completado el proceso y han estado trabajando durante un cierto periodo de tiempo en una empresa del mercado de trabajo ordinario, sienta las bases para que puedan volver a encontrar futuros empleos con mayor facilidad, lo que implicar3a que la pol3tica ha producido un cambio importante y estructural en su empleabilidad.

Esta posibilidad emerge del hecho de que el Real Decreto no permite que una misma persona que ya particip3 una vez en un proyecto subvencionado vuelva a hacerlo en el futuro, lo que puede interpretarse como que el dise1o de la pol3tica asume que su empleabilidad ya ha sido mejorada permanentemente. El equipo por tanto podr3a investigar esta posibilidad, por ejemplo comprobando en qu3 medida los segundos procesos de adaptaci3n al puesto de trabajo de personas con discapacidad que ya estuvieron trabajando son m3s sencillos y necesitan una menor participaci3n de los y las preparadoras laborales. En este sentido, sin embargo, hay que recordar tambi3n que la metodolog3a de empleo con apoyo supone llevar a cabo una adaptaci3n en las dos direcciones, de la persona con discapacidad al puesto de trabajo pero tambi3n de la empresa y el resto de sus compa1eras y compa1eros, hecho que apunta a que cada proceso de inserci3n es totalmente distinto y por lo tanto va a requerir una dedicaci3n y unos recursos muy similares.

Una segunda opci3n m3s prometedora har3a referencia a los cambios que la pol3tica pueda producir en la percepci3n social que existe sobre la posibilidad de que las

personas con discapacidad intelectual o severa trabajen de forma normalizada en un empleo del mercado de trabajo ordinario. En este caso se trata de un beneficio potencial sobre cuya existencia el equipo seguramente encuentre un amplio consenso, estando la dificultad principal en la cuestión de cómo medirlo y valorarlo. Para ello, se podría encuestar directamente a las direcciones y los departamentos de recursos humanos de las empresas, a los y las compañeras de trabajo de las personas con discapacidad que participan en los proyectos de empleo con apoyo, así como también a sus familias y su entorno más inmediato, para detectar esos cambios en su percepción, y posteriormente extrapolarlo según cuál haya sido la magnitud y el alcance real del conjunto de toda la política.

Respecto a los posibles procesos de capacitación organizativa que la política haya permitido poner en marcha, el primer ámbito que el equipo debería considerar es el de las propias organizaciones promotoras de empleo con apoyo. Así, es posible que el hecho de que la política haya financiado el coste principal de estos proyectos (los costes salariales de las y los preparadores laborales) haya permitido a algunas organizaciones ponerlos en marcha por primera vez, habilitando y poniendo en funcionamiento por sí mismas el resto de elementos que integran la metodología de empleo con apoyo (realización de itinerarios personalizados, formación y capacitación, colocación, etc.). En una situación como ésta, se podría considerar que la política está incentivando la generación de nuevas capacidades organizativas, que tendrán su propio potencial una vez ésta desaparezca.

En segundo lugar, las empresas donde se llevan a cabo las inserciones laborales (especialmente cuando sean grandes) son también candidatas a experimentar transformaciones en su organización, de modo que sus estructuras de personal, así como las personas que trabajen allí, adquieran una mayor capacidad de integrar personas con discapacidad intelectual, que permanecerá una vez termine el apoyo financiero de la política y permitirá a la empresa participar más fácilmente en cualquier otro proyecto de empleo con apoyo.

La perspectiva de género

Cuando se introduce la perspectiva de género en el ámbito de los criterios vistos en este epígrafe se utiliza habitualmente la denominación de “impacto de género”. Sin embargo hay que tener presente que el procedimiento a seguir es el mismo que en otros criterios, el cual se detalló en el epígrafe 3.3 y se fundamenta en la constatación, por un lado, de diferencias por sexo en la medición de variables y la recopilación de

datos, y por el otro en la b3squeda de evidencia sobre los efectos en los procesos y cuestiones de g3nero que se conozcan en la realidad social que afecta la pol3tica.

Por lo tanto, la incorporaci3n de la perspectiva de g3nero cuando se valora el criterio de efectividad se traducir3 primero en que los an3lisis sobre el impacto neto, el impacto a largo plazo y el impacto indirecto o no esperado deber3n desagregarse por sexo, comprobando si las conclusiones son las mismas cuando se estudia separadamente el caso de las mujeres. Si por ejemplo se ha construido un dise1o cuasi-experimental para medir el impacto neto, respecto a la perspectiva de g3nero deber3 analizarse la diferencia sobre lo que les ha sucedido a las mujeres en los grupos de tratamiento y de control, compar3ndolo asimismo con lo que les haya sucedido a los hombres.

En cuanto a los procesos de g3nero subyacentes, el equipo deber3 retomar la lista que se vio en el ep3grafe 4.1 sobre la evaluaci3n del dise1o de la pol3tica, y que correspond3a a aquellos que son m3s relevantes en el 3mbito de la inserci3n socio-laboral de personas con discapacidad. As3, desde la perspectiva del impacto indirecto y cuando se consulte directamente a los actores implicados en los proyectos de empleo con apoyo, se podr3a analizar cu3l ha sido el efecto en cuestiones como la menor autoestima y ambici3n profesional que experimentan las mujeres con discapacidad, o bien el desajuste entre su formaci3n profesional y las demandas del mercado de trabajo, ya que en ambos casos el hecho de haber participado en un proyecto de empleo con apoyo y pasar a tener un empleo normalizado en el mercado de trabajo ordinario pueden generar cambios espec3ficos de sentido positivo.

Respecto al criterio de sostenibilidad, conviene mencionar aqu3 el concepto de *sostenibilidad social* y su relaci3n con las cuestiones de g3nero. Dado que la discriminaci3n y las diferencias de g3nero son situaciones que se juzgan injustas y socialmente no deseables, los procesos o mecanismos que las perpet3an o refuerzan (incluidas las pol3ticas p3blicas cuando sea el caso) se puede considerar que ser3n socialmente insostenibles, ya que se tratar3 de din3micas negativas contra las que se est3 luchando continuamente. Del mismo modo, cuando una pol3tica conlleve avances patentes en t3rminos de g3nero (emerjan 3stos como parte del an3lisis de cualquier criterio de evaluaci3n) se valorar3 como m3s sostenible socialmente, ya que estar3 avanzando en la misma direcci3n en la que la propia sociedad trata de hacerlo.

Finalmente, el criterio de sostenibilidad deber3 considerar tambi3n qu3 posibles capacidades aporta la pol3tica a las mujeres que participan en ella, capacidades que

les permitan a ellas mismas y de forma autónoma superar más fácilmente los procesos de género que existan en su contra. En el ámbito concreto de este ejemplo, una posibilidad en este sentido sería el rol que puede jugar la percepción de un salario, así como del resto de beneficios vinculados a un empleo ordinario (como las vacaciones pagadas), lo que puede jugar un papel muy importante para que ellas mismas contribuyan a romper las dinámicas de sobreprotección familiar y aislamiento social que les afectan.

4.4 La cuestión de la gobernanza: criterios de participación y transparencia

La gobernanza hace referencia a los procesos por los que una organización toma decisiones, logra que sean ejecutadas y finalmente responde de ellas. En el caso de las políticas públicas, esa organización es la Administración Pública (en los distintos niveles en los que puede articularse: estatal, autonómica o local), y el ámbito donde se toman las decisiones sería el de su actividad destinada a lograr cambios o transformaciones sociales en una determinada dirección (a través de la puesta en marcha de estrategias, planes o programas).

Cuando se postula qué características son deseables en los procesos de gobernanza se habla de *principios de buen gobierno*, entre los cuales hay dos sobre los que la práctica evaluativa ha ido mostrando cada vez más interés: los principios de participación y transparencia. Por lo tanto, con el tiempo ello se ha materializado en dos criterios de evaluación específicos, que engloban la preocupación por conocer y valorar cuál es el papel, desde la óptica del buen gobierno de las políticas públicas, de los distintos actores sociales y de la sociedad civil en su conjunto.

El criterio de Participación

El criterio de participación valora en qué medida la política ha sido promovida, diseñada y ejecutada con el suficiente protagonismo de los distintos actores sociales implicados o afectados por la misma, y muy especialmente de las personas destinatarias que sufren el problema o la necesidad sobre la que se pretende actuar. De este modo, una política habrá sido suficientemente participativa cuando se haya asegurado de conocer y entender el punto de vista de todos los actores relevantes, para posteriormente tenerlo en cuenta como una forma de mejorar las actuaciones que se van a llevar a cabo.

En el marco de la evaluación, la participación se puede analizar y valorar a través de diversas dimensiones:

- Comprobando cuántos actores han participado y con qué intensidad o regularidad temporal lo han hecho.
- Comprobando en cuáles de las fases que componen una política se les ha permitido participar: en su justificación, su diseño, su ejecución, o en el seguimiento y difusión de sus resultados.
- Analizando si en cada caso la Administración ha recabado la mejor información que podía aportar cada actor, y qué técnicas o herramientas se han utilizado para articular su participación.
- Comprobando en qué medida se ha tomado en consideración las aportaciones, sugerencias o críticas de los actores, y en caso de que ello no haya sido así, viendo si se les ha ofrecido las correspondientes explicaciones del porqué.
- Cuando sí se haya optado por incorporar la información aportada por los actores, analizando en qué medida ello ha servido para mejorar la política.

Para abordar todas estas cuestiones, el equipo deberá empezar investigando cuáles han sido los mecanismos de participación que ha puesto en marcha la propia política, para tomarlos como punto de partida de su análisis verificando si efectivamente se implementaron y cuáles fueron sus resultados. Posteriormente, retomará el mapa de actores tal y como vimos que se elaboraba en el epígrafe 2.2, para comprobar cuáles son los más relevantes en cada una de las fases o etapas de la política y que por lo tanto ésta debería haber incluido su participación.

En términos generales, las aportaciones de los actores sociales que serán de mayor utilidad a la política son aquellas relacionadas con la identificación de los problemas o necesidades que se deben satisfacer, así como la definición de objetivos ajustados a la realidad social que ellos conocen bien. Sin embargo, no debe ignorarse la posibilidad de que puedan hacer también aportaciones constructivas en otros ámbitos, como el del diseño de las especificaciones más concretas de la política o incluso el de cuáles pueden ser los principales problemas para su ejecución.

En este sentido, y desde la óptica de la promoción de la cultura evaluativa, la participación de los actores sociales puede jugar un papel importante en las actividades

de seguimiento de resultados, ya que las organizaciones que les representan constituyen habitualmente un mecanismo de acceso permanente y privilegiado a las personas que se ven afectadas por las políticas, el cual la Administración Pública debería saber aprovechar con el objetivo de comprender mejor qué efectos producen éstas en sus vidas. Por lo tanto, cuando el equipo valore la participación de los actores en la política, es recomendable que preste especial atención a cómo han podido contribuir éstos a la mejora del seguimiento de sus resultados, y si ello ha sido tenido en cuenta.

Esta última consideración puede ilustrarse retomando el ejemplo de la política activa de empleo basada en cursos de formación ocupacional para personas con discapacidad. Cuando se quiera conocer los resultados de la misma, será útil saber si las personas que terminaron los cursos finalmente acabaron encontrando un trabajo, y en caso afirmativo en qué sector y con qué tipo de contrato. Si se diera el caso de que la propia política hubiese articulado un mecanismo estable de participación de las organizaciones de personas con discapacidad, seguramente resultaría mucho más fácil realizar un seguimiento de las trayectorias laborales de esas personas y utilizar esa información para mejorar la política.

Por último, para evaluar el criterio de participación será asimismo imprescindible que el equipo consulte de alguna u otra forma a los propios actores sociales, para conocer su grado de satisfacción con el nivel de participación que han tenido, evitando circunscribir el análisis a la visión aportada desde la Administración. Por lo tanto, haber construido un buen mapa de actores será clave para asegurar que no se omite a ninguno importante, una cuestión que cobra especial relevancia en el caso de las políticas de discapacidad, ya que mientras por un lado existe una gran heterogeneidad en el colectivo de personas con discapacidad, por el otro desde el propio tercer sector se reconoce que ello no siempre se tiene en cuenta y que es algo sobre lo que hay que insistir. Así, cuando el equipo trabaje con políticas que afectan a personas con distintas discapacidades, debería asegurarse de que contacta con las suficientes organizaciones para que todas ellas resulten correctamente representadas.

En relación con esta última cuestión, es posible que en ocasiones el equipo encuentre indicaciones o evidencia de que la participación de las personas afectadas por la política a través de organizaciones que les representen no ha sido completa, de modo que haya elementos importantes sobre sus percepciones y puntos de vista que no han sido trasladados adecuadamente. Ante este tipo de situaciones, el equipo deberá considerar la posibilidad de encuestar directamente a las personas afectadas por la política, para analizar y valorar en qué medida puede haber un déficit de participación por su parte.

Preguntas e indicadores

Una primera batería de preguntas vinculadas al criterio de participación podrían dirigirse a la cuestión de si se han habilitado suficientes mecanismos para ello en todas las fases de la política:

- ¿En qué medida ha habido participación de todos los actores sociales en las fases de justificación / diseño / ejecución / seguimiento de la política?
- ¿Existe algún actor relevante que no haya participado en alguna fase?

Para responderlas, el equipo podría utilizar una amplia gama de indicadores, desde el número y frecuencia de las reuniones con actores que se hayan hecho, el número y la diversidad de actores que hayan participado en cada una, etc., tratando de valorar si en su conjunto el grado e intensidad de la participación ha estado en consonancia con lo que esperaban los actores, con lo que se había propuesto la propia política y con lo que sea habitual en dicho ámbito de actuación.

Seguidamente se podría preguntar por la “calidad” de dicha participación:

- ¿Las herramientas o técnicas utilizadas para la participación han recogido adecuadamente la perspectiva de los actores?

En este caso, para generar evidencia y construir indicadores, el equipo puede analizar si desde una perspectiva metodológica se han implementado correctamente los mecanismos de participación (encuestas, grupos de trabajo, etc.), revisando por ejemplo si en las conclusiones de los mismos se refleja que hubo un debate coherente y enfocado, del cual surgieron propuestas bien articuladas. Asimismo, en este caso se debería comprobar también cuál es el grado de satisfacción subjetiva de los actores, teniendo en cuenta que al tratarse del caso específico del criterio de participación ello podría considerarse un indicador directo sobre el buen o mal desempeño de la política en este aspecto.

Finalmente, la última cuestión a valorar sería aquella relativa a qué utilidad se le ha dado a las aportaciones de los actores:

- ¿En qué medida se han tenido en consideración las aportaciones de los actores para mejorar la política?

- Cuando no se han tenido en consideración las aportaciones de los actores sociales, ¿se han ofrecido las explicaciones pertinentes?
- En caso afirmativo, ¿las explicaciones aportadas son consecuentes con la realidad del diseño y ejecución de la política? ¿tienen una clara vocación constructiva?

Los indicadores relativos a estas tres preguntas tendrán un carácter cualitativo, y deberán obtenerse comparando cuál ha sido la realidad del diseño y ejecución de la política con aquello que propusieron los actores, a la vez que contactando con las personas de la Administración Pública que gestionaron los procesos de participación para verificar el uso que se les dio a las conclusiones y las razones esgrimidas al respecto.

El criterio de Transparencia

También relacionado con el buen gobierno, el criterio de transparencia se concentra en cambio en analizar en qué medida todas las decisiones y acciones relativas a la política son públicas y de libre acceso, tanto para los actores implicados como especialmente para el conjunto de la ciudadanía. La publicidad debe además extenderse a todas y cada una de las etapas de la política: el análisis de la realidad social y su justificación, la elección de los objetivos, el diseño, su ejecución y, lógicamente, sus resultados y su evaluación (cuando la haya).

En la gran mayoría de los casos, los propios actores serán de hecho uno de los mejores medios para promover la publicidad y la adecuada difusión de la información relativa a la política, siendo éste el punto donde se entrecruzan ambos criterios: asegurar una correcta participación de los actores en la política será a su vez una de las formas más eficaces de garantizar la suficiente transparencia de la misma.

En el marco de las políticas públicas la transparencia se configura como un mecanismo esencial para la defensa y reivindicación del valor de lo público. La gestión de fondos públicos, no solo por parte de las administraciones sino por todos aquellos actores que reciben u operan con financiación de este tipo, conlleva una importante responsabilidad en relación con el uso que se les da y respecto a las actuaciones que se emprendan. Asimismo, vinculada al concepto de transparencia se encuentra la idea de la rendición de cuentas (*accountability*) que, como hemos visto, es una de las funciones esenciales de la evaluación, de modo que la visión tradicional de este concepto como limitado al control electoral de los gobernantes ha dado paso a una concepción

más compleja y multidimensional, donde los procesos de evaluación ocupan un lugar central como aliados en la aplicación de este principio democrático.

Una primera dimensión para valorar la transparencia de la política será, pues, la relativa a qué mecanismos y estrategias se han implementado para hacerla efectiva. Así, mientras una actividad tradicionalmente vinculada con el ejercicio de la transparencia en el sector público ha venido siendo la publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de las acciones de programación, contratación, etc. (vinculando la transparencia con las nociones de concurrencia competitiva o de igualdad de oportunidades a la hora de obtener financiación pública), con el tiempo han ido apareciendo otras posibilidades de mayor alcance, como la realización de ruedas de prensa para presentar el cumplimiento de los objetivos de los planes estratégicos, la publicación de boletines periódicos que dan cuenta del desarrollo de actividades y del logro de resultados, e incluso la realización de seminarios y talleres sectoriales específicamente destinados a los actores sociales.

En este sentido, un aspecto de especial trascendencia en el caso de las actuaciones públicas de mayor alcance (como las estrategias o los planes que se extienden durante varios años) es la cuestión de en qué medida éstas han sido verdaderamente desplegadas y hasta dónde se ha informado sobre su auténtico grado de implementación, especialmente al conjunto de la ciudadanía. Para abordar esta cuestión, será muy útil al equipo de evaluación el hecho de que esas actuaciones lleven aparejados sistemas de seguimiento o evaluación continua (de los que se hablará con mayor detalle en el próximo capítulo), ya que permitirán contrastar de una forma rápida el hecho de si al menos esa información está disponible para el público en general.

La segunda dimensión que debe valorarse como parte del criterio de transparencia será, una vez estudiados los mecanismos de difusión que se han puesto en marcha, en qué medida éstos han sido efectivos:

- Comprobando si los actores sociales y la ciudadanía en general son conocedores de los distintos aspectos que conforman la política.
- Estudiando si la información que se ha hecho llegar permite realmente comprender el funcionamiento de la política, así como las razones de que ésta haya obtenido mejores o peores resultados.

En el caso de los actores sociales, el equipo puede contactarles directamente para verificar, por un lado, de cuánta información disponen, y por el otro si ellos son a su

vez transparentes, para valorar en qué medida constituyen por sí mismos otro de los mecanismos de difusión de la política. Para el caso de la ciudadanía en general, en cambio, habitualmente será necesario encontrar fórmulas que no requieran una consulta directa, ya que ésta resultaría muy costosa. De este modo, una primera posibilidad consiste en que los miembros del equipo comprueben por sí mismos a qué información tienen acceso en calidad de meros ciudadanos, si bien hay que tener en cuenta que ello asume implícitamente una “voluntad de informarse” que en realidad no puede generalizarse.

Como alternativa, en ocasiones se podrán utilizar herramientas que ya están en poder de la Administración, como las encuestas que llevan a cabo determinadas instituciones de investigación como el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Este organismo realiza encuestas trimestrales (barómetros) que pulsan la opinión general de la población española sobre determinados temas fijos, pero que también se acompañan de análisis específicos sobre cuestiones cambiantes que se consideren de interés en el momento en el que se elabora cada encuesta, además de las investigaciones monográficas sobre determinados temas de interés. Así, cuando existan encuestas de este tipo con preguntas sobre la política que está siendo evaluada, es posible que el equipo pueda utilizar sus resultados para valorar en qué medida la ciudadanía está informada al respecto.

Preguntas e indicadores

Respecto a los posibles mecanismos que haya desplegado la propia Administración para dar a conocer la política, el equipo podría preguntarse:

- ¿En qué medida se han llevado a cabo acciones de difusión sobre los diferentes aspectos de la política?
- ¿Ha existido un plan de comunicación asociado a la duración de la política y se ha implementado adecuadamente?

Los correspondientes indicadores para la primera pregunta podrían ser el número de acciones llevadas a cabo, así como la audiencia estimada a la que pueden haber llegado, junto con el contenido de las mismas, analizando cuanta información se ha aportado sobre la justificación de la política, su ejecución, sus resultados, etc. Mientras que en el caso de la segunda, se está asumiendo que la mera existencia e implementación de un plan de comunicación es ya un indicador positivo sobre la voluntad de transparencia.

Seguidamente, se puede valorar también la utilidad de los sistemas de seguimiento de la propia política como fuentes públicas de información, de modo que asumiendo previamente que éstos tengan contenido las preguntas podrían ser:

- ¿Se han constituido órganos de seguimiento en los que se ha dado cabida a diferentes actores?
- ¿Los informes de seguimiento u otros documentos de difusión de resultados presentan un balance equilibrado sobre las fortalezas y debilidades de la política?

En ambas preguntas una respuesta afirmativa sería un indicador positivo respecto a la transparencia, ya que implicaría que la información proporcionada por el sistema de seguimiento está siendo realmente utilizada para dar a conocer todos los aspectos importantes de la política.

Por otro lado, para valorar el conocimiento que los actores han adquirido y su papel como transmisores de información tendríamos por ejemplo las siguientes preguntas:

- ¿Conocen los principales actores implicados en la política tanto sus objetivos como sus resultados (previstos y obtenidos)?
- ¿En qué medida difunden los actores sociales la información que tienen sobre la política?

En el caso de la primera pregunta, se ha optado por una formulación muy específica para ilustrar cómo se puede profundizar en el análisis de la transparencia cuando se aborda a los actores sociales. En cambio, la segunda es más genérica, de modo que el equipo pueda aportar diversos indicadores relacionados con el número de acciones de difusión que llevan a cabo los propios actores, el contenido de las mismas, etc.

Finalmente, respecto a la información que llega a la ciudadanía en general y cómo ésta la procesa para lograr un buen entendimiento de la política, se podría preguntar:

- ¿Con qué facilidad se puede acceder a la información sobre la política que en principio está disponible al público en general?
- ¿En qué medida la información pública sobre la política ha aparecido en los medios de comunicación?

- ¿En qué medida se ajusta a la realidad la percepción ciudadana sobre las fortalezas y debilidades de la política?

Las dos primeras preguntas están formuladas de tal manera que el equipo pueda aportar fácilmente indicadores al respecto, llevando a cabo él mismo una búsqueda de este tipo de información y valorando las dificultades que encuentre. Para la última, en cambio, será necesario tener acceso a algún tipo de encuesta, estudio o trabajo de investigación que haya abordado esa cuestión en particular.

