

APOYO AL CUIDADO INFANTIL Y A LA EMPLEABILIDAD: EL ESTUDIO DEL FONDO TRABAJANDO POR LAS FAMILIAS (*THE WORKING FOR FAMILIES FUND*)

VANESA FUERTES, RONALD McQUAID y SUE BOND

Instituto de Investigación del Empleo
Edinburgh Napier University

ABSTRACT

■ *El Fondo Trabajando por las Familias fue una iniciativa llevada a cabo por el Gobierno Escocés para contribuir a su estrategia de afrontar la pobreza y las desventajas sociales mejorando las tasas de empleo y la actividad económica de los padres desfavorecidos con responsabilidades de cuidado infantil. El núcleo del documento se basa en una evaluación de cuatro años de este programa por un equipo que incluye a los autores. Por ello este documento está basado en los diferentes métodos de recopilación de datos y utilizados durante la evaluación y describe la iniciativa del programa WFF (El Fondo Trabajando por las Familias), su implementación y el apoyo que presta a los grupos fijados como objetivo, enfocándose especialmente en el apoyo ofrecido al cuidado infantil. El documento también ilustra las metas y las barreras de aquellos que toman parte en el programa, y presenta los resultados logrados por el Fondo.*

Palabras clave: Ayuda en el cuidado infantil, padres desfavorecidos, empleo y actividad económica, evaluación formativa.

■ *Working for Families Fund funtsa Eskoziako gobernuak abian jarritako ekimena da, txirotasunari eta eragozpenei ekiteko estrategiari laguntzeko, haurrak zaintzeko ardua duten guraso kalitetuen enplegua eta jarduera ekonomikoa hobetzearen bidez. Txostenaren funtsa talde batek, besteak beste egileek, programa hori*

ebaluatzeko egin zuen lau urteko azterketa batean oinarrituta dago. Hortaz, txosten horrek hainbat datu biltzen ditu, ebaluazioan erabilitakoak esaterako, eta hainbat gai deskribatzen ditu, hala nola Working for Families Fund funtsaren ekimena, hori ezartzeko moduak eta helburu-taldeei emandako babesa; eta horretarako, haurrak zaintzeko eskaintzen duen babesa du ardatz, batik bat. Halaber, txostenak programan parte hartzen dutenen helburuak eta oztopoak azaltzen ditu, eta funtsak lortutako emaitzak ere aurkezten ditu.

Gako-hitzak: haurrak zaintzeko babesa, kaltetutako gurasoak, enplegua eta jardueraren ekonomikoa, ebaluazio hezigarria.

■ *The Working for Families Fund was an initiative set up by the Scottish Government to contribute to their strategy of tackling poverty and disadvantage by improving the rates of employment and economic activity of disadvantaged parents with childcare responsibilities. The core of the paper is based on a four-year evaluation of this programme by a team including the authors. This paper therefore draws on the various forms of data collection and used during the evaluation and describes the WFF initiative, its implementation and the support it provided to the targeted groups, focusing especially on the childcare support offered. The paper also illustrates the aims and barriers of those taking part in the programme, and presents the outcomes achieved by the Fund.*

Keywords: Childcare support, disadvantaged parents, employment and economic activity, formative evaluation

1. Presentación

Existen un buen número de políticas de activación del mercado laboral en el Reino Unido y Escocia. Este artículo nos presenta una iniciativa específica, el programa llamado «The Working for Families Fund (WFF)» (El Fondo Trabajando para las Familias), pensado para reducir la pobreza y las desventajas sociales. Esta iniciativa se creó para contribuir a la estrategia del Ejecutivo Escocés (ahora llamado Gobierno Escocés) «Closing the Opportunity Gap» («Eliminando la Desigualdad de Oportunidades»), estrategia dirigida a enfrentarse a la pobreza y a las desventajas sociales mediante la mejora de los niveles de empleo y de la actividad económica.

Este artículo describe una evaluación de cuatro años del programa WFF por parte de un equipo de investigación que incluye a los propios autores y presenta las diversas formas de recopilación de datos y los análisis realizados durante la evaluación. Las estadísticas presentadas se refieren, a menos que se indique lo contrario, al número total de clientes inscritos en la iniciativa hasta el 31 de Marzo del 2008 (fecha en la que el programa se dió por finalizado).

El apartado 2 proporciona información relativa al contexto de políticas relacionadas con la pobreza infantil, la empleabilidad y el cuidado infantil en el Reino Unido y Escocia. A esto le sigue una visión general del programa WFF, incluyendo una descripción de su implementación y evaluación. El apartado 4 presenta los tipos de clientes involucrados en el programa centrándose en sus objetivos y en los obstáculos que fueron encontrando para realizar progresos. El apartado 5 describe el tipo de ayuda dada por el programa WFF y el apartado 6 da cuenta de una exploración de las soluciones para el cuidado infantil. El apartado 7 resume los resultados del programa antes del apartado final donde se muestran las conclusiones principales.

2. Contexto

En julio del 2004, el Ejecutivo Escocés lanzó su estrategia «Closing the Opportunity Gap» CrOG («Eliminando la Desigualdad de Oportunidades»)¹ que

¹ Página web del Gobierno de Escocia a la que se accedió el 14 de abril 2010.

tenía como fin evitar que las personas o las familias cayeran en la pobreza; proporcionar vías de escapatoria de la pobreza para personas y familias; y mantener a las personas y a las familias en un estilo de vida alejado de la pobreza².

El Ejecutivo Escocés creó el programa WFF como una forma de contribuir a su estrategia CtOG a través de la lucha contra las desventajas sociales, mejorando las tasas de empleo y la actividad económica. También buscaba contribuir con este programa al compromiso del gobierno de erradicar la pobreza infantil en una generación.

2.1. Pobreza infantil

La reducción de la pobreza infantil es un objetivo establecido tanto por el Gobierno del Reino Unido como por el Gobierno Escocés. Una manera utilizada a menudo para lograr esta reducción es lograr que más padres y madres consigan un empleo remunerado. La estrategia del Gobierno del Reino Unido se estableció en el documento «Ending child poverty: everybody's business» («Acabar con la pobreza infantil: un tema que concierne a todo el mundo») (HM Treasury, 2008), la cual reiteraba el objetivo previamente descrito de aumentar la tasa de empleo entre los padres y las madres y de aumentar las oportunidades mediante el desarrollo de habilidades relacionadas con el empleo. El Proyecto de Ley contra la Pobreza Infantil de 2009 tiene como objetivo que la erradicación de la pobreza infantil para el año 2020 sea un requisito obligatorio³. Junto con esta ley el Gobierno del Reino Unido publicó el informe «Take up the challenge» («Asume el reto») del Grupo de Trabajo Take Up (Child Poverty Unit, 2009). Este informe destacó algunos ejemplos de cómo los servicios locales pueden ayudar a las familias pobres a acceder a los beneficios y créditos fiscales a los que tienen derecho.

En Escocia, sigue existiendo un gran interés por la pobreza infantil, como se indica en el reciente informe del Parlamento Escocés sobre la Pobreza Infantil en Escocia (2009). En Escocia, el 21% de los niños (210.000 niños) vivían en condiciones de pobreza⁴ entre 2006 y 2007 (Sinclair *et al.* 2009, página 3).

En línea con su objetivo de sacar a la población de la pobreza mediante el empleo, el Gobierno del Reino Unido aspira a lograr una tasa de empleo total del 80% de la población trabajadora, con el objetivo adicional de lograr una tasa de empleo del 70% para los padres solteros o madres solteras que se ocupan en solitario de sus hijos y que, según estimaciones del gobierno, supondría que unos 300.000 niños ya no tuvieran que vivir en hogares con ingresos muy bajos.

² En Community Health Exchange (CHEX) abordando las Desigualdades Sanitarias de Escocia, acceso a la página web el 14 de abril 2010.

³ Cámara de los Comunes (2009). Proyecto de Ley contra la Pobreza Infantil tal como se presentó en la Cámara de los Comunes para una primera lectura, 12 de junio 2009.

⁴ Antes de los gastos de alojamiento.

Según el Ministerio de Hacienda, la tasa de empleo total en el Reino Unido en Agosto del 2006 fue del 71,6% de la población en edad de trabajar⁵, lo que supera el objetivo del 70% fijado en Lisboa, pero es inferior a las aspiraciones del gobierno. La tasa de empleo en el Reino Unido para los padres solteros o madres solteras que se ocupan en solitario de sus hijos ascendió un 11% hasta situarse en el 57% entre 1997 y 2005, pero se mantuvo por debajo de los niveles de muchos otros países desarrollados (HM Treasury, 2008).

Sin embargo, aunque los datos del Departamento de Trabajo y Pensiones muestran que la proporción de los niños pobres⁶ es mucho mayor en los hogares donde todos los adultos están desempleados, muchos niños que son pobres están en hogares donde uno o más padres trabajan (Palmer *et al.* 2006, página 4). En el Reino Unido, seis de cada diez hogares pobres tienen algún miembro trabajando, y más de la mitad de los niños pobres viven ahora en un hogar donde algún adulto tiene trabajo (Lawton, 2009, página 4).

