

SE-valoración

Revista de la Sociedad Española de Evaluación | Año 3 | nº 13 | Diciembre 2010



Evaluación de las Políticas de Empleo



Sociedad Española de Evaluación

Inicio Recursos FORO VIRTUAL Acerca de la SEE Contacto con SEE Inscripción a SEE Master Mapa del Web

Calendario de Eventos
Conferencias de la SEE
Revista SEE-Valuación
Boletín SEE
Enlaces de Interés
Foro SEE
Empleo

[CECCOD] III Curso de Evaluación de Intervenciones de Cooperación para el Desarrollo

Comienza: 16/07/2008 - 07:00
Finaliza: 02/12/2008 - 07:59
Temática: EUROMT-1

El Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECCOD), formado por el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo y la Fundación CODESPA, recuerda que sigue abierto el plazo de admisión del III Curso en Evaluación de Intervenciones de Cooperación para el Desarrollo, que se desarrollará entre el 23 de septiembre y el 2 de diciembre de 2008 en la Universidad CEU San Pablo de Madrid. Adjunto se remite el programa del Curso.

Leer más Calendario Cursos Cursos y Jornadas

[SEE] Preparación de nuevos números de la Revista SEE-Valuación

Se ha comenzado la preparación de los nuevos números de la Revista SEE-Valuación. Los socios y socias de la Sociedad Española de Evaluación tienen la oportunidad de contribuir a la publicación de la revista enviando sus artículos a la dirección de correo electrónico secretaria@sociedaddeevaluacion.org o vía postal a la dirección:

Sociedad Española de Evaluación

Inicio Recursos FORO VIRTUAL Acerca de la SEE Contacto con SEE Inscripción a SEE Master Mapa del Web

Inscripción a la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas

8 Marzo, 2008 - 10:26 — admin

Podrán ser miembros de la SEE:

Todas aquellas personas cuya actividad profesional esté vinculada a la evaluación de políticas públicas y compartan los objetivos de la SEE.

En la Sociedad Española de Evaluación se pueden distinguir tres tipos de socios:

- Socios Individuales, personas físicas con interés por la evaluación de políticas públicas.
- Socios Institucionales, aquellas entidades: Administraciones Públicas, centros de investigación y universidades, con interés en el campo de la evaluación.
- Socios Honoríficos, que serán aquellos que hayan contribuido, bajo diferentes formas, de manera trascendental a los objetivos de la Sociedad. No cuentan con el derecho a voto ni a ser en las asambleas de la Sociedad.

TIPO DE SOCIO	BO E	CUOTAS
Socio Individual	100 €	Consultar con SEE
Socio Institucional		Consultar con SEE
Socio Laboral/empresarial		Exento

¿Cuáles son los derechos de socios y socias?

- Tomar parte de cuantas actividades organice la Sociedad en cumplimiento de sus fines.

Recursos para Evaluadores

Bases de Datos
Conferencias Jornadas
Manuales Revistas
Estudios y Ensayos
Congresos Informes Guías
Cursos Publicaciones

Julio 2008

	J	M	M	J	J	D
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

La Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas (SEE) se constituye con el objetivo de contribuir al desarrollo e implantación en España de la evaluación de políticas, programas y proyectos públicos, como instrumento fundamental para la mejora de la eficacia, eficiencia y utilidad social de la actividad realizada por la Administración Pública.

¡¡ Visítanos!!

www.sociedaddeevaluacion.org

Para ello, la SEE fomenta la investigación científica y la difusión de experiencias sobre evaluación entre los agentes e instituciones implicados, tanto en la esfera universitaria como en la función pública, y en el ámbito empresarial y profesional. La presencia de la evaluación en los procesos de decisión y en el debate público se considera como uno de los objetivos primordiales.

La SEE considera imprescindible elevar la calidad de la práctica evaluadora, formando expertos, verificando la validez de los métodos usados y proponiendo mejoras en su aplicación. En este sentido, reúne a especialistas en la materia, tanto de las Administraciones Públicas como de cualquier organismo que aplique la evaluación en su gestión, propiciando la comunicación y el debate entre sus miembros para incrementar su uso, así como para confrontar experiencias sobre sus resultados.

SOCIEDAD ESPAÑOLA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Universidad de Sevilla
Facultad de Ciencias Económicas
Avenida Ramón y Cajal, 1. C.P.41018 Sevilla
Tlf. 954556636 Horario (9:30 h.-14:30 h.)
secretaria@sociedaddeevaluacion.org

SEE-valoración

SUMARIO

4 LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA: ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS

José L. Osuna

8 EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE LA RENTA MÍNIMA-DE INSERCIÓN DE CATALUÑA

David Casado Marín

25 EVALUACIÓN DE LOS PLANES DE EMPLEO DE CATALUÑA: 2005-2007

Jaume Blasco

37 ANÁLISIS DE LOS OBJETOS EVALUADOS EN ESPAÑA: LA EVALUACIÓN Y LAS LIMITACIONES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Juan Andrés Ligeró, Belén Rodríguez, Irene Rosales, Isabel Morandeira y Maruxa Fernández

51 LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO ESPECÍFICO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Asun Ruesta Ozcoidi, Anabel Salcedo Condón, Marta Zalba Ibero y Graciela Vázquez Rodríguez

64 EVENTOS, FORMACIÓN Y NOTICIAS

EDITORIAL

En las páginas de éste nuestro último número de dos mil diez, los lectores de **SEE-valoración** – en correspondencia con las fechas en que lo reciban – van a encontrarse con el contenido y desarrollo de una fiesta: la entrega del **I Premio de investigación en Evaluación de Políticas Públicas**, que lleva el nombre del primer Presidente y fundador de la SEE: el Prof. Dr. D. **Carlos Román del Río**.

Y con ello, la **SEE** cumple uno de sus objetivos fundacionales: “fomentar la investigación científica y la difusión de las mejores prácticas entre los agentes implicados tanto en la esfera universitaria, de la función pública, del ámbito empresarial y profesional y de los poderes públicos”. Por eso, estamos de fiesta; porque, dando rienda a los sueños hemos cumplido objetivos. Tácitos, que nos comprometían con la figura de Carlos Román y explícitos, por figurar en nuestros estatutos. Y lo estamos también porque la evaluación, en cuanto a la investigación y conocimiento, goza de buena salud.

Nuestra felicitación al premiado **David Casado**, analista del área de evaluación del Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (IVALÚA) y a quienes han gozado de Mención Honorífica: **M^a Asunción Ruesta**, **Ana Isabel Salcedo**, del Instituto Navarro de Administración Pública y **Marta Zalba Ibero** y **Graciela Vázquez Rodríguez** de Consultores Asociados; **Jaume Blasco**, también de IVALÚA y a **Juan Andrés Ligeró** de la Universidad Carlos III, **Belén Rodríguez** de la Fundación Entreculturas, **Inés Rosales** de NODUS Consultores, **Isabel Morandeira** de Cruz Roja y **Maruxa Fernández** de Red2Red Consultores. Este número de **SEE-valoración** va dedicado a ellos; a su rigor con la publicación de las síntesis de sus trabajos, a su esfuerzo con el reconocimiento de su contribución al desarrollo de la cultura de la evaluación en nuestro país y a su amabilidad por habernos acompañado en Sevilla.

Por último, **SEE-valoración** quiere destacar y agradecer la labor de mecenazgo del **Instituto de Estudios de Economía Evaluación y Empleo**, sin cuya benefactora aportación no habríamos podido alcanzar el objetivo de la convocatoria. Tampoco podríamos haberlo dotado de la seriedad y el rigor exigible en aras a la credibilidad de la convocatoria, sin la colaboración altruista de los miembros del Jurado: Dña. **Cristina Narbona**, Dña. **Isabel de Haro**, D. **Antonio Pascual**, D. **Mikel Landabaso**, D. **Fernando González-Laxe** y D. **Javier Rodríguez**.

Una celebración, cuya perpetuación en el tiempo se convierte en misión para la SEE. En efecto, tenemos la intención de continuar y convocar la segunda edición del **Premio Carlos Román**; ciertamente, no sabemos cuándo, no tenemos los recursos ... pero, siendo tiempo de peticiones y dado que la **AEVAL** ha vuelto “a casa”, con el “reno” tirando de la inteligencia y los “camellos” cargando con la férrea voluntad de hacerlo, seguro que encontraremos la oportunidad.

¡Felices Fiestas y buenas evaluaciones !

Edita: SOCIEDAD ESPAÑOLA DE EVALUACIÓN
www.sociedadevaluacion.org

Presidente: José Luís Osuna.
Vicepresidente: Fernando González Laxe.
Vocales: Carmen Vélez, Joaquín Pérez-Hervada,
M^a Angeles Díez, Ester García, Juan Carlos Díaz,
Rafael Monterde.

Coordinadora de contenidos: Ángeles María Sánchez.
Foto de Portada: Juan Vázquez.
Foto de Contraportada: Carlos Román.
Maquetación y diseño: Rocío Jiménez Alba.
Impresión: Gráficas Santa María, S.C.A.
ISSN: 1887-1399
Deposito Legal: SE-4379-06

Los costes de esta revista se adaptan a la Orden 26 de diciembre de 2007, por la que se establecen las normas reguladoras de concesión de ayudas de los Programas de Estudios y de Difusión del Mercado de Trabajo, en desarrollo del Decreto 85/2003, de 1 de abril.



LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA: ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS*

Pr. Dr. D. José L. Osuna Llana

Presidente de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas

La tarea no es fácil. Así de rotundo se manifestaba el Informe de la Comisión de Expertos¹ al respecto de la necesidad de evaluación de la acción de gobierno en la doble perspectiva de exigencia ciudadana y necesidad política y de gestión. Tras la constatación, permítame el lector una declaración -- previa al análisis sobre el “estado de la cuestión” en nuestro país -- con el confeso fin de que no le quepan dudas sobre mi posición de partida. La creación de la Agencia, más allá de las ilusiones de unos, entre los que me cuento, y de las dudas razonables de algunos y más interesadas de otros; ha sido, sin duda, el aprovechamiento de una gran ventana de oportunidad -- abierta por el primer gobierno socialista del Siglo XXI, en el marco de una estrategia de mejora de la “calidad democrática”, cuyo reconocimiento merece ser explicitado -- que dotó de gran impulso a una necesidad de la gestión pública moderna: fomentar la “cultura de la evaluación”.

En efecto, hacer con rigor una valoración sobre la evaluación de Políticas Públicas en España supone hablar en términos del “antes” y el “después” de la creación de la AEVAL; aunque ello, haga exigible ser muy precisos para no llevar a deducciones simplistas de triunfalismos estériles ni a agoreras desacreditaciones que a todos perjudican.

Antes de entrar en las cuestiones relativas a los actores públicos y privados, es tan justo como cierto destacar que la sociedad civil española ya venía reclamando, practicando e investigando sobre la herramienta -- con carácter multidisciplinar desde la Universidad, sectores y/o departamentos específicos de las Administraciones públicas y profesionales independientes y que, con ellos y sus entornos, se había conformado -- Sevilla, Primavera de 2001 -- la Sociedad Española de Evaluación (SEE) con el objetivo estatutario de contribuir al desarrollo en

** --Este artículo ha sido publicado en el nº 192, noviembre 2010, de la Revista Temas --

¹Constituida por el Ministerio de Administraciones para la creación de la AEVAL., BOE 25/05/2004.

España de una cultura de la evaluación de políticas públicas como instrumento fundamental de la mejora de la eficacia y utilidad social de la actividad de las administraciones públicas.