Tareas para el equipo – Criterios de participación y transparencia

- ✓ Investigar qué mecanismos de participación estaban originalmente previstos por la política, y comprobar si se implementaron.
- ✓ Analizar las herramientas y técnicas de participación utilizadas, así como la calidad de los resultados obtenidos con ellas y el grado de satisfacción de los actores sociales.
- ✓ Verificar en qué medida se han tenido en cuenta las aportaciones de los actores para mejorar la política.
- ✓ Comprobar si cuando no se han tenido en cuenta las aportaciones de los actores, ello se ha justificado adecuadamente.
- ✓ Investigar qué acciones informativas se han llevado a cabo, valorando su contenido y su potencial en términos comunicativos.
- ✓ Analizar específicamente la utilidad de la información producida mediante el sistema de seguimiento de la propia política.
- ✓ Verificar en qué medida los actores sociales han recibido suficiente información, profundizando en el grado de conocimiento que hayan obtenido.
- ✓ Comprobar el papel de los actores sociales desde la óptica de la transparencia y como difusores de información sobre la política.
- ✓ Estudiar en qué medida la ciudadanía en general ha sido informada sobre la política, y si ha adquirido una percepción adecuada y equilibrada sobre la misma.

EJEMPLO PRÁCTICO

Como ya se ha comentado anteriormente, el Real Decreto 870/2007 pone en marcha un programa de ayudas estatales cuya gestión, sin embargo, está en manos de las comunidades autónomas, de modo que son éstas las que deciden cada año si emiten una orden al respecto y se dota de presupuesto al programa. Por lo tanto, desde la perspectiva de la gobernanza el equipo de evaluación deberá tener en cuenta primero a la Administración central, pero posteriormente, y en función de los recursos de que disponga, también a las administraciones autonómicas que más activas hayan sido desarrollando el Real Decreto.

En todo caso, a lo largo de este apartado esta distinción no se hará explícita en todos y cada uno de los razonamientos, sino que cuando se haga referencias genéricas a la Administración se entenderá que se trata tanto de la central como de las autonómicas.

La participación en la política

El punto de partida para analizar los mecanismos de participación que se habilitaron en la confección del Real Decreto podría ser la información al respecto que el equipo obtuvo en sus entrevistas de orientación, donde se le indicó que el CERMI coordinó la participación de los diversos actores sociales. De este modo, se debería contactar en primer lugar con el CERMI, para profundizar sobre cuál fue el formato exacto de trabajo, la regularidad e intensidad de las reuniones, los actores específicos que estuvieron presentes, etc. En la medida de lo posible, el equipo deberá igualmente tratar de rescatar cuáles fueron las conclusiones de dicho proceso, y específicamente las aportaciones de cada uno de los actores así como los puntos del debate en los que hubo mayor discrepancia.

Seguidamente se debería comprobar en qué medida se implicó y escuchó a todos los posibles actores, recordando que además de las personas con discapacidad y las organizaciones del tercer sector, esta política otorga un papel importante también a las empresas y a los centros especiales de empleo; además, en el caso de que el equipo encontrase alguna duda al respecto, podría ser necesario comprobar en qué medida se tuvo en cuenta el punto de vista del colectivo profesional de preparadores y preparadoras laborales. Por último, una vez identificados, se podría contactar tanto con los actores que participaron como con los que no, para conocer en el caso de los primeros su grado de satisfacción con el proceso de participación, y en el de los segundos cuáles hubiesen sido sus propuestas o sugerencias.

Una segunda fuente de información sobre los mecanismos de participación la encontramos en la documentación institucional de la propia política. Así, en el preámbulo del Real Decreto se declara que:

“La Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, en la reunión celebrada el 28 de marzo ha sido informada de este real decreto. Asimismo han sido consultadas las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y las Comunidades Autónomas.

De igual modo, este real decreto ha sido objeto de consulta y ha recibido el dictamen favorable del Pleno del Consejo Nacional de la Discapacidad celebrado el día 1 de diciembre de 2006.”

Por lo tanto, el equipo debería contactar también con esas entidades y comprobar como mínimo cuáles fueron los procedimientos utilizados, qué aportaciones se hicieron y en qué medida se tuvieron en cuenta. Respecto al Plan Nacional de Acción para las Personas con Discapacidad 2003-2007 y la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012, en las dos encontramos mencionados los actores y los mecanismos de participación que se habilitaron (páginas 16 y 75 respectivamente), aunque de forma muy general. En todo caso, en el marco del conjunto de todas las actuaciones de cada uno de estos documentos el empleo con apoyo tiene un peso muy reducido, de modo que verificar el funcionamiento de sus procesos de participación podría ser considerado por el equipo como una cuestión secundaria y menos importante.

Respecto a cuáles fueron las consecuencias prácticas de la participación de los actores sociales, en primer lugar debería preguntárseles directamente a ellos, para conocer cuáles de sus aportaciones se utilizaron para mejorar la redacción del Real Decreto, pero sobre todo cuáles fueron descartadas y porqué. Asimismo, en la medida en que tenga acceso a ello, el equipo de evaluación debería contrastar también esa información con la propia Administración, intentando profundizar en el análisis de la argumentación que se ofrezca para justificar lo que se descartó.

La segunda cuestión a tener presente desde la perspectiva del criterio de participación es qué ocurrió en este ámbito una vez se puso en marcha la política, especialmente cuando empezaron a constatar sus resultados y sus posibles carencias. En este sentido, un primer elemento importante que el equipo debería detectar es que en la Estrategia 2008-2012 la medida específicamente destinada al empleo con apoyo

(p3g. 90) consiste en la “difusi3n y evaluaci3n del Programa de Empleo con Apoyo, dirigido a la contrataci3n de personas con discapacidad con especiales dificultades de inserci3n laboral en el mercado ordinario de trabajo, regulado en el Real Decreto 870/2007”. Dichos procesos de difusi3n y evaluaci3n serían una magnífica oportunidad para articular de nuevo la participaci3n de los actores sociales, con una clara l3gica de mejora de la polítca partiendo de la constataci3n de sus resultados; ahora bien, cuando el equipo investigue esta cuesti3n, descubrirá que no existe evidencia de que en la pr3ctica se hayan llevado a cabo ninguna de las dos cosas, de modo que este hecho puede considerarse como un indicador negativo en relaci3n con el criterio de participaci3n.

Por otro lado, desde el punto de vista de la participaci3n, resulta clave la actuaci3n de las comunidades aut3nomas que han emitido 3rdenes vinculadas al Real Decreto, ya que la propia configuraci3n de las 3rdenes es un primer elemento donde se podría haber incorporado en menor o mayor medida los puntos de vista de los actores sociales. De este modo, si el equipo ha podido destinar recursos a profundizar en el estudio de la polítca a nivel auton3mico deber3 reconsiderar en ese 3mbito todas las cuestiones vistas hasta ahora, teniendo en cuenta adem3s que cada anualidad (y cada orden) son de hecho nuevas oportunidades para incorporar el aprendizaje acumulado hasta el momento y las mejoras propuestas por parte de los distintos actores.

Finalmente, el equipo podría investigar qu3 otras formas de participaci3n se han puesto en marcha m3s all3 de las vinculadas a los cauces m3s institucionalizados, aunque éstas puedan tener un impacto menor. Así, en el caso de la polítca de empleo con apoyo el 2 de febrero de 2013 se llev3 a cabo una jornada organizada por el CERMI y destinada a la necesidad de renovar el marco normativo estatal, y durante la cual se aportaron iniciativas para la mejora del Real Decreto 870/2007²⁰. Como fruto de la misma el CERMI public3 unas conclusiones²¹, que podrían servir de hecho como base para articular la futura participaci3n del tercer sector en las acciones de mejora de la polítca.

La transparencia de la polítca

Para valorar el criterio de transparencia el equipo podría empezar su an3lisis comprobando en qu3 medida se dio a conocer en su momento la existencia del Real De-

²⁰ <http://www.empleoconapoyo.org/aese/article129.html>

²¹ Puede descargarse buscando la cadena “conclusiones empleo con apoyo” en el buscador de la p3gina web del CERMI: <http://www.cermi.es/es-ES/Paginas/Buscar.aspx>

creto, incluyendo además el papel que jugaron los propios actores sociales como agentes facilitadores de la transparencia. Así por ejemplo, en su momento el CERMI emitió una nota explicativa al respecto²², donde se recogen los antecedentes y principales características de la nueva regulación, y además se incluye la primera y única referencia que habrá encontrado el equipo de evaluación sobre cuáles eran en ese momento los resultados previstos: “El programa de fomento de empleo regulado en esta norma beneficiará, según estimaciones del Servicio Público de Empleo Estatal, a unos dos mil trabajadores con discapacidad al año, y el gasto para subvencionar los costes laborales y de Seguridad Social será de 7.540.000 euros anuales”. En términos de la valoración del criterio, pues, ello puede considerarse como un indicador negativo relativo al desempeño de la Administración Pública, ya que dichas estimaciones no fueron referenciadas en ningún otro documento de naturaleza institucional.

Esta percepción se refuerza cuando el equipo profundiza en el análisis de la transparencia una vez la política estuvo en marcha y empezó a producir resultados. De este modo, mientras resulta sencillo encontrar evidencia de cómo los diversos actores sociales han contribuido a su promoción y difusión (tanto en el caso de las organizaciones de personas con discapacidad²³, como por ejemplo en el de los centros especiales de empleo²⁴), ellos mismos señalan el importante déficit de datos e información institucional que existe respecto a los resultados:

“Actualmente en nuestro país, no existe ningún dato o estadística oficial por parte del Servicio Público de Empleo (SEPE), donde se recojan las cifras de las contrataciones realizadas en empresas ordinarias que llevan asociadas el apoyo de un preparador laboral, tanto al trabajador como a la empresa.

Únicamente existen datos sobre los contratos que han sido presentados en las convocatorias autonómicas a cargo del Real Decreto 870/2007 (...)” (AESE, 2013, p. 2).

Respecto al conocimiento y acceso que puede tener la ciudadanía en general, el equipo podría analizar en qué medida la difusión hecha por los propios actores sociales

²² Puede verificarse su publicación accediendo a la sección de “Novedades e información de interés – Histórico” de la página web del CERMI. Aunque para obtener una versión de la nota descargable puede visitarse: <http://aetapi.org/normativa-y-legislacion>

²³ Puede verse un ejemplo buscando la cadena “panorámica empleo con apoyo” en el buscador de la página web de Canal Down21: <http://www.down21.org>

²⁴ Puede verse un ejemplo buscando en la sección de “Noticias”, con fecha de 14 de febrero de 2013, en la página web de FSC-INSERTA: <http://www.fsc-inserta.es>

refleja una imagen fiel sobre la pol3tica y ajustada a aquello que se ha ido constatando mediante la evaluaci3n. Asimismo, deber1 verificar si los actores m1s activos en el estudio y la promoci3n de los proyectos de empleo con apoyo pueden indicar alguna fuente de evidencia sobre la percepci3n ciudadana.

Por 3ltimo, se puede comprobar directamente cu1l es la difusi3n que ha hecho la Administraci3n P3blica sobre la pol3tica y si la ha dado a conocer adecuadamente entre la ciudadan3a. As3, en el caso de la Administraci3n central se puede verificar c3mo en la p1gina web del Servicio P3blico de Empleo (SEPE)²⁵ la informaci3n relativa a la pol3tica es f1cil de acceder y ocupa una posici3n de suficiente relevancia, si bien el contenido de la misma se limita a la reproducci3n del propio Real Decreto. En el caso de las comunidades aut3nomas, si por ejemplo se repite el an1lisis en la p1gina web de la Comunidad de Madrid (donde en 2012 s3 se emiti3 una orden vinculada al Real Decreto), se comprobar1 que la informaci3n sobre este programa de ayudas es bastante m1s complicada de encontrar y por lo tanto tiene menor visibilidad; por el contrario, en el caso de esta comunidad aut3noma cuando se public3 el correspondiente orden se puso tambi3n a disposici3n de la ciudadan3a un manual de procedimientos para proyectos de empleo con apoyo²⁶, lo que podr3a ser considerado como un indicador positivo en t3rminos de transparencia.

La perspectiva de g3nero

La incorporaci3n transversal de la perspectiva de g3nero en el criterio de participaci3n deber1 llevarse a cabo retomando el an1lisis que el equipo haya hecho sobre los mecanismos que se articularon, la calidad del proceso participativo y la repercusi3n que tuvieron las aportaciones de los actores, para en base a ello comprobar primero si las necesidades y prioridades de las mujeres, as3 como las cuestiones relacionadas con la doble discriminaci3n, estuvieron adecuadamente recogidas y jugaron un papel en igualdad de condiciones con el resto de elementos que se abordaron; adem1s, deber1 verificarse tambi3n cu1l fue la presencia de las mujeres en los propios procesos de participaci3n y si 3sta fue equilibrada, contemplado la posibilidad de que las personas que hayan representado a las distintas organizaciones en la pr1ctica no hayan transmitido adecuadamente las consideraciones de g3nero.

²⁵ Puede comprobarse accediendo a la pestaña de “Empleo y formaci3n” en la p1gina web del SEPE: <http://www.sepe.es>

²⁶ Puede comprobarse buscando la cadena “manual empleo con apoyo” en el buscador de la p1gina web de la Comunidad de Madrid: <http://www.madrid.org>

El equipo, por tanto, podría retomar la descripción de las cuestiones de género presentes en el ámbito de la discapacidad y el empleo que ya se vio en el correspondiente apartado del epígrafe 4.1, y analizar en qué medida estuvieron presentes en todos los procesos participativos, tanto en aquellos que dieron origen a la política como en los que eventualmente se hayan podido producir con posterioridad y en base a los resultados de la misma. En este sentido, se debería prestar especial atención a aquellas “alertas” que se formulen respecto al posible impacto de la política en las mujeres con discapacidad, para comprobar si han sido realmente tenidas en consideración.

Respecto al criterio de transparencia, el análisis girará en torno a los contenidos que se han comunicado para dar a conocer la política (tanto por parte de los actores sociales como de la Administración Pública), para estudiar en qué medida se refleja la situación específica de la mujer con discapacidad. Así, es importante tener presente que no es suficiente con que se proporcione la información desagregada por sexo ni que se mencionen las cuestiones o problemáticas de género que ya son conocidas, sino que la transparencia en este ámbito exigirá también que se explicita cuál se considera que ha sido el papel de la política en ese sentido, y si ésta puede haber contribuido positivamente de alguna forma, de modo que la omisión de estas consideraciones podrá considerarse como un indicador negativo para este criterio.

5. OBTENER Y ANALIZAR LA INFORMACIÓN

5.1 Encontrar, producir y utilizar evidencia

Si en los capítulos anteriores hemos visto en detalle todo lo relativo a cómo llevar a cabo el diseño de una evaluación (que, recordemos, se materializaba en una matriz de evaluación compuesta de criterios, preguntas e indicadores), a lo largo del capítulo⁵ abordaremos el otro gran pilar de todo proceso evaluativo: la búsqueda o producción de información, así como la forma en que ésta debe ser utilizada por el equipo en el marco de la propia evaluación.

A medida que la cultura evaluativa fue, poco a poco, avanzando, la propia actividad evaluadora también fue definiéndose, de modo que desde hace ya algún tiempo existe un amplio consenso en que la evaluación de políticas públicas no es lo mismo que la investigación o el mero análisis crítico (Bustelo, 1999), ya que se trata más bien de una actividad multidimensional que presenta varias características distintivas (enumeradas en el epígrafe 1.2), que permiten considerarla como una disciplina en sí misma.

Cuando se trata de evaluación de políticas públicas esta distinción no está todavía bien asentada, produciéndose muchas veces un solapamiento entre la evaluación propiamente dicha y la investigación social (habitualmente llevada a cabo por instituciones como las universidades). Debido a ello, también en el ámbito de la discapacidad existen estudios cuyos títulos hacen mención a la “evaluación” de alguna política pero que, sin embargo, se trata de análisis o investigaciones que no son evaluaciones tal y como se entienden y describen en este manual. Con todo, la excepción que aquí resulta de mayor interés son las evaluaciones vinculadas a los programas financiados por la Comisión Europea donde, salvando las distintas peculiaridades de cada fondo y periodo de programación, sí se pueden reconocer con facilidad la mayoría de elementos de una evaluación al uso.

En todo caso, eso no significa que durante una evaluación no sea necesario llevar a cabo una tarea de investigación y análisis de la información; por el contrario esas etapas son *imprescindibles* como parte de todo proceso evaluativo. Ahora bien, también es cierto que la evaluación se preocupa de estas cuestiones de una forma instrumental, relativizando el esfuerzo de investigación y focalizándolo en unos pocos elementos para, como veremos en el último capítulo, concentrar el grueso del trabajo en la generación de conclusiones y recomendaciones perfectamente articuladas. Con todo, la lectora o lector debe tener presente que si bien evaluar no es solamente recopilar y analizar información, para evaluar sí que es necesario saber realizar esas dos tareas adecuadamente.

La noción de evidencia y la función de los indicadores

El interés por incorporar la noción de evidencia surge a medida que el debate en torno a las políticas públicas ha ido tratando de racionalizarse, en un esfuerzo por distinguir las consideraciones de naturaleza ideológica o especulativa de aquello “que realmente ocurre” cuando se lleva a cabo una determinada intervención pública. Por lo tanto, el concepto de evidencia no es más que una forma de introducir la necesidad de utilizar *información objetiva* en las valoraciones que se hagan sobre las políticas públicas, de modo que se cree un conjunto de información que no se cuestione porque todas y todos estamos de acuerdo en que es cierta, para posteriormente y en base a ella poder articular el verdadero debate político. Así, la generación de evidencia deberá permitir que desde una determinada posición política se argumente “cómo deberían ser las cosas” (algo totalmente legítimo), pero siempre en base a “lo que sabemos sobre cómo son”²⁷.

En el ámbito específico de la evaluación de políticas públicas, la evidencia (es decir, la información objetivo que obtiene el equipo sobre los distintos aspectos de la política evaluada) se materializa a través de los indicadores, que como se vio en el epígrafe 1.3 pueden diferenciarse principalmente entre cuantitativos (cuando se trata de información que puede expresarse como una cifra o magnitud numérica) y cualitativos (cuando consisten en otro tipo de información de naturaleza más descriptiva). Ahora bien, debemos recordar que lo que se persigue con los indicadores es responder las preguntas de evaluación, lo que implica que no siempre servirá cualquier tipo de dato

²⁷ Para profundizar en la discusión sobre una acción pública basada en la evidencia, véase Fontcuberta y Pinilla (2010).

o evidencia que tenga alguna relación con el criterio que se esté valorando, sino que el equipo deberá asegurarse de que la información del indicador contribuye realmente a responder la pregunta. Para ello, una buena práctica es que cada vez que el equipo proponga u obtenga un indicador, piense si los distintos posibles valores del mismo implicarían claramente distintas respuestas para la pregunta.

Esta distinción entre información o datos que pueden resultar de interés general en contraposición con aquellos que realmente permiten responder las preguntas de evaluación cobra especial relevancia en el caso de las políticas públicas, ya que existe una fuerte inclinación a exigir que las evaluaciones cumplan una función fiscalizadora para “saber qué se ha hecho con el presupuesto”, que si bien puede ser muy comprensible es en realidad tarea de los procesos de auditoría y no siempre resultará prioritaria para una evaluación. La actividad evaluadora puede sin duda contribuir a la rendición de cuentas y aportar transparencia a las políticas públicas, pero debe recordarse que el principal mecanismo para lograrlo ha de ser la valoración de los criterios mediante las preguntas de evaluación.

En el mismo sentido, hay que tener presente que la función última de las preguntas de evaluación es a su vez *medir* determinados aspectos de la política, y la forma más directa y habitual de medir es mediante algún tipo de *comparación*. Por lo tanto, siempre que sea posible el equipo deberá intentar utilizar indicadores que permitan comparar información, ya sea directamente (de modo que el indicador mismo sea una magnitud compuesta que pone en relación dos valores), o bien comparando el indicador con algún otro tipo de evidencia.

En general los indicadores cuantitativos son los que mejor se adaptan a este tipo de consideraciones, de modo que en evaluación suelen ser los más utilizados y en muchos casos la expresión “indicador” hace referencia exclusivamente a datos cuantificables. Pero ello no implica que cuando el equipo encuentre evidencia que no lo sea no pueda utilizarla como un indicador cualitativo, sino que simplemente deberá asegurarse de que esa información realmente le ayude a medir un determinado criterio respondiendo a alguna de sus preguntas. Así, para ilustrar todas estas cuestiones podemos considerar el siguiente ejemplo:

- En el capítulo 4 y para el criterio de pertinencia se propuso la pregunta “¿En qué medida existen el problema, necesidad o situación social que quiere abordar la política?”, cuya respuesta debería ayudar al equipo a medir el grado en que la política está justificada.

Supongamos que el problema abordado por la política evaluada hace referencia a la discriminación laboral de las personas con discapacidad, la cual se afirma que es un problema generalizado y patente. ¿Qué tipo de evidencia serviría como un buen indicador para responder esa pregunta? Podríamos dirigirnos primero, por ejemplo, al Consejo Nacional de la Discapacidad, el cual vemos que dispone de una Oficina de Atención a la Discapacidad²⁸ que realiza informes anuales sobre, entre otras cosas, las quejas que se le han hecho llegar por trato discriminatorio; de este modo, el equipo podría encontrar el dato exacto sobre en cuantos casos de discriminación laboral se han presentado quejas en un determinado año.

Ahora bien, ese dato es sin duda objetivo pero, por sí mismo, ¿contribuye a responder a la pregunta? Si se nos dice que el número de casos ha sido, pongamos, de 10.000, ¿son muchos o pocos? ¿Sabemos ahora *en qué medida* existe el problema? La verdad es que si no comparamos esa cifra con nada, su capacidad para responder la pregunta es muy poca; podemos comprobarlo pensando en la posibilidad de que si en lugar de 10.000 casos fuesen 1.000, ¿tendríamos claro si la respuesta a la pregunta debe cambiar? ¿Si antes hubiese sido “mucho”, ahora es evidente que será “poco”? No podemos estar seguros. En cambio, si utilizásemos, por ejemplo, la relación entre esa cifra y la del número total de contratos de personas con discapacidad que se realizan cada año, obtendríamos un indicador mucho más informativo: si el número total de contratos hubiese sido de 20.000, la respuesta a la pregunta cambiaría claramente con el nuevo indicador, ya que ante 10.000 quejas estaríamos hablando de un 50% de casos de discriminación (en función de las quejas presentadas), mientras que con 1.000 quejas sería solamente de un 5%. Y si, finalmente, ese indicador compuesto lo comparásemos a su vez con lo que ocurre en otros países similares al nuestro, estaríamos ante un conjunto de evidencia mucho más útil para responder a la pregunta de evaluación.

