

# LA OBSERVACIÓN ESTRATÉGICA Y LA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA COMO INSTRUMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE LA REALIDAD. LA EXPERIENCIA DEL OBSERVATORIO LOCAL DE EMPLEO (OLE) DE LA UNIVERSIDAD DE HUELVA

## OBSERVATORIO LOCAL DE EMPLEO

El Observatorio Local de Empleo tiene su antecedente en el “Proyecto Marismas de Odiel”. Esta experiencia llevada a cabo puso de manifiesto elementos que permitían conocer y analizar los fenómenos de la pobreza y la exclusión. El trabajo realizado en colaboración con la Universidad hizo posible la investigación para profundizar en el conocimiento de los mecanismos de exclusión en un contexto definido y así buscar alternativas sobre una base de información rigurosa, referida a Huelva y que superara los análisis parciales. El diseño y la realización del OLE se enmarca en un campo más amplio de evaluación participativa y observación estratégica y así constituir un espacio de consulta y de confrontación de datos de diferente naturaleza. Su objeto es la definición de informaciones útiles para la toma de decisión, tratamientos estadísticos adaptados a la problemática de observación y evaluación y poner a disposición de los decisores las informaciones recogidas y los resultados.

### 1. CONTEXTO EN EL QUE SE ENMARCA EL OBSERVATORIO LOCAL DE EMPLEO (OLE)<sup>1</sup>

Toda síntesis requiere un esfuerzo de reflexión y de extracción tanto de las ideas como de las múltiples experiencias que se quieren expresar para que sean bien comprendidas. Sobre todo cuando una experiencia como la que aquí presentamos muy brevemente pone de manifiesto la dedicación especial y el empeño por ordenar coherentemente la intensidad con que un Proyecto como el nuestro, *la puesta en marcha del Observatorio Local de empleo en la Universidad de Huelva* ha querido dar respuestas a los retos de *la investigación acción* en la lucha contra la exclusión.

Realmente resulta muy difícil, como así ha sido durante cuatro años, responder a cuestiones complejas en el mundo de la exclusión como la búsqueda de los mecanismos y factores generadores de ésta; los indicadores que miden adecuadamente este fenómeno; las acciones y estrategias que resultan más aconsejables para combatir las en el marco de una realidad compleja, o la movilización de los distintos actores sociales y económicos,

<sup>1</sup> El Observatorio Local de Empleo está enmarcado en el grupo de investigación TIDE (Técnicas de Investigación y Desarrollo Económico) y dirigido por D<sup>a</sup>. Manuela de Paz Bañez. En la actualidad el grupo TIDE está compuesto por trece investigadores y las líneas de investigación en las que trabaja en la actualidad son las siguientes: Desarrollo local y planificación estratégica; desarrollo económico en Latinoamérica, economía del trabajo, economía ecológica y exclusión social. Más específicamente en el OLE trabajan las investigadoras: Manuela de Paz Bañez, María de la O Barroso, María José Asensio, Blanca Miedes Ugarte y Dolores Redondo Toronjo. La página Web es: <http://www.ole.uhu.es>

<sup>2</sup> *La exclusión social y económica en Huelva* (1995). Ayuntamiento de Huelva. Proyecto Pobreza 3, Marismas del

etc. Todo ello, desde una posición de observación estratégica para extraer las reflexiones y orientaciones más aconsejables. Esto se ha traducido en una *dinámica de trabajo* en la que el interés por desarrollar análisis continuos de la realidad, evaluaciones del proceso seguido y sus resultados, así como el debate e intercambio de las ideas y experiencias nos ha llevado a trabajar en múltiples temas y aspectos de la realidad onubense en un contexto regional, nacional y europeo.

Para poder comprender el proceso de consolidación del Observatorio Local de Empleo (OLE) y su papel de instrumento estratégico para la ciudad de Huelva, pero también como centro universitario esencial en la búsqueda de nuevos métodos de investigación, nos parece importante subrayar de dónde proviene éste y cual ha sido *el corto caminar* en el espacio físico pero *el largo caminar* en la lucha contra la exclusión y la inserción de los colectivos desfavorecidos de nuestra provincia.