Ahora, estamos en un momento tan oportuno como contradictorio, para abrir el debate sobre la necesidad y utilidad de la evaluación desde el papel que deben tener los actores públicos y privados, los ciudadanos y ciudadanas beneficiarios de las políticas; en el bien entendido, en todo caso, que como establecía recientemente² Joan Subirats, “Deberíamos asumir que la esfera pública no se agota en el marco institucional, y que las organizaciones y entidades sociales representan también los intereses generales”.

De una parte, la interpretación conservadora y dominante de la crisis ha vuelto a situar al déficit presupuestario público como el “monstruo de siete cabezas” causante de todos los males y, consecuentemente, colocando la reducción del gasto en primer plano exige de la evaluación que se limite a justificarla y busca como aliado – pretendidamente, neutral -- todo el “aparataje” econométrico-cuantitativista que tanto les gusta. Así, consiguiendo que todo dato estadístico convenientemente “torturado” acabe por “cantar” lo que se desea, y aprovechando la falta de claridad semántica del “término” – todo se “evalúa”, todo es “evaluable”... -- se “bombardea” a la opinión publicada – que, sin mayor contrastación, se hace “colaborador necesario” -- para justificar los recortes de las políticas sociales, volviendo al antiguo paradigma de la evaluación clásica sustentada en la biunívoca relación cartesiana “causa-efecto”.

De otra, es sensato poner de manifiesto que -- como las pruebas de las “razones financieras” evidencian -- la alternativa al “mal-Estado” no es el “no-Estado” y, por ello, el objetivo es conseguir un Estado que sea cada vez más eficiente y cada vez más transparente; lo que reposiciona muy positivamente el valor de la Evaluación de Políticas Públicas a tal fin.

Tras la finalización de la cumbre de Toronto del G-20 sin “acuerdos globales” el asunto es más importante de lo que pudiera parecer a primera vista; porque, además de racionalizar la intervención pública, de informar y abrir cauces a la participación ciudadana, de lo que en última instancia se trata es de la profundización en la democracia.

Ciertamente, los evaluadores no hemos encontrado una fórmula mágica para conseguir todo ello; pero, sí disponemos de técnicas rigurosas que amplían los resultados de las auditorías “al uso” o de los tradicionales controles que hasta ahora vienen ejerciendo las Cámaras y Tribunales de Cuentas. En primer lugar, porque no se trata tan sólo del necesario control de ejecución y legalidad del gasto público ya realizado; sino de intervenir antes, durante y después del proceso, para aumentar su racionalidad y mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas y, en segundo lugar, porque se requiere la participación ciudadana actuando con transparencia, proporcionando información y rindiendo cuentas de lo que se hace con los dineros públicos.

Una actividad sistemática como ésta, consistente en valorar la intervención mediante la aplicación rigurosa de procedimientos propios de las Ciencias Sociales

² El País, 5 de Agosto 2010.

está, obviamente, sujeta al método científico; pero, también a los valores predominantes de la sociedad en que tiene lugar el ejercicio de la evaluación. Es éste último aspecto el que diferencia la evaluación de la investigación académica y el que hace de la misma una actividad particularmente delicada.

Abundando en lo contradictorio del momento, en España nos pilla con el “paso cambiado”. Aún sin haber avanzado en la “cultura de la evaluación” en los términos señalados, sí estábamos ante un auge del interés por la cuestión. En efecto, la VI Conferencia de la SEE³, la proliferación de entes públicos en la administración central, autonómica y local que realizan evaluaciones y/o contratan a evaluadores externos; incluso, el rango administrativo del papel de la herramienta en algunos estatutos de autonomía haciendo referencia al desarrollo por Ley de un “sistema de evaluación de políticas públicas”, justificado en base a los Principios Rectores de las Políticas Públicas y de la Buena Administración⁴ ... y, en fin, la mejora y consolidación de las ofertas de formación en la materia; son indicadores relevantes del aserto anterior.

Sin embargo, en los últimos meses, asistimos a una gran atonía y distancia de la cuestión: el Gobierno, al parecer incapaz de vender sus éxitos en el asunto, aminora -- tanto por su exagerada e impropia limitación presupuestaria como por sus indefiniciones orgánico-funcionales -- el papel de la AEVAL e incluso algunos próximos al “staff” de decisiones, con intereses espúreos, ponen en duda su futuro; desde las empresas de servicios se observa con preocupación el recorte presupuestario y la “caída”

de la demanda de evaluaciones, sin haber hecho acopio de formación, metodología y práctica entre su personal más cualificado y, por lo que nos toca, desde la Universidad, no se afronta el reto de incorporar, dentro de las Ciencias Sociales, a la Evaluación de Políticas Públicas como una rama capaz de cubrir con suficiencia y rigor titulaciones específicas de post-grado en los renovados y “masterizados” planes de estudios.

El determinante último, en el contexto de crisis generalizada y con toma de decisiones a ritmo vertiginoso, incompatible con la reflexión cautelosa y meditada, es que el político deja de creer en la utilidad porque su tiempo no es el de la herramienta, el profesional duda de la potencialidad estratégica de la demanda de evaluaciones y los beneficiarios sólo ven la perversión de su uso como coartada para recortar las políticas.

Así, es momento de reconsideraciones, la batalla va para largo. Los valores que dan sentido profundo a la herramienta como acompañante de la planificación económica no conforman un todo armonioso; es más, con frecuencia entran en conflicto porque la equidad puede ser incompatible con la eficiencia, la libertad con la igualdad o la justicia con la equidad... Es preciso un ejercicio de modestia, porque es aquí donde estriba la enorme dificultad de estimar el valor de las Políticas Públicas.

En efecto, aunque hemos avanzado mucho y tras la propuesta de Christie y Alkin⁵ podemos alcanzar un amplio grado de consenso al respecto de que nuestras diferencias están en el mayor o menor

3 Celebrada en Barcelona, en Mayo de 2.009, con más de 400 asistentes, 80 comunicaciones y 20 ponencias.

4 Caso del de Andalucía, art. 138 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo.

5 Christie y Alkin (2004;2008) a propósito de la metáfora del “árbol de teorías de la evaluación”.

énfasis que cada evaluador da a métodos, valores o usos; es justo reconocer que la evaluación no dispone de métodos o herramientas para resolver conflictos de valores que constituyen el núcleo ético-político de la vida social.

Ninguna actividad científica o profesional dispone de esos métodos. Pretender lo contrario equivaldría a tratar de usurpar la vida política a la ciudadanía; “o, aún peor, intentar transformar a los ciudadanos en súbditos, ahora no del rey sino de los nuevos y tecnificados burócratas, científicos, especialistas que no cesan de fomentar la inquietante utopía de la superación de la condición política del ser humano”⁶.

Lo que sí puede hacer la evaluación, de ahí la importancia de su contribución a la sociedad, es poner

de manifiesto las implicaciones y consecuencias fundamentales de las Políticas Públicas en relación a esos valores, mostrando, por ejemplo, en qué medida son más o menos eficientes, suponen una distribución equitativa de riesgos y beneficios, son preferibles a sus alternativas; o, hasta qué punto los objetivos previstos pueden, incluso, acentuar las desigualdades existentes... al calor de las últimas medidas gubernamentales, ¿no les resulta necesario y suficientemente útil?

Los actores públicos y privados de la evaluación de políticas públicas en España, mayoritariamente contestarán que sí; porque la evaluación no resuelve el conflicto entre objetivos, pero permite conocer sus términos. Y eso ya es empezar a resolverlo.

6 Román del Río, Carlos. Primer Presidente y fundador de la SEE.



EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN DE CATALUÑA¹

David Casado Marín

Analista del Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua)

1. INTRODUCCIÓN

La crisis económica por la que actualmente atraviesa nuestro país, y sobre todo el aumento del número de hogares que padecen situaciones de necesidad, han puesto de nuevo en el centro del debate político a los programas autonómicos de rentas mínimas. En el caso Cataluña, donde los recursos destinados al PIRMI durante el 2009 han aumentado con respecto al año anterior en unos 33 millones de euros (un 44%) y el número de hogares cubiertos en cerca de 8.400 (un 61,2%), el programa se ha visto sometido a una sobrecarga difícil de gestionar en tan poco tiempo. Sin embargo, más allá de la actual coyuntura y de los problemas de gestión que ésta plantea, los casi 20 años de existencia del programa parecen un tiempo

suficiente como para adoptar una perspectiva más amplia y tratar de valorar dónde nos encontramos y hacia donde nos gustaría ir. En este contexto, a partir del análisis de los principales aspectos del programa durante la última década, la presente evaluación trata de aportar elementos que contribuyan a facilitar a los decisores públicos esa doble tarea de hacer balance del pasado y planificar el futuro.

El informe se estructura de la siguiente manera. En el capítulo 2, tras realizar una breve descripción del funcionamiento del PIRMI, se lleva a cabo un repaso de los programas de garantías de renta existentes tanto en el resto del estado como en los principales países de la OCDE, poniendo especial atención en los resultados de las evaluaciones realizadas sobre

¹ El presente artículo es un resumen del informe de evaluación referido. La versión íntegra del trabajo puede descargarse en: <http://www.ivalua.cat/generic/static.aspx?id=784>

los mismos. Tras ello, en el capítulo 3, se plantean los principales objetivos del trabajo así como las preguntas de evaluación que se han intentado responder. En el capítulo 4, después de describir las características de las bases de datos utilizadas y sus limitaciones, se explican en detalle los diversos métodos utilizados para dar respuesta a las preguntas de evaluación planteadas. Los resultados obtenidos se plasman en los siguientes cinco capítulos: en el quinto, se presentan un conjunto de indicadores que pueden servir de base para monitorizar el programa, y se ilustran sus posibilidades utilizándolo para describir la evolución del PIRMI durante el periodo 1998-2008; en los capítulos 6 y 7 se presentan, respectivamente, los resultados del análisis efectuado sobre los tiempos de permanencia en el programa y sobre los motivos de salida del mismo; en el capítulo 8, por su parte, se lleva a cabo una evaluación de los efectos del complemento por inserción laboral, introducido a finales de 2006 para incentivar la participación laboral de los beneficiarios; finalmente, en el capítulo 9, se muestran los resultados derivados del análisis de las trayectorias laborales de las personas que abandonan el programa, realizado a partir del enlace entre los registros del PIRMI y los datos de afiliación a la Seguridad Social. Cierra la evaluación un capítulo que contiene las principales conclusiones del análisis y las recomendaciones que de ellas se derivan.

El presente informe fue encargado a Ivalua por la Dirección General de Igualdad de Oportunidades en el Trabajo, adscrita al Departamento de Trabajo de la Generalitat de Catalunya. A lo largo de su elaboración, se han realizado diversas reuniones de seguimiento con la Comisión Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción, formada por representantes de los departamentos de Trabajo y de Acción Social y Ciudadanía.

2. EL PROGRAMA DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN EN PERSPECTIVA COMPARADA (CAPÍTULO 2)

2.1. EL DISEÑO DEL PIRMI

El Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción (PIRMI), y el resto de programas autonómicos del mismo estilo, fueron concebidos a principios de la década de los noventa siguiendo la experiencia del Revenue Minimum d'Insertion francés que se había creado unos años antes (Ayala y Rodríguez, 2007a). Estos programas se anticiparon a las reformas que aplicarían unos años más tarde otras naciones con sistemas más maduros, como el Reino Unido, los Países Bajos o los países escandinavos, y no solo fueron concebidos con el objetivo de proteger económicamente a los colectivos con bajos recursos, como era lo habitual, sino también con la intención de promover su inserción sociolaboral. En el caso concreto del PIRMI, estos dos objetivos se intentan alcanzar por medio de una serie de instrumentos de naturaleza variada.