Estos datos sugieren que intentar enfrentarse a la pobreza infantil a través del empleo en los hogares no es una panacea. Los estudios han demostrado que los tipos y las condiciones de empleo y otros factores relacionados con el presupuesto familiar tales como el coste del cuidado infantil y los costes de transporte parecen ser de vital importancia para que un hogar trabajador sea capaz de escapar de la pobreza (McQuaid, Fuertes y Richard, 2009).

2.2. Empleabilidad

Como parte del énfasis en disponer de un empleo remunerado como medio para abandonar la pobreza, el programa político del gobierno sobre el mercado laboral ha prestado gran atención al concepto de empleabilidad. El programa se ha centrado en estrategias que tienen como objetivo a «las personas en busca de trabajos no cualificados de bajo salario (y) en aumentar la eficacia de las políticas activas de empleo y la formación a lo largo de toda la vida para mantener la empleabilidad» (OCDE, 1998). El programa marco de empleabilidad «Fuerza de Trabajo Plus» del Ejecutivo Escocés destacó la creencia de que, para la mayoría de las personas y de sus familias, ése es el mejor camino para salir de la pobreza y definió la empleabilidad como «la combinación de factores y procesos que permiten a las personas conseguir empleo o progresar hacia su consecución, mantenerse en situación de empleo y realizar cambios de puesto dentro de la empresa» (Scottish Executive, 2006). El programa marco, que fue diseñado para apoyar los objetivos definidos en la estrategia del CtOG, busca trabajar con personas especialmente vulnerables y con grupos desfavorecidos incluyendo: perso-

⁵ Utilizando la definición Eurostat que incluye mujeres de edades comprendidas entre 15 y 64 años.

⁶ Definidos como niños que viven en hogares de bajos ingresos, por debajo del 60% de la media de ingresos.

nas que se enfrentan a distintos obstáculos para conseguir un trabajo y necesitan ayuda adicional; personas con trabajos no cualificados y/o de baja remuneración; y personas que tienen un empleo pero están en riesgo de perderlo por problemas de salud. El programa marco también reconoció el importante papel del cuidado a la infancia para el crecimiento del mercado laboral.

2.3. Cuidado infantil

El cuidado infantil ocupa un papel cada vez más importante en los programas políticos. Antes de la Estrategia Nacional de Cuidado Infantil del Reino Unido (DfEE, 1998), el cuidado infantil era visto como un asunto familiar privado. El Reino Unido introdujo, en 1998, el Crédito Fiscal para las Familias Trabajadoras para ayudar a las familias con hijos mientras trabajan y contribuir en los costos del cuidado de los niños. Este instrumento fue reemplazado por la parte correspondiente al cuidado infantil en el Crédito Fiscal para los Trabajadores⁷ y el Crédito Fiscal Infantil⁸ de 2002.

En aquella época la disponibilidad de cuidado infantil era escasa, lo que representaba una gran barrera al empleo entre las familias de bajos ingresos, especialmente en familias monoparentales. La Estrategia Nacional de Cuidado Infantil tenía como objetivo mejorar la disponibilidad, posibilidad y calidad del cuidado infantil y formó también parte de la estrategia para reducir la pobreza infantil mediante el aumento del cuidado infantil para ayudar a los padres en su empleabilidad.

Se considera que el cuidado infantil tiene beneficios tanto para los padres como para los hijos: los padres pueden trabajar y/o formarse, mientras que los hijos se benefician de oportunidades de ocio, sociales y educacionales. En Escocia, el Ejecutivo Escocés, a través del Documento Verde «Enfrentando el Reto del Cuidado Infantil: una Estrategia del Cuidado Infantil para Escocia», reconoció la necesidad de un cuidado infantil accesible y razonable como parte de su estrategia para ayudar a las familias.

Aunque para 2005 se habían creado en el Reino Unido 582.000 nuevos centros de cuidado infantil y educación preescolar (HM Treasury, 2005) se identificaron un gran número de problemas, incluyendo: disponibilidad no uniforme entre autoridades locales; insuficientes centros para niños discapacitados, desfa-

⁷ Para poder acceder a la partida de cuidado infantil del Crédito Fiscal para los Trabajadores, las personas responsables de los niños tienen que tener un empleo remunerado de al menos 16 horas semanales, y se puede solicitar tan pronto como la persona empieza a pagar los gastos de los cuidados infantiles (solamente por el importe que realmente se pague). El crédito fiscal puede pagar hasta un máximo del 80% de los gastos de cuidado infantil (el importe está condicionado al nivel de ingresos), con un importe máximo de £140 a la semana por un niño y £240 a la semana por dos ó más niños (página web Directgov, acceso el 15 de mayo 2010).

⁸ Las personas responsables de niños de menos de 16 años (o de menos de 20 si están recibiendo educación a tiempo completo o formación oficial) podrán solicitar el Crédito Fiscal Infantil para ayudar con los gastos de su cuidado (página web Directgov, acceso el 15 de mayo 2010).

vorecidos y de minorías étnicas; y la falta de sostenibilidad de algunos servicios sin una base sostenida de fondos (National Audit. Office, 2004).

En Escocia se crearon Asociaciones para Cuidado Infantil en cada área de autoridad local y para apoyar todo ello se crearon Fondos Estratégicos para el Cuidado Infantil a nivel local. Las autoridades locales se convirtieron, junto a las Asociaciones de Cuidado Infantil, en responsables de gestionar los fondos para resolver las necesidades de cuidado infantil en su área. Además de estos fondos, el Ejecutivo Escocés aportó nuevos fondos para conseguir un cuidado infantil más flexible.

3. Visión global del Fondo Trabajando por las Familias

El Fondo Trabajando por las Familias se creó para invertir en nuevas iniciativas destinadas a ayudar a familias desfavorecidas a conseguir o continuar en empleos remunerados, educación o formación. El objetivo del programa WFF era mejorar la empleabilidad de los padres y las madres que se encontraban con barreras para participar en el mercado laboral. Se ocupaba de 3 políticas clave:

1. Pobreza infantil.
2. Empleabilidad.
3. Cuidado infantil.

El programa era voluntario para los clientes. Ayudaba a las familias a encontrar soluciones de cuidado infantil sostenibles y les permitía acceder a otras ayudas y servicios relacionados con la empleabilidad.

El programa consistió en dos fases:

La Fase 1, que se desarrolló entre 2004 y 2006, implicó a diez autoridades locales y cubría al 37% del total de la población escocesa.

La Fase 2, de 2006 a 2008, incorporó a otras diez autoridades locales dando cobertura al 79% de la población escocesa.

En el total de los cuatro años se dispuso de 50 millones de libras y, desde 2008, el programa ha sido incorporado en el Fondo Escocés por una Mayor Justicia⁹.

El programa WFF fue innovador por desarrollar a gran escala servicios integrados de empleabilidad y cuidado infantil. En el Reino Unido, el mecanismo clave para aumentar el empleo entre las familias y aumentar las oportunidades a través

⁹ Desde mayo de 2007, el Partido Nacional Escocés (SNP) se convirtió en el nuevo gobierno de Escocia, en sustitución de la anterior coalición Laborista-Liberal Demócrata, que había desarrollado el programa WFF. La financiación del programa WFF fue incluida el 1 de abril de 2008 en el Fondo Escocés para una Mayor Justicia que sustituye a otras siete fuentes de financiación anteriores, incluyendo WFF, como parte del Acuerdo del Gobierno con el gobierno local.

de habilidades relacionadas con el empleo ha sido el programa Nuevo Acuerdo para las Familias Monoparentales (NAPS), administrado a través del Centro de Trabajo Plus¹⁰. En muchos aspectos, el programa WFF iba más allá de lo ofrecido por el NAPS. El hecho de que fuera dirigido por autoridades locales significó que fuera capaz de considerar mejor los contextos y asociaciones locales. La experiencia del programa WFF podría proporcionar información muy útil a otros programas similares de empleo.

3.1. Puesta en marcha del programa

El programa fue administrado por las autoridades locales y llevado a cabo a través de diferentes proyectos locales gestionados por diversas organizaciones dentro de cada autoridad local.

La financiación y ejecución del programa WFF fueron canalizadas, en todas salvo en una autoridad local, a través de los departamentos de Desarrollo Económico, que tenían la empleabilidad como una de las áreas principales de asesoría y ejecución. Este enfoque permitió concentrar con nitidez el cometido de los proyectos en la empleabilidad y fue capaz de desarrollarse en departamentos con habilidades en el área de la empleabilidad y sobre relaciones existentes con agencias clave; asimismo fue capaz de capitalizar en personal que «hablaba el mismo lenguaje» con otras agencias orientadas a la empleabilidad. Concentrar servicios en los objetivos finales de progreso hacia el trabajo, la educación o la formación, en vez de proporcionar servicios intermedios como provisión de cuidados infantiles *per se*, aparecía como uno de los elementos que contribuyeron al éxito de la iniciativa.

Asegurar que se superaban las barreras al cuidado infantil requirió un trabajo conjunto con especialistas y organismos en cuidado infantil; además, en la mayoría de las zonas se establecieron estrechas relaciones con Asociaciones locales de Cuidado Infantil así como con proveedores locales de cuidado infantil.