El equipo también podría encontrar, asimismo, evidencia cualitativa de distinta naturaleza. Así, podría existir un dictamen por parte de una institución de referencia donde participasen los actores sociales (como el Consejo Económico y Social, por ejemplo), que afirmase la gravedad del problema de la discriminación laboral de las personas con discapacidad como algo que es imprescindible abordar cuanto antes. Independientemente de que dicho dictamen estuviese mejor o peor fundamentado, el que se hubiese emitido es sin duda un hecho objetivo, que el equipo podría utilizar como un indicador más para responder a la pregunta (aunque no se trate de un dato cuantificable).

²⁸ www.oadis.msssi.gob.es

Cuando un equipo de evaluación empiece la labor de buscar o diseñar los indicadores que va a utilizar en las distintas preguntas de evaluación, generalmente no le resultará difícil encontrar propuestas específicas relacionadas con el ámbito de la política en cuestión, de modo que bajo la denominación de “indicadores” podrá hallar recopilaciones de datos de distinta naturaleza, muchas veces vinculados a estadísticas y fuentes de información institucionales o bien propuestos desde el tercer sector²⁹. Sin embargo, en base a lo que se ha expuesto en este epígrafe el equipo deberá ser consciente de que ese tipo de información solamente cumplirá la función de indicador para la evaluación si contribuye a responder claramente alguna de sus preguntas.

Por otro lado, existen también una serie de características que se considera que es deseable que tenga cualquier buen indicador (sea del ámbito que sea), por lo que ello puede ser otra forma de verificar si una evidencia en concreto puede ser un indicador adecuado para medir un determinado criterio de evaluación. Así, algunas de las principales características de un buen indicador serían:

- *Objetividad*. Utiliza información contrastable por cualquier persona, y su valor no depende de la persona que lo recopila.

- *Precisión*. Captura de la mejor forma posible el fenómeno en el que se está interesado, incluyendo toda la información relevante sobre el mismo.

- *Especificidad*. No incorpora información sobre otros fenómenos que no son el de interés.

- *Sensibilidad*. Cuando hay cambios en el fenómeno de interés, el indicador cambia en la misma medida.

- *Consistencia*. Cuando no hay cambios en el fenómeno de interés, el indicador no debería cambiar.

- *Claridad*. El indicador debe ser tan sencillo de expresar y entender como sea posible.

- *Disponibilidad*. Debe existir alguna forma de conseguir la información necesaria para generar el indicador.

²⁹ A título meramente ilustrativo, véase por ejemplo Cabrero (2007), Cristóbal *et al.* (2002) o Verdugo *et al.* (2013).

- *Fiabilidad*. No deberían existir situaciones en las que el indicador pueda tener errores o estar mal calculado.

Aunque idealmente todos los indicadores deberían satisfacer estas condiciones de la mejor forma posible, en la práctica cuando se trata de la evaluación de políticas públicas seguramente la cuestión de la precisión sea menos importante, mientras que en cambio la objetividad juega un papel central, de modo que la prioridad del equipo de evaluación debería ser utilizar información y evidencia que sea ampliamente aceptada y esté lo menos discutida posible. La razón es que, como vimos al principio del epígrafe, la evaluación tiene un gran potencial para mejorar la calidad del debate público, contribuyendo a diferenciar lo que sucede en la realidad de lo que es el discurso político; para ello es imprescindible que la evidencia utilizada sea ampliamente aceptada por la máxima cantidad de actores posibles, de modo que se pueda convertir en un terreno común a partir del cual iniciar posteriormente la discusión política.

Finalmente, conviene añadir una última consideración sobre *para qué no debe utilizarse la evidencia* en evaluación. Si el principal propósito de la evaluación hemos visto que es el de medir, su objetivo en cambio no debe ser el de tratar de “demostrar” cuáles son las causas de los fenómenos observados. Es decir, no se debe utilizar directamente la evidencia para intentar explicar, por ejemplo, por qué los resultados alcanzados por la política evaluada son los que son, ya que la determinación de las causas de un fenómeno social cualquiera es una tarea compleja metodológicamente, más propia del ámbito de la investigación y que difícilmente se puede acometer en el marco de una única evaluación.

¿Encontrar o producir evidencia?

El proceso de establecer un determinado indicador para una pregunta puede abordarse, en la práctica, de dos formas distintas. Por un lado, el equipo puede diseñar el indicador que mejor se ajuste a la pregunta en el mismo momento en el que esté construyendo la matriz de evaluación, de modo que posteriormente deberá iniciar su trabajo de investigación con el objeto de generar la información relativa a ese indicador. O bien las cosas pueden suceder a la inversa: durante la fase de investigación aparece algún tipo de información relevante, que se considera que puede ser un buen indicador para alguna pregunta o criterio de evaluación.

Cuando en el epígrafe 3.1 se explicó cómo se construye la matriz de evaluación, se asumió la primera de estas posibilidades, por ser la que permite entender mejor el funcionamiento de la matriz. Pero en la práctica, lo más habitual durante las evalua-

ciones es que ocurra lo segundo, de modo que es a través de las actividades que lleva acabo el equipo para orientarse, familiarizarse con la política o investigar algún aspecto concreto cuando surge evidencia que puede contribuir a medir su pertinencia, coherencia, eficacia, etc.

En cualquier caso, para aquellos indicadores que se hayan establecido desde el principio de la evaluación el equipo deberá, como veremos en los próximos epígrafes de este capítulo, acudir a la correspondiente fuente de información y utilizar la técnica de análisis adecuada para calcularlos. En cambio cuando se dé la situación inversa, y el equipo descubra nueva evidencia (susceptible de ser un buen indicador) como parte de la investigación que estaba llevando a cabo por otra cuestión, entonces deberá volver a la matriz de evaluación y considerar si es necesario incluir un nuevo indicador, pregunta o incluso criterio. Por lo tanto no es imprescindible que todos los componentes de la matriz se establezcan cuando ésta se diseña (especialmente los indicadores), sino que a lo largo de todo el proceso de evaluación es cuando debe ir generándose una dinámica de *mejora continua* de la misma.

Al evaluar políticas públicas, la dificultad para conseguir exactamente la información que se desea es una amenaza constante para cualquier evaluación, de modo que controlar adecuadamente el proceso de mejora continua de la matriz es clave para asegurar su correcto desarrollo. Para ello, el equipo puede estar atento ante la aparición de evidencia con la que se pueda construir un indicador especialmente consistente (cumpliendo con las propiedades vistas anteriormente), y en ese caso considerar la posibilidad de tomarlo como punto de partida para orientar las preguntas de evaluación del correspondiente criterio y dirigir parte de su trabajo de investigación.

Por otro lado, la incorporación de evidencia que se ha obtenido de forma indirecta o inesperada es también importante en el marco de la administración de los recursos disponibles para la evaluación. Cuando se diseña un indicador específico para una pregunta con la intención de verificarlo posteriormente a través del trabajo de investigación, es fácil que aparezcan problemas prácticos para encontrar o producir exactamente la información que se había previsto, o incluso puede ocurrir que una vez obtenida el equipo descubra que no contribuye a responder la pregunta de evaluación, lo que en ambos casos puede traducirse en tener que hacer una inversión de tiempo y dinero mayor de la prevista. Por el contrario, si aparece nueva evidencia, si se constata que cumple los requisitos para ser un buen indicador, ello puede ser una forma sencilla y poco costosa de complementar y dotar de mayor solidez a la evaluación.

Lógicamente, y como veremos en el siguiente epígrafe, no todas las técnicas de investigación son igualmente útiles para facilitar que emerja nueva evidencia, ya que algunas de ellas están diseñadas para producir únicamente los datos y la información que se hubiese previsto inicialmente. Del mismo modo, también hay momentos a lo largo de la evaluación en los que es más importante facilitar la aparición de evidencia nueva o inesperada (sobre todo al principio de la misma), mientras que en otros el foco deberá ponerse en tratar de calcular de la mejor forma posible un indicador especialmente relevante.

Tareas para el equipo – Encontrar, producir y utilizar evidencia

- ✓ Incorporar la noción de evidencia, es decir, información objetiva y útil sobre la política evaluada.
- ✓ Recordar que el objetivo de las preguntas y de la evaluación en sí misma es medir distintos aspectos de la política.
- ✓ Recordar que los indicadores deben contribuir a responder las preguntas de evaluación (no es suficiente cualquier tipo de información objetiva).
- ✓ Tener presente que en la evaluación la investigación para producir evidencia debe estar principalmente enfocada a la verificación de los indicadores.
- ✓ Saber distinguir y utilizar evidencia cuantitativa y cualitativa, realizando comparaciones para poder medir.
- ✓ Conocer las características que debería tener todo buen indicador y comprobarlo para el caso de los indicadores de la evaluación.
- ✓ Utilizar técnicas de investigación que permitan la aparición de nueva evidencia, especialmente en las etapas iniciales de la evaluación.
- ✓ Saber utilizar la evidencia nueva o inesperada para llevar a cabo un proceso de mejora continua de la evaluación.

EJEMPLO PRÁCTICO

En este apartado se va a ilustrar, para el caso de la política de empleo con apoyo, algunos de los aspectos más importantes que se han tratado en este epígrafe, partiendo de la información sobre cada criterio de evaluación descrita en los respectivos apartados de ejemplo práctico del capítulo 4.

En primer lugar, en el ámbito de la valoración del diseño de la política (epígrafe 4.1) podemos ver la importancia de enfocar la generación de evidencia de una forma que permita medir y comparar. Así, veíamos cómo en la figura 4.2 la tasa de ocupación de las personas con una discapacidad “bastante limitante del trabajo” era del 10,9%. Se trata sin duda de un dato objetivo, pero que por sí mismo no constituiría un indicador para medir la pertinencia de la política, ya que no nos permite saber cómo de grave es el problema que ésta postula (las dificultades de inserción laboral de las personas con discapacidad intelectual o severa).

Para obtener evidencia más útil se proponía por tanto comparar dicha tasa con la correspondiente a las personas con discapacidades “limitantes del trabajo en alguna medida” o directamente “no limitantes del trabajo”. Ahora bien, a partir de aquí se podrían concretar diversos indicadores, si bien una posibilidad bastante clara sería utilizar como indicador cuantitativo *la diferencia porcentual entre las tasas*, el cual sí permite medir en algún sentido la magnitud del problema, de modo que se puede considerar que el problema será mayor cuando más acusada sea esa diferencia.

Este indicador tiene sus respectivas ventajas e inconvenientes. En primer lugar, si el problema que postulaba la política eran las especiales dificultades de inserción laboral de las personas con discapacidad intelectual o severa, la tasa de ocupación podría presentar problemas de precisión y especificidad como indicador de ese fenómeno, ya que está vinculada con él de forma algo indirecta y además incorpora información relacionada con muchas otras cuestiones (como por ejemplo el nivel general de actividad económica). Además, no sabemos en qué medida el colectivo de las personas con discapacidades bastante limitantes del trabajo coincide con el de las personas con discapacidad intelectual o severa, lo que de nuevo podría afectar a la precisión del indicador. Por otro lado, se trata de un indicador cuya objetividad es muy difícil que se discuta, que además tiene como sus otras principales ventajas una buena *sensibilidad y consistencia*: si se redujesen las dificultades que tienen las personas con discapacidad intelectual o severa para insertarse laboralmente, en la mayoría de los casos la diferencia entre su tasa de ocupación y la del resto de personas con dis-

capacidad debería reducirse; mientras que si no hubiese avances respecto a dicho problema, esa diferencia podría aumentar pero muy difícilmente se reduciría.

Respecto a la cuestión de la emergencia de nueva evidencia y su incorporación como parte del proceso de mejora continua de la evaluación, nos podemos remitir al criterio de efectividad que se vio en el epígrafe 4.3. Supongamos que, en el marco de las entrevistas que el equipo está realizando con las organizaciones promotoras de proyectos de empleo con apoyo y para valorar la cuestión de la participación, la primera a la que se entrevista señala que “antes de acogernos a las ayudas del Real Decreto 870/2007, encontrábamos nosotros mismos la financiación para los costes salariales de los proyectos de empleo con apoyo”. Esta afirmación implica un hecho objetivo (no se trata de una opinión, sino de algo que efectivamente ocurría), que puede ser una nueva evidencia importante en términos del impacto de la política, ya que podría estar indicando que ha habido un cierto “efecto de peso muerto”: las actividades que pretende incentivar y promover la política (la puesta en marcha de nuevos proyectos de empleo con apoyo), hubiesen ocurrido igualmente.

Ahora bien, el que eso haya podido ocurrir en una de las organizaciones entrevistadas es una evidencia, pero sin más información al respecto sería un indicador muy pobre para medir cuál ha sido la magnitud e intensidad del posible efecto de peso muerto. Por lo tanto el equipo deberá considerar, en función de cuál sea el foco de la evaluación y cuántos los recursos de que dispone, si podría ser útil y relevante plantear nuevos indicadores para esta cuestión. Así, por ejemplo, se podría encuestar a una muestra del conjunto de todas las organizaciones que hayan recibido las ayudas financieras del Real Decreto, y preguntarles cuál era la media de preparadoras y preparadores laborales que tenían en plantilla antes y después de la entrada en vigor del mismo, de modo que si esa media no hubiese variado estaría indicando que el efecto incentivador de la política ha sido muy escaso. O bien desde una óptica cualitativa, se podría realizar un grupo de discusión con personas representantes de diversas organizaciones promotoras de los proyectos de empleo con apoyo, tras el cual podría emerger una argumentación apuntando, por ejemplo, que las dificultades para financiar los costes salariales de los proyectos no son nunca un factor determinante para decidir si ponerlos en marcha.

5.2 Fuentes, instrumentos y técnicas de análisis de la información

Cuando llegue finalmente el momento de ir en busca de la información necesaria para responder a las preguntas de evaluación, el equipo descubrirá que en muchos

casos tiene a su disposición un cierto abanico de posibilidades: utilizar datos procedentes de estudios o de encuestas, llevar a cabo entrevistas o una encuesta él mismo, etc. Para discutir todas estas opciones, sin embargo, antes es necesario realizar una primera distinción conceptual y metodológica entre *fuentes* de información, *instrumentos* de recogida de la misma, y *técnicas* de análisis:

- Las fuentes de información son aquellos “sitios” a los que el equipo de evaluación acude para *localizar información*, pudiendo tratarse de documentos o estudios científicos, bases de datos y sus explotaciones estadísticas, grupos de personas o instituciones, etc.
- Los instrumentos de recogida son las actividades o los mecanismos mediante los cuales el equipo consigue *producir información*, cuando ésta no se haya encontrado ya lista para ser utilizada directamente como evidencia.
- Las técnicas de análisis son procesos para *manipular o transformar la información*, que permiten extraer el conocimiento y las conclusiones que realmente nos interesan para verificar un indicador y responder a la correspondiente pregunta.

De este modo, el proceso de investigación y generación de evidencia para una pregunta de evaluación empezará por determinar a qué fuentes se va a acudir; en función de ello, puede que sea necesario utilizar un instrumento de obtención de información; y una vez obtenida, dependiendo de cuál sea el indicador que se desee verificar, será necesario analizarla con unas u otras técnicas.

Fuentes de información primarias y secundarias

Las fuentes de información se distinguen en función de quién sea el agente que lleva a cabo la recogida de la misma y con qué propósito lo hace, de modo que en el ámbito de la evaluación existirían dos grandes tipos de fuentes:

- Las fuentes *primarias* son aquellas en las que el propio equipo de evaluación (o cualquier otra persona que esté participando en la actividad evaluativa) se encarga directamente de producir la información acudiendo a donde ésta se encuentra, es decir, diseña y lleva a cabo entrevistas o encuestas, analiza documentos institucionales, etc. Además, todo ello se planifica y ejecuta con la intención de producir exclusivamente la información necesaria para esa evaluación.

- Las fuentes *secundarias* son aquellas en las que otras personas se encargan de producir y recopilar la información, poniéndola posteriormente al alcance del público en general, y habiendo diseñado el proceso de recogida de la misma con un propósito distinto al de la evaluación que ahora se está llevando a cabo. Sería el caso de las estadísticas oficiales, las investigaciones académicas, etc.

Así, cuando el equipo acuda a fuentes primarias (por ejemplo contactando directamente con las personas con discapacidad que hayan sido beneficiarias de la política pública que se esté evaluando), deberá utilizar un instrumento determinado (un grupo de discusión, una encuesta) para obtener la información que necesita. En cambio cuando se utilicen fuentes secundarias, este primer paso de obtención de la información ya lo habrán hecho las otras personas que llevaron a cabo la correspondiente investigación.

Las principales cuestiones relacionadas con las fuentes primarias se verán en el siguiente apartado, relativo a los instrumentos de recogida de información que hay que utilizar en esos casos. Respecto a las fuentes secundarias, en cambio, lo más importante que hay que tener presente es que si bien pueden constituir una fuente masiva de datos e información (especialmente si se acude a Internet), hay que recordar que fue generada con otro propósito y que rara vez podrá manipularse con comodidad, de modo que cuando se utilicen fuentes secundarias generalmente no podrán calcularse los indicadores tal y como se diseñaron inicialmente, de modo que ésa será una de las principales causas que motiven revisiones del diseño de la matriz. En todo caso, entre las fuentes secundarias más utilizadas conviene destacar:

a) *Estadísticas oficiales*. Son la fuente de datos secundaria más importante para cualquier equipo de evaluación. Suelen tener un grado de fiabilidad y calidad aceptables, así como de visibilidad y transparencia, ya que son de las más utilizadas y criticadas. Además, dado que se puede conocer con facilidad y suficiente detalle la metodología empleada, permiten saber hasta qué punto se ajustan a las preguntas e indicadores formulados en la matriz. Sin embargo, un problema crónico que arrastran las estadísticas oficiales en España (con tendencia a mejorar, aunque lentamente), especialmente en el ámbito de la discapacidad, es su irregular dispersión territorial y temporal, junto con la existencia de serios retrasos en algunas de ellas.

b) *Estadísticas de otros organismos*. Al igual que en el caso de las oficiales, ésta será una fuente importante para cualquier equipo de evaluación, cuyas

ventajas e inconvenientes serán equivalentes al grado de conocimiento y cercanía que se tenga con quien elabora la estadística. Cuando exista la posibilidad de conocer bien cómo se ha elaborado, será tan o más útil y funcional que una estadística oficial; en caso contrario, el equipo de evaluación deberá prestar especial atención a cuáles son los intereses de la organización en cuestión, y emplear los datos con una cierta dosis de prudencia.

c) *Documentación institucional.* Puede ser relativa tanto a la propia política evaluada como a su contexto institucional o socioeconómico. Puede tratarse de documentación que describa la política, su estructura, las responsabilidades y funciones, etc., así como también todo aquello que haya sido publicado en cualquier otro formato (memorias, revistas, folletos, boletines, etc.). Aunque muchas veces tienda a pensarse que la información contenida en la documentación institucional tendrá importantes sesgos, eso mismo puede resultar muy informativo para valorar algunos criterios de evaluación como los de coherencia y complementariedad.

d) *Sistemas de seguimiento y evaluación continua.* Como un caso específico de documentación institucional, aquellas políticas más estructuradas y mejor planeadas suelen incorporar sus propios grupos de indicadores de desempeño y realización, que pueden ser considerados como un sistema de seguimiento oficial cuya información puede ser muy útil a la evaluación (cuando ésta realmente exista, claro). Asimismo, en base a dichos indicadores en ocasiones se efectúan valoraciones periódicas de la evolución de la política, que suelen denominarse de evaluación continua, y que están destinadas a permitir reorientarla o introducir mejoras cuando sea necesario, pero que en la práctica pueden resultar también una fuente de información valiosa para cualquier otra evaluación.

e) *Literatura especializada.* Incluye literatura científica e investigación académica, ediciones y colecciones de instituciones privadas, trabajo de campo llevado a cabo por organizaciones del tercer sector, etc. Es otra de las fuentes más utilizadas, generalmente por la precisión y fiabilidad de los datos que se presentan y su elevado grado de especialización. Sin embargo, suele tratarse de trabajos relativamente complejos que estudian aspectos muy específicos y generalmente distintos a lo que se necesitan en la evaluación, de modo que habitualmente se podrán reutilizar para los indicadores solamente pequeñas partes de la información que contienen.

f) *Contenidos aparecidos en medios de comunicación.* Aunque se pueda tener ciertas reticencias hacia la información aparecida en periódicos, televisión y otros medios, ésta puede en ocasiones ayudar al equipo de evaluación a discernir entre la importancia relativa de varios datos (o indicadores) que podrían servir por igual para responder a una pregunta. Además, la información publicada por los medios será de especial relevancia para valorar los criterios de participación y, muy especialmente, el de transparencia.

g) *Internet.* Como es sabido en los últimos años Internet se ha transformado en una herramienta de primer orden para multitud de profesionales, entre los que no son una excepción los equipos de evaluación. En este sentido, las cautelas que deben tomarse cuando para evaluar se utiliza información encontrada en Internet son las mismas que cuando se usa para cualquier otra actividad: se podrá confiar en ella en la medida en que se conozca y confíe en la organización o entidad que la produce. Respecto a sus ventajas, una de las importantes para la evaluación es que abre todo un abanico de posibilidades para “llegar” a los distintos actores sociales, reduciendo drásticamente las barreras para ponerse en contacto y recabar información de las personas que participaron en la política.

En el ámbito específico de la evaluación de políticas públicas de discapacidad, de entre todas estas fuentes conviene destacar, en primer lugar, las estadísticas oficiales, ya que inevitablemente, y pese a todas sus carencias, siguen siendo un punto de referencia central tanto para la Administración Pública como para el tercer sector. La otra gran fuente de información que el equipo deberá aprovechar será la de la literatura especializada, ya que la discapacidad es una cuestión sobre la que, especialmente el tercer sector, se ha dedicado un amplio esfuerzo en conocer y estudiar en profundidad.

En segundo lugar, podrá jugar también un papel importante la documentación institucional, ya que a diferencia de lo que puede suceder en otros ámbitos de actuación pública, en el de la discapacidad es habitual que las políticas se acompañen de bastante documentación explicativa sobre ellas y su contexto. Además, a medida que la formulación de la actividad pública ha ido racionalizándose, y especialmente cuando se materializa a través de planes o programas bien articulados, ha ido incorporando cada vez más sus propios sistemas de seguimiento y evaluación, lo que poco a poco va constituyendo una fuente de información cada vez más útil y transparente; por lo tanto, esta cuestión será una de las primeras que deberá investigar un equipo de evaluación, tratando de aprovechar al máximo los sistemas de seguimiento y evaluación continua cuando éstos ya existiesen.