En primer lugar, en lo que respecta a la protección económica, el programa contempla una prestación básica, modulada al alza en función del número de miembros del hogar, además de una serie de ayudas complementarias que pretenden compensar situaciones que incrementan el nivel de necesidad (hijos pequeños, monoparentalidad, personas solas...). La cuantía de la prestación básica para el año 2008 se ha fijado en 400,38 euros mensuales (Decreto 228/2008). Los ajustes de esta prestación según el número de miembros, así como las ayudas complementarias antes mencionadas, representan cantidades que se encuentran por debajo de los 100 euros mensuales en todos los casos.

Por otra parte, en lo que atañe al objetivo de la inserción sociolaboral, el programa prevé una serie de medidas que pueden clasificarse en dos grandes grupos dependiendo de si enfatizan la cuestión social o la laboral: por un lado, existe una amplia variedad de medidas sociales orientadas a paliar las diversas problemáticas que padecen los beneficiarios del programa; por otro lado, las denominadas medidas laborales están orientadas a facilitar la inserción en el mercado de trabajo de estas personas. Veamos con cierto detalle en qué consisten uno y otro tipo de medidas.

En primer lugar, con respecto a la medidas sociales, éstas se estructuran en los cuatro ámbitos de actuación siguientes:

- ▶ Medidas socio-sanitarias y acciones de apoyo a la colaboración cívica. Ambos conjuntos de medidas, a los que los responsables del programa se refieren como “M1”, tienen un contenido bien diferenciado. Así, las medidas socio-sanitarias son intervenciones que suelen implicar la acción coordinada de los dispositivos sociales y de salud para abordar problemáticas en las que ambas dimensiones se entrecruzan, como ocurre por ejemplo con las toxicomanías, el alcoholismo o los problemas de salud mental. Por su parte, las acciones de apoyo a la colaboración cívica van orientadas a fomentar la auto-estima y la integración de los destinatarios en el ámbito comunitario, e implican la participación en centros para personas mayores, menores abandonados, etc..

- ▶ Acciones de información y orientación (medidas “M2”). Son actividades orientadas a que las personas afectadas sepan de la existencia y aprendan a utilizar los servicios de apoyo que prestan las Administraciones y la iniciativa social en ámbitos como la vivienda, los trámites legales, la salud, etc.
- ▶ Apoyo personal a la integración social (medidas “M3”). Constituyen esta intervención las actuaciones que tienen por objeto ayudar a los beneficiarios a superar las situaciones de desestabilización personal y familiar que están en el origen de su falta de integración social.
- ▶ Apoyo a la formación de adultos (medidas “M5”). Las acciones de formación de adultos consisten en proporcionar formación instrumental y básica encaminada a la inserción social y a la realización personal. Incluye cursos de contenidos y niveles diversos que van desde la alfabetización a la obtención del graduado en educación secundaria.

Por su parte, con respecto a las medidas laborales (“M4”), éstas se llevan a cabo desde finales de 2006 a través de los denominados “itinerarios de inserción socio-laboral”. Estos itinerarios, además de ofrecer un diagnóstico del grado de “ocupabilidad” de los distintos beneficiarios, determinan el tipo de medida laboral más adecuada en cada caso siguiendo una lógica secuencial²:

- ▶ Atención psicosocial. Se trata de una medida laboral de adaptación que se lleva a cabo en personas en las que priman problemáticas

2 Antes de 2006, los distintos servicios contemplados actualmente en los itinerarios de inserción socio-laboral se proporcionaban de forma independiente por proveedores diversos. Tras dicha reforma, el DT contrata a un mismo proveedor itinerarios completos, de manera que una misma entidad proporciona todo el espectro de medidas laborales previstas.

sociales. Suele llevarse a cabo de forma simultánea a medidas de carácter social.

- ▶ Motivación laboral. Acciones orientadas a conseguir mejorar aquellos hábitos que favorecen el proceso de socialización, de la mano de la adquisición de conocimientos y habilidades necesarios en el mundo del trabajo.
- ▶ Formación ocupacional. Además de la derivación de los beneficiarios del PIRMI a la red de cursos ofrecidos por el DT a los parados en general, existen también cursos específicos adaptados a las características de este colectivo.
- ▶ Inserción laboral. Se trata de medidas que intentan conseguir la incorporación al mercado de trabajo de los destinatarios por dos vías: de una parte, enseñándoles técnicas para mejorar la búsqueda de empleo y, de otra, entrando en contacto directamente con empresas que puedan tener interés en contratar a beneficiarios del PIRMI.

En cualquier caso, además de las medidas laborales que acabamos de mencionar, conviene tener presente que el programa utiliza también instrumentos de carácter económico para tratar de lograr la inserción laboral de los beneficiarios. Así, el programa incluye una serie de subsidios que pretenden incentivar la contratación de los beneficiarios del PIRMI tanto por empresas de inserción laboral como por entidades o empresas de mercado con sensibilidad social (Entidades Colaboradoras de Inserción). Por otra parte, además de estos subsidios destinados a las empresas demandantes, también hay incentivos económicos que pretenden aumentar la participación laboral de los beneficiarios. Estos incentivos, introducidos a finales del año 2006, se concretan en dos acciones: a) permitir complementar la cuantía de la prestación con la percepción de un salario, siempre

y cuando la jornada sea inferior al 25% de una jornada a tiempo completo, y b) en aquellos casos en que el beneficiario ha sido contratado por una jornada superior —lo cual conlleva la suspensión del cobro de la prestación básica—, el PIRMI complementa el salario del trabajador con la denominada ayuda por inserción laboral (140 euros mensuales, el año 2008).

El despliegue operativo del programa comprende una serie de actividades. En concreto, desde la perspectiva de los beneficiarios, el desarrollo del programa pasa por las siguientes fases. En primer lugar, partiendo del universo de beneficiarios potenciales —que constituyen lo que podríamos denominar ‘población diana del programa’— los servicios sociales de atención primaria municipales y unas cuantas entidades homologadas (Cáritas, por ejemplo) seleccionan los casos susceptibles de participar en el PIRMI. Más tarde, la Comisión Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción (CIRMI) y su órgano técnico determinan cuáles serán finalmente beneficiarios del programa (expedientes aprobados) y cuáles no (expedientes desestimados).

En función de las características de los beneficiarios, el Departamento de Trabajo (DT) se encarga de determinar la cuantía de las prestaciones económicas que hay que abonar a cada uno de ellos y asume el pago de las mismas. Estas prestaciones constituyen el instrumento utilizado para lograr el primero de los objetivos mencionados más arriba: proteger económicamente a las familias acogidas en el programa. Según los datos del DT, en el año 2007 el gasto total en prestaciones del PIRMI fue de 71,7 millones de euros.

En lo que respecta al cumplimiento del otro objetivo mencionado (inserción sociolaboral), el despliegue de las medidas varía en función del grado de ocupabilidad del beneficiario y, más concretamente, en función de la existencia de problemas sociales

graves que desaconsejen desde un primer momento la participación en actividades de inserción laboral. Así pues, partiendo de este criterio, la CIRMI y el órgano técnico asignan los beneficiarios a una de las dos ramas de intervención siguientes: por un lado, en los casos en que lo prioritario es solucionar una problemática social grave, los beneficiarios reciben las medidas de inserción social antes mencionadas (atención psicosocial, formación, participación cívica, etc.); por otro lado, a los beneficiarios que presentan cierto potencial para la inserción laboral se les prescribe un 'plan individual de inserción' consistente en una combinación de los servicios laborales antes mencionados.

En cada una de estas dos ramas de intervención participan distintos tipos de agentes. Los principales responsables de lo que hemos denominado "rama de intervención social" son los servicios de atención primaria, que financian las actuaciones recibidas por los beneficiarios (atención psicosocial, formación, etc.) a través de recursos municipales y de subvenciones del Departamento de Acción Social y Ciudadanía (DASC). En cambio, los planes de inserción de la "rama de intervención laboral" son gestionados mayoritariamente por entidades privadas que reciben una transferencia en bloque del DT por una cuantía que depende del número de beneficiarios atendidos³.

La última pieza del programa hace referencia a los subsidios que el DT destina a fomentar la contratación de beneficiarios del PIRMI tanto en empresas de inserción laboral como en otros tipos de entidades (incluidos los proyectos de autoocupación). El año 2007, según los datos del DT, el conjunto de estos subsidios generó un gasto de unos quinientos

cincuenta mil euros y permitió la creación de 214 puestos de trabajo, una cifra modesta si tenemos en cuenta que ese mismo año alrededor de tres mil doscientos beneficiarios del PIRMI abandonaron el programa porque habían sido contratados.

2.2. LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2.2.1. Descripción de los programas

La implantación de los programas de rentas mínimas de inserción en España se inició a finales de los 80 con la aprobación del plan de lucha contra la pobreza del País Vasco, al que siguió un proceso de aprobaciones concatenadas en las demás CCAA. La función teórica de estos programas era la de constituir una "última red de seguridad" que cubriera los huecos que dejaba el conjunto de prestaciones de mínimos, principalmente para las personas potencialmente activas (puesto que para los inactivos ya existían otros mecanismos), y previniera la pobreza extrema (Laparra, 2009).

A pesar de la heterogeneidad en el diseño y grado de implementación, los programas de rentas mínimas autonómicos tienen en común la provisión de una renta mínima a individuos de entre 25 y 65 años que demuestren residir en la Comunidad Autónoma y habitar en unidades de convivencia con recursos insuficientes, y la orientación programática hacia la inserción laboral (Arriba, año?). Además, en todos ellos la cuantía básica de la renta mínima de inserción para una persona sola es notablemente inferior al salario mínimo interprofesional y en torno a la mitad del umbral de la pobreza, lo que la sitúa muy por debajo de programas similares en Europa (Laparra, 2009).

3 En algunos municipios, no son estas entidades privadas, sino los ayuntamientos los que se encargan de la elaboración y la puesta en marcha de los planes de inserción.

Entre los atributos que los diferencian, Arriba (data) y Laparra (2009) destacan que mientras en unas Comunidades el acceso a la renta mínima y el tiempo de permanencia es restringido y/o gestionado con un elevado grado de discrecionalidad, otras han seguido el modelo iniciado por el País Vasco y han reconocido, al menos formalmente, el derecho subjetivo a unos ingresos mínimos (Navarra, Madrid y Asturias). Igualmente variado es el grado con el que los distintos esquemas de rentas mínimas han incorporado el objetivo de activación de los beneficiarios. En primer lugar, por la diversidad de las políticas activas de empleo (formación, orientación laboral, empleo público, empleo en empresas de inserción, incentivos fiscales, etc.) desarrolladas en el marco de los distintos programas de rentas mínimas. En segundo lugar, porque mientras en unas CCAA el acceso a estas medidas se ha concebido como un derecho complementario a la prestación, en otras (incluida Cataluña) se ha concebido como una condición o contraprestación obligada para acceder a la prestación económica. Por último, la intensidad protectora de la prestación es igualmente disímil entre Comunidades, por cuanto no hay grandes diferencias en las cuantías básicas de la prestación, pero sí en el sistema de descuentos y complementos, y por tanto en la cuantía máxima resultante.