Inicialmente en muchas zonas se llevó a cabo un trabajo notable para conocer el mapa de los servicios ya existentes y para determinar la disponibilidad de cuidados infantiles y la ayuda relacionada con la empleabilidad, así como para identificar las lagunas que podrían ser completadas por el programa WFF.

Estos trabajos permitieron determinar de forma estratégica qué proyectos debían ser desarrollados desde la fase inicial. Esta estrategia, de forma general, evitó iniciar proyectos que tuvieran que ser abandonados posteriormente debido a una falta de demanda, por problemas con las organizaciones receptoras, etc. Algunas localidades que no llevaron a cabo inicialmente estos trabajos, sin embargo con el paso del tiempo consideraron necesario realizar esa revisión y lo hicieron en una fase posterior.

¹⁰ El Servicio Nacional de Empleo Público.

3.2. Evaluación del programa

Un equipo, del que formaron parte los autores de este documento, llevó a cabo una evaluación independiente del programa WFF. Los objetivos de la evaluación fueron tres:

1. Documentar cómo se desarrolló el programa.
2. Evaluar su efecto.
3. Identificar las lecciones aprendidas.

El equipo de evaluación desarrolló un modelo de evaluación que tuvo en cuenta la información proporcionada por las diez autoridades locales de la Fase 1 (2004-2006) y por el Ejecutivo Escocés. El modelo midió parámetros de los clientes tanto al inicio como en diversos momentos durante el desarrollo del programa. Los trabajadores del proyecto que tenían relación directa con los clientes recogieron esos datos y los introdujeron en una base de datos que fue enviada a intervalos regulares¹¹ al equipo evaluador. De esta forma, el personal del WFF que trabajaba sobre el terreno pudo tener acceso a información local del proyecto para poder ayudar a sus clientes de forma más efectiva, mientras que el equipo evaluador fue capaz de suministrar trimestralmente resúmenes de datos a todas las autoridades locales, permitiendo la comparación entre ellas. Este enfoque contribuyó a que la evaluación resultara formativa gracias al suministro de información continua y actualizada; con ello se ayudó a la mejora del programa a través de la comparación de servicios en diferentes áreas o proyectos¹².

Además de la recogida de datos directa de los clientes, el equipo evaluador mantuvo entrevistas con coordinadores y trabajadores de proyectos en diferentes fases. También se llevaron a cabo estudios de algunos casos seleccionados de entre los proyectos de la Fase 1, y en cada área tanto en la Fase 1 como en la Fase 2. Adicionalmente, al final de la Fase 2 se envió a los coordinadores del WFF un cuestionario cubriendo aspectos tanto de los cuidados infantiles como de la propia evaluación.

Toda la información recogida ha sido analizada utilizando el modelo de empleabilidad desarrollado por McQuaid y Lindsay (2005)¹³. En base a este marco interpretativo, se identificaron dos tipos de posibles resultados de cliente: resultados «directos» y resultados «indirectos».

¹¹ Los datos enviados al equipo evaluador fueron anónimos para proteger la confidencialidad del cliente.

¹² Ver, por ejemplo, McQuaid, Greig y Lindsay, 2006.

¹³ El marco de empleabilidad desarrollado por McQuaid y Lindsay (2005) sirvió de base teórica para la evaluación. A partir de este modelo, se identificaron tres dimensiones de factores que influyen en la empleabilidad de una persona. Estas dimensiones son las siguientes: factores individuales como habilidades y atributos, características demográficas, salud y bienestar, etc; circunstancias personales como acceso a recursos, responsabilidades de cuidados a terceros, cultura del trabajo, etc; y factores externos como mercado laboral, políticas de empleo, etc.

Los resultados directos se producían cuando un cliente hacía una transición hacia el mercado laboral, la educación o una formación importante. Estas transiciones incluían: conseguir un empleo a tiempo completo; conseguir un empleo a tiempo parcial; auto-emplearse; ser capaz de aceptar una oferta de trabajo; mantener una actividad (empleo, educación o formación); cambiar de empleo (cambiar de trabajo, cambiar a un trabajo mejor pagado, etc.); iniciar o finalizar una educación o curso de formación de al menos 6 meses de duración; iniciar un trabajo voluntario de al menos 16 horas a la semana.

Se midieron otros progresos a través de resultados indirectos, éstos incluían la acumulación de actividades de desarrollo personal, tales como cursos cortos o mejora de las habilidades en entrevistas (identificadas como «actividad intermedia») y otras mejoras en empleabilidad¹⁴. Mientras los clientes estaban dados de alta en el programa, se registraban todas las actividades en las que tomaban parte (ej. programas de formación, etc.). Se llevaron a cabo entrevistas de seguimiento con una misma lista de preguntas relacionadas con la empleabilidad del cliente y esas medidas indicaron, aunque limitados, algunos progresos hacia el empleo, la formación o la educación.

4. Clientes del WFF – objetivos y barreras

Para el programa WFF, «cliente» es todo aquel padre o madre desfavorecido que ha sido inscrito y ha participado en el WFF. Es necesario resaltar una vez más que el programa WFF era totalmente voluntario por parte de los clientes y que su participación no tenía ningún efecto en sus derechos sociales.

Había 2 grandes grupos de clientes en el WFF, los que se encontraban más cerca del mercado laboral y necesitaban sólo una ayuda mínima o breve (llamados «Clientes de Contacto Limitado, CCL»); y aquellos que recibieron una ayuda más importante, debido a que no estaban suficientemente preparados para entrar en el mercado laboral o directamente en la educación (llamados «Clientes de Contacto Sostenido»). El 75% de los clientes inscritos pertenecían a esta segunda categoría.

¹⁴ Las otras mejoras en empleabilidad fueron medidas por las respuestas a una serie de preguntas y valoradas utilizando la escala de Likert con base en 10 puntos. Estas preguntas eran completadas al realizar la inscripción en el programa WFF y otra vez seis meses después de la inscripción. Se incluyeron tres preguntas con el fin de medir mejoras en empleabilidad: ¿cómo puntuaría sus habilidades laborales (con relación al tipo de trabajo que está buscando o que le gustaría realizar?; ¿Qué grado de seguridad tiene Ud. cuando conoce a una nueva persona?; y, si actualmente no tiene trabajo, ¿cómo se siente por volver a trabajar? Se anotaba una mejora si la respuesta del cliente, a una o más de estas preguntas, seis meses después de la inscripción registraba una mejora positiva en relación con la respuesta en el momento de la inscripción al programa.

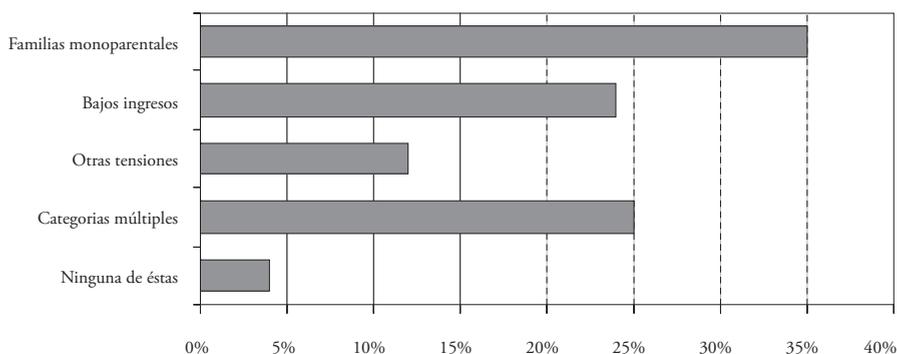
Las familias desfavorecidas con responsabilidades de cuidado infantil que se inscribieron en el programa pertenecían a uno de estos 3 colectivos objetivo:

- Familias responsables en solitario de sus hijos que pertenecían al periodo previo al Nuevo Acuerdo¹⁵.
- Familias con ingresos bajos.
- Familias desfavorecidas con otras problemáticas en su hogar lo que les dificultaba el acceso o el mantenimiento del empleo, educación o formación: problemas como discapacidad, salud mental o abuso de sustancias.

Hasta el 31 de marzo de 2008 se registraron 25.508 clientes. Muchas de las familias pertenecían a más de un colectivo y un pequeño porcentaje no eligió ninguna de las opciones¹⁶ (ver Gráfico 1).

Las autoridades locales fueron capaces de concentrar su atención en diferentes tipos de clientes dentro de los amplios colectivos objetivo, lo que incluyó concentrarse en clientes que disponían de un empleo, parados, o que llevaban mucho tiempo fuera del mercado laboral. En el comienzo del programa el WFF se concentró en áreas geográficas con grandes necesidades¹⁷, pero a lo largo de la vida del programa se amplió su implantación territorial para incluir otras áreas dentro de los mismos municipios.

Gráfico 1
Porcentaje de clientes registrados según los colectivos objetivo



¹⁵ Los que no cumplían en aquel momento los requisitos para recibir ayudas del Nuevo Acuerdo para Familias Monoparentales.