Instrumentos de recogida de información

Cuando para la obtención de evidencia el equipo haya decidido acudir directamente a fuentes primarias (generalmente personas o instituciones relacionadas con algún aspecto de la política), deberá considerar qué instrumento o herramienta va a utilizar para “preguntarles” y obtener la información que necesita. Así, los tres tipos de instrumentos más utilizados en evaluación son³⁰:

1. Encuestas y censos

Las encuestas son procedimientos mediante los cuales se pregunta, de forma oral o escrita, a una parte de las personas que integran el grupo en el que se está interesado (cuando se pregunta a todas ellas, se denomina censo). La información se recoge de forma estandarizada, sistemática e idéntica para todas las personas encuestadas, siendo especialmente relevante que todas y cada una de ellas recibieran exactamente el mismo estímulo.

Un elemento clave de las encuestas es su representatividad estadística: en función del tamaño total del grupo de personas que estamos estudiando, se deberá encuestar una muestra más o menos grande de personas si se quiere que los resultados sean extrapolables a todo el grupo. La confección de una muestra representativa se denomina *muestreo estadístico* (en caso contrario, cuando no se puede garantizar su representatividad, se habla de muestreo probabilístico), y para ello se utilizan técnicas estandarizadas y validadas metodológicamente, que tienen como elemento fundamental el hecho de que para construir la muestra se realiza una selección aleatoria, si bien pueden existir dificultades prácticas que hagan necesario introducir algún procedimiento adicional (como en los muestreos estratificados o por etapas)³¹.

Las primeras encuestas utilizadas en evaluación tendían a elaborar cuestionarios con preguntas abiertas, tratando de recabar información sobre hechos objetivos y recurriendo a informantes clave o muestras intencionadas (no elegidas aleatoriamente). Sin embargo, con el tiempo se ha evolucionado a un modelo más cerrado,

³⁰ Si bien existe abundante literatura sobre los requerimientos técnicos y metodológicos para utilizar estos instrumentos, profundizar en ello no forma parte de los objetivos de este trabajo. Esta consideración es también aplicable a las técnicas de análisis que en adelante se expondrán.

³¹ Para profundizar en las técnicas de muestreo, véase Lévy, J.P. y Varela, J. (2003, p. 91).

donde se pregunta directamente a las personas afectadas por la política y se recaba no sólo información objetiva sino también opiniones o actitudes. Entre sus principales ventajas está el hecho de que sus resultados pueden generalizarse (siempre que la muestra sea representativa), y que permiten generar grandes volúmenes de información sobre cuestiones de diversa índole, facilitando la comparabilidad de los datos así como su estandarización y cuantificación.

2. Instrumentos de grupo

Parten de la identificación de informantes clave (personas específicas que se considera que disponen de la información más importante), para posteriormente realizar una serie de sesiones en grupo donde es la propia interacción entre los participantes la que hace “emerger” nueva evidencia. Dos de las más conocidas son los *grupos de discusión*, y la *técnica de grupo nominal* (TGN)³².

Con ellas se busca provocar una suerte de “auto-confesiones” de quienes participan, de modo que la propia dinámica de debate haga expresar puntos de vista que generalmente no aparecerían ante una pregunta directa, a la vez que la retroalimentación del grupo ayuda a diferenciar aquello que es compartido y considerado importante, de aquello que es coyuntural o un mero punto de vista particular. Por lo tanto, el equipo de evaluación no deberá sólo escuchar lo que se le dice, sino además observar también las interacciones que se producen en el seno del grupo y, en la medida en que lo considere adecuado, fomentar explícitamente aquellos debates que parecen más prometedores³³.

Se trata de instrumentos muy utilizados en evaluación, especialmente cuando se busca incorporar la perspectiva de los distintos actores, ya que permiten hacer una puesta en común de las distintas visiones y poner de relieve aquellos aspectos de la política realmente importantes. Sin embargo, aunque estas herramientas tomen la forma de conversaciones en grupo debe prepararse igualmente un guión antes, destinado a evitar la dispersión en el debate y conducirlo hacia las cuestiones que son de interés para la evaluación, acotándolas en mayor o menor medida según se quiera fomentar la aparición de nueva evidencia.

³² Véase Suárez (2005) y Olaz (2010).

³³ En el extremo, cuando los miembros del equipo de evaluación se implican completamente en el debate desde el primer momento y como un participante más, la técnica se denomina de *observación participante* (véase Callejo, 2002).

3. Entrevistas personales

Las entrevistas toman la forma de una conversación entre el sujeto que produce las observaciones y el que las registra, donde quien está entrevistando dirige el foco de interés mediante las preguntas que hace, siguiendo un guión o una estructura preparada con anterioridad donde se ha seleccionado aquellas cuestiones o temas de interés para la evaluación.

Las entrevistas se utilizan, en primer lugar, cuando se persigue obtener un conocimiento muy detallado de algún aspecto de la política, como puede ser entender el funcionamiento de alguno de sus elementos, especificar la realidad social en la que se enmarca, etc. En ese caso suele seleccionarse a personas expertas en esa materia, y se tratan pocos temas pero con un grado de detalle y profundización muy elevados. En segundo lugar, pueden también utilizarse cuando el equipo persigue obtener unas primeras orientaciones sobre cuáles son las principales cuestiones a tener en cuenta para la evaluación, de modo que se suele entrevistar a personas que gozan de una perspectiva o una visión más generalista, y la entrevista suele abarcar muchos aspectos pero de una forma más ligera y dinámica.

Entre las principales ventajas de las entrevistas encontramos la riqueza informativa que ofrecen y que permiten la posibilidad de preguntar y solicitar aclaraciones, así como su gran flexibilidad y que se trata de una herramienta muy económica. Por el contrario, una parte de la información que habitualmente suele obtenerse con ellas no se puede utilizar directamente como evidencia, ya que previamente debe ser contrastada por el equipo para asegurar su objetividad. Existen principalmente tres tipos de entrevistas:

- *Entrevista conversacional informal*: caracterizada por el surgimiento y realización de las preguntas durante el curso de la propia entrevista. Son las más ágiles y, en cierto sentido, las más cómodas para la persona entrevistada, pero requieren una cierta pericia por parte de quien la realiza.
- *Entrevista semi-estructurada*: se prepara un guión previo de temas a tratar, aunque reservándose la libertad de ordenar y formular las preguntas como se desee (incluso de descartar algunas). En la práctica es la más utilizada en evaluación.

- *Entrevista estandarizada abierta*: emplea un listado de preguntas ordenadas y redactadas por igual para todas las personas entrevistadas, si bien luego la respuesta es totalmente abierta y libre. Sin embargo, la forma en la que posteriormente se procesará y analizará la información sí que debe estar prevista de antemano.

El formato de entrevista conversacional informal es el que se suele utilizar cuando se llevan a cabo entrevistas de orientación como las que se mencionaron en los epígrafes 2.1 y 3.1, de modo que el equipo primero se informaría lo mínimo necesario sobre la política para poder preparar la entrevista, y después elaboraría un guión en el que solamente se apuntarían los puntos a tratar. En este sentido, el carácter orientador de estas entrevistas requiere que el guión sea bastante abierto, dejando que la persona entrevistada aborde aquellas cuestiones que ella misma considera importantes y que profundice en ellas de forma espontánea. Cuando se trate de entrevistas en profundidad, en cambio, es mejor un formato semi-estructurado, donde el equipo investiga previamente y prepara en forma de posibles preguntas todas aquellas cuestiones que puedan ser relevantes sobre el tema a tratar, para luego, a lo largo de la entrevista, ir presentándoselas gradualmente a la persona entrevistada.

Respecto a los instrumentos de grupo, se utilizan principalmente cuando se necesita información sobre las relaciones existentes entre diversos actores, de modo que es la interacción producida durante el debate la que hace emerger dichas relaciones. Así, por ejemplo, si se está evaluando la implementación de la política y quiere saberse si existe una buena comunicación entre el personal de la Administración que la gestiona y las personas u organizaciones que son destinatarias de la misma, se puede llevar a cabo un grupo de discusión con representantes de ambos colectivos para que debatan sobre esa cuestión, de modo que el equipo obtenga una descripción detallada de cuáles son los aspectos que no funcionan y por qué. En segundo lugar, los instrumentos de grupo son también útiles cuando el equipo necesita nuevas sugerencias sobre hacia dónde dirigir la investigación, o sobre qué aspectos se pueden medir para valorar un determinado criterio, ya que la interacción y el debate colectivo suelen ser un mecanismo mucho más potente para generar nueva evidencia.

Sin embargo, cuando se usen este tipo de instrumentos el equipo deberá tener presente que el grupo de personas participantes no siempre será suficientemente numeroso para que sea representativo del colectivo en cuestión, de modo que las conclusiones obtenidas se pueden utilizar como ideas o puntos de partida para dirigir el resto de la investigación, pero han de ser contrastadas cuando quieran ser utilizadas

como evidencia directa para la evaluación. En todo caso, aunque no se trate de herramientas difíciles de emplear, es recomendable que alguna persona del equipo esté familiarizada con ellas y conozca sus ventajas y limitaciones.

Finalmente, las encuestas son la herramienta más utilizada cuando se necesita generar información estadísticamente representativa y generalizable, que permita extraer conclusiones sobre todo un grupo de actores (personas u organizaciones). Con ellas se genera principalmente información cuantitativa, de modo que suelen emplearse para medir los correspondientes indicadores cuantitativos cuando éstos se tienen bien definidos con antelación. Cuando una misma encuesta se lleva a cabo en distintos momentos del tiempo se obtiene lo que se denomina un panel: una serie de variables que se han medido a lo largo de un periodo y para cada persona u organización encuestada³⁴. Si bien los paneles constituyen uno de los instrumentos de generación de información más potentes que existen actualmente, rara vez tendremos la posibilidad de efectuar encuestas en distintos momentos del tiempo sobre la misma persona u organización en una evaluación, por lo que en general el equipo lo que podrá hacer es utilizar paneles que ya estén en marcha. En todo caso, los paneles serán de máxima utilidad cuando al menos una encuesta del panel se haya aplicado justo antes del programa, y luego al menos una vez cuando éste haya concluido.

Además de las consideraciones que se acaban de comentar sobre los usos de los distintos instrumentos, en la práctica el equipo de evaluación deberá enfrentar también otro dilema cuando utilice cada uno de ellos, consistente en decidir “sobre qué y hasta dónde preguntar”. Dado que el tiempo y la atención que prestan las personas a las que se pregunta son limitados, existirá pues una suerte de tensión entre profundizar en aquellos aspectos que se saben relevantes de antemano, o bien abordar la máxima cantidad de temas posibles para facilitar que emerja nueva evidencia. Se trata de una decisión que se deberá tomar en cada caso según la situación concreta en la que se encuentra la evaluación, pero sí pueden ofrecerse algunas indicaciones al respecto:

- En las etapas iniciales de la evaluación, cuando el equipo todavía no sepa qué criterios puede ser importante valorar o qué preguntas serán más adecuadas, es conveniente dejar que los actores a los que se acuda expresen sus puntos de vista de la forma más general y espontánea posible.

³⁴ Conviene destacar los dos principales paneles europeos, diseñados por EUROSTAT y aplicados por el INE en España: el PHOGUE (Panel de Hogares de la Unión Europea), con olas de 1994 a 2001 y la ECV (Encuesta de Condiciones de Vida, denominada EU-SILC, *European Union Statistics on Income and Living Conditions*, por EUROSTAT), con olas de 2004 hasta la actualidad.

- Cuando se esté tratando de verificar o comprobar las opiniones u orientaciones ofrecidas por algún actor en concreto, entonces sea cual sea el instrumento que se decida utilizar debe intentar focalizarse el contenido en aquello que se quiera contrastar.
- Cuando se vaya a utilizar un instrumento que sea muy costoso (por ejemplo una encuesta con una gran muestra), se puede “aprovechar” para investigar diversos aspectos de forma prospectiva, aunque no se sepa si aparecerá alguna cuestión relevante para la evaluación. Sin embargo, ello no debe comprometer nunca el objetivo inicial y principal para el que se haya decidido utilizar ese instrumento.
- Existen combinaciones de criterios de evaluación e instrumentos de recogida de información que habitualmente encajan bien de forma “natural”, de modo que para los criterios relacionados con el diseño de la política o con la cuestión de la gobernanza suelen ser especialmente útiles las entrevistas o los instrumentos de grupo, mientras que para los relacionados con la implementación y con el impacto las encuestas suelen emplearse más a menudo.

En el caso específico de la evaluación de políticas públicas, la utilización de encuestas no suele ser muy factible, ya que para que una encuesta tenga validez metodológica es imprescindible que sea estadísticamente representativa, lo que habitualmente será demasiado costoso e inasumible para la evaluación (especialmente con políticas de ámbito nacional o autonómico). Por contra, los instrumentos de grupo tienen un gran potencial que no siempre se llega a explotar: muchas de las cuestiones relevantes para entender y valorar el desempeño de una política tienen su origen en las relaciones entre actores sociales (grupos de personas con distintos intereses o necesidades), y los instrumentos de grupo son una buena herramienta adecuada para hacer emerger los posibles conflictos que se produzcan en estas relaciones. Finalmente, respecto a la realización de entrevistas, es aconsejable priorizar los formatos semi-estructurados, para prevenir la natural dispersión y las generalizaciones a las que se tiende cuando se habla de cuestiones de interés general.

Técnicas de análisis de la información

Tanto si la información se ha encontrado en fuentes secundarias como si ha sido generada a partir de fuentes primarias, una vez en manos del equipo puede ser necesario que éste la tenga que procesar o manipular para obtener el dato o la evidencia específicos para responder a las preguntas de evaluación. Es decir, tendrá que *analizar* la información, y para ello hay también distintas técnicas.

En el caso de información obtenida a través de fuentes secundarias, la mayoría de las veces ésta deberá utilizarse tal y como se ha encontrado, sin que haya espacio para analizarla más allá de lo que ya hicieron las personas que la recopilaron. Si suponemos, por ejemplo, que se está utilizando una estadística oficial, cuando no se tenga acceso a la base de microdatos original el equipo únicamente podrá disponer de aquellos resultados que se publiquen, los cuales no siempre tendrán un tratamiento que se ajuste a las necesidades de la evaluación (un problema típico en este sentido se produce cuando la información no se ofrece desagregada por alguna variable que es importante para la evaluación, como la edad o el sexo, aunque ese dato sí se hubiese recogido). Otra situación parecida sucedería cuando se accede a documentación oficial o estudios de investigación que mencionan los resultados de entrevistas o grupos de trabajo, ya que a no ser que el equipo pueda consultar las respuestas directamente obtenidas con esas herramientas, deberá ceñirse a las conclusiones que postularon al respecto las personas que las llevaron a cabo.

Cuando se trata, en cambio, de información generada tras consultar directamente fuentes primarias, entonces sí el equipo deberá utilizar una u otra técnica de análisis para procesarla adecuadamente. Existen dos grandes familias de técnicas, las *cuantitativas* y las *cualitativas*, de modo que una forma sencilla y práctica de ilustrar la diferencia podría ser la siguiente: una vez tenemos los datos (sean éstos una colección de bibliografía y trabajos de investigación, o las respuestas a una encuesta, o las transcripciones de entrevistas), ¿qué vamos a hacer con ellos? ¿Vamos a “contar”, o vamos a “interpretar”? Si la información va a procesarse y utilizarse numéricamente, estaremos realizando un análisis cuantitativo; si en cambio la información se va a interpretar discursivamente, el análisis será cualitativo.

Como es lógico, en la gran mayoría de los casos una determinada fuente o instrumento de recogida de información estará concebido para realizar principalmente un tipo de análisis. Así, mientras las estadísticas o las encuestas están diseñadas básicamente para llevar a cabo análisis cuantitativos (a no ser que haya en los cuestionarios alguna pregunta abierta), en el caso de los instrumentos de grupo o de las entrevistas se trata de herramientas pensadas para realizar análisis de tipo cualitativo (en base al contenido de las respuestas obtenidas).

Por otro lado, dentro de cada una de estas dos grandes familias encontramos el correspondiente abanico de técnicas específicas para procesar la información, lo que en cierto sentido podría describirse como “formas concretas de contar o de interpretar”, que han sido convenientemente estandarizadas y metodológicamente validadas. Entre las más utilizadas en evaluación tendríamos:

- *Técnicas cuantitativas*: análisis factorial, regresión, discontinuidad en la regresión, método de diferencias en diferencias, técnicas de emparejamiento (propensity score matching, por ejemplo)³⁵, etc.
- *Técnicas cualitativas*: análisis crítico de contenidos, análisis cualitativo comparado, selección de estudios de caso, elaboración de historias de vida, etc.

Cada una de estas técnicas fue desarrollada para generar un cierto tipo de evidencia, de modo que para elegir una u otra es necesario que el equipo disponga del suficiente conocimiento al respecto, o bien que incorpore a una persona experta, garantizando el rigor metodológico en su aplicación. Por ejemplo:

a) El análisis factorial es una forma de manipular estadísticamente los datos de una encuesta, que permite agrupar las variables observadas que se consideran similares y generar un número menor de otras variables no observadas (llamadas factores). Se utiliza principalmente cuando a través de la encuesta se midió un gran número de variables (cuestiones sobre las que se preguntó), pero el equipo considera que, en el ámbito de la política evaluada, varias de ellas están muy relacionadas entre sí y reflejan una misma idea o concepto (el cual, sin embargo, no se podría haber medido directamente), de modo que las variables similares pueden agruparse mediante el análisis factorial y así generar un único indicador.

Ejemplos de ello podrían ser los conceptos de inserción laboral o de calidad de vida. Así, mientras la calidad de vida es un aspecto que sería difícil medir directamente mediante una única pregunta, en una encuesta sí se podría preguntar por una gran diversidad de cuestiones que todas ellas estarían en parte relacionadas con la calidad de vida: la autonomía diaria, el poder adquisitivo, la salud, etc. Si el equipo quisiera sintetizar esa información bajo un único indicador de “calidad de vida”, podría llevar a cabo un análisis factorial. De este modo, mediante esta técnica se consigue simplificar el modelado de un conjunto amplio de variables, filtrando las “redundancias” debidas a información repetida que aportan varias de ellas y expresándola en unos pocos factores más estructurales.

³⁵ Las tres últimas (discontinuidad en la regresión, método de diferencias en diferencias y técnicas de emparejamiento) se utilizan para llevar a cabo diseños cuasi-experimentales, tal y como se indicó en los epígrafes 1.2 y 4.4. Para profundizar en su utilización véase Mediavilla y Calero (2011).

b) Las regresiones son un proceso estadístico que intenta establecer el efecto de una serie de variables explicativas (o independientes) sobre una variable explicada (o dependiente). Se utilizan principalmente cuando se estudia fenómenos con múltiples causas, porque permiten identificar la magnitud del efecto de una única variable cuando se supone que el resto permanecen constantes.

Para ejemplificarlo supongamos que, en el marco de la evaluación de una política activa de empleo basada en programas de formación ocupacional para personas con discapacidad, se considera que la probabilidad de encontrar un trabajo después de haber participado en un curso de formación depende principalmente de tres cuestiones: el grado en que se haya asistido a todas las clases del curso, el sector profesional en el que se enmarcó la formación, y el tipo e intensidad de la discapacidad que tiene la persona. En este ejemplo, la variable explicada o dependiente sería el hecho de que una determinada persona que participó en el curso haya encontrado o no un trabajo, mientras que las variables explicativas podrían ser el porcentaje de asistencia a clase que tuvo, el sector profesional en el que se formó, y las características de su discapacidad.

Seguidamente, se deberían medir todas esas variables para todas las personas que participaron en los cursos para, posteriormente, con toda esa información llevar a cabo la regresión; mediante técnicas muy específicas (y que requieren formación especializada) es posible determinar cuál es la influencia relativa de cada una de las variables explicativas sobre la variable explicada. Es decir, las conclusiones de la regresión podrían indicar, por ejemplo, que mientras el sector profesional en el que se llevó a cabo la formación tiene una influencia muy pequeña en la probabilidad de encontrar trabajo, el tipo e intensidad de la discapacidad son en cambio mucho más determinantes.

La regresión es una herramienta relativamente compleja, de modo que muchas veces se externaliza el trabajo de tipo técnico y posteriormente el equipo directamente utiliza, como indicadores para la evaluación, las conclusiones de la regresión sobre cuál es la importancia relativa de cada una de las variables explicativas.

c) Los métodos de diferencias en diferencias se utilizan para medir el impacto neto de una intervención a través de la comparación con un contra-factual, tal y como se indicó en el epígrafe 4.3. La idea principal que subyace a esta técnica puede resumirse como sigue: si queremos saber cuál ha sido el efecto de una determinada política sobre las personas que se han visto afectadas por ella (y que se de-

nominan *grupo de tratamiento*), podemos buscar a otro grupo de personas que se les parezcan mucho (y que llamaremos *grupo de control*), de modo que su única diferencia sea el hecho de no haberse visto afectadas por esa política. Así, lo que le haya ocurrido al primer grupo pero no al segundo se considera el efecto neto íntegramente atribuible a la política.

Para efectuar el cálculo del efecto neto, pues, va a ser necesario que el equipo observe (y mida las variables que le interesan) a ambos grupos justo antes de la puesta en marcha de la intervención, para constatar cuáles eran las diferencias entre ellos en ese momento (ya que, si bien idealmente no debería haber ninguna, en la práctica casi nunca los grupos de tratamiento y de control serán totalmente idénticos). Luego deberá observarlos de nuevo cuando ya no se vean afectados por la política, para volver a medir las diferencias entre ellos; si las diferencias han cambiado (han aumentado o se han reducido), ese cambio en las *diferencias previas existentes* se considera el efecto neto de la misma (por eso la técnica se denomina de diferencias en diferencias).

Por otro lado, las técnicas de emparejamiento (como el *propensity score matching*) se emplean para seleccionar adecuadamente tanto al grupo de tratamiento como al de control, de modo que no solamente se parezcan como grupos (es decir, en términos de los valores medios de las variables que los caracterizan), sino que sea posible también elegir qué personas individuales de cada grupo son más comparables entre sí.

d) El análisis de contenido es una forma de interpretar información que tenga principalmente una función comunicativa, como puede ser la documentación oficial que describe un plan o programa, los contenidos publicados en Internet, o incluso el texto de una ley. Tiene como premisa la hipótesis de que examinando textos es posible conocer no sólo su significado, sino también información sobre quién los escribió, cómo lo hizo y por qué.

Para aplicar esta técnica, previamente es imprescindible establecer una teoría sobre cuáles pueden ser las motivaciones o intenciones de quien escribió el texto, de modo que el análisis de contenido permitirá utilizar el texto en cuestión para estudiar en qué medida dichas motivaciones quedan reflejadas en él, por ejemplo contando el número de veces que aparece mencionada una determinada palabra o expresión. Una variación del análisis de contenido es el denominado análisis del discurso, si bien la principal diferencia es que mientras las técnicas de análisis de

contenido en la actualidad están informatizadas y pueden aplicarse de forma automatizada, las de análisis del discurso son más interpretativas y requieren de la intervención de una persona.