Podemos situar el origen del Observatorio Local de Empleo en uno de los proyectos de mayor envergadura que se ha desarrollado en nuestra ciudad en la lucha por la inserción de los colectivos más desfavorecidos: el “Proyecto Marismas del Odiel”, enmarcado en el Tercer programa europeo de lucha contra la pobreza. Éste, en cuatro años de funcionamiento (1990-1994), permitió poner de relieve elementos fundamentales en el conocimiento y análisis de los fenómenos de pobreza y de exclusión en un contexto determinado, todo ello desde unos cambios profundos que se desarrollaron en nuestro país en ese período.

Pero una de las lecciones más importantes de este Proyecto, aparte de su praxis tan compleja, fue la necesidad de obtener un mayor conocimiento sobre los mecanismos que generan la dinámica de la exclusión social para una puesta en marcha de alternativas eficaces y viables. El trabajo conjunto de la Universidad con el Proyecto permitió desde el inicio de éste:

- La sensibilización del mundo del conocimiento y, por tanto, de la búsqueda de nuevos modelos de intervención social, así como la apertura de una línea de investigación, hasta ahora poco desarrollada en nuestra región.

- El conocimiento con mayor rigor del estado de pobreza existente en nuestra capital y la elaboración de estrategias coordinadas de todos los estamentos con competencias para luchar a nivel local contra la exclusión y ello desde una perspectiva de desarrollo endógeno y de optimización de los recursos.

- La importancia de la evaluación implicaba una inversión en la formación, hasta ahora muy débil en nuestra comunidad en este aspecto científico. La difusión y presencia del Proyecto en foros de discusión sobre métodos evaluativos suscitaron así mucho interés no sólo desde los sectores sociales sino de otros sectores profesionales implicados en la lucha contra la exclusión.

La experiencia desarrollada desde Marismas del Odiel como proyecto de acción modelo en el marco del III Programa Europeo de lucha contra la pobreza concluyó con la realización de un importante estudio local sobre la dinámica de la exclusión social y económica en la ciudad de Huelva<sup>2</sup>. Una de las principales razones que nos impulsaron a realizar este trabajo fue la práctica inexistencia en nuestro país de estudios que abarcaran la cuantificación de la exclusión. Los estudios publicados o sólo analizaban los aspectos

puramente sociales o sólo se basaban en los análisis de las rentas. Nuestro objeto de análisis se planteaba desde un enfoque más ambicioso. Este planteamiento de investigación para la acción ha generado importantes resultados. En base al referido trabajo de investigación y con la experiencia que desde la acción se tenía se estableció una primera base del diagnóstico social utilizado para preparar el documento «Huelva en Acción» presentado por el Excelentísimo Ayuntamiento de Huelva a la candidatura de la Iniciativa Comunitaria URBAN para barrios en crisis en ciudades de más de 100.000 habitantes y que fue aprobado con éxito en julio de 1995.

Un nuevo crecimiento que articule de forma innovadora lo económico y lo social está en la base del diseño del conjunto de medidas del proyecto «Huelva en Acción». Sin embargo, la base de esta nueva articulación se debe centrar en dos formas de innovación: la tecnológica y la social. El crecimiento y el empleo, entre otros, sólo serán objetivos posibles si se crean las condiciones sociales y económicas de recursos e innovación. De ahí la importancia de incorporar los territorios y sus recursos a los procesos de desarrollo. En este contexto, está claro que el desarrollo no es una más de las líneas de actuación en que se plasman las políticas públicas, como pueden serlo la innovación o la potenciación de determinados sectores económicos.

Este va a ser el objetivo esencial del proyecto «Huelva en Acción», considerando de forma prioritaria lo social, no como el subproducto del crecimiento económico, sino como un vector de este crecimiento. Desde esta perspectiva, la dimensión social no puede centrarse sólo en un conjunto de medidas de acompañamiento de la economía, sino que debe tener por objetivos estructurar un entorno y construir una red intensa de relaciones, multiplicando las oportunidades económicas.