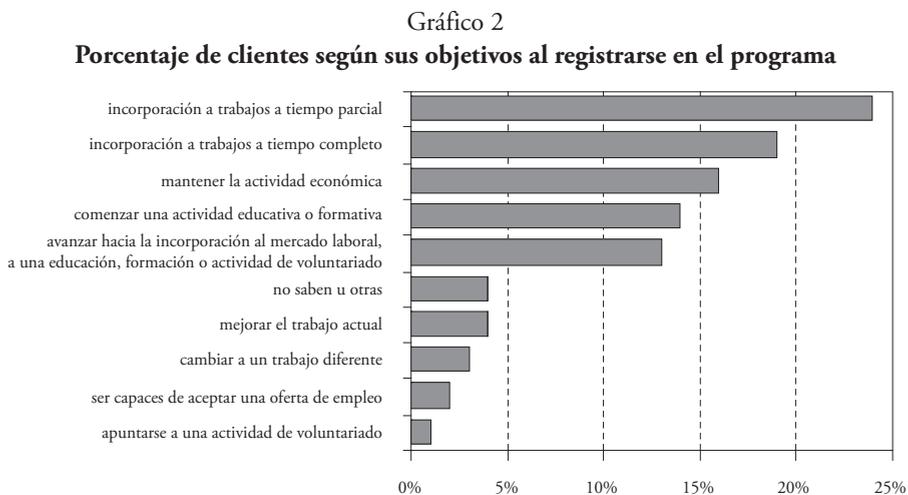
¹⁶ Aproximadamente la mitad de los clientes que no encajaban en ninguna de estas categorías («ninguna de estas») sí especificaron su situación personal (su razón para incorporarse al programa WFF).

¹⁷ El Índice Escocés de Necesidades Múltiples (SIMD), que presenta información a nivel territorial, identifica áreas pequeñas de concentración de necesidades múltiples por toda Escocia (para más detalles ver: <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Statistics/SIMD>). El SIMD 2006 (utilizado en el análisis que viene a continuación) está formado por 37 indicadores en siete campos.

Los clientes del WFF eran predominantemente familias monoparentales con hijos de edad pre-escolar, mujeres y en muchos casos vivían en hogares sin ninguna remuneración laboral. Aunque las minorías étnicas estaban algo más representadas que la media escocesa (por debajo del 2% de la población), los clientes del WFF eran mayoritariamente blancos. Los clientes eran relativamente poco cualificados. La actividad económica de los clientes en el momento de apuntarse al programa WFF variaba ampliamente, incluyendo personas que estaban empleadas, desempleadas, en proceso de educarse o en formación, enfermos/discapacitados, y cuidando de hijos (y adultos) en el hogar. En comparación con la población escocesa la población de desempleados era mucho mayor y los que disponían de empleo tenían en general remuneraciones bajas.

4.1. Objetivos de los clientes

Al inscribirse se pidió a todos los clientes que manifestaran el objetivo principal que pretendían obtener gracias a su participación en el WFF, eligiendo entre una serie de opciones¹⁸ (ver Gráfico 2).



El objetivo más elegido fue conseguir empleo (seleccionado por el 43% de los clientes). Seguido a continuación por el deseo de mantener la actividad económica ya existente; iniciar una educación o formación; y acercarse a la posibilidad de ser capaces de considerar su incorporación al mercado laboral, a una educación, formación o trabajo voluntario.

¹⁸ Esta selección se realizó en base a los datos obtenidos en la Fase 1 del programa WFF.

4.2. Barreras a la progresión de los clientes

Se exploraron las barreras que los Clientes de Contacto Sostenido (CCS) encontraban para lograr su objetivo¹⁹. Se presentó a los clientes una lista de 26 posibles barreras que los clientes debían seleccionar (ver tabla 1). En términos generales, se descubrió que el factor clave para muchos clientes eran los distintos tipos de responsabilidades de cuidados a terceras personas, en particular la responsabilidad de cuidar a los hijos (seleccionado por el 61% del total de los clientes), seguido por el coste de los servicios de cuidado infantil (44%).

Tabla 1
Barreras a la progresión en Clientes de Contacto Sostenido (%)

Barreras	Sí
No hay el tipo de trabajo que estoy buscando	14%
No hay trabajos suficientemente bien pagados	11%
Discriminación por parte de los empleadores	5%
Falta de cualificación	36%
Falta de habilidades	29%
Falta de experiencia	33%
Falta de confianza	30%
Responsabilidad de cuidar a hijo(s)	61%
Responsabilidad de cuidar a adultos	2%
Falta de servicios de cuidado infantil	28%
Coste de los servicios de cuidado infantil	44%
Falta de transporte público	14%
Falta de transporte privado	8%
Coste del transporte público	14%
Incapacidad para conducir	25%
Beneficios	18%
Deudas y/o problemas monetarios	19%
Problemas de vivienda	9%
Dificultades de aprendizaje	1%
Dificultades para la lectura	4%
Dificultades con los números	3%
Abuso de alcohol u otras sustancias	3%
Historial criminal/policial	3%
Discapacidades físicas	2%
Salud física	4%
Salud mental	10%

Nota: los clientes podían marcar cuantas barreras quisieran.

¹⁹ Los Clientes de Contacto Sostenido (SCC) eran aquellos clientes que recibieron ayudas más importantes, indicando generalmente que no estaban preparados para incorporarse al mercado laboral o a la educación de forma inmediata (el 75% de todos los clientes inscritos pertenecían a este grupo).

De entre todos los CCS, el 2% indicó que ninguna de las barreras era clave mientras que un 9% no contestó a la pregunta (posiblemente porque el programa WFF terminó antes de que tuvieran oportunidad de contestar).

El análisis realizado intentó identificar la relación existente entre empleabilidad y cuidado infantil, así como sus efectos sobre la consecución de resultados directos. La información del cuadro 1 da una idea sencilla y general del número de clientes con dificultades muy importantes o dificultades menores para el cuidado infantil y su relación con la empleabilidad. Esta clasificación puede ayudar a analizar posibles recomendaciones generales para cada una de las personas más desfavorecidas.

- Se definió como clientes con dificultades muy importantes de empleabilidad a aquellos que o bien: (a) no tenían cualificación o tenían cualificación por debajo del NVQ1 o equivalente; (b) llevaban más de 2 años fuera del mercado laboral; y/o (c) identificaron una o más barreras relativas a la empleabilidad (esta última información solo estuvo disponible para los clientes de contacto sostenido).
- Los clientes con dificultades muy importantes incluían: (a) los que tenían 3 o más hijos dependientes menores de 18 años; y/o (b) aquellos cuyo hijo menor era menor de 5 años; y/o (c) los que identificaron una o más barreras relativas al cuidado infantil o de adultos (esta última información solo estuvo disponible para los clientes de contacto sostenido).

Cuadro 1

Número de clientes por dificultades de empleabilidad o de cuidado infantil

	Dificultades menores de cuidado infantil	Dificultades muy importantes de cuidado infantil	Total
Dificultades menores de empleabilidad	I 1.392 (5%)	II 5.172 (20%)	6.564 (25%)
Dificultades muy importantes de empleabilidad	III 3.209 (13%)	IV 15.735 (62%)	18.944 (75%)
Total	4.601 (18%)	20.907 (82%)	25.508 (100%)

Como se podía esperar de un programa de esta naturaleza, la mayoría de los clientes tenían dificultades muy importantes de cuidado infantil (82%). Tres cuartas partes de los clientes tenían dificultades muy importantes de empleabilidad (75%). Esto indica que el WFF trabajó abrumadoramente con clientes que tenían dificultades muy importantes en cuidado infantil y/o empleabilidad —el tipo de dificultades que el programa quería ayudar a solventar.

4.3. Barreras a la progresión según el tipo de objetivo

¿Hasta qué punto la empleabilidad, el cuidado, el transporte u «otras» dificultades eran identificados como barreras? La respuesta variaba dependiendo del objetivo particular del cliente. Para el 74% de los que declaraban que su objetivo era «acercarse al empleo, educación, formación o trabajo voluntario»; en otras palabras, para aquellos más alejados del mercado laboral, las dificultades de empleabilidad eran muy importantes.

Las dificultades por cuidados fueron identificadas como barreras por una alta proporción de los clientes, independientemente de su objetivo. Sin embargo, las dificultades por cuidados eran particularmente altas para aquellos clientes cuyo objetivo no estaba claro, es decir los que contestaron «No sabe/otras» (89%). Esta respuesta está seguramente condicionada por el reconocimiento de que las obligaciones por cuidados limitaban las opciones disponibles y pueden haberles desalentado a la hora de tomar en consideración objetivos a largo plazo.

Por otro lado, pocos clientes que deseaban conseguir empleos a tiempo completo o alcanzar «otros» logros laborales (tal como mejorar el empleo, cambio de puesto de trabajo, etc.) identificaron los cuidados como una barrera. En este caso, su respuesta podría estar ocasionada por el hecho de que esos clientes probablemente ya habían resuelto previamente dificultades por cuidados o porque sus hijos ya eran mayores.