En evaluación puede llevarse a cabo un análisis de contenido cuando, por ejemplo, se necesita establecer indicadores para criterios como los de participación o transparencia, ya que la mayoría de la documentación que se analice en esos casos debería estar destinada o bien a promover la participación de los actores o bien a comunicar información relevante sobre la política, de modo que el análisis de contenido puede señalar en qué medida los textos reflejan ese propósito.

e) La selección de estudios de caso consiste en elegir determinados ejemplos que se consideran paradigmáticos dentro de un grupo (de personas, organizaciones, etc.), para estudiarlos en profundidad y extraer una gran cantidad de información de naturaleza cualitativa.

El principal instrumento de recogida de información que habitualmente se asocia con esta técnica son las entrevistas en profundidad, mientras que la clave para emplearla correctamente estará en los criterios y el proceso de selección de los casos, que dependerá del tipo de análisis que quiera llevarse a cabo. Así, por ejemplo, si se pretende obtener una visión de conjunto sobre distintos tipos de actores sociales, interesará seleccionar al más representativo de cada uno de ellos, mientras que si se quiere profundizar en aquellas cuestiones que les diferencian, seguramente será más útil elegir solamente a dos para compararlos en todos los aspectos posibles.

En el ámbito de la evaluación, los estudios de caso son una herramienta muy importante que puede cumplir una amplia variedad de funciones: aportar ideas para diseñar indicadores que luego se medirán con otros instrumentos, explicar y ejemplificar el funcionamiento de las políticas o las organizaciones, describir los procesos sociales (por ejemplo los de género) que la evaluación ha observado, detectar y proponer buenas prácticas, etc.

Aunque no es el objetivo de este manual profundizar en cómo se utilizan todas estas técnicas, en la práctica el equipo de evaluación seguramente deberá equilibrar dos cuestiones: la dificultad o el coste para implementar cada una de ellas (frente a los recursos de que dispone la evaluación), y las necesidades informativas surgidas de las preguntas e indicadores que se haya previsto en la matriz. Por lo tanto, los equi-

pos de evaluación deberán evitar caer en cualquiera de los dos extremos: condicionar totalmente la matriz a la accesibilidad de unas u otras técnicas (asignando “malos” indicadores a las preguntas simplemente porque se dispone de los medios o la información para calcularlos), o embarcándose en la ejecución de técnicas sofisticadas y caras para obtener un grado de precisión que realmente no es necesario para enjuiciar adecuadamente la política.

Tareas para el equipo – Fuentes, instrumentos y técnicas de análisis

- ✓ Elegir las fuentes de información (primarias o secundarias) a las que se acudirá para responder a cada pregunta de evaluación.
- ✓ Utilizar fuentes secundarias principalmente para obtener grandes cantidades de información de manera rápida y poco costosa.
- ✓ Recordar que las fuentes secundarias habitualmente requieren modificaciones de la matriz, cuando su información no se ajuste a los indicadores iniciales.
- ✓ Acudir a las fuentes primarias para hacer emerger nueva información, o bien para producir evidencia específica y precisa.
- ✓ Elegir el instrumento de recogida de información adecuado según cuál vaya a ser su función dentro de la evaluación (orientar, entender, medir).
- ✓ Procesar la información obtenida de fuentes primarias mediante las correspondientes técnicas de análisis.
- ✓ Asegurarse de disponer del suficiente conocimiento y experiencia en la utilización de las técnicas que se elijan.
- ✓ Evitar condicionar excesivamente la matriz a las técnicas que se conocen, o embarcarse en la ejecución de técnicas demasiado sofisticadas.

EJEMPLO PRÁCTICO

Retomando todo lo que se ha ido viendo sobre la política de empleo con apoyo y el Real Decreto 870/2007, a continuación se discutirá cómo podrían emplearse en ese ámbito algunas de las fuentes, instrumentos y técnicas de análisis de la información que se han visto a lo largo de todo este epígrafe. Hay que recordar una vez más, sin embargo, que no se trata de un ejercicio exhaustivo, de modo que los ejemplos que se ofrecen a continuación no pueden interpretarse como si fuesen una aplicación completa de un instrumento o una técnica, ya que eso conllevaría un nivel de detalle que escapa a los objetivos de este trabajo.

Una de las primeras actividades de investigación que se llevaría a cabo sería, pues, la realización de algunas entrevistas de orientación, destinadas principalmente a detectar dónde se debería poner el foco de la evaluación (en valorar el diseño de la política, los resultados, etc.). Se podría utilizar un formato de entrevista conversacional informal, de modo que simplemente se invitase a la persona entrevistada a ofrecer su visión sobre los pros y contras del Real Decreto, asegurándose de enmarcar la discusión en su contexto. Se estaría acudiendo por lo tanto a fuentes primarias, con el objeto de hacer emerger información de naturaleza cualitativa, y teniendo presentes las características de la política que se aprendieron tras familiarizarse con ella (en el epígrafe 2.2).

Seguidamente, en el caso de que se evaluase el diseño de la política vimos en el epígrafe 4.1 cómo el equipo procedería a investigar esa misma documentación utilizada para familiarizarse con la política, compuesta de fuentes secundarias de las que se intentará extraer evidencia para responder las correspondientes preguntas de evaluación. Así, vimos cómo los apartados de diagnóstico tanto del II Plan Nacional de Acción para las Personas con Discapacidad 2003 – 2007, como de la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012, incluían información estadística sobre la situación socio-laboral de las personas con discapacidad, si bien con el problema comentado anteriormente de que la forma en la que ésta se presenta no se ajustaba enteramente a las necesidades de la evaluación. Desde la óptica cualitativa, en cambio, se llevaría a cabo un análisis crítico de contenidos tanto de esos dos documentos de planificación como del texto del propio Real Decreto, buscando aspectos que reflejasen contradicciones y que servirían para valorar el criterio de coherencia.

Dado que el equipo detectó que existían discrepancias importantes entre algunos de los actores sociales respecto al diseño del Real Decreto, una última posibilidad para valorar los correspondientes criterios de evaluación sería la realización de un grupo de discusión con una amplia representación de todos los actores (incluida la Administración Pública), teniendo en cuenta que no todas las organizaciones del tercer sector pueden tener exactamente la misma visión sobre la política. El objetivo sería que, a través del debate generado, el equipo de evaluación pudiese obtener una idea más precisa de cuáles son realmente los puntos en los que disienten y por qué, si bien se podría considerar también la opción de incluir como un tema a tratar en el grupo de discusión cuestiones relacionadas con el criterio de participación.

Cuando se tratase de valorar los criterios relativos a los resultados de la política (principalmente los de eficacia, eficiencia y efectividad), vimos que no existen datos oficiales sobre el número de personas con discapacidad efectivamente insertadas gracias a las ayudas financieras de la política, de modo que la única estadística oficial a la que podía intentar acudir el equipo de evaluación era la que publica el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) sobre contrataciones de personas con discapacidad, si bien ésta solamente permite distinguir cuándo se trata de contratos bonificados de alguna forma, lo que de nuevo supone una presentación de la información que no resulta útil para responder a las preguntas de evaluación.

Por lo tanto, una posible alternativa para el equipo sería acudir a fuentes primarias de información, si bien en este caso lo hará sabiendo con bastante precisión qué información necesita, de modo que seguramente la mejor opción sería la realización de una encuesta. Ésta podría dirigirse, por un lado, a las empresas que participaron en los proyectos de empleo con apoyo, las familias de las personas con discapacidad y, en la medida en que el equipo disponga de suficiente conocimiento para ello, también a las propias personas con discapacidad intelectual. Por el otro, dado que la política tiene como elementos centrales en su ejecución a las distintas posibles organizaciones promotoras de empleo con apoyo, se las podría encuestar también como instituciones.

En todo caso, con el objetivo de diseñar adecuadamente las preguntas de las encuestas, podría ser necesario realizar previamente alguna entrevista en profundidad con una persona experta en este ámbito, así como con algún representante de cada uno de los distintos actores que se va a encuestar, de modo que se pueda comprobar cuáles son los conceptos y el vocabulario que manejan, qué aspectos de la política conocen y cuáles ignoran, cuáles son sus inquietudes al respecto, etc. Además, al realizarse estas entrevistas en profundidad se podría “aprovechar” para indagar si existen

aspectos relacionados con impactos no esperados o con el criterio de sostenibilidad tal como se vio en el epígrafe 4.3, si bien posteriormente ello debería ser contrastado a través de la propia encuesta o de algún otro instrumento de recogida de información.

Finalmente, en el caso de que el equipo tuviese los recursos y el conocimiento adecuado, podría tratar de buscar grupos de control (mediante técnicas de emparejamiento) para luego medir el impacto neto a través de la construcción de un contra-factual. Lo que se compararía en este caso serían las respuestas de las encuestas, de modo que la medición del impacto neto podría plantearse para los actores individuales participantes en la política (las personas con discapacidad intelectual, sus familias y las empresas), o también directamente para las organizaciones promotoras de empleo con apoyo, en función de en qué casos pudiese encuestarse a quienes no participaron en la política y conforman el grupo de control (algo que es imprescindible para aplicar esta metodología).

5.3 Principales fuentes de información en el ámbito de la discapacidad

El objetivo de este apartado es ofrecer una selección de algunas de las principales fuentes secundarias de información que pueden ser una referencia en el ámbito nacional e internacional en materia de discapacidad. Con esta recopilación se busca proporcionar una pequeña guía sobre los principales recursos documentales y estadísticos existentes actualmente, que puedan utilizarse tanto para apoyar la realización de evaluaciones como, desde una visión más general, para llevar a cabo estudios o trabajos de investigación. Así, se distinguirán principalmente dos fuentes de información:

- En primer lugar, las organizaciones o instituciones en cuyo seno se elaboran y publican informes, estudios, monografías, etc. En su mayoría se trata de instituciones que aportan recursos con un enfoque general sobre el ámbito de la discapacidad, si bien se ha incluido adicionalmente las más relevantes en el marco del empleo con apoyo que se ha utilizado como ejemplo práctico.

Además de reseñarse la propia institución, en algunos casos se propone de manera específica algunas de sus publicaciones, especialmente cuando se trate de guías, colecciones de indicadores o marcos de referencia que se han considerado de especial interés.

- En segundo lugar, las principales estadísticas o bases de datos de origen institucional, que aportan información agregada o ya procesada sobre distintas cuestiones dentro del ámbito de la discapacidad. En este caso se proporciona una breve descripción sobre su contenido, sus principales características y algunas de sus ventajas o limitaciones.

Instituciones en España

Associació Dones No Estàndards

La asociación representa y apoya a las mujeres con discapacidad, asesorando en ámbitos tales como el laboral, el familiar y el educativo, con el objeto de contribuir a reducir las brechas de desigualdad que puedan existir en dichas materias por el hecho de ser mujer y discapacitada.

Cuenta con numerosos recursos documentales de interés y ha publicado diversos estudios de especial relevancia en el ámbito psicolaboral de las mujeres con discapacidad, entre ellos el de *Indicadores de exclusión social de mujer y discapacidad* (2002), cuyo trabajo de investigación ha sido realizado por la propia asociación en colaboración con la Universidad Autónoma de Barcelona y cofinanciado por la Unión Europea y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En él se aporta un amplio conjunto de indicadores para detectar la exclusión social de la mujer con discapacidad.

Centro Español de Documentación sobre Discapacidad (CEDD) y Real Patronato sobre Discapacidad

El Centro de Documentación del Real Patronato sobre Discapacidad cuenta con una biblioteca especializada y ofrece sus servicios y fondos documentales a entidades públicas y privadas, profesionales o cualquier persona interesada en el campo de las discapacidades.

Proporciona una base de datos nacional e internacional sobre discapacidad, con estudios temáticos que pueden resultar útiles para informar distintos aspectos de las evaluaciones, desde la descripción de la lógica de una intervención hasta el diseño de preguntas e indicadores. Además, destaca la sección de documentos legislativos, de gran utilidad para describir y analizar el contexto normativo de las intervenciones.

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

El CIS realiza estudios y encuestas, dirigidos principalmente al conjunto de la sociedad española. Si bien la mayoría de sus trabajos tienen un enfoque cuantitativo, en ocasiones publica también trabajos basados en metodologías cualitativas.

Entre los estudios elaborados en el ámbito que nos ocupa destacamos el de *Discriminaciones y su percepción* (estudio 2745). Tras un encargo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se llevó a cabo en diciembre de 2007, siendo su objetivo principal obtener información acerca de problemas sociales relacionados con: la percepción social sobre diversas dimensiones de la igualdad, las características personales que pueden dificultar el acceso a un puesto de trabajo, el grado de conocimiento sobre la existencia de personas pertenecientes a grupos sociales discriminados, el sentimiento de ser objeto de discriminación, la protección que reciben del Estado los distintos grupos sociales, el grado de conocimiento y valoración de la Ley de Dependencia, el respeto hacia las personas homosexuales, la integración de las personas con discapacidad, la presencia en los hogares de alguna persona discapacitada o dependiente, etc.

Además del citado estudio, conviene destacar también los artículos de investigación que se publican en la Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), los cuales abarcan un amplio abanico de temas inscritos en el ámbito de la sociología y la ciencia política (como pueden ser la demografía, la psicología social, las instituciones políticas), y que pueden resultar de utilidad en la realización de evaluaciones sobre discapacidad³⁶.

Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)

El CERMI es la plataforma de representación, defensa y acción de la ciudadanía española con discapacidad, que a través de las organizaciones en las que se agrupan trabaja para avanzar en el reconocimiento de sus derechos y alcanzar la plena igualdad de derechos y oportunidades con el resto de componentes de la sociedad. Es la plataforma de encuentro y acción política de las personas con discapacidad, constituido por las principales organizaciones estatales de personas con discapacidad, varias entidades adheridas de acción sectorial y un nutrido grupo de plataformas autonómicas.

³⁶ Véase por ejemplo Ferreira (2008) o bien Toboso - Martín y Rogero - García (2012).

La entidad dispone de una muy completa colección documental, ya que entre sus funciones ésta la de promover y publicar obras, estudios e informes de distinta naturaleza, que arrojen luz sobre diversos aspectos de la discapacidad o que propongan vías de acción política que mejoren las condiciones de vida o de ciudadanía de las personas con discapacidad y sus familias. A esta idea responden las siguientes colecciones de publicaciones: Telefónica Accesible, Inclusión y Diversidad, Convención ONU, Generosidad, Género y Discapacidad, y el boletín semanal online Cermi.es.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

Dentro del organigrama ministerial se integra la Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad, entre cuyas funciones destaca el impulso de políticas sectoriales sobre discapacidad (la planificación, el diseño, la gestión y evaluación de los programas y planes de ámbito estatal en esta materia) y su coordinación interministerial y entre comunidades autónomas.

Son múltiples los recursos documentales que ofrece el Ministerio, sin embargo en el marco de esta Dirección General destaca la Oficina de Atención a la Discapacidad (OADIS), un órgano consultivo de carácter permanente y especializado dependiente del Consejo Nacional de la Discapacidad y encargado de promover la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal. Entre sus funciones están la de prestar servicios de asesoramiento, así como realizar estudios o análisis de las consultas, quejas o denuncias presentadas por las personas con discapacidad.

Observatorio Estatal de la Discapacidad (OED)

El OED es un instrumento técnico producto de la colaboración de la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad y Real Patronato sobre Discapacidad), con la Junta de Extremadura, la Universidad de Extremadura, el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) y la Fundación para la Promoción y Apoyo a las Personas con Discapacidad (FUTUEX).

Está al servicio de las Administraciones Públicas, la Universidad y el Tercer Sector para la recopilación, sistematización, actualización, generación y difusión de información relacionada con el ámbito de la discapacidad. Además publica informes y monografías centradas en la situación de las personas con discapacidad en España, abordando de modo transversal todas las facetas de la vida de las personas con discapacidad y contextualizándolo respecto al conjunto de la sociedad española.

Servicio de Información sobre Discapacidad (SID)

El SID es un portal que pretende servir de plataforma de difusión de información sobre las políticas de discapacidad sectoriales impulsadas desde el Gobierno español, en particular aquéllas que desarrolle la Secretaría General de Política Social, a través de la Dirección General de Coordinación de Políticas Sectoriales sobre la Discapacidad, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) y el Real Patronato sobre Discapacidad.

En su página web se enlazan numerosos estudios y trabajos organizados por distintas categorías y actualizados, de modo que se pueden encontrar de forma sencilla y rápida las principales publicaciones que existen en los distintos ámbitos relacionados con la discapacidad.

Instituciones internacionales

Comisión Europea (CE)

En el organigrama institucional de la Comisión Europea encontramos la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (*DG Employment, Social Affairs and Inclusion*) que es la que centraliza y gestiona el trabajo en materia de discapacidad e inclusión social. A través de su página web puede accederse a los distintos trabajos de investigación que lleva a cabo sobre sus propias políticas, entre los que se encuentran numerosas evaluaciones, incluidas algunas evaluaciones de impacto utilizando metodologías cuasi-experimentales.

Además de los trabajos de investigación, entre sus funciones está también la elaboración de guías y manuales en diferentes ámbitos, que permiten orientar las políticas inclusivas entre los Estados miembros y, en el caso específico de la evaluación, realizar evaluaciones sistemáticas de los programas del Fondo Social Europeo (FSE). En este sentido, conviene destacar el documento *Indicative Guidance for the evaluation of interventions combating discrimination within the framework of ESF co-funded programmes 2007-2013*, una guía dirigida a los Estados miembros para la realización de evaluaciones en cualquier momento del ciclo de la intervención (*ex ante*, intermedias o *ex post*), basada en los resultados de las reuniones de trabajo del *ESF Evaluation Partnership* (un grupo de expertos/as que realizan tareas de apoyo técnico para el Fondo Social Europeo).

Disability.gov

Es la página web del gobierno federal de los EE.UU. destinada a promover información sobre programas y servicios de discapacidad en todo el país, entre ellos: servicios de prestaciones, derechos civiles, vida en comunidad, preparación ante emergencias, empleo, salud, hogar, tecnología y transporte. Contiene más de 14.000 recursos publicados por agencias estatales, federales y del gobierno, y además cuenta con una base de datos de evaluaciones que pueden resultar de gran interés.

Disabled Peoples' International (DPI)

La Organización Mundial de Personas con Discapacidad es una red de organizaciones o asambleas nacionales de personas con discapacidad, establecida para promocionar los derechos humanos a través de la participación plena, la igualdad de oportunidades y el desarrollo, teniendo presencia en cinco continentes. En su base de datos pueden encontrarse los principales estudios y trabajos de investigación relacionados con la discapacidad y que han sido publicados por organismos internacionales como el Banco Mundial o la Organización Internacional del Trabajo.

European Agency for Special Needs and Inclusive Education

La Agencia Europea para las Necesidades Especiales y la Educación Inclusiva es una institución independiente y autónoma establecida por los países miembros de la Unión Europea para establecer una plataforma de colaboración que proporcione recursos educativos a los estudiantes con necesidades educativas especiales. La institución facilita la recogida, el tratamiento y la transferencia de información específica de cada país del ámbito europeo, y ofrece a los Estados miembros la oportunidad de un enriquecimiento mutuo de los tipos de conocimiento y el intercambio de experiencias.

Entre las herramientas documentales que ofrece esta plataforma se destaca un apartado específico para los proyectos llevados a cabo desglosados por países y distribuido en 22 lenguas, así como un área específica para publicaciones de distinta tipología como son eReports, opiniones, folletos o un archivo documental donde se pueden encontrar las distintas publicaciones de la Agencia.

European Disability Forum

El Foro Europeo de Discapacidad es una institución sin ánimo de lucro independiente que representa los intereses de 80 millones de personas europeas con disca-

pacidad. Se trata de la única plataforma europea dirigida por personas con discapacidad y sus familias, asegurando una toma de decisiones con y por las personas implicadas.

Esta plataforma proporciona un amplio número de fuentes de información en materia de discapacidad, distinguiéndose dos mecanismos fundamentales para la difusión de las mismas: en primer lugar, dispone de un apartado específico para la divulgación de noticias y prensa que tienen su origen en diferentes organizaciones europeas e internacionales de sumo interés en este ámbito; por otro lado, se proporciona una biblioteca virtual que integra una amplia base documental desde 2008 hasta la actualidad, en la que se pueden encontrar desde monografías, estudios o programas agrupados por diferentes ámbitos temáticos y en distintos idiomas.

Fondation Internationale de la Recherche Appliquée sur le Handicap (FIRAH)

FIRAH, constituida en 2009, es la primera fundación dedicada por completo a la investigación aplicada sobre discapacidad. Su cometido es financiar la investigación, incluidas las asociaciones y personas investigadoras a través de las convocatorias de proyectos. Así mismo, participa en la difusión internacional del conocimiento y trabaja con el fin de conectar a las personas con discapacidad, sus familias, asociaciones, profesionales y personal investigador a través de su Centro de Recursos.

Entre las herramientas de este Centro se encuentra una amplia base documental en la que se puede encontrar numerosos trabajos diferenciados entre dos categorías, investigación aplicada o notas de comunicación, y en cuyos apartados se puede filtrar la búsqueda por áreas temáticas y zonas geográficas de interés. Otros recursos interesantes que se destacan de esta institución son un directorio de miembros del centro, un listado de las organizaciones que apoyan la investigación y un decálogo de sitios web.

Human Resources and Skills Development Canada

Departamento del gobierno federal de Canadá que se encarga de algunas políticas sociales como los programas de pensiones para personas con discapacidad, y que dispone de una sección de evaluación donde se puede encontrar numerosos ejemplos de evaluaciones sistemáticas de intervenciones, que siguen una estructura muy similar a la que se ha propuesto en este trabajo.

includ-ed – European Network on Inclusive Education and Disability

Red europea cuyo principal objetivo es identificar, promover, intercambiar y diseminar buenas prácticas en materia de educación inclusiva para personas con discapacidad en toda Europa. Entre sus informes y publicaciones se encuentran diversos trabajos de interés para la medición del concepto de inclusión en las políticas públicas, entre los que se destacamos:

- *Development of a set of indicators for inclusive education in Europe* (2009). Se trata de un manual que discute y especifica un conjunto de indicadores para la medición del grado de inclusión educativa alcanzada por las distintas políticas nacionales llevadas a cabo en la Unión Europea.
- *Criterios para evaluar buenas prácticas en Includ-ed* (2011). Breve recopilación, hecha por coordinadores/as de includ-ed, de los criterios de evaluación que pueden usarse para valorar buenas prácticas en materia de educación inclusiva.