## 2. EL OBSERVATORIO LOCAL DE EMPLEO COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO

La complejidad del proyecto, presentado en el apartado anterior, hace imprescindible una actividad de observación estratégica, de ayuda a la acción y a la toma de decisión en relación a los colectivos desfavorecidos en un contexto de desarrollo local. En este espíritu se crea una de las acciones más importantes en Huelva en acción: el Observatorio Local de Empleo (OLE). Desde esta perspectiva está claro que el *desarrollo local* no es una línea más de actuación, sino una *dimensión esencial para las distintas políticas*, capaz de promover otro entendimiento entre las decisiones, tanto en relación a la economía, como la sociedad, la innovación, el territorio y todo ello desde las colectividades locales. El desarrollo, desde esta concepción, requiere que se reconsidere la *dimensión social*, no como el *subproducto del crecimiento económico sino como un vector sumamente importante de este crecimiento*.

El diseño y la realización del OLE se enmarca así en un campo más amplio de *evaluación participativa y observación estratégica*. La especificidad del OLE es integrar instrumentos de

Odiel. En este estudio colaboraron además de las investigadoras del OLE citadas anteriormente, los siguientes profesores de la Universidad de Huelva: Cristóbal García García, Juan José García del Hoyo, Felix García Ordaz y Jesús Monteagudo López Menchero. Desde el ámbito de la acción modelo Marismas del Odiel, los técnicos que participaron fueron Juan Sebastián González Rodríguez y Rosario Martín Vázquez. También tuvimos la colaboración especial del profesor Jean Jacques Girardot de la Universidad de Franche Comté (Francia).

evaluación y de observación para constituir un espacio de consulta y de confrontación de datos de diferente naturaleza.

La vocación del OLE se inspira en la organización del conjunto de datos útiles en materia de acción social y en su puesta a disposición a los poderes públicos, agentes sociales y económicos y operadores públicos y privados, para los cuales éstos puedan constituir una ayuda no solo a la *toma de decisión*, sino también a los actores del terreno en la mejora de su conocimiento de las zonas de intervención, que permita así la elaboración de proyectos concretos de acción. Generalmente no se dispone de estos datos y si éstos existen, normalmente no se puede acceder a ellos fácilmente, ya que están dispersos, poco explotados, poco organizados y no son significativos por falta de posibilidades de comparaciones con otro tipo de información complementaria.

El OLE tendría como objeto fundamental *la información estratégica* que tiene como función:

1. la definición de las informaciones útiles para la acción y la toma de decisión;
2. la información de los tratamientos estadísticos adaptados a la problemática de observación y de evaluación de la acción social y de la inserción;
3. la puesta a disposición del conjunto de los actores y de los decisores de las informaciones recogidas y los resultados de sus tratamientos.

La concepción de un proyecto como proceso de cambio en un contexto de fuerte reestructuración socioeconómica implica en la práctica discusiones, debates y en numerosas ocasiones incomprensiones y ello no sólo en el ámbito político y de la intervención social y económica sino también desde el campo universitario. El desarrollo urbano, social y económico de una ciudad implica una praxis compleja y ello obliga a buscar nuevos procedimientos, nuevos esquemas, nuevos instrumentos de intervención cuyo objeto debe ser la búsqueda de eficiencia, del rigor en las intervenciones sociales y económicas desde la perspectiva de cambio.

Para concluir nos gustaría resumir en cinco aspectos los resultados hasta ahora obtenidos por nuestro trabajo:

#### *1. Estudios transversales como base de la acción*

La importancia de los estudios transversales que desde el OLE se ha llevado a cabo permite el análisis de la realidad socioeconómica y medioambiental de Huelva. El conocimiento de la evolución y tendencias futuras no sólo desde el campo de la economía, sino también de los cambios sociales, ofrece a los actores un diagnóstico riguroso sobre las problemáticas básicas en las cuales se debe intervenir