5. Ayuda facilitada por el programa «El Fondo Trabajando por las Familias»

El programa WFF proporcionó ayuda al cliente adecuada a las necesidades de cada persona. Aunque al principio el programa WFF se centró básicamente en ayudar a eliminar las barreras para el cuidado de los niños, muy pronto pasó a tener un enfoque integral ya que reconoció que, para mejorar la empleabilidad, los clientes necesitaban ayuda en forma de soluciones sostenibles para el cuidado de los niños, así como la provisión y acceso a otras ayudas y servicios de importancia (por ejemplo, acciones para fomentar la confianza, formación, etc). Debido a la diversidad de clientes y de necesidades, el programa WFF tenía que ser muy flexible en su enfoque. Esto, al tiempo que suponía retos en algunos aspectos, también era una fortaleza clave del programa.

A la mayoría de los clientes (80%) se les adjudicó un «asistente principal». Parte del trabajo del «asistente principal» era desarrollar paquetes de servicios a medida para el cuidado del niño/s que se adaptaran a las necesidades de sus clientes y también poner en contacto a los clientes con otros especialistas proporcionados tanto por agencias internas y/o externas según se necesitaran, al tiempo que permanecían en contacto con el cliente durante el tiempo que estaban en el programa WFF.

Los Asistentes Principales obtenían una perspectiva «integral» del cliente y trabajaban para construir una relación de confianza, estando familiarizados con sus dificultades personales y de empleabilidad. Los Asistentes Principales daban apoyo a los clientes que deseaban conseguir trabajo, educación o formación de las siguientes maneras:

- Ayudándoles a mejorar su empleabilidad.
- Estudiando los problemas para el cuidado de los niños.
- Eliminando otras barreras que encontraban en su camino (por ejemplo, temas de deudas/dinero, transporte, etc).

El programa WFF contribuyó al desarrollo de un gran número de proyectos adicionales que variaban según las diferentes áreas geográficas y estaban destinados a llenar el vacío existente en la provisión de servicios en la zona o a trabajar en temas locales específicos. Los problemas específicos tratados mediante los diferentes proyectos incluían: la falta de transporte y el coste del mismo; asistencia social a grupos a los que habitualmente no llegaban las ayudas; apoyo al voluntariado; atención a la salud y a las discapacidades; apoyo a padres y madres jóvenes, etc. Los proyectos de WFF habitualmente no se desarrollaban de forma aislada sino que más bien se llevaban a cabo como servicios conjuntos con otros programas para garantizar un apoyo integral al cliente.

A los clientes se les ayudó a mejorar su empleabilidad estableciendo metas y realizando planes de acción personal que los conectaban con los diversos tipos de apoyo a la empleabilidad que existían a nivel local. Estos planes incluían: cursos de desarrollo personal para fomentar la confianza y la autoestima; educación y formación para mejorar las habilidades y cualificaciones; asesoramiento sobre estudios, asesoramiento monetario; y experiencia en el trabajo, ayudando todos ellos a que el cliente progresara hacia el entorno laboral. Los Asistentes Principales ayudaban a coordinar e «incorporar» estos servicios para cada cliente.

6. Soluciones para el cuidado infantil

Un elemento clave de la ayuda del programa WFF era ayudar a los clientes a identificar y tener acceso a los cuidados infantiles que necesitaban en cada etapa. A menudo se realizaba mediante información y consejos, poniéndoles en contacto con algún lugar de cuidados infantiles ya existente pero también podía implicar ayuda financiera (por ejemplo, pago único por adelantado de los gastos de inscripción en una guardería; pago de la educación infantil mientras que el padre o la madre asiste a cursos educativos o de formación; o pago del cuidado infantil durante un breve periodo de tiempo hasta recibir los créditos fiscales²⁰).

²⁰ Ver la sección 2 para tener una explicación sobre los créditos fiscales.

Como problemas más habituales en relación con el acceso a cuidados infantiles, se identificaron la falta de capacidad y las lagunas en provisión de servicios, creando una barrera que conduce a no aceptar trabajos y a no aprovechar otras oportunidades. También se detectaron diferencias importantes en la provisión de cuidados infantiles tanto entre los diferentes municipios como también dentro de las mismas zonas. Aunque, en la mayor parte de las zonas aparecieron vacíos generales relativos a la accesibilidad, disponibilidad y flexibilidad en los cuidados del niño que incluían:

- Falta de cuidados después del horario escolar: cuidados infantiles proporcionados fuera de las horas normales de clase, un ejemplo típico serían las tardes, los fines de semana y las vacaciones escolares.
- Falta de flexibilidad en los cuidados infantiles: atención prestada a diferentes horas, días o lugares;
- Falta de cuidados infantiles para niños menores de 3 años;
- Escasez de cuidadores infantiles en algunas zonas;
- Falta de cuidados infantiles para niños con necesidades especiales

También se citaba como principal obstáculo para las familias el costo de los cuidados infantiles aún cuando recibieran la partida de cuidados infantiles del Crédito Fiscal al Trabajo²¹. El periodo comprendido entre el momento de empezar a trabajar, teniendo que pagar de inmediato los cuidados infantiles, y el momento de recibir el primer pago habría sido muy difícil de sobrellevar si el programa WFF no les hubiera proporcionado ayuda financiera. Se destacó mucho el hecho de que el programa WFF había tenido mucho éxito al ayudar a las familias a hacer frente a los costes de los cuidados infantiles durante el primer mes de estar trabajando.

Otros retos para las familias incluían las horas de trabajo y el trabajo a turnos; tener que confiar en el transporte público, y los horarios de cierre de las guarderías y de los centros para actividades extraescolares oficialmente reconocidos. De modo general, estos temas son los que se citaron como problemas esenciales para las familias a la hora de equilibrar/intentar adaptar las necesidades de los niños con el trabajo, la educación o la formación.

6.1. Proyectos puestos en marcha para ayudar a eliminar las barreras en los cuidados infantiles

El programa WFF puso en marcha una serie de proyectos para responder a las dificultades de los clientes pero el tema de los cuidados infantiles en el programa WFF era de tal importancia que aparecían a lo largo de todo el proceso del cliente de maneras muy diferentes.

²¹ Ver la sección 2 para tener una explicación sobre la partida destinada a cuidados infantiles en el Crédito Fiscal al Trabajo.

Las autoridades locales adoptaron tres soluciones principales para tratar las necesidades de cuidados infantiles de los clientes del programa WFF:

- a) Proporcionar subsidios. Estos subsidios podían cubrir todo o parte del coste de las necesidades de cuidados infantiles de los clientes. Todas las autoridades locales del programa WFF desarrollaron planes de subsidios de cuidados infantiles dirigidos a ayudar a las familias de alguna de las siguientes formas:
 - Durante el periodo transitorio que iba desde dejar de recibir el subsidio de desempleo hasta incorporarse al mercado de trabajo, a la educación o a la formación: habitualmente se trataba de subsidios cortos, con un tiempo limitado, especialmente previstos para cubrir el periodo anterior a recibir el salario del primer mes y el pago por créditos fiscales. Las familias que recibían este subsidio solamente reclamaban la ayuda por cuidados infantiles de los Créditos Fiscales al Trabajo una vez que el subsidio había finalizado, evitando de esta forma la duplicidad en los pagos.
 - Los clientes también podían ser ayudados con los gastos y depósitos de inscripción que muchos proveedores de cuidados infantiles requieren para poder obtener una plaza en un centro de cuidados infantiles.
 - Participar en actividades previas a la contratación incluyendo desarrollo personal y formación en habilidades sociales: se concedieron subsidios individuales para pagar los cuidados infantiles o en algunos casos para financiar provisiones en bloque (por ejemplo, financiación de una *crèche*²² para una actividad específica previa a la contratación).

Los Planes de Subsidios que ofrecían ayudas para cubrir los costos de los cuidados infantiles eran extremadamente valiosos ayudando a los clientes a aproximarse o a entrar en el mercado laboral, en la educación o formación; a aceptar una oferta de trabajo o a mantener el empleo, la educación o la formación en el caso de que fracasaran los cuidados infantiles informales. Estos subsidios eran pagados directamente al proveedor de los cuidados infantiles y no a los padres.

- b) Reserva de plazas para cuidados infantiles. El programa WFF pagaba por un número establecido de plazas de cuidados infantiles a proveedores particulares de cuidados infantiles que podían ser utilizadas solamente por los clientes de WFF. La reserva de plazas para cuidados infantiles era un medio de acceder a los cuidados infantiles por parte de los clientes del programa WFF en zonas donde había escasez de servicios particula-

²² *Crèche* es una forma de cuidado infantil regulado similar a las guarderías pero que es casual o temporal, aunque en algunas instancias es de largo plazo. En la mayoría de los casos este tipo de cuidado infantil es proporcionado en el mismo lugar donde se desarrolla la actividad en la que el adulto participa (sea esta trabajo, educación, formación u otra).

res. Sin embargo, el problema potencial era que mientras que la reserva de plazas podía ayudar a mejorar el acceso a los cuidados infantiles a los clientes del programa WFF en zonas con graves carencias de oferta, al mismo tiempo podía restringir el acceso para otras familias que no eran clientes del programa WFF y a medio plazo no era una solución adecuada para resolver el problema de la escasez de plazas. Existe también un tema de rentabilidad en la reserva de plazas cuando se financian las plazas pero luego no se utilizan. Por lo tanto, la reserva de plazas solamente debería ser utilizada después de estudiar detenidamente la oferta y la demanda de dichos servicios.