INNET 16. European Inclusion Network

INNET 16 tiene como misión llevar a cabo el seguimiento, evaluación, información y análisis para la creación de una Europa más inclusiva para las personas con discapacidad, a través del uso de los Fondos Estructurales de la Unión Europea tal y como recoge el artículo 16 del Reglamento General de los Fondos Estructurales nº1083/2006. Esta red está al servicio de todas las partes interesadas en la implementación de los Fondos Estructurales, asegurando información sobre el estado de aplicación de los principios de no discriminación y accesibilidad para personas con discapacidad presentes en el citado artículo 16.

National Council on Disability

Una pequeña agencia federal independiente de los EEUU cuya misión es asesorar al Presidente, al Congreso y al resto de agencias federales sobre aspectos relacionados con la política y los programas que afectan a las personas con discapacidad. Dispone de una base de datos con publicaciones entre las que se encuentran algunas evaluaciones, así como documentos de orientación metodológica entre los que destacamos la guía *Keeping Track: National Disability Status and Program Performance Indicators* (2008), la cual expone la necesidad de disponer de un sistema de indicadores

que incluya cuestiones relacionadas con el desempeño de los programas, y propone una batería de ellos profundizando en su diseño y utilización.

Office of Disability Employment Policy (United States Department of Labor)

La Oficina de Políticas de Empleo en Discapacidad del Departamento de Trabajo de los EE.UU. tiene como misión el desarrollo de mecanismos políticos *ad hoc* que permitan aumentar la calidad de las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad, poniendo en práctica los mecanismos de influencia necesarios para lograr el objetivo.

Entre sus funciones está la realización y publicación de evaluaciones sobre los distintos programas puestos en marcha por el gobierno, que son realizadas en su mayoría por consultores independientes y se centran en estudiar las dimensiones de eficacia e impacto de los programas (si bien para tener acceso al informe de evaluación debe solicitarse explícitamente).

Red Europea de Responsabilidad Social Empresarial y Discapacidad

Red transnacional cuyo principal objetivo es que por medio de la inclusión de la discapacidad en las agendas de la responsabilidad social empresarial (RSE), las empresas tengan en cuenta el valor y talento que aportan las personas con discapacidad y las incluyan en sus prácticas habituales. Su fin último es favorecer la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad en Europa, a la par que contribuir al desarrollo de la competitividad responsable de empresas y administraciones públicas.

Dispone de una selección de documentos y estudios temáticos sobre discapacidad y RSE realizados por organizaciones internacionales como la Comisión Europea, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Red Intergubernamental Iberoamericana de Cooperación Técnica (RIICOTEC)

La RIICOTEC es una estructura de cooperación para el desarrollo de políticas de atención a las personas mayores y a las personas con discapacidad, nacida en 1993 con la Declaración de Santiago de Chile y cuya Secretaría Ejecutiva está atribuida a la Dirección General del IMSERSO. Favorece el intercambio de experiencias y la colaboración mutua entre los países de la Comunidad Iberoamericana y realiza trabajos

de investigación y apoyo que contribuyen a elaborar un marco de medición de las intervenciones en discapacidad.

En este sentido, destacamos el estudio *Seguimiento y medición de compromisos de Estado en políticas públicas en discapacidad*. Modelo conceptual y metodológico (2010). Se trata de una herramienta destinada a medir y hacer seguimiento de los compromisos de las Administraciones en relación con la discapacidad. Explicita las dimensiones de interpretación y acción presentes en las convenciones internacionales, además de ofrecer una metodología para el seguimiento de los compromisos asumidos.

Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG)

El Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas UNEG (United Nations Evaluation Group) es una red profesional que agrupa a las unidades encargadas de la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas, incluidos los organismos especializados, fondos, programas y organizaciones afiliadas. De entre sus numerosas publicaciones metodológicas resultan de especial interés el documento *Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation - Towards UNEG Guidance* (2011), una guía que ofrece orientaciones paso a paso sobre cómo integrar estas dimensiones (los derechos humanos y la igualdad de género) a lo largo de una evaluación de proceso, incluyéndose específicamente el caso de las intervenciones en discapacidad.

UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Las actividades de la UNESCO se sustentan en objetivos concretos de la comunidad internacional (como los Objetivos de Desarrollo del Milenio), entre los que se incluyen aspectos relativos a la educación que son extensibles al ámbito de la educación de personas discapacitadas. En este sentido, interesa destacar la publicación *Equity and Inclusion in Education: Tools to support education sector planning and evaluation* (2008), una guía donde se facilitan distintas herramientas que nos permitirán medir la equidad e inclusión en el ámbito educativo a través de preguntas de evaluación, recomendando además distintas fuentes de información que podrán utilizarse para dar respuestas a las mismas.

UNICEF - Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

Como Agencia de Naciones Unidas que tiene como objetivo garantizar el cumplimiento de los derechos de la infancia, UNICEF presta especial atención a quienes están en situación de mayor vulnerabilidad como son las niñas y niños con discapacidad. Publican numerosos materiales respecto a estudios y evaluaciones de intervenciones y programas, incluida una base de datos compuesta por buenas prácticas en la materia, entre las que destacamos el trabajo *Monitoring Child Disability in Developing Countries. Results from the Multiple Indicator Cluster Surveys (2008)*: tras detectar la escasez de información sobre los niños con discapacidad en los países en vías de desarrollo, UNICEF recomendó la inclusión de un módulo de discapacidad en su Encuesta de Indicadores Múltiples (MICS), cuyos resultados se exponen y analizan en el informe, de modo que permite ilustrar cómo se pueden incluir indicadores de discapacidad en las encuestas y cómo deben ser luego analizados e interpretados.

Fuentes estadísticas y bases de datos

El segundo gran tipo de fuentes secundarias a las que puede acudir un equipo de evaluación son las estadísticas y de bases de datos institucionales, tanto las que promueve la Administración Pública como las que pueda llegar a implementar el tercer sector. Se trata de herramientas que, poco a poco, van siendo cada vez más relevantes y precisas, permitiendo elaborar indicadores que se ajusten mejor a las necesidades de las evaluaciones, de modo que a continuación se señalarán algunas de las más destacadas.

El empleo de las personas con discapacidad

El Instituto Nacional de Estadística, a través de un convenio con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el CERMI, la Fundación ONCE y el IMSERSO, realiza y publica los principales resultados de la explotación de la Encuesta de Población Activa y de la Base Estatal de Personas respecto a las personas con grado de discapacidad superior o igual al 33%. Incorpora además datos sobre medidas de fomento del empleo procedentes de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), información sobre percepción de prestaciones procedente del Registro de Prestaciones Sociales Públicas del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), y datos sobre dependencia del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

Esta publicación tiene periodicidad anual y utiliza las definiciones estandarizadas de la EPA, y también permite el análisis socioeconómico de la discapacidad desde la perspectiva de los hogares. Sus principales limitaciones son que se reduce al concepto legal de discapacidad (estar en posesión del certificado de discapacidad) y no permite estudiar la trayectoria laboral de las personas con discapacidad ni aspectos relacionados con el empleo protegido.

Encuestas sobre Discapacidades

Las Encuestas sobre Discapacidades son macro-encuestas del Instituto Nacional de Estadística que dan respuesta a la creciente demanda de esta información por parte de las Administraciones Públicas y, muy especialmente, las organizaciones del tercer sector. Cubren un amplio espectro y tratamiento de información referidos a los fenómenos que están directamente relacionados con el ámbito de la discapacidad, como son la dependencia, el envejecimiento y el estado de salud de la población residente en España. Se han realizado tres macro-encuestas en diferentes anualidades: Discapacidades, Deficiencias y Minusvalías (EDDM 1986); Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud (EDDS 1999); y Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD 2008).³⁷

EPA 2002. Módulo de personas con discapacidades y su relación con el empleo

En la Encuesta de Población Activa que realiza el INE se incluyó ad hoc en el segundo trimestre de 2002 un módulo para obtener información específica sobre las personas con discapacidad y su relación con el empleo, de acuerdo con lo indicado en el Reglamento de la Comisión nº 1566/2001 de 12 de julio, de modo que la muestra se estableció para la población comprendida entre los 16 y los 64 años.

Incluye un conjunto de 25 variables para conocer específicamente aspectos tales como la dificultad en el desplazamiento laboral por tipo de discapacidad, restricciones en el tipo de trabajo, limitaciones por el número de horas trabajadas, etc. Entre otros datos de interés se puede encontrar la información procedente de esta encuesta desagregada por sexo, grupos de edad y por comunidades autónomas.

³⁷ En esta encuesta se realizan diferentes cuestionarios (hogar, discapacidades, limitaciones, cuidadores, centros y hospitales), y se establece una clasificación previa descrita en el INE de categorías de discapacidad en dos grupos diferenciados, personas mayores de 6 años y personas menores de 6 años.

Sin embargo, esta encuesta no sólo tiene en cuenta las personas con discapacidad sino también a aquellas con enfermedades con una duración mínima de 6 meses, por lo que el dato referido a la tasa de prevalencia de la población con discapacidad en edad de trabajar (16 a 64 años) es superior a otros datos proporcionados por otras fuentes con una fundamentación distinta, como por ejemplo la Organización Mundial de la Salud. Lo mismo ocurre cuando se trata de comparar datos como la tasa de ocupación o tasa de paro, cuyos valores se diferenciarán de los proporcionados por otras fuentes.

Base de datos estatal de personas con discapacidad

Se trata de la base de datos estatal de personas con discapacidad elaborada por el IMSERSO, que recoge información relativa a la gestión de las valoraciones llevadas a cabo en las distintas comunidades autónomas. Su principal ventaja es que proporciona información sobre las características de las personas que han sido reconocidas oficialmente como personas con discapacidad por los órganos administrativos competentes del Estado (desde el principio de la década de los 70 hasta la actualidad), si bien en la práctica se utiliza principalmente para la realización de estudios epidemiológicos.

Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL)

Se trata de un conjunto de microdatos individuales, anónimos, extraídos de los registros de la Seguridad Social que son completados con información fiscal procedente de la Agencia Tributaria y del Padrón Continuo facilitado por el INE. Constituye una muestra representativa de todas las personas que cotizaron o cobraron prestaciones en un determinado año, y se actualiza anualmente, de modo que cada muestra reproduce el historial anterior de las personas seleccionadas (debido a este carácter de panel se denomina de “vidas laborales”), lo que permite obtener información sobre su trayectoria laboral.

Aunque las características de la base de datos no son exactamente las mismas en todas y cada una de sus anualidades, en la mayoría de ellas permite identificar tanto a los trabajadores con discapacidad como a los centros especiales de empleo y a los beneficiarios de una prestación por incapacidad permanente, de modo que puede constituir una herramienta muy útil para evaluar políticas de empleo en el ámbito de la discapacidad.

Instituciones en el ámbito específico del empleo con apoyo

Para terminar este apartado, dado que el ejemplo práctico principal que se ha ido desarrollando a lo largo de todo el manual hace referencia al empleo con apoyo, se proponen adicionalmente algunas fuentes de información específicas para dicho ámbito temático.

Asociación Española de Empleo con Apoyo (AESE)

Asociación vinculada al CERMI, promueve el desarrollo del empleo con apoyo en España y en Latinoamérica, orientando la puesta en marcha de nuevos proyectos y servicios, así como asesorando a las organizaciones para asegurar la correcta implementación de la metodología de empleo con apoyo, de acuerdo a los estándares de calidad de la Unión Europea de Empleo con Apoyo (EUSE).

Entre los recursos disponibles en su página web se encuentra una base de datos de documentos e información técnica sobre la materia. Asimismo, la entidad produce conocimiento sobre el empleo con apoyo, elaborando guías específicas para la utilización de esta metodología en el caso de personas con distintos tipos de discapacidad, realizando informes sobre los resultados y las contrataciones de los servicios de empleo con apoyo, y proponiendo a sus socios instrumentos para evaluar la calidad de sus respectivos proyectos o servicios de empleo con apoyo.

Confederación Autismo España

La Confederación Autismo España agrupa y representa a 69 entidades del tercer sector de acción social de España, que trabajan específicamente con personas con Trastornos del Espectro del Autismo (TEA) y sus familias. La misión de esta entidad sin ánimo de lucro es promover y coordinar a nivel nacional acciones de sensibilización, investigación, desarrollo e implantación de modelos de intervención, así como programas y servicios para la inclusión social, formación y asesoramiento a profesionales y familias en la defensa de los derechos de estas personas.

Para la promoción y conocimiento de noticias relativas al autismo realiza de forma mensual un boletín electrónico, InfoAutismo, y además ofrece su plataforma web como espacio para facilitar el conocimiento de los estudios e investigaciones que considera más sólidas y novedosas en este campo.

Fundación Down España

Constituida como federación en 1991, está formada por 88 asociaciones de toda España y está presente en todas las comunidades autónomas, por lo que es la única organización de síndrome de Down de ámbito nacional.

Publica la revista Down, y promueve la edición de diferentes guías como la relativa a la adopción y acogida de menores con síndrome de Down, o la de buenas prácticas en inclusión educativa. Destacan entre ellas los documentos *Formación para la autonomía y la vida independiente - Guía general* (2013) y *Empleo con apoyo, modelo de intervención Down España* (2013). Es importante destacar que la difusión de materiales informativos no se reduce a la Fundación, sino que las entidades que forman parte de su federación también realizan sus propias publicaciones en la materia.

Fundación EMPLEA

Fundación sin ánimo de lucro con fines de interés general predominantemente de asistencia e integración social. Fue creada en 2008 y tiene como fin principal impulsar, promover y favorecer la aplicación y extensión del empleo con apoyo, en todo el territorio nacional y en los países de habla española, para conseguir la integración laboral en las empresas ordinarias y la plena inserción de todas aquellas personas con discapacidad o que se encuentren en riesgo de exclusión social.

Esta fundación ofrece en su página web acceso a la revista científico-técnica *Emplea Journal*, que reúne artículos relacionados con el empleo con apoyo en diferentes países, promoviendo el carácter científico de esta metodología de inserción.

Instituto Universitario de Integración en la Comunidad (INICO)

El INICO realiza actividades de formación, investigación y asesoramiento en materia de discapacidad, encaminadas a potenciar, facilitar y mejorar la calidad de vida y autodeterminación de las personas en situación de desventaja social en distintos contextos y a lo largo de todo su ciclo vital. Dispone de múltiples recursos documentales, entre ellos un boletín de noticias (*Integra*), así como múltiples publicaciones a través de colecciones (*Actas*, *Investigación*, *Herramientas*, etc.), manuales, estudios de investigación en diversos ámbitos de la discapacidad, e instrumentos de evaluación.

En materia de evaluación destacamos el trabajo *Evaluation and follow up of Supported Employment initiatives in Spain from 1995 to 2008* (2010). Esta investigación revisa una serie de trabajos cuantitativos sobre el empleo con apoyo en España, y está basada en una encuesta por Internet realizada a todas las organizaciones que han participado en el programa ECA de Caja Madrid.

European Union of Supported Employment (EUSE)

La EUSE es una organización no gubernamental creada en 1993 para facilitar el desarrollo del empleo con apoyo a lo largo de toda Europa. Organizan de forma bianual la Conferencia de la EUSE, donde difunden la información a través de newsletters y de su página web. Trata de influir en la política social y económica europea estableciendo redes de trabajo entre asociaciones europeas y organizaciones de todo el mundo. Por otro lado, asiste a las nuevas asociaciones y realiza campañas de apoyo y *lobbying* para la protección de los derechos de las personas con discapacidad.

Entre sus funciones está la realización de investigaciones y la promoción de modelos de buenas prácticas en materia de capacitación de personal técnico y laboral para el empleo con apoyo. Respecto a su producción investigadora, destacamos los documentos *Estándares europeos de calidad para los servicios de empleo con apoyo: Instrumento de evaluación (2005)* y *Caja de Herramientas de la EUSE para la práctica del Empleo con Apoyo (2010)*.

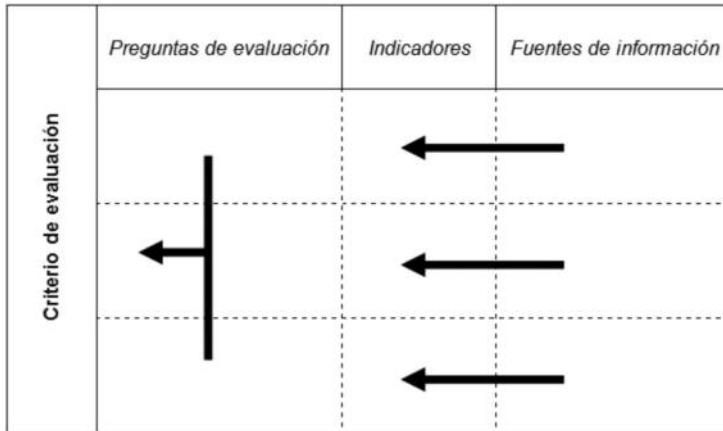
6. EL INFORME FINAL Y SUS RESULTADOS

6.1 Obtener conclusiones y proponer recomendaciones

Si se han seguido correctamente todas las indicaciones ofrecidas a lo largo de este manual, el equipo de evaluación llegará a las etapas finales del proceso con una importante cantidad de información recopilada, y seguramente habiendo adquirido también un buen conocimiento sobre la política evaluada. Ahora bien, todo ello debe disponerse coherentemente y de tal manera que pueda ser entendido y utilizado por cualquier otra persona, por lo que se hará necesario llevar a cabo un tratamiento sistemático de toda la información, evitando que ésta se disperse o que los razonamientos no queden suficientemente claros. Todo ello se traduce en la necesaria inclusión de dos elementos que actualmente se consideran imprescindibles en toda evaluación: sus conclusiones y recomendaciones.

La obtención de conclusiones

Si recordamos que el eje fundamental sobre el que se estructuraba el proceso evaluativo era la matriz de evaluación (como se vio en los epígrafes 1.3 y 3.1), ésta será también la principal herramienta que se usará para sistematizar el tratamiento de la información recopilada. Así, cuando el equipo considere que ha llevado a cabo toda la investigación necesaria para obtener evidencia y responder a las preguntas de evaluación, procederá a “resolver” la matriz hacia atrás:

Figura 6.1 Resolución de la matriz de evaluación

La figura 6.1 ilustra cómo el equipo debe ser capaz de partir de la información obtenida en diversas fuentes y utilizarla para generar evidencia y calcular los indicadores, lo que seguidamente le permite responder las preguntas de evaluación (en términos de “sí” o “no”, o bien “mucho” o “poco”), para finalmente ofrecer una valoración global del criterio. El razonamiento podría ilustrarse como sigue: “dado que los indicadores 1, 2 y 3 toman valores positivos (negativos), se concluye que la respuesta a las preguntas es afirmativa (negativa) y por lo tanto que la intervención es en su conjunto muy eficaz (o lo es muy poco)”.

Esta forma de resolver la matriz se denomina enjuiciamiento sistemático y conlleva, en la práctica, que el equipo deberá tomar una serie de decisiones para ponderar y priorizar cada uno de los indicadores y las preguntas, de modo que le permitan justificar la valoración final que haga sobre el criterio en cuestión. Muchas de esas decisiones se habrán ido tomando mientras se diseñaba la matriz, especialmente cuando se haya elegido uno u otro indicador para responder a cada pregunta, pero en general es durante el proceso de enjuiciamiento cuando se deben hacer explícitas, incorporando al texto de la evaluación la correspondiente justificación. En este sentido, en general el equipo podrá obtener conclusiones más sólidas cuanto más evidencia que vaya en la misma dirección haya podido acumular, y deberá ser capaz de interpretar las diferencias entre los distintos tipos de información para así explicar que esa combinación de indicadores, aplicados a esas preguntas, permite llegar a emitir esa determinada valoración sobre el criterio.

Cuando, por otro lado, el conjunto de indicadores y preguntas vinculados a un mismo criterio arrojen respuestas contradictorias, el equipo seguramente se verá obligado a concluir que no puede establecer una valoración consistente para ese criterio. Sin embargo, eso no debe impedir que se expliciten toda la evidencia que se haya obtenido al respecto, de modo que las personas que lean la evaluación tengan siempre la posibilidad de juzgarlo ellas mismas.

Al evaluar políticas públicas de discapacidad, dada su dimensión y complejidad lo habitual será que se hayan podido establecer muy pocos indicadores para cada pregunta, centrándose en asegurar que éstos reúnen todas las características que son deseables en un buen indicador. Por tanto, al llegar el momento de formular las conclusiones no habrá mucha evidencia vinculada a cada criterio, de modo que si hay indicadores apuntando en direcciones opuestas ello puede ser un problema importante para alcanzar conclusiones sólidas. Ante estas situaciones el equipo deberá inevitablemente ser muy prudente en la formulación de las conclusiones, introduciendo las suficientes salvedades y matices, asumiendo además que seguramente será necesario discutir las con las personas que encargaron la evaluación antes de ser aceptadas como definitivas.

En todo caso, el objetivo último del proceso de enjuiciamiento sistemático debería ser que, ante la afirmación de que la política evaluada es más o menos pertinente, eficaz, etc., el equipo de evaluación debería estar en disposición de responder claramente a una hipotética pregunta de “¿cómo lo sabes?”. Así, ante esa eventual pregunta se respondería argumentando que se llega a dicha conclusión porque se ha medido ese criterio mediante unos determinados indicadores, y que toda la información al respecto está accesible en la propia evaluación para que cualquier persona que la lea pueda comprobarlo.

La formulación de recomendaciones

En el epígrafe 1.2 se explicaron cuáles son las principales funciones de la evaluación, entre las que estaban la de mejorar la propia política evaluada y la de informar las posibles futuras actuaciones. Por tanto, obtener conclusiones sobre la valoración de los respectivos criterios no es suficiente, ni éstas pueden ser el único producto del proceso evaluativo, de modo que será necesario ir un poco más allá: las recomendaciones son sugerencias sobre posibles líneas de acción a seguir respecto a la política evaluada, propuestas de cambios pero también de elementos a mantener, o consejos dirigidos a las personas responsables de las distintas áreas o etapas de la misma. Se trata de uno de los principales elementos que distinguen a la evaluación de otras actividades similares, y resultan esenciales para dotarla de utilidad.

El aspecto más importante que conviene tener en cuenta cuando llegue el momento de formular las recomendaciones es que todas y cada una de las ellas deberían estar vinculadas, de algún u otro modo, con las conclusiones que la evaluación haya alcanzado previamente. Así, cuando se haya constatado que la política está generando impactos negativos, por ejemplo, se puede recomendar cambios en alguna de sus características con el objetivo de mitigarlos; o bien si se ha concluido que tiene problemas de coherencia, entonces tendrá sentido proponer mejoras en su diseño para futuras reediciones.