#### *2. Una dinámica nueva de intervención*

La fragmentación, la vulnerabilidad, pero sobre todo la fragilización de amplios colectivos son aspectos de nuestra realidad que demandan actuaciones múltiples e integradoras. El OLE se ha convertido así en un instrumento para las nuevas demandas de intervención social al trabajar desde la acción y para la acción pero desde un espacio de reflexión y análisis que permite una retroalimentación continua. Teoría y praxis se autoalimentan poniendo de relieve los aspectos claves y permitiendo orientar la acción desde el rigor, al mismo tiempo que desde la acción se plantea la reconceptualización de los paradigmas hasta ahora dominantes. Los procesos de inserción se deben enmarcar

en un marco de desarrollo económico y social. Esta reflexión es ante todo una cuestión de fondo: se trata de inscribir la inserción desde un doble enfoque, un enfoque para las poblaciones, objeto habitual de la acción social y un enfoque que plantea la exclusión de territorios específicos. Fundamentalmente se trata de centrar la inserción desde una visión nueva de desarrollo económico. La inserción puede ser competitividad también. Reunir inserción por lo económico y desarrollo local, sería trabajar en la síntesis entre la lógica de la solidaridad y de la competitividad. Y para ello se debe acabar con el divorcio ya tradicional entre los que trabajan en la inserción y los que trabajan desde un enfoque de desarrollo local.

### *3. Una formación innovadora de los profesionales de proyectos socioeconómicos*

Y ello nos lleva a poner sobre la mesa otro tema que está íntimamente relacionado con lo anterior: la reestructuración del campo de los intervinientes de la Acción Social tradicional y del campo de la economía. El Trabajo Social se ha desarrollado en los últimos decenios cuando se han querido promover desde el Estado políticas públicas que han buscado reconciliar lo económico y lo social. Es por tanto durante los años de crecimiento económico que las profesiones sociales han adquirido su legitimidad, han conocido su explosión numérica y han extendido su campo de intervención. Los tiempos han cambiado, la crítica neoliberal ha cuestionado fuertemente los Estados de Bienestar. Para el Trabajo Social, se está frente a un contexto de incertidumbres. La fuerte reestructuración, así como los cambios en los modos de producción que están conociendo los países del capitalismo avanzados están modificando el campo de la Acción Social. Y ello fundamentalmente desde una modificación y diversificación cualitativa de la población objeto. El campo de la Acción Social se ve seriamente trastornado por la modificación del contexto socioeconómico. Las reestructuraciones que se están desarrollando en el seno de los Estados de Bienestar están permitiendo la aparición de nuevos procedimientos en la redefinición de las tareas del Estado. Los nuevos procedimientos pueden caracterizarse por tres puntos:

- \* La transversabilidad de la acción del Estado (nuevas estructuras temporales, proyectos, programas específicos, etc.).

- \* La cooperación interinstitucional y la concertación social como elementos básicos (la noción de «partenariat» toma fuerza).

- \* La territorialización de los dispositivos de acción («Pensar globalmente, actuar localmente»).

Todo ello, por supuesto, implica cambios profundos en los ámbitos de formación de los propios operadores. El máster de inserción socioprofesional para colectivos desfavorecidos ha sido el modelo que consideramos se debe consolidar en el futuro si queremos actuar desde el rigor y la eficacia.

### *4. Una producción científica*

Uno de los puntos que no podemos obviar es la continua producción científica con relación a la búsqueda de nuevos enfoques en la intervención social, así como nuevos planteamientos metodológicos. El OLE ha sido el motor gestor de los conocimientos en este sentido y ello desde la perspectiva de cambio, considerando la realidad como un proceso vivo y dinámico. En este terreno, el hecho que el OLE sea un centro de investigación

universitario ha permitido que nuestros trabajos tengan un impacto en la comunidad científica ampliando el conjunto de conocimientos en un tema tan complejo como el de la intervención socioeconómica sobre un territorio, contribuyendo así al desarrollo de nuevos métodos de análisis y despertando el interés por campos de investigación aún hoy no explorados en nuestro panorama universitario.

Finalmente, una idea para la reflexión que tantas veces nos asalta, el interés por contribuir a avivar y materializar principios, por muchos compartidos pero por pocos asumidos de verdad, como la solidaridad, la igualdad, la justicia y la libertad, no debe ser en nuestro caso el meramente científico y con el necesario rigor, no debe ser tampoco el de trabajar con una mayor o menor sensibilidad social, debería estar más cercano a un claro compromiso de conciudadanos en el convencimiento de querer y poder ser y estar en la historia concreta de la que somos parte. Desde esta idea se nos abren muchas posibilidades y horizontes, verdaderos retos en nuestra misión.