2.2.2. Evaluaciones previas

La elevada heterogeneidad de los programas de renta mínima de inserción de las Comunidades Autónomas, que impide la identificación de un número reducido de modelos, así como la disparidad de sus registros administrativos, complican asimismo el desarrollo de estudios de evaluación de ámbito general. Por este motivo, y hasta la fecha, estos estudios han consistido principalmente en revisiones secundarias de estudios de evaluación de programas autonómicos, evaluaciones de necesidades y cobertura, y otros

análisis de cifras agregadas. En este sentido, Aguilar, Laparra y Gaviria (1995) señalaban que los programas de rentas mínimas, tras los primeros cinco años de implantación, apenas alcanzaban un 20% de las familias de la demanda potencial (estimada en 250.000 hogares; un 2,0-2,5% de la población). Más de una década después, Laparra (2009) aproxima de nuevo una medida de cobertura en términos de proporción de hogares perceptores de rentas mínimas de inserción en cada Comunidad Autónoma respecto al número de hogares sin ingresos o en pobreza extrema estimados según la Encuesta de Población Activa. La media para todo el Estado se sitúa entre el 28% y el 17% según el indicador utilizado. Este análisis sitúa a Cataluña en una posición singular, con niveles de cobertura bajos pero con un volumen de recursos por usuario (incluyendo el coste de las actividades de inserción) relativamente alto.

A su vez, Arriba (fecha?) analiza los datos recopilados por la Dirección General de Política Social del Estado y señala un crecimiento moderado y sostenido tanto del gasto que las Comunidades Autónomas dedican a los programas de rentas mínimas como del número de beneficiarios, hasta alcanzar los 103.071 en 2007 (el 0,64% de los hogares españoles). Asimismo, la variabilidad de la cobertura entre Comunidades es muy elevada, desde el 0,06% de Castilla la Mancha, hasta el 4,45% del País Vasco (siendo la de Cataluña del 0,48%), lo que lleva a la autora a denunciar que los programas de rentas mínimas de algunas CCAA resultan meramente nominales.

Entre los estudios de evaluación de ámbito autonómico, destacan los trabajos sobre el programa de rentas mínimas de la Comunidad de Madrid realizados por Ayala y Rodríguez (2006, 2007b y 2007c):

- ▶ Un primer aspecto profusamente analizado en estos trabajos hace referencia a los movimientos

de entrada y salida del programa. En este sentido, los resultados obtenidos señalan la existencia de diferencias acusadas según las características socioeconómicas de los beneficiarios, destacando el grado de ocupabilidad del beneficiario y la pertenencia a minorías étnicas como los principales factores determinantes de la probabilidad de permanecer en el programa durante periodos de tiempo prolongados, si bien con signo distinto. Al analizar el efecto de factores contextuales, los autores detectan que la tasa de desempleo se muestra como un factor determinante de la recurrencia en el uso del programa y la duración de la participación, si bien con influencia menor a las características sociodemográficas de los beneficiarios. Asimismo, en lo que respecta a la dinámica de cronificación de algunos beneficiarios dentro del programa se observa un aumento de la probabilidad de abandonarlo durante los tres primeros años, seguido de un descenso de esta probabilidad a partir de este periodo.

- ▶ Otra cuestión relevante es el papel que pueden estar desempeñando las nuevas estrategias de activación (como los contratos de inserción) en la dinámica del programa o en qué medida están contribuyendo a reducir la dependencia de la intervención pública. En este sentido, los resultados obtenidos señalan que la participación de los beneficiarios en actividades de inserción laboral reduce la probabilidad de que los hogares vuelvan al programa o, por lo menos, prolongan el tiempo transcurrido fuera del programa en el caso de las reincorporaciones. Sin embargo, las estrategias de empleo no parecen ejercer una influencia significativa en otras dimensiones del bienestar más allá de la inserción laboral, como la seguridad económica o las el riesgo de privación multidimensional.

En Navarra, un estudio de las características de los hogares que más tiempo permanecían en el programa concluyó que en ellas confluían un conjunto de barreras de acceso al empleo, tales como las cargas familiares no compartidas, los problemas de salud y salud mental no reconocidas como discapacidad, y los problemas de conflictividad familiar (Pérez Aransus, 2005). A juicio de la autora, para este tipo de población beneficiaria las medidas de activación no son las más adecuadas: al no poder cumplir con los requisitos de los programas de activación, pueden verse expuestas a la desprotección económica; por ello, se sugiere la conveniencia de desarrollar mecanismos alternativos de intervención social integral, que actúen sobre ámbitos diversos (vivienda, salud o acompañamiento social).

2.2.3. Evaluaciones previas del PIRMI catalán

En Cataluña, la normativa que regula el PIRMI establece la obligatoriedad de realizar evaluaciones de carácter trienal. Sin embargo, la mayor parte de estos estudios se ha centrado hasta la fecha en caracterizar la población beneficiaria del programa y los flujos de entrada y salida de beneficiarios, sin llegar a constituir evaluaciones de impacto genuinas. Concretamente, las dos evaluaciones más recientes—correspondientes ambas al trienio 2003-2005—fueron realizadas por la Fundación Pere Tarrés (2007) y por el IGOP (2007). La primera de ellas centra su atención en el análisis de la evolución de las solicitudes de acceso al programa entre los años 1997 y 2005. Más concretamente, toman como unidad temporal de análisis cada uno de los tres trienios del mencionado periodo (1997-1999, 2000-2002 y 2003-2005) con el fin de estudiar la evolución temporal de las variables siguientes: a) el número total de solicitudes, distinguiendo entre las aprobadas y las denegadas; b) la procedencia geográfica de las solicitudes; y c) las características socioeconómicas (sexo, edad, tipo

de familia, etc.) y los problemas sociales (laborales, marginación, etc.) de las solicitudes aprobadas.

El principal objetivo de la evaluación elaborada por el IGOP, por su parte, fue analizar a) en qué medida el PIRMI había logrado la inserción laboral de una parte de sus beneficiarios durante el periodo 2003-2005 y b) identificar los determinantes de la inserción laboral entre los atributos de los beneficiarios contenidos en los registros administrativos del programa. Así pues, el estudio analiza el desenlace de todos los expedientes que habían estado activos en algún momento durante ese trienio, distinguiendo entre tres situaciones posibles: “éxito”, si el expediente finalizó por inserción laboral; “neutro”, si la finalización se produjo por razones administrativas (cumplir 65 años, defunción, etc.); y “fracaso”, si el expediente siguió activo o fue suspendido por fraude. Por medio de modelos multivariantes, los autores analizan la asociación entre la probabilidad de inserción laboral y un amplio conjunto de variables relativas a los beneficiarios (características sociodemográficas, problemática social en el momento de entrada en el programa, años de permanencia, etc.). Los resultados del análisis muestran que los factores referidos al titular del expediente que presentan una asociación positiva con el abandono del PIRMI por inserción laboral son los siguientes: sexo masculino, nacionalidad extranjera, cónyuge en el hogar, hijos en el hogar, y un nivel educativo superior a primaria.

En cualquier caso, aunque las evaluaciones anteriores han permitido mejorar el grado de conocimiento sobre el funcionamiento del PIRMI, no puede pasarse por alto su principal limitación: el hecho de que no aportan información de ningún tipo sobre la dinámica del programa desde una perspectiva individual, es decir, sobre las trayectorias de los beneficiarios dentro del programa y sobre sus efectos a lo largo del tiempo. Desafortunadamente, sin este tipo de información

dinámica, algunas de las principales cuestiones que debe abordar la evaluación de un programa de estas características se quedan sin respuesta: ¿qué factores determinan que la permanencia en el programa tenga una duración mayor o menor? ¿Qué porcentaje de los beneficiarios que abandonan el programa regresan a él y por qué motivos? El presente informe, tal como se detalla en las próximas secciones, intentará dar respuesta a estas y otras cuestiones relacionadas con el funcionamiento del programa durante la última década.

3. OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN (CAPÍTULO 3)

El propósito del apartado que sigue es describir las principales cuestiones a las que hemos tratado de dar respuesta en la presente investigación, justificando la relevancia de cada una de ellas.

3.1. SISTEMA DE INDICADORES

El primero de los objetivos del informe ha consistido en desarrollar un sistema de indicadores que permita ofrecer una visión dinámica de la evolución del programa durante un período de tiempo lo más amplio posible (1998-2008). A este respecto, si bien la descripción detallada del contenido de este sistema de indicadores se lleva a cabo en el apartado 4, cabe avanzar aquí los principales ámbitos cubiertos por el mismo: la evolución del número de personas beneficiarias del programa, sus características sociodemográficas y las problemáticas padecidas, las medidas laborales y sociales recibidas, el tiempo de permanencia en el programa, así como los desenlaces experimentados por los beneficiarios a lo largo del tiempo (inserción laboral, salidas administrativas, permanencia, etc.).

3.2. ANÁLISIS DEL TIEMPO DE PERMANENCIA

Uno de los aspectos que generan una mayor controversia con respecto a los programas de garantía de rentas es hasta qué punto éstos generan procesos de dependencia, esto es, situaciones en las que los beneficiarios tienen estancias prolongadas en el programa. Otro aspecto igualmente controvertido tiene que ver con la capacidad de este tipo de programas de fomentar procesos de reinserción estables, de tal manera que quienes abandonaran el programa no volvieran a él al cabo de poco tiempo (recidivismo)⁴.

Uno de los objetivos más importantes de la presente evaluación ha consistido en analizar por primera vez el tiempo de permanencia en el programa de los beneficiarios del PIRMI, tanto en lo que respecta a los procesos de dependencia como al recidivismo. En concreto, las principales preguntas a las que hemos intentado dar respuesta son las siguientes:

- ▶ ¿Durante cuánto tiempo permanecen los beneficiarios en el programa?
- ▶ ¿Cómo influyen las características socio-demográficas y los diversos tipos de problemáticas sociales y de salud en el tiempo de permanencia en el programa?
- ▶ ¿Cuál es el porcentaje de personas que vuelven al programa tras haberlo abandonado?

- ▶ ¿Qué características distinguen a los recidivistas de los que no lo son?

3.3. ANÁLISIS DE LAS SALIDAS DEL PROGRAMA: INSERCIÓN LABORAL Y OTRAS

Lograr la inserción laboral de los beneficiarios siempre que sea posible, y consecuentemente su salida del programa, constituyen objetivos explícitos del PIRMI. Así pues, uno de los propósitos más importantes de nuestro análisis ha consistido en cuantificar el alcance de dichas salidas por inserción laboral, distinguiéndolas de otro tipo de salidas relacionadas con motivos administrativos (cumplir 65 años, tener derecho a otra prestación, etc.) o por el incumplimiento de obligaciones por parte de los beneficiarios. En concreto, además de cuantificar la importancia relativa de los distintos tipos de salida y de su evolución durante el período 1998-2008, también se ha tratado de dar respuesta a las cuestiones siguientes:

- ▶ ¿Cuál es el tiempo de permanencia en el programa de aquellos que lo abandonan por inserción laboral? ¿Cuál el de aquellos que lo abandonan por otros motivos?
- ▶ ¿Cómo influyen sobre las posibilidades de abandonar el programa por inserción laboral las características socio-demográficas de los beneficiarios y sus problemas sociales y de salud?

4 La controversia en torno al concepto de dependencia tiene que ver con la carga de negatividad que se otorgue a su ocurrencia. El hecho de permanecer largo tiempo en un programa de estas características no puede interpretarse inequívocamente como algo negativo, ya que dicha permanencia prolongada puede deberse tanto a un problema de incentivos (situaciones resolubles se perpetúan para no perder la prestación económica) como al hecho de que los problemas sociales que provocan la falta de empleabilidad persisten. A este respecto, ante la dificultad de distinguir entre ambos tipos de situaciones, nuestro enfoque ha consistido en definir la dependencia como estancias que se prolongan más de cierto tiempo, dejándose de lado la cuestión relativa a la valoración de dichas situaciones.

- ▶ ¿Resulta la influencia de dichos factores distinta en el caso de los otros tipos de salida?