- c) Desarrollo de la infraestructura para cuidados infantiles. En muchos casos el éxito del programa WFF se debía a la disponibilidad de cuidados infantiles adecuados en el lugar correcto y en el momento oportuno. Siguiendo los ejercicios iniciales de distribución, la mayor parte de las zonas de la Fase 1 identificaron lagunas en los servicios de cuidados infantiles e intentaron desarrollar servicios, bien empezando desde cero o bien contribuyendo a la ampliación de los ya existentes. En la mayoría de los casos el programa WFF trabajó estrechamente con las Asociaciones locales de Cuidados Infantiles. Los principales proyectos de infraestructuras fueron:
- Desarrollo de la provisión de cuidados infantiles: el largo plazo de ejecución de muchos proyectos era especialmente cierto en la provisión de cuidados infantiles. Los proyectos de infraestructuras para cuidados infantiles eran en muchos casos caros, tenían un plazo de ejecución largo y estaban sujetos a un papeleo considerable (por ejemplo, todo lo que tenía que ver con la aprobación por parte de la Comisión de Cuidados²³).
 - Aumento de la cantidad y flexibilidad de la provisión de cuidados infantiles ya existentes: se llevó a cabo por parte de algunas autoridades locales pero con resultados limitados en términos de rentabilidad.
 - Desarrollo de cuidadores/as infantiles: una de las soluciones de más éxito para aumentar la oferta de cuidados infantiles. Muchas autoridades locales organizaron cursos de cuidados infantiles que impartieron a los clientes y les ayudaron con dinero y de otras maneras diversas (por ejemplo, con el papeleo) durante todo el proceso que tuvieron que seguir para convertirse en cuidadores/as infantiles con empleo autónomo. Esta solución resolvió tres problemas: aumentó la oferta de cuidados infantiles en algunas zonas; acercó a los clientes del programa WFF al trabajo (trabajo autónomo); y resolvió las necesidades de cuidados infantiles de aquellos clientes WFF que se convirtieron en cuidadores/as infantiles.

²³ La Comisión Escocesa para la Regulación de los Cuidados fue fundada en Abril 2002 en virtud de la Ley de Regulación de Cuidados (Escocia) de 2001 para regular todos los servicios sanitarios de los adultos, niños y servicios independientes de Escocia.

6.2. Tipo de cuidados infantiles más útiles

A los coordinadores y al personal del programa WFF se les preguntó sobre temas de cuidados infantiles a través de un cuestionario realizado a la finalización del periodo de evaluación. La descripción que aparece a continuación refleja las contestaciones a este cuestionario (ver cuadro 2).

En lo que respecta a ayudar a las familias a entrar en el mundo laboral, a obtener educación/formación o un trabajo voluntario, más de la mitad de las autoridades locales consideraron a los/as cuidadores/as de niños oficialmente reconocidos como servicios «muy sostenibles» y solamente algo menos de la mitad de las personas que respondieron consideraron a las guarderías y a los centros extra-escolares oficialmente reconocidos como muy sostenibles. Todos estos servicios se consideraron como relativamente baratos. Por lo tanto, la preferencia por cuidadores/as infantiles podía reflejar la mayor flexibilidad que este servicio tiene para las familias: en muchos casos, los cuidadores/as se encargan de recoger y de entregar los niños a sus padres o a otros proveedores de cuidados infantiles.

La educación preescolar²⁴ es menos importante para los trabajadores a jornada completa probablemente debido a sus horarios limitados y es de más ayuda para los padres que tengan un empleo, educación o formación a tiempo parcial. Las crèches fueron consideradas por una tercera parte de las autoridades locales como «bastante sostenibles» para las familias que están implicadas en la educación o formación a tiempo parcial. Según decía una de las respuestas: *las crèches son útiles para cursos de formación cortos donde es más conveniente tener cuidados infantiles in situ*.

En relación con la *rentabilidad* de la provisión de cuidados infantiles, los servicios de canguro fueron clasificados como «no sostenibles» por el 75%, 9 de cada 12 de las autoridades locales, consideración que reflejaba principalmente la carestía de este servicio. Los cuidadores/as infantiles oficialmente reconocidos y la educación preescolar fueron clasificados muy a menudo como «muy sostenibles». Las guarderías y los cuidados extra-escolares oficialmente reconocidos fueron clasificados la mayoría de las veces como «sostenibles».

Los cuidados infantiles de carácter informal a menudo se clasificaron como «no sostenibles» pero una cuarta parte de las respuestas los consideraba como «extremadamente sostenibles». Esta contradicción se explica mejor leyendo una frase de uno de los coordinadores: «El cuidado infantil informal es muy rentable pero a menudo hay un costo oculto» dado que «puede ser inestable y fallar repentinamente».

²⁴ Desde el año 2002 la educación preescolar a tiempo parcial (cinco clases de 2,5 horas por semana) ha sido impartida de forma gratuita a los niños de tres y cuatro años de Escocia (página web Cuidados Infantiles de Escocia).

Cuadro 2
Resumen de los comentarios de las personas que han contestado al cuestionario de WFF sobre servicios de cuidados infantiles

	Horarios del servicio	Flexibilidad	Rentabilidad para que lo utilice el programa WFF	Otros
Servicios de canguro	Fuera de horas, asistencia integral	Alta	No, debido al alto costo	Poco práctico para la mayoría de las necesidades; requiere varias semanas para investigar los antecedentes del canguro antes de que empiece a trabajar.
Cuidadores/as infantiles oficialmente reconocidos	generalmente para turnos diurnos y no para horas nocturnas	Alta		Es importante para ayudar a los padres durante el periodo de transición.
Guardería	Restricciones respecto a disponibilidad horaria		Es rentable para WFF ya que el coste se devuelve cuando llegan los créditos fiscales	Las cuotas de inscripción y otros gastos pueden ser prohibitivos para algunas familias.
Educación preescolar	Periodos cortos	Restricciones respecto a disponibilidad horaria	No hay ningún cargo para las familias por lo que es muy rentable para el programa WFF dado que los servicios son proporcionados por las autoridades locales.	Pocas familias pueden acceder a guarderías preescolares de las autoridades locales a tiempo completo y las plazas a tiempo parcial solamente ofrecen hasta 3 horas por día (una opción limitada incluso para las familias con empleos a tiempo parcial).
Cuidados después de la escuela oficialmente reconocidos	Turnos diurnos regulares		Muy rentable para WFF dado que los servicios son proporcionados por las autoridades locales y las familias se pueden hacer cargo	
Crèche	Periodos cortos	No muy alta	Muy rentable durante el trabajo de grupo; puede ser cara cuando solamente hay un niño	Es útil para cursos de formación breves cuando es más conveniente disponer de cuidados infantiles in situ. Las crèche funcionan bien para periodos de formación pero no son sostenibles para entornos de trabajo.
Servicios informales	Flexible		Muy rentables pero a menudo existe un costo oculto.	Pueden ser inestables y fallar de repente.

7. Resultados

Hubo una gran diversidad de resultados clave del programa, incluyendo el que los clientes consiguieran empleo, mejoraran su empleabilidad y otros efectos muy importantes.

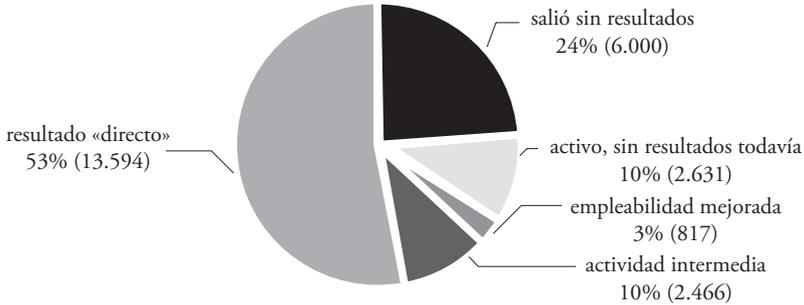
Un número importante de personas se incorporó al programa, registrándose un total de 25.508 clientes en el periodo de cuatro años. Los análisis realizados indican que el efecto global del programa WFF ha sido positivo (McQuaid, Bond y Fuertes, 2009). El gráfico 3 muestra que, a la finalización del programa (Marzo 2008), el 53% de todos los clientes (13.594) había logrado un resultado «directo». Hablamos de resultados «directos» cuando el cliente hace una transición hasta conseguir un trabajo, educación o formación importante. Este resultado incluye conseguir un trabajo a tiempo completo; conseguir un trabajo a tiempo parcial, auto-emplearse; ser capaz de aceptar una oferta de trabajo; mantener su actividad (empleo, educación o formación); mejorar su empleo actual (conseguir promocionar, mejorar el horario o el sueldo, etc.); cambiar de empleo (cambiar de puesto de trabajo, cambiar a un trabajo mejor pagado); comenzar o completar estudios o cursos de formación de al menos seis meses de duración; apuntarse a trabajos voluntarios al menos 16 horas ó más por semana.