Cuando el equipo haya podido establecer una explicación sólida y contrastada de por qué determinados indicadores de la matriz toman unos y otros valores, esa explicación debería ser el origen y la fundamentación de las correspondientes recomendaciones. Pero en todo caso, las recomendaciones deben ir siempre vinculadas a la máxima cantidad posible de evidencia obtenida durante el proceso evaluativo, aunque ésta no haya sido directamente utilizada para responder las preguntas de evaluación. En este sentido, una buena práctica puede ser la de numerar tanto las conclusiones como las recomendaciones, de modo que por ejemplo a la primera conclusión le correspondan las recomendaciones 1, 2 y 3, a la segunda las 4 y 5, etc. Del mismo modo, será útil indicar la naturaleza o el tipo de recomendación que se esté haciendo en cada caso: prioritaria o secundaria (según lo relevantes que sean), destinada a mejorar la política evaluada o a informar futuras actuaciones similares, de aplicación inmediata o para el medio plazo, según a quién esté dirigida, etc.

Por otro lado, existen también algunas pautas generales sobre cómo deben formularse las recomendaciones, de modo que éstas deberían ser siempre:

- Tan *específicas y orientadas a la acción* como sea posible, evitando ambigüedades o propuestas que en la práctica no se sabe en qué se traducen.
- *Realistas*, enfocándose hacia acciones que estén bajo el control de las personas destinatarias de la evaluación e incorporando datos y descripciones que tengan que ver con el contexto de la política.
- *Claras y comprensibles*, de modo que cualquier persona esté en condiciones de entender tanto la recomendación como sus consecuencias. En este sentido, es aconsejable que el lenguaje refleje una cierta sensibilidad social y política, teniéndose presente el conjunto de todos los actores que van a leer la evaluación.

- *Verificables*, es decir, que al menos sea concebible una forma en la que se pueda comprobar tanto si las recomendaciones se han llevado a la práctica, como los efectos que han tenido.
- *Auto-contenidas*, indicando en la medida de la posible y de forma detallada cómo deberían ser implementadas o puestas en marcha, así como quién debería encargarse de hacerlo.

Cuando se está evaluando políticas públicas, existe inevitablemente una importante distancia entre el ámbito de la evaluación y aquél en el que verdaderamente se toman las decisiones políticas, por lo que la principal característica que sin duda deben tener las recomendaciones en estos casos es la de ser tan realistas, claras y comprensibles como sea posible, ya que de no ser así las posibilidades de que sean aplicadas se reducen enormemente. Del mismo modo, el equipo debe tratar de evitar que la complejidad y magnitud de la mayoría de políticas públicas suponga una dispersión de las recomendaciones, de modo que éstas no se relacionen entre sí y vayan destinadas a cuestiones demasiado alejadas las unas de las otras. Tampoco puede el equipo dejarse llevar por la inercia de “hacer política” con las recomendaciones.

Por otro lado, para emitir buenas recomendaciones no siempre es suficiente con haber estudiado y analizado en profundidad la política evaluada, sino que dado su carácter “propositivo” se debe disponer también de un conocimiento amplio del contexto (socioeconómico y normativo) en el que ésta se encuadra, para evitar por ejemplo proponer reformas que ya se aplicaron con anterioridad y no dieron buenos resultados. Por ello no es extraño que los equipos de evaluación cuenten con el asesoramiento de personas expertas, una de cuyas misiones principales va a ser contextualizar y dotar de sentido las recomendaciones.

Finalmente, un último elemento a considerar es el grado de implicación que tendrán los distintos actores que han participado en la evaluación a la hora de definir y redactar tanto las conclusiones como las recomendaciones. En la mayoría de los casos, el equipo podrá utilizar las ideas o sugerencias que éstos expresaron cuando participaron en las distintas fases de la evaluación, siempre que ello tenga sentido en el marco del conjunto de toda la evidencia que se ha generado y de las conclusiones a las que ha llegado el equipo. Ahora bien, en el caso específico de que se esté llevando a cabo una evaluación participativa (tal y como se definió en la tipología vista en el epígrafe 1.2), entonces se habilitará un mecanismo de participación específico para la fase de elaboración de conclusiones y recomendaciones, de modo que los actores puedan aportar sus puntos de vista directamente sobre esa cuestión. Además, cuando alguno

de los actores sea quien encargó la evaluación, en la mayoría de los casos solicitará que haya una fase de puesta en común, durante la cual se revisan y discuten la totalidad de los distintos aspectos de la evaluación.

Tareas para el equipo – Obtener conclusiones y proponer recomendaciones

- ✓ Resolver “hacia atrás” la matriz de evaluación: partiendo de los indicadores, responder las preguntas y con ello valorar los criterios.
- ✓ Explicitar las decisiones sobre cómo se ponderan o priorizan los indicadores y las preguntas de evaluación dentro de un mismo criterio.
- ✓ Tratar de acumular evidencia en un mismo sentido, con el objetivo de lograr conclusiones sólidas respecto a cada criterio.
- ✓ Incluir en la evaluación toda la evidencia hallada, aunque en algunos casos ésta no permita llegar a ninguna conclusión respecto al correspondiente criterio.
- ✓ Proponer recomendaciones que estén claramente vinculadas a las conclusiones a las que se haya llegado previamente.
- ✓ Cuando sea posible, justificar las recomendaciones en base a las explicaciones que se hayan obtenido sobre el porqué del comportamiento de los indicadores.
- ✓ Incorporar recomendaciones de los actores participantes en la evaluación cuando éstas estén justificadas en base al resto de evidencia obtenida.

EJEMPLO PRÁCTICO

Con el objetivo de ilustrar de forma práctica cómo se obtendrían conclusiones y formularían recomendaciones en el caso de que se evaluase la política estatal de empleo con apoyo a través del Real Decreto 870/2007, vamos a tomar como ejemplo únicamente el criterio de eficacia (junto con las correspondientes consideraciones que se vieron en el epígrafe 4.2), si bien hay que recordar que en general las evaluaciones abordarán más de un criterio y por lo tanto este proceso habría que replicarlo para cada uno de ellos.

Para valorar pues el criterio de eficacia, supondremos que el equipo se centra en dos preguntas de evaluación, destinadas a medir la consecución de resultados (la primera de ellas) y el avance en el logro de los objetivos previstos (la segunda). Así, dado que la propia política vimos que no establecía unos resultados previstos, el equipo puede optar por compararlos con el correspondiente nivel de actividad que haya desplegado por su cuenta el tercer sector (en cuanto a inserciones laborales de personas con discapacidad intelectual o severa), de modo que la pregunta podría ser:

1. ¿En qué medida los resultados producidos por la política están en consonancia con los que venía logrando el tercer sector?

Para responderla, el equipo decide utilizar a su vez dos indicadores, sobre los cuales vamos a suponer que está en disposición de calcular sus valores:

- a) Número total de personas insertadas al año en proyectos financiados por el Real Decreto, respecto al número total de personas insertadas en el resto de proyectos del tercer sector.
- b) Duración media de los contratos logrados en proyectos financiados por el Real Decreto, respecto a la duración media de los contratos en el resto de proyectos del tercer sector.

La segunda pregunta se opta por enfocarla hacia el objetivo de mejora de la inserción laboral de las personas con discapacidad intelectual o severa, de modo que se podría formular como sigue:

2. ¿En qué medida se ha logrado aumentar las tasas de actividad y ocupación de las personas con discapacidad destinatarias de la política?

De nuevo, se va a suponer que el equipo dispone de las herramientas y recursos necesarios para poder calcular los siguientes indicadores, relativos a cómo influye la política en cada una de las dos tasas (actividad y ocupación, respectivamente) que ésta persigue aumentar:

- c) Número total de personas participantes en todos los proyectos financiados por el Real Decreto, respecto al número total de personas con discapacidad intelectual o severa que estaban inactivas al inicio de la política.

d) Número total de personas insertadas mediante todos los proyectos financiados por el Real Decreto, respecto al número total de personas con discapacidad intelectual o severa que estaban desocupadas (inactivas o paradas) al inicio de la política.

Llegado el momento de empezar a formular las conclusiones, el equipo se dispone a resolver “hacia atrás” la matriz, tomando como punto de partida los valores que haya obtenido para todos los indicadores, por lo que en este ejemplo aparecerían toda una serie de posibilidades distintas (para facilitar la exposición se han distinguido las preguntas e indicadores enumerando cada uno de forma específica). Así, el caso más sencillo sería aquél en el que toda la evidencia apuntase en la misma dirección, de modo que el número de inserciones y la duración de los contratos logrados con la política fuese equivalente o superior a la que lleva a cabo el tercer sector (indicadores a y b), mientras que el efecto sobre las tasas de actividad y ocupación del colectivo (indicadores c y d) fuese significativo y de un orden de magnitud similar para ambos indicadores (por ejemplo supongamos que de un 10%).

Ahora bien, podría fácilmente darse el caso de que no todos los indicadores tomen valores que lleven a la misma conclusión. Una posibilidad en este sentido sería, por ejemplo, que en el escenario anterior (donde los indicadores a y c seguirían valorándose positivamente), la duración media de los contratos de inserciones financiadas por la política (indicador b) fuese claramente menor que en las del tercer sector, mientras que los efectos sobre la tasa de ocupación (indicador d) fuesen mucho menores que sobre la tasa de actividad (supongamos que del 1% en contraposición al 10% en la de actividad). Es decir, los indicadores estarían apuntando a que la política ha logrado una cantidad razonable de inserciones pero con contratos de poca duración, mientras que por otro lado consigue un efecto importante en la activación laboral del colectivo a la que va destinada, pero que luego apenas se traduce en términos de la correspondiente tasa de ocupación.

Ante este segundo escenario, ¿cuál podría ser la conclusión general sobre la eficacia de la política? El equipo deberá considerar primero si puede utilizar algún tipo de priorización de los indicadores para obtener una conclusión general, y en caso de que no pueda hacerlo entonces concluirá que no se ha podido llegar a una valoración clara de ese criterio, lo que podría expresarse en términos de que existen dudas fundamentadas sobre la eficacia de la política.

Con todo, una posible forma de priorizar los indicadores de este ejemplo sería considerando que, como se vio en el epígrafe 4.1 cuando se trabajó la valoración de la pertinencia de la política, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o severa el problema de la activación laboral seguramente sea más importante y anteceda a la cuestión de la ocupación, de modo que ello podría justificar que se atribuyese algo más de importancia a los indicadores a) y c), que están más directamente vinculados con la medición de la activación laboral (mientras que los otros dos indicadores, b y d, corresponden a la cuestión de, una vez se ha activado a las personas con discapacidad, en qué medida se logra su ocupación efectiva). Esta manera de priorizar, claro está, debería hacerse explícita en la propia evaluación, pero tiene la ventaja de que está basada en evidencia obtenida durante la evaluación (en el epígrafe 4.1) y permite que la conclusión general sobre la eficacia de la política sea más clara (en este caso en un sentido positivo).

La segunda cuestión que es necesario ilustrar en este apartado es la formulación de recomendaciones. Partiendo del mismo escenario de preguntas e indicadores que acabamos de postular, en función de qué otra evidencia hubiese obtenido el equipo respecto a la implementación de la política podría suceder que dispusiera de una explicación de por qué los contratos logrados en los proyectos de empleo con apoyo financiados públicamente tienen de media una duración inferior. En ese caso, en la medida en que hubiese podido contrastarse dicha explicación el equipo estará en disposición de precisar más su recomendación, de modo que si la razón estuviese, por ejemplo, en el diseño del Real Decreto (y éste se hubiese analizado a través del criterio de pertinencia), se podría recomendar cambios concretos para futuras reediciones del mismo. Por el contrario, si el equipo solamente dispusiera de “posibles” explicaciones al respecto, deberá limitarse a recomendar a la Administración que estudie en profundidad esta cuestión, cuando ello se juzgue importante en el marco del conjunto de toda la evaluación.

En cambio, el equipo debería evitar proponer recomendaciones que no se encuentren vinculadas a la evidencia obtenida o que no estén bien formuladas. Así, por ejemplo, supongamos una recomendación como la siguiente:

- “Se debería reajustar la estructura de gestión y financiación de la política para lograr un mayor aumento de la tasa de ocupación”.

En general, ésta sería seguramente una mala recomendación, ya que no permite trazar cuál es su vínculo con alguna de la evidencia generada por la evaluación, pero

además tampoco resulta clara ni suficientemente específica, y en el futuro no será fácil verificar si llegado el momento acaba siendo aplicada. Una formulación alternativa hubiese podido ser:

- “Una de las razones de la poca eficacia en aumentar la tasa de ocupación ha sido el escaso incentivo que la política ha supuesto para las organizaciones promotoras de empleo con apoyo. Por tanto, se debería consultar a dichas organizaciones y reajustar los conceptos susceptibles de ser financiados, así como las cuantías, de modo que se ofrezca un mayor incentivo para la puesta en marcha de nuevos proyectos”.

Esta segunda forma de plantear la recomendación es mucho más adecuada, ya que puede comprobarse cómo el punto de partida es la evidencia obtenida al encuestar o entrevistar a las organizaciones promotoras de los proyectos de empleo con apoyo, para luego concretar qué cambios debe hacer la Administración y con qué objetivo.

6.2 El informe final, su difusión y su utilización

El principal producto en el que finalmente se plasmará todo el proceso evaluativo será casi siempre un *informe de evaluación*, que servirá para que el equipo presente los resultados de su trabajo. No solamente será importante elaborar un buen informe en términos de la calidad exigible a cualquier texto susceptible de ser publicado, sino que habrá que estructurarlo y redactarlo de forma que se maximicen las posibilidades de que sus conclusiones y, muy especialmente, sus recomendaciones, sean conocidas y utilizadas en el futuro.

Características de un buen informe de evaluación

La estructura y el índice del informe final dependerán, habitualmente, de cómo se planteó inicialmente la evaluación, así como de las necesidades que expresase quién la encargó. Sin embargo, un informe de evaluación debería contener un mínimo de elementos y seguir una estructura que se parezca a la siguiente:

- *Resumen ejecutivo*, que debe presentar la evaluación y contener al menos las conclusiones y recomendaciones más importantes.
- *Introducción*, donde se explicita el origen y quién encarga la evaluación, la justificación y el propósito de la misma.

- *Descripción del objeto de evaluación*, es decir de la política evaluada y de su lógica, así como de su contexto normativo y socio-económico.
- *Delimitación del alcance, el enfoque y la estructura de la evaluación*, especificando los criterios de evaluación y las preguntas más importantes que se van a abordar.
- *Metodología de investigación*, las fuentes e instrumentos de recopilación de información utilizados, así como las técnicas de análisis empleadas en la generación de indicadores.
- *Exposición, discusión y análisis de la información recopilada*, obteniendo los principales valores para los indicadores y la respuesta a las preguntas de evaluación.
- *Conclusiones y recomendaciones*, vinculándolas a las preguntas de evaluación y a la evidencia y hallazgos obtenidos.
- *Anexos*, incluyendo la matriz de evaluación junto con toda la otra información que se considere relevante.

En términos generales, cuando se estructuren y redacten cada uno de los apartados del informe final, es aconsejable tratar de explicitar todos aquellos elementos que han formado parte del proceso evaluativo, como por ejemplo la información utilizada para familiarizarse con la política, el análisis de su contexto socio-económico, etc. La cuestión de explicitar el proceso evaluativo será de máxima importancia en el caso de las decisiones que se hayan ido tomando a lo largo de toda la evaluación, ya que ello supondrá un elemento clave para garantizar la transparencia y la objetividad del mismo, siendo uno de los aspectos que más pueden distinguir a la evaluación de las otras actividades que se llevan a cabo para valorar y enjuiciar políticas públicas.

Por otro lado, el informe final debería reunir también una serie de características formales, destinadas a potenciar el impacto y la utilidad que éste pueda llegar a tener, y recordando que, de nuevo, la evaluación se distingue de otros tipos de investigación por el hecho de que tiene una vocación eminentemente práctica. Así, un buen informe de evaluación:

- Utiliza un lenguaje claro, sencillo y directo, que sea comprensible por una amplia variedad de audiencias. Para ello es aconsejable evitar el uso de conceptos o términos excesivamente técnicos (dejándolos para los anexos), tratando de que la narración sea amena y siga una estructura lógica fácilmente asimilable.
- Incorpora la información necesaria para ser de utilidad a las personas que previsiblemente deberán hacer uso del informe, en especial aquéllas que participan del diseño de políticas como la evaluada.
- No excede de lo estrictamente necesario en su longitud, aprovechando los apartados de resumen ejecutivo y anexos para conservar una estructura manejable y donde sea fácil encontrar la información relevante.
- Utiliza suficientemente los recursos gráficos como las tablas, figuras y cuadros para una mejor exposición de la información.
- Ilustra los hallazgos con ejemplos, profundizando en aquellos casos de especial interés y sugiriendo buenas prácticas trasladables a otras políticas.
- Integra adecuadamente los análisis y las consideraciones cuantitativas con las cualitativas, de modo que ambas contribuyan a obtener una visión global y consistente sobre el aspecto de la política que se esté valorando.

En el caso específico de las políticas públicas, conviene enfatizar la importancia de incluir apartados que expliquen suficientemente bien cuál es el objeto de evaluación y cómo es su contexto, de modo que las personas que no estén familiarizadas con la política evaluada y los principales conceptos relacionados con ella puedan hacerlo a través de la propia evaluación. Asimismo, los apartados sobre exposición, discusión y análisis de la información recopilada deben quedar claramente diferenciados respecto a los de conclusiones y recomendaciones, evitando intercalar estas últimas a lo largo del resto del informe (una tendencia muy habitual, pero que perjudica especialmente el carácter sistemático y objetivo de las evaluaciones).

Por otro lado, es necesario advertir de la habitualmente excesiva longitud de los informes de evaluación sobre políticas públicas, así como su insuficiente utilización de tablas, cuadros y representaciones gráficas, por lo que el equipo deberá cuidar especialmente estas cuestiones. Del mismo modo, es importante tratar de aportar y desta-

car buenas prácticas, no solamente de la política evaluada sino también de las otras actuaciones (en otros lugares o momentos del tiempo) que se hayan analizado para contextualizarla.

En definitiva, pues, cuando el equipo tenga que decidir qué contenidos incluirá en el informe final puede considerar que cualquier persona que lo lea, e independientemente de su conocimiento previo sobre la política evaluada, debería ser capaz de llegar a las mismas conclusiones a las que ha llegado el equipo solamente con la información contenida en el informe; es decir, ésta debería ser necesaria y suficiente para que las conclusiones y recomendaciones de la evaluación se entiendan y expliquen por sí mismas.

La difusión y utilización de la evaluación

Si en el epígrafe 1.2 vimos que facilitar la rendición de cuentas (*accountability*) era una de las principales funciones de la evaluación, a lo largo del epígrafe 4.4 se ubicó dicha función en el marco de la promoción de la transparencia de la acción pública, de modo que la evaluación puede ser en sí misma un importante instrumento al servicio de los principios de buen gobierno aplicados a las políticas públicas. Pero para lograr que la evaluación desempeñe adecuadamente esta función, antes es necesario asegurar la su propia difusión y, en la medida de lo posible, su utilización.

En general, el grado exacto de publicidad que se le quiera dar a los resultados de la evaluación será, en última instancia, decidido por quien la encargó, si bien conviene tener presente que independientemente de cual sea la función de la actividad evaluativa que se considere prioritaria, todas ellas resultan reforzadas con la publicación y difusión de los resultados. Igualmente, tampoco debería representar un obstáculo la publicación de aquellos aspectos de la política que se han juzgado negativos, ya que debería ser inherente a la decisión de evaluarla el asumir que algunas cosas no habrán funcionado como estaba previsto.

En este sentido, es recomendable estructurar todos los elementos que componen el proceso de difusión de los resultados bajo una *estrategia de comunicación*, que optimice los distintos mecanismos de que se dispone y garantice que la información llega en tiempo y forma adecuados. En general, toda estrategia de comunicación deberá contemplar al menos estos dos ejes:

- El *cómo* se transmite la información, de modo que los distintos resultados de la evaluación se comuniquen de forma equilibrada, sin sesgarla hacia aquellas conclusiones de naturaleza más positiva o negativa.
- El *cuándo* se transmite la información, teniéndose presente que la actividad y la estrategia de comunicación puede empezar a operar desde el momento mismo en que se empieza a evaluar.

La definición de la estrategia de comunicación podrá incorporar, pues, consideraciones sobre cómo explicar las razones que han motivado la realización de la evaluación (para garantizar que los resultados negativos o positivos se interpretan equilibradamente), o bien sobre la necesidad de que la evaluación se desarrolle con unos plazos que maximicen su difusión y utilidad (cuando dichos plazos se respeten y se entregue el informe a tiempo).

En cualquier caso, cuando exista una preocupación por maximizar la difusión de la evaluación ésta debería empezarse desde un primer momento, a la par que se pone en marcha el propio proceso evaluativo y durante todo el desarrollo del mismo. Para ello, de nuevo la mejor estrategia es una apuesta clara y decidida por su transparencia: empezando por la decisión misma de evaluar la política, todos y cada uno de los aspectos relevantes sobre la evaluación (quién conforma el equipo, cuáles son los requerimientos del encargo, qué actores van a participar, etc.), así como el cumplimiento de sus distintas etapas, deberían tener la suficiente publicidad. El objetivo es despertar lo antes posible el interés en conocer los resultados de la evaluación, de modo que cuando éstos lleguen ya exista una disposición previa para que sean procesados y divulgados.

En segundo lugar, la publicación del informe final (o al menos de sus principales resultados) será el elemento central cuando se haya optado por difundir la evaluación, por lo que cuando el equipo lo prepare deberá prestar especial atención a cuál es la principal audiencia (o audiencias) a la que ésta va destinado, considerando también qué relación tienen esas personas o instituciones con la política que se ha evaluado. En este sentido, no solamente se intentará ajustar los informes a las necesidades de los destinatarios evitando que éstos sean excesivamente largos o farragosos, sino que se complementarán con cualesquiera otros instrumentos o materiales que puedan facilitar el que la información les llegue correctamente, como por ejemplo: sesiones de trabajo y presentación de resultados, comunicaciones cortas, publicación en páginas

web (agregadores de contenidos, blogs, etc.), noticias en boletines periódicos, edición de contenidos multimedia, presencia en eventos públicos, notas de prensa en medios de comunicación, etc. Además, será necesario cuidar la accesibilidad de los formatos utilizados, garantizando que las personas con alguna discapacidad puedan acceder adecuadamente a los contenidos³⁸.

Así, por ejemplo, si una audiencia está representada por el nivel político-directivo para el cual los resultados de una evaluación deben alimentar el proceso de decisiones, será preciso articular formatos breves como el de los resúmenes ejecutivos, que sinteticen las principales conclusiones y recomendaciones de los informes (siempre con la idea de orientar de manera clara los procesos de evaluación a la utilización de sus resultados). Por el contrario, si la principal audiencia destinataria de la evaluación fuesen las propias personas con discapacidad participantes en una determinada política, se podría realizar una adaptación de los contenidos del informe recogiendo los aspectos clave de manera sencilla y amena, de tal forma que sean fácilmente comprensibles (utilizando boletines, adaptaciones a lectura fácil, etc.).