3.4. EVALUACIÓN DEL COMPLEMENTO POR INSERCIÓN LABORAL

Una de las reformas más importantes del programa fue la introducción, en el año 2006, de un complemento económico destinado a incentivar la participación laboral de los beneficiarios. Así, si bien la obtención de un trabajo seguía suponiendo la suspensión de la prestación, el programa otorgaba un complemento de unos 150 euros mensuales durante un máximo de 12 meses que permitía incrementar así los ingresos derivados de la actividad laboral. En relación con dicho complemento por inserción laboral, las preguntas de evaluación que nos hemos planteado han sido las siguientes:

- ▶ ¿Ha logrado la medida incrementar las tasas de participación laboral de los beneficiarios mientras se encuentran dentro del programa?
- ▶ ¿En qué medida dicho complemento ha logrado incrementar el número de beneficiarios que abandonan el programa por inserción laboral?

3.5. EXPERIENCIAS LABORALES TRAS LA SALIDA DEL PROGRAMA

Ya hemos comentado que uno de los principales objetivos del programa es favorecer la inserción laboral de los beneficiarios. En aquellos casos en los que dicha inserción les permite obtener recursos suficientes, siendo posible por tanto su salida del programa, caben pocas dudas de que se trata de un desenlace exitoso. No obstante, si se adopta una perspectiva temporal más amplia, la valoración de dicho desenlace debe estar basada también en lo que ocurre con posterioridad a la salida. En este sentido,

utilizando por vez primera información procedente de los registros de la Seguridad Social, hemos analizado las siguientes cuestiones en relación con las experiencias laborales tras la salida del programa:

- ▶ ¿Cuáles son las tasas de participación laboral durante los 18 trimestres posteriores a la salida de las personas que abandonan el programa?
- ▶ ¿Son distintas dichas tasas en función del tipo de salida (inserción laboral, cobro de otra prestación, incumplimiento de obligaciones, etc.)?
- ▶ ¿Cuál es el porcentaje de beneficiarios que vuelven a ingresar en el programa tras haberlo abandonado? ¿Son distintas dichas tasas de recidivismo en función del tipo de salida del programa?

4. FUENTES DE INFORMACIÓN (CAPÍTULO 4)

Cada uno de los dos organismos encargados de la gestión del PIRMI, el DASC y el DT, disponen de bases de datos con información acerca del funcionamiento del programa. Las del DASC contienen información sobre tres grandes ámbitos: 1) las características socio-demográficas y la problemática de los participantes en el programa, 2) las medidas sociales aplicadas a dichos participantes, y 3) los cambios en la situación de los expedientes (activo, suspendido o extinguido) y los motivos que generan dichos cambios (cumplir 65 años, encontrar trabajo, etc.). Por su parte, tratándose del organismo encargado de realizar el desembolso de las prestaciones económicas, el principal contenido de las bases de datos del DT son las cantidades abonadas mensualmente a cada una de las unidades de convivencia que se

benefician del programa; asimismo, por ser también de su competencia, las bases de datos del DT son las que contienen la información relativa a las medidas laborales que reciben los participantes. Las bases de datos de ambos organismos pueden enlazarse entre sí a través del número de identificación de los expedientes.

Existen registros informatizados sobre el PIRMI desde el año 1990, que es cuando el programa inició su andadura. No obstante, a pesar de que la intención inicial era realizar el análisis para el período 1990-2008, sólo nos han sido proporcionados los datos correspondientes al período 1998-2008. La decisión de prescindir de la información anterior a 1998, que tomamos de común acuerdo con los responsables del programa, se debe a la baja calidad de dichos datos: en 1998 se cambió la aplicación informática utilizada para gestionar el PIRMI y la migración de la información antigua, de por sí bastante deficiente, resultó complicada.

En cualquier caso, para garantizar que nuestro análisis fuera representativo de un período de tiempo lo más amplio posible, solicitamos que no sólo se nos proporcionase información sobre las personas que entraron en el programa a partir del 1/1/1998, sino también de todas aquellas que habían entrado con anterioridad y que en esa fecha seguían teniendo el expediente activo. Así pues, para llevar a cabo los análisis que se detallan más adelante, la información con la que contamos comprende todos aquellos expedientes que han participado en el programa entre el 1 de enero de 1998 y el 31 de diciembre de 2008 (50.550), así como cerca de 10.000 expedientes adicionales correspondientes a las solicitudes de acceso que fueron denegadas durante ese mismo período.

Por último, además de las bases de datos del PIRMI, hemos podido utilizar adicionalmente información procedente de los registros de la Seguridad Social. En concreto, gracias a la colaboración del Gabinete Técnico del DT, nos ha sido posible acceder a los 18 cortes trimestrales de afiliados a la Seguridad Social comprendidos entre el primer trimestre del año 2005 y el segundo trimestre del año 2009. El DNI de los participantes en el programa ha sido la variable que nos ha permitido enlazar las bases de datos del PIRMI con la base de datos de afiliación a la Seguridad Social.

5. PRINCIPALES RESULTADOS (CAPÍTULOS 6, 7, 8 Y 9)

Tiempo de permanencia: cronificación y recidivismo

- ▶ Los tiempos de permanencia en el programa de los hogares que acceden al PIRMI resultan muy heterogéneos. Así, hemos podido constatar que aproximadamente un 40% de los hogares lo han abandonado antes de que hayan transcurrido dos años, cerca del 35% lo hace entre los dos y los cinco años, y el 25% restante sigue en el programa a los 6 años de haber entrado. Por otro lado, si se consideran períodos de observación de 6 años, se constata que aproximadamente entre el 6% y el 7% de hogares que entraron en el programa entre 1998 y 2003 experimentaron recidivas (esto es, salidas del programa seguidas de posteriores re-entradas).
- ▶ Las principales variables asociadas a una mayor duración del tiempo de permanencia en el programa son, por orden de importancia, las siguientes: pertenecer a la etnia gitana, superar los 45 años de edad, tener un bajo nivel formativo,

padecer enfermedades crónicas o trastornos mentales, y haber ejercido la prostitución. En cambio, tienden a reducir el tiempo de permanencia en el programa el hecho de ser inmigrante y el tener únicamente problemas de tipo laboral.

- ▶ Por otro lado, centrándonos en aquellos que abandonan el programa, los factores que aumentan en mayor medida la probabilidad de que vuelvan a entrar en él son la delincuencia, la indigencia y el origen magrebí, mientras que tener más de 55 años y padecer enfermedades crónicas reducen el riesgo de “recidiva”.

Análisis de los tipos de salida

- ▶ La inserción laboral de los hogares constituye el motivo mayoritario de salida del programa. Así, el porcentaje de hogares que abandonan el programa por este motivo se sitúa, dependiendo de las cohortes de entrantes que analicemos, entre el 23,1% y el 30,5%.
- ▶ Entre los motivos de salida del programa no relacionados con la inserción laboral, el que tiene una mayor importancia relativa (15%-20%) es el que aglutina un conjunto diverso de situaciones administrativas (cumplir 65 años, defunción, traslado fuera de Cataluña...). También destaca el peso de las salidas motivadas por el derecho a cobrar otro tipo de prestación que, dependiendo de las cohortes, se sitúa entre el 11,4% y el 13,2%. El porcentaje de hogares que son expulsados por incumplimiento de obligaciones se sitúa en todos los casos por debajo del 10%.
- ▶ El tiempo de permanencia en el programa de los hogares que lo abandonan por inserción laboral es sustancialmente inferior al de aquellos cuya salida se produce por otros motivos. Así, el tiempo mediano de permanencia para las salidas por inserción laboral se sitúa entre los 12 y los 16 meses; en cambio, las cifras correspondientes para los otros tipos de salida son siempre superiores: entre 22 y 28 meses para las salidas por motivos administrativos, entre 21 y 24 para las que tienen su origen en otra prestación, o entre 15 y 21 para las expulsiones por fraude.
- ▶ Los factores que contribuyen en mayor medida a aumentar la probabilidad de que se produzca una salida por inserción laboral son los siguientes: el tener hijos a cargo, un mayor nivel de estudios, y el hecho de padecer únicamente problemas laborales; en cambio, tienden a reducir dicha probabilidad el tener más de 55 años, el pertenecer a la etnia gitana, así como el padecimiento de problemas de salud (trastornos mentales, enfermedades crónicas, cáncer, etc.).
- ▶ Las salidas “neutras”, que son aquellas motivadas por la concurrencia de factores ajenos al comportamiento de los individuos (causas administrativas, cobrar otra prestación, etc.), son más probables entre las personas de mayor edad y entre quienes padecen cáncer, VIH o tienen problemas de invalidez. Asimismo, los dos problemas cuyo padecimiento aumenta más la probabilidad de expulsión del programa son la prostitución y la indigencia.

Evaluación del complemento por inserción laboral

- ▶ El denominado complemento por inserción laboral (CIL), introducido a finales de 2006 con el propósito de incentivar la participación laboral de los beneficiarios del PIRMI, constituye una de las reformas recientes del programa de mayor calado. A diferencia de la situación anterior, en que se retiraba la prestación si se encontraba un empleo que reportara ingresos superiores al umbral

de referencia, pasó a permitirse a los hogares simultanear dichos ingresos salariales con la percepción del nuevo CIL (143 €/mes, durante un máximo de 12 meses).

- ▶ La evaluación de los efectos del nuevo complemento se ha realizado mediante una metodología inspirada en los diseños cuasi-experimentales que estiman el impacto de una política comparando los outcomes de interés entre dos grupos de individuos: los que se ven afectados por la política (grupo de tratamiento) y los que no (grupo de control). En nuestro caso, a los hogares que accedieron al programa durante el año 2004 se les ha considerado el grupo de control ("cohorte 2004"), y se ha recabado información sobre su comportamiento laboral hasta justo antes de la entrada en vigor del CIL (dic. de 2006); el grupo de tratamiento, por su parte, está integrado por todos aquellos hogares que accedieron al programa durante el año 2005 ("cohorte 2005"), de manera que observándolos durante un periodo de tiempo de igual duración (3 años), logramos que dichos hogares hayan estado expuestos al CIL durante el último año de observación (2007).
- ▶ Los resultados obtenidos permiten concluir, de modo tentativo, que el CIL no parece haber tenido los efectos que se perseguían cuando se implementó. Así, las tasas trimestrales de participación laboral durante el periodo 2006-2007 de la "cohorte 2005", tras haber estado expuesta un año al nuevo complemento, no resultan distintas a las observadas en la "cohorte 2004" durante el periodo 2005-2006. No obstante, si bien el nuevo complemento parece no haber tenido impacto en términos de participación laboral, su introducción ha generado cambios en cuanto al tiempo de permanencia en el programa de los hogares que consiguen acceder a un empleo. En concreto, tras

la introducción del complemento, algunos de esos hogares optan por simultanear durante algunos meses los ingresos procedentes del trabajo con el cobro de la nueva prestación, mientras que lo que hubieran hecho de no existir el CIL habría sido abandonar definitivamente el programa.