Un 13% (3.283) logró otros resultados importantes (el 10% logró una «actividad intermedia» y el 3% mejoró la empleabilidad). Algunos todavía seguían recibiendo apoyo del programa WFF después de completarse la evaluación y, por lo tanto, se podría esperar que siguieran progresando (probablemente logrando un resultado «directo»).

Utilizando las mismas definiciones que en el cuadro 1 pero considerando ahora los resultados logrados por los clientes del programa WFF, la tabla 3 muestra que el 65% de aquellos con problemas de empleabilidad menores consiguieron alcanzar un resultado «directo»²⁵, comparado con el 49% de aquellos con problemas de empleabilidad muy importantes. El 53% de los que tenían dificultades menores y muy importantes para el cuidado de los niños lograron un resultado directo. Las dificultades muy importantes de empleabilidad parecen ser una barrera más difícil de superar que las dificultades muy importantes en los cuidados infantiles, poniendo de relieve que es necesario prestar ayuda respecto a la empleabilidad de los clientes para complementar el apoyo de los cuidados infantiles.

²⁵ Un resultado directo se refiere a un cliente que ha logrado una transición hacia un trabajo, una mejora educativa o un significativo avance en su formación. En un resultado directo se incluyen las situaciones siguientes: conseguir un nuevo empleo a tiempo completo; conseguir un nuevo empleo a tiempo parcial; conseguir trabajo como autónomo; ser capaz de aceptar una oferta de trabajo; conseguir mantenerse en la actividad que ya venía realizando (empleo, educación o formación); mejorar su empleo actual (promocionarse, mejorar en jornada o salario, etc.); obtener un empleo mejor (cambiar a un trabajo mejor pagado, etc.); comenzar o finalizar un grado educativo, o un curso de formación de, por lo menos, 6 meses de duración y conseguir un trabajo voluntario de 16 horas o más a la semana.

Gráfico 3
Resultados de todos los clientes registrados al 31 de marzo 2008



La tabla también muestra que aquellos con dificultades menores de empleabilidad pero dificultades muy importantes en cuidados infantiles pueden progresar de forma importante hacia un resultado directo cuando un programa como el WFF trata de eliminar los obstáculos del cuidado infantil.

El cuadro 3 muestra que aquellos con barreras importantes de empleabilidad y de cuidados infantiles consiguen resultados directos en menor proporción que otros colectivos. Los periodos de tiempo promedio para lograr resultados directos indican que aquellos que tenían dificultades combinadas requerían un periodo de apoyo más largo.

Cuadro 3
Número de clientes según dificultades de empleabilidad de cuidados infantiles y resultados directos logrados

	Dificultades Menores en Cuidados Infantiles	Dificultades importantes en Cuidados Infantiles	Total
Dificultades de Empleabilidad Menores. Resultados «directos» logrados	I 1392 (5%) 60%	II 5172 (20%) 66%	6564 (25%) 65%
Dificultades de Empleabilidad Importantes Resultados «directos» logrados	III 3209 (13%) 50%	IV 15735 (62%) 49%	18944 (75%) 49%
Total Resultados «directos» logrados	4601 (18%) 53%	20907 (82%) 53%	25508 (100%) 53%

Además, el programa WFF tuvo efectos indirectos importantes sobre el bienestar infantil. Hubo 42.214 niños (menores de 18 años) cuyos padres/madres o tutores tomaron parte en el programa WFF. Dos tercios de estos niños

(unos 27.669 niños) pertenecen a familias que lograron un resultado WFF y por lo tanto se beneficiaron indirectamente del programa WFF, una contribución importante para conseguir la meta de los gobiernos de Reino Unido y Escocia de reducir la pobreza infantil²⁶.

Medir el efecto del programa WFF en la provisión de cuidados infantiles resultó en general difícil y no fue posible verificar de forma eficaz los efectos de desplazamiento dentro de los cuidados infantiles (por ejemplo, si la provisión de cuidados mejoraba para los clientes del programa WFF pero disminuía para las familias que no estaban dentro del programa WFF).

7.1. Tipo de resultados directos

Dentro de aquellos que lograron un resultado directo, el 54% (7.295) consiguieron un empleo, el 24% (3.323) pudieron continuar con su actividad habitual (es decir, pudieron continuar trabajando después de un momento de «crisis») y el 4% (649) pudieron aceptar una oferta de trabajo, mejorar su empleo o conseguir un empleo diferente (ver el cuadro 4 para encontrar el desglose de los resultados directos logrados).

Poder aceptar una oferta de trabajo hacía referencia a aquellos clientes que habían recibido una oferta de empleo pero se enfrentaban a dificultades a la hora de aceptar la oferta, por ejemplo encontrar cuidados infantiles adecuados. «Mejorar su empleo» se refería a clientes que, por ejemplo, se cambiaban a puestos de más nivel o mejor pagados. Conseguir un empleo diferente hacía referencia al cambio de trabajo o al cambio de empleador por parte de los clientes, lo que se adaptaba mejor a sus circunstancias.

El 17% de los que lograron un resultado directo comenzaron o finalizaron estudios o formación, lo que supone un paso importante para la mayoría de las personas en relación con la mejora de su empleabilidad y aumentar las oportunidades de conseguir empleo.

Hay algunos aspectos que tienen que ver con los tipos de trabajo que las personas desfavorecidas tiende a conseguir: suelen ser trabajos poco remunerados, temporales y concentrados en ciertos sectores. Los sectores más habituales en los que los clientes del programa WFF consiguieron un empleo fueron Ventas al Por Mayor, Ventas al Por Menor y Reparaciones (23%) y Salud y Trabajo Social (18%). El gráfico 4 muestra que las ocupaciones más comunes de los clientes fueron en trabajos de ventas y servicios al cliente seguido de otros servicios personales. En cuanto al salario medio semanal que los clientes del programa WFF

²⁶ Aunque hubiera sido de gran interés, los recursos limitaron la recopilación de datos sobre factores tales como el impacto del trabajo sobre los niños y otros miembros del hogar familiar.

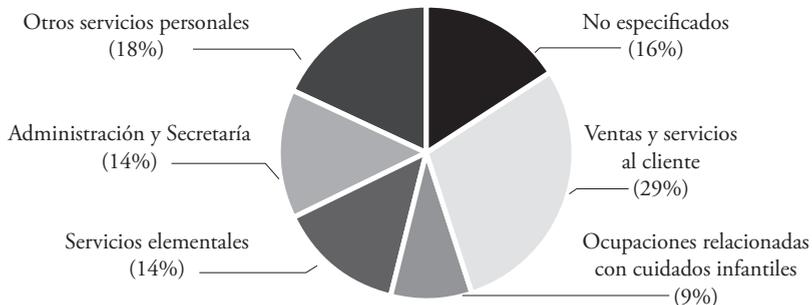
que consiguieron empleo llevaron a casa, aunque no se dispone fácilmente de comparaciones directas, los análisis indican que los clientes del programa WFF están peor pagados que los de Escocia en general.

Cuadro 4
Tipo de resultado directo logrado al 31 de marzo de 2008

	Frecuencia	Porcentaje
Consiguieron un empleo a tiempo completo	2.803	21%
Consiguieron un empleo a tiempo parcial (entre 16-29 hrs/semana.	3.553	26%
Consiguieron un empleo a tiempo parcial (menos de 16 hrs/semana)	619	5%
Consiguieron trabajo como autónomos	320	2%
Pudieron aceptar una oferta de trabajo	189	1%
Se cambiaron a un empleo diferente	174	1%
Mejoraron el empleo que tenían	286	2%
Mantuvieron la actividad	3.323	24%
Comenzaron/Finalizaron Estudios o Formación	2.249	17%
Trabajo voluntario (al menos 16 hrs/semana)	78	1%
Total	13.594	100%

Para obtener una descripción más detallada de los factores (características individuales, circunstancias personales y factores externos) relacionados con la mayor probabilidad de lograr un resultado directo, ver McQuaid, Bond y Fuertes (2009).

Gráfico 4
Ocupaciones de los clientes del programa WFF que se incorporan al mercado laboral



7.2. Tipo de transición suave

Una parte importante de la evaluación fue reconocer a aquellos clientes que progresaron hacia la mejora de su empleabilidad. Muchos clientes necesitaban ayuda continuada con el fin de progresar hacia la consecución de empleo, educación o formación, es decir, no estaban preparados para entrar al mercado laboral de forma inmediata. Los trabajadores del proyecto identificaron a la mayoría de sus clientes como pertenecientes a esta categoría cuando se inscribieron por primera vez en el programa WFF.

Los padres y madres que todavía no habían conseguido un resultado directo, sin embargo podían haber conseguido mejoras importantes en sus niveles de empleabilidad. Había dos maneras de identificar dicho progreso. En primer lugar, si habían participado en un periodo acumulado de 20 horas de formación o actividades similares, tales como experiencia laboral, pero aún no habían logrado un resultado directo. Aproximadamente un 10% de los participantes (2.466) habían logrado realizar esta Actividad Intermedia. En segundo lugar, si habían aumentado su confianza o realizado otro movimiento importante con vistas a conseguir un empleo, educación o formación. Estos avances se medían directamente mediante los cambios habidos en un conjunto de escalas de Likert de empleabilidad cualitativa al comienzo del programa y seis meses después.