Por otro lado, mientras la necesidad de realizar evaluaciones ha venido percibiéndose cada vez más claramente durante los últimos años, la utilización de sus resultados ha quedado en cambio en un segundo plano, de modo que lo habitual es que se haga poco caso a las conclusiones y todavía menos a las recomendaciones. Este problema es además de especial relevancia en el ámbito de la discapacidad, donde hasta muy recientemente se ha venido detectando una clara inercia a reeditar sistemáticamente las políticas, con el consiguiente riesgo de que quedasen obsoletas a medida que pasaba el tiempo y no eran modificadas.

Desde la óptica de promover la utilización de las evaluaciones y sus resultados, quienes jugarán el papel más importante serán los propios actores que hayan participado en la misma, tanto aquellos vinculados a la Administración Pública como los pertenecientes al tercer sector. De esta forma, en la medida en que los actores sientan como propias las conclusiones y recomendaciones formuladas por el equipo de evaluación, no solamente contribuirán a su divulgación sino que podrán también erigirse como “mecanismos de presión”, insistiendo en la necesidad de prestar atención a las conclusiones y tratar de aplicar las recomendaciones. Este proceso de apropiación de

³⁸ Véase, por ejemplo, la guía ONCE - CIDAT para adaptación de páginas web (ONCE - CIDAT, 2013).

la evaluación tenderá a ser más intenso cuando la implicación de los actores no sea solamente como informantes sino que, en el contexto de las llamadas evaluaciones participativas, se les permita participar también en la toma de decisiones sobre la evaluación así como en el debate sobre la formulación de sus conclusiones y recomendaciones.

Además de contar con la implicación de los actores sociales, para maximizar la posibilidad de que se utilicen los resultados de la evaluación es también importante que el equipo sea riguroso en respetar los plazos de la misma, incluyendo la entrega de los informes intermedios que exigen la mayoría de encargos de evaluación. Esta cuestión es clave para contribuir a generar y difundir una buena imagen sobre la actividad evaluativa, y será de especial relevancia en el caso de las evaluaciones *ex ante* e intermedias, cuya prioridad es contribuir a la mejora de la política evaluada pero que no podrá materializarse si los resultados de la evaluación llegan demasiado tarde.

Finalmente, el creciente interés y preocupación por la utilización de los resultados de las evaluaciones ha generado que, en los últimos años, se hayan desarrollado nuevos instrumentos diseñados específicamente para ello. El más utilizado actualmente son las denominadas *respuestas de gestión* (*management response*), documentos que incluyen las recomendaciones del informe de evaluación junto con las “respuestas” que dan a cada una de ellas los correspondientes actores destinatarios de las mismas, fijándose habitualmente un tiempo máximo tras el cual se debe oficializar la respuesta. A través de este proceso que obliga a responder, las partes interesadas revisarán las recomendaciones y acordarán las medidas concretas que se comprometen a aplicar, fijando unos plazos para poner en marcha las acciones, especificando responsabilidades y articulando medidas de seguimiento de la ejecución de las mismas³⁹.

Un instrumento de este tipo tiene diversas ventajas. Por un lado, obliga a los propios equipos de evaluación a realizar un ejercicio de realismo a la hora de elaborar las recomendaciones que, con cierta frecuencia, tienen un carácter excesivamente general y resultan difíciles de implementar por actores y en contextos concretos. Por otro, interpelan directamente a las administraciones y las obligan a reflexionar sobre lo que pueden realmente cambiar para mejorar (y a plantearse el intentar llevarlo a cabo). Las respuestas de gestión permiten además que las partes interesadas puedan

³⁹ Para una guía detallada de cómo implementar y utilizar las respuestas de gestión ver UNEG (2012).

rechazar las recomendaciones que consideran claramente fuera de lugar o irrealizables, en cuyo caso se exigirá aportar información detallada que justifique las razones del rechazo, lo que enriquecerá todavía más el ejercicio de objetividad y transparencia propio de la evaluación.

Actualmente la institución que claramente lidera el uso de este tipo de herramientas a nivel internacional es las Naciones Unidas, a través de sus distintas agencias (como la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios – OCAH, o la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO), mientras que en menor medida la Comisión Europea también las ha implementado en algunas ocasiones. Cuando se solicita una respuesta de gestión tras una evaluación de las Naciones Unidas, se establece en primer lugar un comité compuesto por personal de la respectiva unidad de evaluación y representantes de la administración que deberá aplicar las recomendaciones. Ese comité es el responsable de formular en detalle cuáles serán las respuestas de gestión para cada recomendación, llevando a cabo las necesarias reuniones de trabajo; de este modo, se acepta el compromiso de formular las respuestas de gestión como máximo tras dos meses después de haberse recibido el informe final de la evaluación.

Seguidamente, las respuestas de gestión se publican en la correspondiente página web junto con el informe de evaluación, y se inicia el periodo de seguimiento sobre su puesta en marcha. Para ello, se organizan reuniones trimestrales entre todas las partes para poner en común cuáles han sido los avances, generalmente utilizando una sencilla clasificación que incluye las siguientes posibilidades respecto a cada respuesta de gestión: “iniciada”, “no iniciada”, “completada” o “ya no es aplicable”. Esta información se hace también pública a través de Internet, para así potenciar la rendición de cuentas y la transparencia, mientras que el equipo de evaluación y los actores implicados tratan finalmente de obtener una serie de “lecciones aprendidas” tras la implementación de las respuestas de gestión.

Figura 6.2 Ejemplo de ficha de respuesta de gestión

Recomendación de Evaluación 1				
Respuesta de gestión: De acuerdo / parcialmente de acuerdo / desacuerdo (Si la recomendación es rechazada o aceptada parcialmente, por favor, dar una explicación.)				
Acción(es) clave	Plazo	Unidad(es) Responsable(s)	Seguimiento	
			Comentarios (acciones)	Estado
1.1			- Iniciado / No iniciado - Completado	
1.2				
Recomendación de Evaluación 2				
Respuesta de gestión: De acuerdo / parcialmente de acuerdo / desacuerdo (Si la recomendación es rechazada o aceptada parcialmente, por favor, dar una explicación.)				
Acción(es) clave	Plazo	Unidad(es) Responsable(s)	Seguimiento	
			Comentarios (acciones)	Estado
2.1			- Iniciado / No iniciado - Completado	
2.2				

Fuente: adaptación de *Guidance on preparing Management Responses to UNDAF Evaluations*, UNEG (2012).

Tareas para el equipo – El informe final, su difusión y su utilización

- ✓ Elaborar un informe final explicitando todo el contenido necesario para que quede claro cómo se alcanza sus conclusiones y recomendaciones.
- ✓ Explicitar en el informe final todas las decisiones importantes que se hayan tomado a lo largo del proceso de evaluación.
- ✓ Redactar el informe final siguiendo unos mínimos requisitos formales y utilizando los recursos necesarios para hacerlo ameno y comprensible.
- ✓ Diseñar la estrategia de difusión de la evaluación desde el mismo momento en que ésta se pone en marcha.
- ✓ Utilizar distintos formatos y herramientas divulgativas en función de las audiencias a las que se quiere hacer llegar los resultados de la evaluación.
- ✓ Implicar a todos los actores que hayan participado en la evaluación tanto en su difusión como en su utilización.
- ✓ Entregar los informes intermedios y final en el plazo y forma requeridos, especialmente cuando su función principal sea mejorar la política evaluada.
- ✓ Proponer la utilización de mecanismos como las respuestas de gestión, diseñados para promover la implementación de las recomendaciones de la evaluación.

EJEMPLO PRÁCTICO

Hemos visto cómo, a la hora de configurar el contenido del informe final, el equipo debe intentar que éste contenga toda la información necesaria para que cualquier posible lector o lectora pueda entender cómo se llega a las conclusiones. En el marco de la política estatal de empleo con apoyo y el Real Decreto 870/2007, se podría ofrecer un ejemplo de esta cuestión suponiendo que se hubiese obtenido, como una de las conclusiones principales, el hecho de que “la política no ha supuesto un verdadero incentivo para la puesta en marcha de nuevos proyectos de empleo con apoyo”. Para

que las personas que eventualmente lean el informe de evaluación puedan realmente entender el origen de una conclusión de este tipo, lógicamente primero será necesario que ésta se haya argumentado en base a unos indicadores que se han medido (como se vio en el epígrafe 6.1). Ahora bien, para contextualizar totalmente esa conclusión el equipo también debería incluir en el informe una explicación detallada de cuál fue su análisis de la lógica de la intervención (ilustrado en el epígrafe 2.3), explicando que se ha considerado que la política evaluada se formula como una política activa de empleo cuyo objetivo es promover nuevas contrataciones, y que por lo tanto debería suponer algún incentivo claro para que en la práctica se extienda el uso de la metodología del empleo con apoyo.

La necesidad de explicitar este tipo de consideraciones hemos visto que se debe extender también a aquellas decisiones de naturaleza más práctica que haya tomado el equipo. En general, de entre las decisiones que es imprescindible explicitar las más importantes suelen ser aquellas relativas a las comparaciones que se hayan establecido para generar los distintos indicadores de la matriz de evaluación, ya que como vimos el hecho de elegir con qué comparar constituye un aspecto clave en la medición y valoración de los criterios.

Para ilustrarlo, podemos retomar las preguntas e indicadores que se vieron en el apartado de ejemplo práctico del epígrafe 6.1. Uno de los indicadores propuestos para valorar los resultados alcanzados por la política hacía referencia al número total de personas con discapacidad intelectual o severa insertadas mediante proyectos subvencionados, un dato que sin embargo no se podía comparar con una previsión por no existir ninguna. De este modo, el equipo decide compararlo con el equivalente en inserciones llevadas a cabo directamente por el tercer sector, como una forma de obtener una medida de si las que se han logrado mediante ayudas públicas son muchas o pocas. Sin duda, esta decisión debería ser explicitada en el informe de evaluación (al menos en los anexos), acompañándolo de una explicación de los motivos por los que se ha optado por esta comparación junto con sus principales ventajas e inconvenientes.

Respecto al resto de requisitos de naturaleza más formal que indicamos que debía intentar cumplir un informe de evaluación, el mapa de actores que se propuso al final del epígrafe 2.2 sería un claro ejemplo de utilización de herramientas gráficas para mejorar la exposición de la información. O bien otra ocasión para ello podría ser cuando el equipo abordase el análisis del diseño de la política (para valorar los criterios pertinencia, coherencia o complementariedad), lo que requerirá trabajar de forma abstracta

y con fragmentos de información de una gran cantidad de documentos distintos, si bien para plasmar los resultados de dicho análisis seguramente sea más práctico organizar todo el contenido a través de una tabla.

Por otro lado, en cuanto a la difusión y utilización de los resultados de la evaluación, en el caso de la política de empleo con apoyo los actores que seguramente estarían más interesados en ello (y que por tanto podrían implicarse y colaborar en mayor medida) serían las organizaciones del tercer sector que ya promovían proyectos de empleo con apoyo, por ser quienes habían demandado insistentemente una regulación como fue el Real Decreto 870/2007. Por lo tanto, el equipo debería intentar que los mecanismos utilizados para la difusión del informe final y sus resultados (como los resúmenes ejecutivos, las notas de prensa, etc.) enfatizen aquellas cuestiones que puedan ser más interesantes para este grupo de actores. El objetivo será asegurar que cuando el tercer sector tenga de nuevo la oportunidad de participar en la reforma de esta política⁴⁰, se tengan presentes las conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

Finalmente, para ilustrar la utilización de las respuestas de gestión podemos retomar el ejemplo de recomendación que se propuso al final del epígrafe 6.1:

- “Una de las razones de la poca eficacia en aumentar la tasa de ocupación ha sido el escaso incentivo que la política ha supuesto para las organizaciones promotoras de empleo con apoyo. Por tanto, se debería consultar a dichas organizaciones y reajustar los conceptos susceptibles de ser financiados, así como las cuantías, de modo que se ofrezca un mayor incentivo para la puesta en marcha de nuevos proyectos”.

Para esta recomendación, la respuesta de gestión debería ser proporcionada por la Administración Pública, indicando en primer lugar en qué medida está de acuerdo con ella. Seguidamente, y en el caso de que esté conforme y desee aplicarla, deberá especificar qué acciones va a llevar a cabo, cuando, y qué unidad de gestión estará a cargo de ello. Por ejemplo, la Administración podría comprometerse a organizar un grupo de trabajo con las organizaciones del tercer sector, cuyas reuniones estarán es-

⁴⁰ Como de hecho sucedió para el caso del empleo con apoyo durante el año 2013, en la elaboración del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

pecíficamente destinadas a considerar la redefinición de los conceptos subvencionables y sus cuantías, y que será coordinado desde la Subdirección General de Políticas Activas de Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

El último paso sería llevar a cabo un seguimiento del compromiso adquirido, verificando si el grupo de trabajo se ha puesto en marcha, ha efectuado las correspondientes reuniones, éstas han versado sobre los temas previstos y se han alcanzado conclusiones consistentes con lo que se había recomendado. Lógicamente, esta labor de seguimiento estará condicionada al grado de compromiso que haya adquirido la Administración, e idealmente debería ser llevada a cabo por la misma institución que encargó la evaluación.

7. BIBLIOGRAFÍA

AESE (2013) *Informe contrataciones Empleo con Apoyo 2012*. Madrid: Asociación Española de Empleo con Apoyo.

AEVAL (2013) *El Marco Común de Evaluación - CAF 2013*. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Brisolara, S. (1998) The history of participatory evaluation and current debates in the field. En *Understanding and practicing participatory evaluation*. E. Withmore (editor). New Directions for Evaluation, 80, pp. 25-41.

Bustelo, M. (1999) "Diferencias entre investigación y evaluación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 4, pp. 9-29.

Cabrero, J. (2007) "Indicadores de discapacidad en la Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud", *Revista Española de Salud Pública* vol. 81, nº 2, pp. 167-181. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Callejo, J. (2002) "Observación, entrevista y grupo de discusión: el silencio de tres prácticas de investigación", *Revista Española de Salud Pública* vol. 76, nº 5, pp. 409-422.

CERMI (2013a) *Guía para la evaluación de programas y políticas públicas de discapacidad*. Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI). Madrid: Ediciones Cinca.

CERMI (2013b) *La transversalidad de género en las políticas públicas de discapacidad. Volumen II*. Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI). Madrid: Ediciones Cinca.

CERMI (2012) *La transversalidad de género en las políticas públicas de discapacidad. Volumen I*. Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI). Madrid: Ediciones Cinca.

Comisión Europea (2012) *Supported Employment for people with disabilities in the EU and EFTA-EEA*. European Union. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Comisión Europea (2010) *Indicative Guidance for the evaluation of interventions combating discrimination within the framework of ESF co-funded programmes 2007-2013*. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Bruselas: Comisión Europea.

Cristóbal, V. et al. (2002) *Indicadores de exclusión social de mujer con discapacidad*. Observatorio de la Discapacidad, *Serie catálogos y guías*, 5. Barcelona: Associació Dones No Estàndards.

Daigneault, P.M. y Jacob, S. (2009). "Toward accurate measurement of participation: Rethinking the conceptualization and operationalization of participatory evaluation", *American Journal of Evaluation* vol. 13 (3), pp. 371-386.

DGPOLDE (2007) *Manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española*. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE). Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Down España (2013a) *Formación para la autonomía y la vida independiente - Guía general*. Madrid: Down España con la colaboración del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Down España (2013b) *Empleo con apoyo, modelo de intervención Down España*. Madrid: Down España.

Down Madrid (2013) *Memoria 2013 del Servicio de Empleo*. Madrid: Fundación Síndrome de Down Madrid.

EUSE (2010) *Caja de Herramientas de la EUSE para la práctica del Empleo con Apoyo*. European Union of Supported Employment (EUSE).

EUSE (2005) *Estándares europeos de calidad para los servicios de empleo con apoyo: Instrumento de evaluación*. European Union of Supported Employment (EUSE).

Ferreira, M. (2008) "Una aproximación sociológica a la discapacidad desde el modelo social: apuntes caracteriológicos". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)* nº 124, pp. 141-174.

Fontcuberta, X. y Pinilla, R. (2010) "Evaluación de políticas públicas e innovación social: Un marco para la política basada en la evidencia", *Encuentros Multidisciplinares* nº 35, pp. 1-10.

includ-ed (2011) *Criterios para evaluar buenas prácticas en incluD-ed*. European Network on Inclusive Education and Disability (includ-ed).

INICO (2010) *Impacto social del Programa ECA Caja Madrid de empleo con apoyo*. Salamanca: Instituto Universitario de Integración en la Comunidad (INICO).

INICO (2009) *Desarrollo de un Sistema de Evaluación Multicomponente de Programas de Empleo con Apoyo (SEMECA)*. Salamanca: Instituto Universitario de Integración en la Comunidad (INICO).

IVÀLUA (2009) "Guía práctica 1 – Cómo iniciar una evaluación: oportunidades, viabilidad y preguntas de evaluación", *Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas*. Barcelona: Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques.

Jordán de Urríes (2011) "Acercamiento al empleo con apoyo y breve análisis de España e Iberoamérica", *Psicología, Conocimiento y Sociedad* nº 4, pp. 21-40.

Jordán de Urríes et al. (2003) *Análisis histórico y comparativo de la normativa autonómica de subvenciones al Empleo con Apoyo*. Estudio desarrollado por la Asociación Española de Empleo con Apoyo (AESE).

Jordán de Urríes, F.B. y Verdugo, M.A. (2010) "Evaluation and follow up of Supported Employment initiatives in Spain from 1995 to 2008", *Journal of Vocational Rehabilitation* n° 33, pp. 39-49.

Jordán de Urríes, F.B., Verdugo, M.A. y Vicent, C. (2005) *Análisis de la Evolución del Empleo con Apoyo en España*. Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad.

Kyriazopoulou, M. y Weber, H. (editores) (2009) *Development of a set of indicators for inclusive education in Europe*. Odense: European Agency for Development in Special Needs Education.

Lévy, J.P. y Varela, J. (2003) *Análisis multivariable para las ciencias sociales*. Madrid: Editorial Pearson Educación.

Mank, D. (1998) "Valores y empleo para personas con discapacidad", *Siglo Cero* n° 29 (4), pp. 5-10.

Mediavilla, M. y Calero, J. (2011) "Metodología para la evaluación de impacto de las políticas públicas educativas a través del diseño cuasi-experimental", en *Lecturas sobre Economía de la Educación: Homenaje a María Jesús San Segundo*. Madrid: Ministerio de Educación.

MIDEPLAN (2009) *Guía para la Elaboración de Diagramas de Flujo*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica, Área de Modernización del Estado.

Ministerio de la Presidencia (2005) *Programa Nacional de Reformas de España*. Madrid: Ministerio de la Presidencia. Secretaría General Técnica.

Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2012) *Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

Ministerio de Sanidad y Política Social (2008) *Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Política Social.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2003) *II Plan Nacional de Acción para las Personas con Discapacidad 2003 – 2007*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Naciones Unidas (2006) Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Nueva York: Naciones Unidas.

National Council on Disability (2008) *Keeping Track: National Disability Status and Program Performance Indicators*. Washington, DC: National Council on Disability.

Olaz, A. (2010) *La técnica de grupo nominal como herramienta de investigación cualitativa*. Tres Cantos, Madrid: Bohodón Ediciones.

ONCE – CIDAT (2013) *Guía de referencia: Accesibilidad de páginas Web*. Fundación ONCE y Centro de Investigación, Desarrollo y Aplicación Tiflotécnica (CIDAT).

Plataforma de ONG de Acción Social (2010) *Guía de Evaluación de Programas y Proyectos Sociales*. Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social.

Quecedo, Martín y Rodríguez (2005) *Proyecto Brecha. Una experiencia innovadora de empleo con apoyo en la Ciudad de Burgos*. Asociación Síndrome de Down Burgos. Burgos: Equalbur.

RIICOTEC (2010) *Seguimiento y medición de compromisos de Estado en políticas públicas en discapacidad*. Modelo conceptual y metodológico. Madrid: Red Inter-gubernamental Iberoamericana de Cooperación Técnica.

Suárez, M. (2005) *El grupo de discusión: una herramienta para la investigación cualitativa*. Barcelona: Laertes.

Toboso *et al.* (2012) “Sobre la educación inclusiva en España: políticas y prácticas”, *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico* vol. 6 (1), pp. 279-295.

Toboso-Martín, M. y Rogero-García, J. (2012) “«Diseño para todos» en la investigación social sobre personas con discapacidad”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)* nº 140, pp. 163-172.

Trochim, W. M. K., Cook, J. A. y R. J. Setze,(1994) “Using concept mapping to develop a conceptual framework of staff's views of a supported employment program for individuals with severe mental illness”, *Journal of Consulting and Clinical Psychology* nº 62 (4) , pp. 766-775.

UNEG (2012) *Guidance on Preparing Management Responses to UNDAF Evaluations*. UNEG Task Force on Joint Evaluation. United Nations Evaluation Group.

UNEG (2011) *Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation - Towards UNEG Guidance*. UNEG Human Rights and Gender Equality Task Force. United Nations Evaluation Group.

UNESCO (2008) *Equity and Inclusion in Education: Tools to support education sector planning and evaluation*. UNGEI - The United Nations Girls' Education Initiative.

UNICEF (2008) *Monitoring Child Disability in Developing Countries. Results from the Multiple Indicator Cluster Surveys*. New York: United Nations Children's Fund Division of Policy and Practice.

Verdugo, M.A. *et al.* (2013) *Escala INICO-FEAPS: Evaluación Integral de la Calidad de Vida de personas con Discapacidad Intelectual o del Desarrollo*. Colección Herramientas 7/2013. Salamanca: INICO.

Villa, N. (2007) *La Inclusión Progresiva de las Personas con Discapacidad Intelectual en el Mundo Laboral 1902 – 2006*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Anexo. Listado de personas entrevistadas

Begoña Escobar Aguilar

Directora del Servicio de Empleo en la Fundación Down Madrid.

Jesús Flores Méndez

Director Gerente de la Fundación Carlos Martín.

Alfonso Gutiérrez Caballero

Presidente de la Asociación Española de Empleo con Apoyo (AESE).

Miguel Ángel Malo Ocaña

Profesor de Economía en el departamento de Economía e Historia Económica de la Universidad de Salamanca.

Isabel Martínez Lozano

Comisionada de la Fundación ONCE para Universidades, Juventud y Planes Especiales y ex Secretaria General de Política Social y Consumo del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

Juan Carlos Ramiro Iglesias

Director de Accesibilidad en el Centro Nacional de Tecnologías de la Accesibilidad (CENTAC) y anterior Director General de Coordinación de Políticas Sectoriales sobre Discapacidad.

Carmen Ruiz Moreno

Directora del Departamento Facility Management y Compras de la empresa PricewaterhouseCoopers.

Sarah Sanz

Responsable de preparadores laborales en la Fundación Down Madrid.