Experiencias laborales tras la salida del programa

- ▶ Durante los cuatro años y medio posteriores a su salida del programa, el 13,5% de los hogares que abandonaron el PIRMI en el año 2004 han vuelto de nuevo a él. El alcance del recidivismo, sin embargo, resulta distinto en función del motivo por el que tuvo lugar la salida: menor para las salidas motivadas por inserción laboral o por la obtención de ingresos superiores al umbral, mayor para los abandonos de tipo administrativo, por incumplimiento de obligaciones y por el cobro de otras prestaciones.
- ▶ Asimismo, durante el periodo comprendido entre el primer trimestre de 2005 y el segundo trimestre de 2009, los hogares que abandonaron el programa por inserción laboral son los que han experimentado unas mayores tasas de participación laboral, con valores para quienes no recidivan que se sitúan entre el 48% y el 65%, y para quienes sí lo hacen entre el 25,5% y el 45,5%. En cualquier caso, dado que incluso en los primeros trimestres tras la salida del programa dichas tasas se sitúan por debajo del 70%, cabe sospechar que una parte no despreciable de las inserciones laborales tienen lugar en la economía sumergida.
- ▶ Los hogares que abandonaron el programa por motivos distintos a la inserción laboral se caracterizan por tener tanto menores tasas de participación laboral como episodios menos duraderos de empleo. El hecho de que tales tasas

no resulten nulas para algunos motivos de salida, concretamente los que conducen a la percepción de prestaciones no contributivas, plantea algunas sospechas sobre la existencia de posibles fraudes que convendría analizar.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES (CAPÍTULO 10)

Conclusiones

- ▶ El análisis llevado a cabo de los tiempos de permanencia en el programa y de los motivos de salida de éste nos ha permitido constatar la existencia de una elevada heterogeneidad entre la población atendida:
 - En primer lugar, las salidas por inserción laboral están protagonizadas por hogares que, en general, experimentan episodios de permanencia en el programa menos prolongados que el resto: da la impresión, por tanto, que inserción laboral y permanencia breve son dos caras de la misma moneda. Refuerza esta conclusión el que los principales factores que propician una mayor probabilidad de inserción laboral, como puedan ser el nivel formativo o la ausencia de problemas de salud y sociales, coinciden en su mayoría con las variables asociadas a estancias más cortas en el programa.
 - Por otro lado, en aquellos casos en los que la inserción laboral resulta poco plausible, pues existen determinadas características o problemáticas que la hacen más difícil, las salidas del programa tienden a producirse de modo más gradual. Una explicación a este hecho, especialmente en las salidas de tipo administrativo y en las ocasionadas por el cobro de otra prestación, quizás haya que buscarlo en el carácter “vegetativo” con el que se producen
- ▶ la mayoría de ellas: así, los hogares con pocas posibilidades estructurales de inserción laboral permanecerían en el programa hasta que, por causas externas al mismo, hubiera llegado el momento de abandonarlo. El hecho de que los principales factores asociados a este tipo de salidas sean la edad avanzada y los problemas de salud, similares por tanto a los que propiciaban episodios de permanencia prolongados, contribuye a reforzar esta conclusión.
- La caracterización anterior no excluye la existencia de situaciones “intermedias” en las que algunos hogares, una vez superadas las problemáticas que les dificultan el acceso al mercado de trabajo, logran protagonizar salidas del programa por inserción laboral (que se producen más tarde que en el caso de aquellos con una empleabilidad de partida superior).
- ▶ La evaluación del CIL nos permite concluir, de modo tentativo, que este instrumento no ha logrado aumentar las tasas de participación laboral de los beneficiarios del PIRMI. No obstante, su introducción sí ha generado cambios en cuanto al tiempo de permanencia en el programa de los hogares que consiguen acceder a un empleo. En concreto, tras la introducción del complemento, algunos de esos hogares optan por simultanear durante algunos meses los ingresos procedentes del trabajo con el cobro de la nueva prestación, mientras que lo que hubieran hecho de no existir el CIL habría sido abandonar antes el programa.
- ▶ El análisis de las experiencias tras la salida del programa ha revelado dos datos fundamentales de interés. En primer lugar, los hogares que salen por inserción laboral tienen tasas de participación laboral menores al 70% en los primeros trimestres tras la salida. Esto puede estar indicándonos que una parte de las inserciones tienen lugar

en la economía sumergida lo cual, más allá de sus efectos sobre las finanzas públicas, puede poner en riesgo la capacidad de los hogares para mantenerse fuera del programa (condiciones laborales precarias, no generación de derechos en la Seguridad Social, etc.). En segundo lugar, el recidivismo afecta globalmente a un 13% de los hogares en los 4 años siguientes a la salida; sin embargo, cuando las salidas vienen motivadas por una inserción laboral el recidivismo es menor, lo que confirma la importancia de la actividad laboral como vía de salida definitiva de los hogares que han participado en el PIRMI.

Recomendaciones

- ▶ La heterogeneidad de la población beneficiaria plantea la necesidad de explorar cambios en la configuración del programa:
 - Desdoblarlo en dos subsistemas: uno centrado fundamentalmente en la inserción laboral de los hogares potencialmente empleables y el otro en la aplicación de medidas sociales paliativas a hogares con muy baja empleabilidad estructural; en ambos casos, sin embargo, las prestaciones monetarias seguirían proporcionando protección económica a los hogares. Este desdoblamiento no tiene por qué implicar que los beneficiarios de uno y otro sistema no puedan transitar entre ambos si sus condiciones varían.
 - El hecho de que los problemas de salud, agravados o no por problemáticas sociales, sean uno de los factores que alargan la permanencia en el programa plantea la necesidad de analizar hasta qué punto el tránsito hacia el sistema de prestaciones no contributivas se produce a tiempo. Y, si se detectan casos de ubicación inadecuada en el PIRMI, promover
- ▶ una mayor coordinación entre el PIRMI y el sistema de prestaciones no contributivas (ambos bajo gestión directa de la Generalitat de Cataluña).
- ▶ Por otro lado, para intentar mejorar los efectos del CIL, proponemos dos cambios fundamentales en su configuración: por un lado, restringir su uso a beneficiarios (potencialmente empleables) que lleven un período mínimo de tiempo en el programa (por ejemplo, 3 años); y, por otro lado, aumentar su cuantía, ya que el monto actual quizás no resulte suficiente como para incentivar a quien había optado por no trabajar (o trabajaba en la economía sumergida) a encontrar un empleo (o a declararlo) y perder así la totalidad de la prestación. Ambas modificaciones permitirían evitar, en nuestra opinión, que el gasto efectuado en complementos de inserción vaya destinado a proporcionar una renta adicional personas que, en ausencia del CIL, hubieran salido antes del programa al haber encontrado un trabajo.
- ▶ Una evaluación rigurosa de los cambios anteriores, o de otros que puedan plantearse en el futuro, exige diseñarlos teniendo en cuenta desde el principio cómo se los va evaluar. La incorporación de dicho enfoque evaluativo puede realizarse de diversas maneras: mediante experiencias piloto de ámbito territorial, a través de un diseño evaluativo antes-después o, incluso, aprovechando la variabilidad autonómica en la configuración de los programas de rentas mínimas como una suerte de experimento natural susceptible de ser evaluado. En cualquier caso, independientemente de la alternativa por la que se opte, una cuestión crucial es la de planificar ex ante la generación de la información necesaria para permitir la evaluación ex post de los cambios o reformas que se esté pensando introducir.

Evaluaciones futuras

- ▶ Existen algunas lagunas en los actuales registros del PIRMI que hacen complicado llevar a cabo una evaluación de la efectividad relativa de las medidas laborales y sociales que el programa provee. Así pues, subsanando dichas limitaciones y adoptando un enfoque evaluativo como el que acabamos de mencionar, podría abordarse en el futuro el análisis de una cuestión que resulta de crucial importancia.
- ▶ Conviene profundizar en el análisis de las experiencias laborales tras la salida del programa, ahondando en las posibilidades exploradas por vez primera en la presente evaluación de enlazar las bases de datos del PIRMI con las de la Seguridad Social, y haciendo extensiva esta conexión a los datos del Sistema de Prestaciones No Contributivas. Asimismo, más allá de las experiencias laborales, una evaluación completa de “la vida tras el PIRMI” exige analizar también otras dimensiones que influyen sobre el bienestar de los hogares (niveles de consumo, condiciones materiales, problemáticas sociales, etc.), así como los determinantes del recidivismo más en profundidad.
- ▶ La actual evaluación, aunque ha resultado bastante comprehensiva en cuanto a las cuestiones tratadas, ha dejado ámbitos importantes fuera del análisis. Hay dos aspectos en particular que convendría tratar prioritariamente en futuras evaluaciones: por un lado, convendría analizar hasta qué punto el programa atiende todos aquellos hogares catalanes que se encuentran en situaciones de necesidad similares a las atendidas por el PIRMI, esto es, el grado de cobertura poblacional del programa y su posible variabilidad territorial; por otro lado, convendría analizar también en qué medida los flujos de entrada y de salida del programa, y por tanto

el número de expedientes vigentes, varían en función del ciclo económico, de modificaciones en las condiciones de acceso, de cambios en otros sistemas de protección (desempleo, PNC, etc.), así como de las variaciones en la composición de la población potencialmente usuaria.

Mejoras en las fuentes de información

- ▶ El análisis de las cuestiones que acabamos de plantear, especialmente la de la efectividad de las medidas, exigiría realizar ciertas modificaciones en la actual base de datos del programa: entre los más importantes, registrar los cambios en las problemáticas de los hogares mientras permanecen en el programa, las fechas de inicio y finalización de las medidas que se les aplican, o el grado de empleabilidad de los miembros del hogar a juicio de los trabajadores sociales tanto en el momento del acceso como durante la estancia en el programa.
- ▶ Asimismo, como ya se ha mencionado, resulta importante seguir explorando las posibilidades que brinda la conexión de los registros del PIRMI con los de la Seguridad Social: no sólo para analizar las experiencias después del programa, sino para tener información más precisa de las historias laborales de los beneficiarios antes de entrar en él. También el enlace con la base de datos de contratos del Departamento de Trabajo mejoraría el conocimiento sobre las características de los empleos que los beneficiarios obtienen mientras están en el programa (salario, jornada, sector, etc.), lo cual resulta de crucial importancia para entender por qué algunos hogares logran inserciones estables que les permiten salir del programa y otros, no.
- ▶ Finalmente, además de la información de tipo administrativo, la evaluación de los diversos factores mencionados podría beneficiarse de la

realización de encuestas específicas a muestras de beneficiarios tanto mientras se encuentran en el programa como cuando salen de él. Estas encuestas permitirían recabar información acerca de dimensiones clave sobre las que el programa pretende generar cambios: niveles de