8. Conclusiones

«El Fondo Trabajando por las Familias» trabajó con un importante número de clientes muchos de los cuales lograron resultados bien «directos» o «indirectos». Los resultados logrados indican que el programa tuvo un efecto importante en la empleabilidad de las familias desfavorecidas y representó un intento importante de desarrollar soluciones innovadoras, destinadas a eliminar los obstáculos que las personas con hijos encontraban para poder trabajar.

En comparación con el programa del gobierno del Reino Unido «Nuevo Acuerdo para Familias Monoparentales», el programa WFF prestó apoyo a diferentes tipos de familias con situaciones muy diversas en relación con el mercado laboral, ayudando a menudo a aquellos que no podían tener acceso al programa NDLP (Nuevo Acuerdo para Padres Solos) u otros programas de tipo similar. El programa WFF ofreció asimismo una propuesta integral dirigida a cubrir las necesidades individuales. Además, estaba enfocado hacia las necesidades y el contexto locales, trabajando en lo que ya existía y desarrollando nuevos servicios. Una cooperación eficaz con las autoridades locales era esencial con el fin de proporcionar servicios, evitar duplicidades, compartir experiencias y dar a apoyo a un gran número de clientes. Este modelo parece haber funcionado bien inten-

tando conseguir el máximo de beneficios para los clientes. La solución del Asistente Principal fue particularmente adecuada para los servicios que trabajaban con clientes vulnerables con necesidades complejas. El asistente principal era capaz de proporcionar ayuda coherente, flexible y a medida del cliente en temas de empleabilidad y cuidados infantiles.

Los problemas con los cuidados infantiles suponían un obstáculo para un importante número de familias. Los resultados logrados muestran que tratar las dificultades de los cuidados infantiles al mismo tiempo que se abordan las dificultades de empleabilidad es muy eficaz para ayudar a las familias a conseguir o a mantener un empleo remunerado, estudios o formación. La ayuda para cuidados infantiles parece ser de diferente naturaleza en las diferentes etapas de la involucración de los padres con el programa. No obstante, para las familias desfavorecidas el coste inicial de los cuidados infantiles al conseguir un empleo remunerado suponía un problema y los subsidios del programa WFF resolvieron con éxito esta dificultad. Igualmente crucial fue ayudar a las familias con cuidados infantiles durante las actividades previas a conseguir empleo. En lo que se refiere a la disponibilidad y flexibilidad de los cuidados infantiles, el programa WFF parece estar más limitado en sus resultados indicando que estos aspectos estructurales se abordan quizás mejor de una forma diferente. No obstante, la información del programa WFF respecto a las lagunas y necesidades encontradas en los cuidados infantiles a nivel local podrían ser muy útiles para comenzar a resolver los problemas.

El programa WFF ha mostrado que los clientes necesitaban apoyo tanto en lo referente a solucionar el cuidado infantil como en la provisión y acceso a otros servicios, así como apoyo importante para mejorar su empleabilidad (por ejemplo, medidas para fomentar la confianza, formación, etc) y que las ayudas a los cuidados infantiles y a la empleabilidad se complementan y en algunos casos están estrechamente relacionadas.

El marco utilizado para la evaluación resultó ser muy útil en tres niveles diferentes: ayudó a dar apoyo a los clientes de manera más eficaz; ayudó a la evaluación formativa; y proporcionó datos importantes para la evaluación final de los resultados del programa.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer el enorme apoyo prestado por todas las personas que han trabajado en el programa WFF: Gobierno Escocés, autoridades locales, Consejo Consultor, participantes en el programa WFF y otros. Muchos trabajadores del Instituto de Investigación del Empleo también contribuyeron a esta evaluación incluyendo, aunque no fueron los únicos, a Robert Raeside, Colin Lindsay, Jesus Canduela y Cathy Craig.

Referencias

- CHILD POVERTY UNIT (2009): *Child Poverty Bill 2009 Overview*, London, The House of Commons. <http://www.dcsf.gov.uk/everychildmatters/strategy/parents/childpoverty/childpoverty/>
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT (1998): *National Childcare Strategy*, London, Department for Education and Employment.
- HAYTON, K. (2009): *Child Poverty. A final report to the local government and communities committee of the Scottish Parliament*, Edinburgh, Scottish Parliament. <http://www.scottish.parliament.uk/s3/committees/lgc/inquiries/Childpoverty/HaytonReport.pdf>
- HIRSCH, D. (2006): *What will it take to end child poverty? Firing on all cylinders*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- HM TREASURY (2005): *Lisbon Strategy for Jobs and Growth: UK National Reform Programme*, London, HM Treasury.
- HM TREASURY (2006): *Lisbon Strategy for Jobs and Growth: UK National Reform Programme, Update on progress 2006*, Sheffield, Department for Work and Pensions.
- HM TREASURY (2008): *Ending child poverty: everybody's business*, London, HM Treasury, DWP, DCSF.
- HOUSE OF COMMONS (2009): Child Poverty Bill as introduced to the House of Commons for first reading, 12 June 2009 [online]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmbills/112/2009112.pdf>
- LAWTON, K. (2009): *Nice work if you can get it*, London, The Institute for Public Policy Research. <http://www.ippr.org.uk/publicationsandreports/publication.asp?id=641>
- MCQUAID R.W. AND LINDSAY, C. (2002): «The Employability Gap: Long-term Unemployment and Barriers to Work in Buoyant Labour Markets», *EPC-Government and Policy* 20(4): 613-628.
- MCQUAID R.W. AND LINDSAY, C. (2005): «The Concept Of Employability: Transcending the Orthodoxies of Supply and Demand?» *Urban Studies* 42(2): 197-219.
- MCQUAID R.W., BOND, S. AND FUERTES, V. (2007): *Working for Families Fund Phase 1 Evaluation (2004-06)* (Edinburgh: Scottish Government).
- MCQUAID R.W., BOND, S. AND FUERTES, V. (2009) *Working for Families Fund Evaluation (2004-08)*, Edinburgh, Scottish Government. <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2009/04/20092521/0>
- MCQUAID R.W., FUERTES, V. AND RICHARD, A. (2009): *How can parents escape from recurrent poverty?* York, Joseph Rowntree Foundation.
- MCQUAID R.W., GREIG, M. AND LINDSAY, C. (2006): *Approaches to Evaluation in Community Regeneration*, Research from Communities Scotland Report 76, Edinburgh, Communities Scotland.
- MILLAR, J. AND ROWLINGSON, K. (2001): *Lone Parents Employment and Social Policy: Cross-national Comparisons*, Bristol, The Policy Press.
- NATIONAL AUDIT OFFICE (2004): *Early Years: Progress in developing high quality childcare and early years education accessible to all*, London, The Stationary Office.
- OECD (1998): *Human capital investment: an international comparison*, Paris, OECD.
- PALMER, G., MACINNES, T. AND KENWAY, P. (2006): *Monitoring poverty and social exclusion in Scotland 2006*, York, Joseph Rowntree Foundation. <http://www.jrf.org.uk/publications/monitoring-poverty-and-social-exclusion-scotland-2006>
- SCOTTISH EXECUTIVE (1998): *Meeting the Childcare Challenge: A Childcare Strategy for Scotland*, Edinburgh, Scottish Executive.
- SCOTTISH EXECUTIVE (2006): *Workforce Plus: an employability Framework for Scotland*, Edinburgh, Scottish Executive.

- SCOTTISH PARLIAMENT (2009): Report into Child Poverty in Scotland, by the Local Government and Communities Committee, Scottish Parliament, Edinburgh. <http://www.scottish.parliament.uk/S3/committees/lgc/reports-09/lgr09-10-vol1.htm>
- SINCLAIR, S. AND MCKENDRICK, J.H. (2009): *Child poverty in Scotland: taking the next steps*, Viewpoint, York, Joseph Rowntree Foundation. <http://www.jrf.org.uk/publications/child-poverty-in-scotland>

Webs consultadas

- CARE COMMISSION (accessed 15 May 2010) http://www.carecommission.com/index.php?option=com_content&task=view&id=47&Itemid=76
- CHEX tackling Scotland's Health Inequalities (accessed 14 April 2010) http://www.chex.org.uk/policy-context/closing-opportunity-gap/?sess_scdc=6a6b00b07095cb51ea4395854412c51d
- DIRECTGOV (accessed 15 May 2010) Money, Tax and Benefits http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/TaxCreditsandChildBenefit/TaxCredits/Gettingstarted/whoqualifies/Childrenandtaxcredits/DG_073803
- http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/TaxCreditsandChildBenefit/TaxCredits/Gettingstarted/whoqualifies/Childrenandtaxcredits/DG_172851
- THE SCOTTISH GOVERNMENT (CtOG) (accessed 14 April 2010) <http://openscotland.gov.uk/Topics/People/Social-Inclusion/poverty/17415-1>
- SCOTTISH CHILDCARE (accessed 14 April 2010) <http://www.scottishchildcare.gov.uk/NationalCategoryDetail.aspx?ncid=7>