consumo, condiciones de vida materiales, pautas de escolarización de los menores, etc. Existen múltiples referentes a nivel internacional, sobre todo en el mundo anglosajón, que ilustran las posibilidades de evaluar este tipo de programas mediante el uso de encuestas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADEMA, W. Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries. [s.l.]: OECD Publishing, 2006 (OECD Social Employment and Migration Working Papers; 38) [doi: 10.1787/864161231261]
- AGUILAR, M.; GAVIRIA, M.; LAPARRA, M. La Caña y el pez: el salario social en las comunidades autónomas 1989-1994. Madrid: Fundación FOESSA, 1995.
- AGUSTÍ, E. [et al.]. "Aplicación de un sistema de pago basado en la población en Cataluña". A: IBERN, P [ed.]. Integración asistencial: fundamentos, experiencias y vías de avance. Barcelona: Masson; 2006.
- ARRIBA, A. "Rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance". Gestión y análisis de políticas públicas. Vol. 2 (2009), p. 60-75.
- ARRIBA, A.; PÉREZ ERANSUS, B. "La Última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación". Política y sociedad. Vol. 44 (2007), núm. 2, p. 115-133.
- AYALA, L.; PÉREZ, C. "Macroeconomic conditions, institutional factors and demographic structure: what causes welfare caseloads?". Journal of population economics (2005), núm. 18, p. 563-581.
- AYALA, L.; RODRÍGUEZ, M. "The Latin model of welfare: do "insertion contracts" reduce long-term dependence?". Labour Economics (2006), núm. 13, p. 799-822.
- AYALA, L.; RODRÍGUEZ, M. "Las Nuevas estrategias de empleo en los programas de garantía de rentas". Revista española del tercer sector (2007a); núm. 5, p. 59-83.
- AYALA, L.; RODRÍGUEZ, M. "What determines exit from social assistance in Spain?". International Journal of social welfare (2007b), núm. 16, p. 168-182.
- AYALA, L.; RODRÍGUEZ, M. "Barriers to employment and welfare dynamics: evidence from Spain". Journal of policy modeling (2007c), núm. 29, p. 237-257.
- AYALA, L.; RODRÍGUEZ, M. "Explaining welfare recidivism: what role do unemployment and initial spells have?". Journal of population economics. Vol. 23 (2009), núm. 1, p. 373-392.
- BEGG, I.; BERGHMAN, J.; MARLIER, E. "Trends, recent developments, active inclusion and minimum resources". EC Peer review and assessment in social inclusion (2006).
- BLASCO JULIÀ, J.; CASADO, D. Avaluació d'impacte. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 5).
- CORBETTA, P. Metodología y técnicas de investigación social. Madrid: MacGrawHill, 2007.
- FUNDACIÓ PERE TARRÉS. La Renda mínima d'inserció: estudi de la demanda en el trienni 2003-2005. Barcelona: Fundació Pere Tarrés, 2007.
- LAPARRA, M. "El sistema de garantía de ingresos en España: un "sistema" poco sistemático". A: JARAÍZ, G (coord.) Actuar ante la exclusión. Madrid: Fundación FOESSA, 2009.
- PÉREZ ERANSUS, B. Políticas de activación y rentas mínimas. Madrid: Cáritas Española, 2005 (Colección de Estudios).
- RAND. "A Decade of welfare reform: what we have learned about welfare usage and economic outcomes". Labour and population, research brief. Virginia: RAND, 2002a.
- RAND. "A Decade of welfare reform: what we have learned about child well-being". Labour and population, research brief. Virginia: RAND, 2002b.



EVALUACIÓN DE LOS PLANES DE EMPLEO DE CATALUÑA: 2005-2007¹

Jaume Blasco

Analista del Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas
(Ivàlua)

Los planes de empleo son una política activa de empleo consistente en ofrecer subvenciones a organizaciones públicas y no lucrativas para la creación directa de puestos de trabajo temporales en proyectos de interés general o social. La teoría del programa indica que la experiencia laboral que implica participar en los planes de empleo revierte la pérdida de motivación y aptitudes laborales ocasionada por el paro, y permite a los participantes adquirir habilidades y experiencia profesional relevantes para el mercado laboral que de otra forma no habrían adquirido. A su vez, se espera que esta mejora de la ocupabilidad incremente la probabilidad de que la persona desempleada se reincorpore al mercado laboral abierto, una vez finalizada su participación en el programa.

Según indican las memorias del Servei d'Ocupació de Catalunya (Servicio de Ocupación de Cataluña, SOC), en el año 2007 se destinaron 55 millones de euros a los planes de empleo, repartidos en 1.817 acciones y 7.171 beneficiarios.

Esta evaluación pretende dar respuesta a las dos preguntas que, según la opinión compartida de los responsables de los planes de empleo y los evaluadores, son las más relevantes para orientar posibles mejoras en el programa. En primer lugar, ¿es cierto que los beneficiarios de los planes de empleo no son, primordialmente, los parados con mayores déficits de empleabilidad? Y si es así, ¿cuáles son los motivos de esta desviación? Y, en segundo lugar, ¿los planes de empleo funcionan? Es decir, ¿la participación en los planes aumenta la probabilidad de que los beneficiarios encuentren y mantengan un trabajo en el mercado laboral abierto una vez terminado el plan? El interés de la evaluación se centra en conocer no solo si los planes son efectivos, sino muy especialmente, si lo son para las personas paradas de baja empleabilidad que constituyen la población diana teórica del programa.

¹ El presente artículo es un resumen del informe de evaluación referido. La versión íntegra del trabajo puede descargarse en: <http://www.ivalua.cat/generic/static.aspx?id=783>

LOS PLANES DE EMPLEO EN PERSPECTIVA COMPARADA

Los planes de empleo que gestiona el SOC constituyen un programa relativamente estándar de creación directa de empleo, por lo que existen referentes europeos de programas similares que, en la última década, han sido evaluados y, en muchos casos, reformados.

La mayoría de las evaluaciones analizadas no detecta un impacto positivo significativo de este tipo de programa en términos de inserción laboral. De hecho, las dos metaevaluaciones publicadas sobre políticas activas de empleo en Europa indican que los efectos sobre el empleo de los beneficiarios tienden a ser no significativos o incluso negativos, y que son el tipo de política activa menos efectiva (por detrás de los incentivos al sector privado, la formación y los programas de servicios y sanciones a los parados).

Cuando se detecta, el impacto negativo de los programas de creación directa de empleo suele ser más intenso en el periodo inmediatamente posterior a la participación, debido a la reducción en la intensidad de la búsqueda de trabajo (este efecto, llamado *locking-in*, puede durar desde unos pocos meses hasta tres años, según la evaluación).

Por otro lado, la bibliografía no es concluyente respecto a la identificación de colectivos de parados para los que los impactos sean especialmente positivos, aunque cuando se detecta alguno suele tratarse de grupos con baja empleabilidad (por ejemplo, mujeres y parados de larga duración).

Los principales motivos que se aducen para explicar los pobres resultados de este tipo de política activa son: a) que la experiencia en actividades de naturaleza adicional de entidades públicas y no lucrativas es poco similar a un trabajo real y que, por tanto, es poco relevante para el mercado laboral; b) que el hecho

de que la participación permita renovar los derechos de prestación induce ciclos de desempleo de larga duración y dependencia en las prestaciones.

A consecuencia de estos resultados, en los últimos años ha habido un declive notable en el peso de los programas de creación directa de empleo respecto del gasto total en políticas activas en el conjunto de los países de la OCDE. Sin embargo, el declive no ha sido continuado: el gasto en programas de creación directa de empleo respecto al conjunto de políticas activas de empleo ha crecido cuando lo ha hecho el gasto total en políticas activas, esto es, en momentos de crisis económica y mayor desempleo, cuando los programas de creación directa cumplen funciones propias de una política pasiva de empleo.

Además, en varios países el diseño de los programas de creación directa de empleo se ha reformado en el siguiente sentido:

- ▶ Limitar el acceso al programa a los parados de larga duración y con menor empleabilidad para los que: a) se considera muy improbable que lleguen a encontrar un trabajo por sí mismos y b) no se considera adecuada la participación en ninguna otra política activa de empleo.
- ▶ Vincular el programa a las políticas pasivas, obligando a participar en él para poder continuar percibiendo la prestación de desempleo.
- ▶ Eliminar la renovación del derecho a percibir la prestación por el hecho de participar en el programa, para que una participación bastante larga en el programa no habilite al participante a volverla a percibir nada más terminar.

Por otro lado, la reducción del gasto y número de beneficiarios en programas de contratación directa ha tendido a compensarse con:

- ▶ Subsidios a los salarios para compensar la menor productividad de algunos parados y conseguir, aunque el salario sea bajo, que trabajar resulte rentable respecto a percibir una prestación por desempleo o ayuda social.
- ▶ Reducción del impuesto marginal implícito sobre las rentas del trabajo de los beneficiarios de prestaciones, de manera que encontrar un trabajo no implique perder el 100 % de la prestación que se estaba percibiendo.

LOS OBJETIVOS DE LOS PLANES DE EMPLEO

Los objetivos de los planes de empleo no se encuentran explicitados en la normativa ni en las convocatorias de subvenciones que regulan el programa. Sin embargo, las entrevistas realizadas a los representantes de los diferentes estamentos del SOC en el marco de esta evaluación indican un alto grado de coincidencia en señalar los tres objetivos siguientes:

- ▶ La consecución de los objetivos específicos de los proyectos objeto del plan de empleo (esto es, los propios de los proyectos de dinamización, mediación intercultural, medio ambiente, atención social, etc., de las entidades beneficiarias).
- ▶ La mejora de la empleabilidad de los participantes que, a medio plazo, debe llevar a un incremento de la incorporación al mercado laboral abierto (el objetivo propio de una política activa de empleo).
- ▶ El incremento temporal de la renta y la mejora de la situación de los desempleados con mayores problemas económicos y sociales (los propios de un programa de garantía de rentas o de una política pasiva de empleo).

Mientras que algunos representantes de los servicios centrales del SOC consideran la multiplicidad de objetivos como un factor positivo, los servicios territoriales y las oficinas de trabajo tienden a percibir que los diferentes objetivos de los planes de empleo se convierten a menudo en antagónicos, de tal modo que la priorización de uno de ellos se suele conseguir a expensas de los demás. Generalmente, las personas entrevistadas tienden a distinguir entre el objetivo «del SOC» o el «teórico», referido a la mejora de la empleabilidad de los participantes, y «el de las entidades beneficiarias» o «real», referido al propio del proyecto subvencionado.

LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS DE LOS PLANES DE EMPLEO

La distribución de recursos ex ante definida en las convocatorias de los planes de empleo sobrerrepresenta las demarcaciones de Lleida y Tarragona y subrepresenta las de Girona y Barcelona. Aunque ha tendido a ser más equitativa con el paso de los años, aún está lejos de reflejar el porcentaje de demandantes de empleo no ocupados registrados en cada demarcación.

La variabilidad en el porcentaje de demandantes de empleo no ocupados que participan en planes de empleo por oficina es muy variable: desde un máximo del 15,5 % en la oficina de Vielha e Mijaran el año 2005 (esto es, uno de cada seis parados participaron en un plan de empleo) hasta un mínimo del 0,2 % en algunas oficinas de la ciudad de Barcelona.

La distribución final de los recursos y puestos de trabajo en planes de empleo parece responder más a factores locales (como el dinamismo de las oficinas de trabajo, las necesidades de personal de los ayuntamientos o de las entidades sin ánimo de lucro, las diferencias en el nivel de conocimiento del programa o la tradición histórica de presentar

proyectos) que en la distribución de las necesidades de inserción laboral a las que el programa quiere dar cobertura.

Los sesgos territoriales en la cobertura del programa podrían explicarse parcialmente por los problemas en la difusión del programa, dado que existe la percepción generalizada de que son numerosas las entidades potencialmente beneficiarias que no conocen la existencia de los planes de empleo, especialmente en algunos territorios.

EL PROCESO DE SELECCIÓN DE LOS PROYECTOS

El sistema de valoración y selección de los proyectos es valorado positivamente por las personas entrevistadas en el marco de esta evaluación, si bien algunos de los representantes del SOC y de las oficinas de trabajo apuntan las siguientes críticas:

- ▶ El sistema de puntuación no refleja adecuadamente los objetivos teóricos de los planes de empleo, ya que se sobrepondera el interés social de los proyectos en relación con la capacidad del proyecto de reintegrar a la persona en el mercado de trabajo y el colectivo al que se dirige el proyecto.
- ▶ Algunos criterios de valoración son excesivamente ambiguos, especialmente el interés social o general del proyecto, que es lo que otorga más puntos.
- ▶ La puntuación depende demasiado de que la solicitud esté bien redactada, lo cual no está necesariamente asociado a la calidad del plan de empleo.

EL PROCESO DE SELECCIÓN DE LOS PARTICIPANTES

La normativa reguladora de los planes de empleo define una serie de colectivos de parados de carácter preferente, los cuales deben orientar el diseño de los proyectos de plan de empleo que las entidades presentan al SOC, así como el posterior proceso de selección de los participantes. En el periodo 2005-2007, estos colectivos preferentes han sido los parados de larga duración, los mayores de 45 años, los que no han accedido a medidas formativas, las mujeres, las personas con discapacidades, los que tienen familiares a su cargo y los que sufren problemas sociales de diversa índole (drogodependientes, en régimen penitenciario, con riesgo de exclusión social, etc.)

Sin embargo,

- ▶ Dirigir los proyectos a las personas de los colectivos preferentes tiene un peso relativamente pequeño en la valoración de los proyectos y la concesión de las subvenciones (entre 18 y 20 puntos sobre 100).
- ▶ La misma normativa establece que la pertenencia del parado a estos colectivos es subsidiaria respecto de la adecuación del parado al puesto de trabajo.
- ▶ Algunos colectivos son difícilmente objetivables y parecen constituir cajones de sastre (por ejemplo, personas en situación de riesgo de exclusión social y jóvenes con dificultad de inserción laboral).
- ▶ Algunos colectivos preferentes no están constituidos, necesariamente, por parados de baja empleabilidad (por ejemplo, «mujeres» o

«jóvenes con menos de seis meses de paro que no han accedido a ninguna medida formativa»).

De acuerdo con las entrevistas realizadas a representantes del SOC, oficinas de trabajo y entidades beneficiarias, la implementación del proceso de selección muestra un patrón de funcionamiento con un grado de heterogeneidad notable, incluyendo algunas desviaciones sustanciales en relación con la normativa reguladora.

Concretamente,

- ▶ La selección de los participantes, que según la normativa reguladora es una competencia exclusiva de las oficinas de trabajo, se implementa, a indicación del SOC, mediante un proceso por el cual las oficinas de trabajo preseleccionan a los candidatos y las entidades beneficiarias realizan la selección final.
- ▶ Pero las entidades beneficiarias no solo realizan la selección final, sino que plantean demandas a las oficinas de trabajo para influir sobre el proceso de confección de las listas de candidatos. Estas demandas tienen objetivos diversos, desde seleccionar a los candidatos que puedan realizar mejor el trabajo (con determinado perfil técnico, o participantes de planes de empleo anteriores), hasta seleccionar a usuarios derivados de los servicios sociales municipales.
- ▶ La respuesta de las oficinas de trabajo a estas demandas suele ser positiva, si bien la relación que establecen con la entidad beneficiaria es heterogénea. Se han detectado los siguientes tipos básicos de respuesta:

 1. La oficina de trabajo se limita a validar a los candidatos propuestos por la entidad beneficiaria y a buscar candidatos si se lo piden.
 2. La oficina delega el proceso de preselección solo en los casos en que considera que la entidad beneficiaria puede realizarlo de forma más adecuada.
 3. La oficina elabora una lista de candidatos donde se incluyen los candidatos derivados de su propio proceso de preselección y los propuestos por la entidad beneficiaria.
 4. La oficina negocia conjuntamente con la entidad beneficiaria tanto la preselección de candidatos como la elección final de los participantes, y admite candidatos con el perfil técnico más adecuado propuestos por la entidad beneficiaria, a cambio de incluir también algunos de los que tienen mayores necesidades ocupacionales, detectados por la oficina de trabajo.
- ▶ La selección final por parte de las entidades beneficiarias suele basarse en la valoración del currículum y en una entrevista personal, y el criterio suele ser la adecuación de los candidatos a los requerimientos técnicos del puesto de trabajo. La consideración de los problemas de empleabilidad de los candidatos y/o necesidades socioeconómicas bien es secundaria o bien se hace caso omiso de ellos, ya que algunas entidades beneficiarias desconocen los objetivos de los planes de empleo a este respecto. Las excepciones a esta regla se concentran, sobre todo, en los planes de empleo de baja cualificación de los entes locales urbanos.
- ▶ La repetición de los mismos participantes en planes de empleo de años diferentes es una práctica usual. En general, las entidades beneficiarias que repiten la contratación de una misma persona lo justifican por las mayores garantías y el incremento de productividad asociados a la experiencia.

- ▶ Hay personas que se inscriben como demandantes de empleo expresamente para ser seleccionadas para los planes de empleo. Dado que no hay un criterio estricto de antigüedad mínima como demandante de empleo para poder acceder a los planes, las oficinas de trabajo suelen incluir a estas personas en la lista de candidatos.
- ▶ Una de las entidades beneficiarias reconoce que despide trabajadores para poder contratar unos meses al año mediante el plan de empleo, con la garantía de que, una vez acabado el plan, las volverá a contratar. Algunas de las oficinas de trabajo consultadas indican que han detectado casos similares en algunas entidades sin ánimo de lucro.
- ▶ Según la percepción de las entidades beneficiarias, los determinantes más importantes del proceso de selección son las cualificaciones técnicas, residir en el mismo municipio y ser mujer. Según las oficinas de trabajo, son tener más de 45 años, ser un parado de larga duración y tener graves necesidades económicas.

LOS RESULTADOS DEL PROCESO DE SELECCIÓN

El análisis cuantitativo de las bases de datos SICAS y de afiliaciones a la Seguridad Social permite describir el resultado final del proceso de selección.

Los resultados del análisis cuantitativo certifican el desvío respecto a la población diana teórica de los planes de empleo: la mayor parte de los determinantes presentan el signo opuesto al que habría que prever si la selección fuera orientada hacia las personas de menor empleabilidad. Así, ser extranjero extracomunitario, parado de larga duración, tener un nivel de formación de primaria o inferior, ser mujer y ser mayor de 45 años son, de

media, criterios de discriminación negativa en la selección de participantes de los planes de empleo. Por el contrario, haber declarado una discapacidad y no tener ninguna experiencia laboral son criterios de discriminación positiva, de acuerdo con lo que era de prever considerando los objetivos teóricos de los planes de empleo.

A igualdad de otras características individuales, los determinantes más importantes de la selección son:

- ▶ La participación en un plan de empleo anterior (indicando que la repetición juega un papel preeminente en la selección).
- ▶ La experiencia laboral reciente en los sectores público y no lucrativo (a igualdad de otras características individuales, incluyendo la participación anterior en otro plan de empleo).
- ▶ No estar percibiendo una prestación (ya sea debido a que la percepción de una prestación reduce los incentivos a la participación para el desempleado o porque las oficinas de trabajo o las entidades beneficiarias la aplican como criterio de exclusión).
- ▶ El lugar de residencia (un parado registrado en el servicio territorial de Lleida tiene más probabilidades de ser seleccionado respecto a los de otras demarcaciones, mientras que los habitantes de las poblaciones de menos de 5.000 habitantes tienen más probabilidades que los de municipios más grandes).

En síntesis, los resultados del análisis cuantitativo certifican que, en el proceso de selección de los participantes, la lógica de la efectividad de los proyectos domina sobre cualquier otra.

LA PARTICIPACIÓN REPETIDA EN PLANES DE EMPLEO: EL EFECTO «CARRUSEL»

Aproximadamente el 30 % de los participantes de 2006 y el 23 % de los de 2007 habían participado anteriormente en un plan de empleo.

El análisis de los determinantes de la repetición no detecta un perfil claro de participante repetidor: no se trata especialmente de perfiles técnicos cualificados ni de los perfiles con los mayores problemas de empleabilidad. Los determinantes de la repetición que han sido identificados son: que el plan de empleo lo gestione un organismo de la Generalitat, estar registrado en el servicio territorial de Lleida y habitar en un pueblo de menos de 5.000 habitantes.

Por otro lado, la evaluación detecta otra forma de efecto «carrusel»: un 6,5 % de los beneficiarios de 2006 y un 9,5 % de los de 2007 habían tenido una relación laboral previa con la entidad beneficiaria no relacionada con un plan de empleo. Esto parece indicar que existen procesos de rotación por los que algunas personas transitan entre planes de empleo y otras fórmulas de contrato sin llegar a cambiar ni de contratante ni de puesto de trabajo. Este fenómeno es especialmente preocupante en tanto que los planes de empleo estarían contribuyendo a formas de contratación precaria que desvirtúan completamente la razón de ser del programa.

EL IMPACTO DE LOS PLANES DE EMPLEO

El impacto de los planes de empleo sobre la tasa de empleo de los participantes es positivo, inmediato, sostenido y estadísticamente significativo (contrariamente a lo que detectan la mayoría de evaluaciones precedentes de otros países europeos). Para el conjunto de cohortes y trimestres de observación, el rango de este impacto se mueve entre los 5,1 y los 17,9 puntos porcentuales de incremento de la tasa de empleo.

Este incremento de la tasa de empleo se produce casi exclusivamente mediante fórmulas de contratación temporal, dado que la estimación del efecto medio sobre las contrataciones indefinidas es muy cercano a cero.

Además, el impacto positivo de los planes de empleo sobre la tasa de empleo se basa exclusivamente en la inserción laboral en el sector público y no lucrativo. El efecto medio de los planes de empleo es especialmente intenso y estable en el sector público, con un impacto medio de entre 8,9 y 18,7 puntos porcentuales, según la cohorte y el trimestre de observación.

Por el contrario, el impacto de los planes de empleo sobre la tasa de empleo en el sector privado es negativo, si bien tiende a amortiguarse con el paso del tiempo hasta estabilizarse en valores negativos pero no estadísticamente significativos (el efecto medio inicial es superior a los 10 puntos porcentuales en las tres cohortes, y se reduce hasta los 2,8 y 3,7 puntos porcentuales, según la cohorte). Este resultado sugiere que la participación en los planes de empleo no solo sustrae parados a favor del sector público y no lucrativo que en ausencia del programa hubieran permanecido desempleados o inactivos, sino que también reduce el número de parados que hubieran encontrado trabajo en el sector privado.

El efecto de la experiencia y cualificaciones adquiridas en los planes de empleo parece concentrarse en facilitar el acceso de los desempleados a un empleo en el sector público y no lucrativo, y de forma menos relevante en incrementar el tiempo que pasan ocupados. Así, el efecto medio de los planes de empleo sobre la probabilidad de que un parado llegue a trabajar al menos un trimestre oscila entre los 8,2 y los 17,2 puntos porcentuales, según la cohorte. Por el contrario, el impacto sobre el número de trimestres trabajados entre los que acceden a un puesto de trabajo es relativamente pequeño: 0,9 trimestres

(sobre un total de 12 de seguimiento) para la cohorte de 2005; 0,3 (sobre un total de 8) para la de 2006, y 0,1 (sobre un total de 4) para la de 2007.

La estimación de un impacto positivo concentrado en el sector público y no lucrativo con fórmulas de contratación temporal plantea preguntas sobre el mecanismo mediante el cual se produce este impacto. Las interpretaciones que parecen más plausibles (que no son mutuamente excluyentes) son las siguientes:

- ▶ La experiencia y conocimientos adquiridos en el sector público y no lucrativo son especialmente relevantes para encontrar un trabajo en el mismo sector, de acuerdo con la teoría del programa.
- ▶ La realización de proyectos piloto mediante un plan de empleo acaba generando una necesidad o se valora positivamente lo suficiente como para que la entidad beneficiaria acabe estabilizando la actividad y contratando al beneficiario una vez terminado el plan de empleo.
- ▶ Los planes de empleo se utilizan de mecanismo de screening para comprobar, con cargo a la subvención, la productividad de un trabajador antes de tomar la decisión de contratarlo para un puesto de trabajo que en realidad existía con anterioridad al plan de empleo (lo que implica que el participante tiene más probabilidades de trabajar tras el plan de empleo, pero lo hace en sustitución de otro parado no participante).
- ▶ La inserción laboral de los participantes esconde, en realidad, la existencia de procesos de rotación en los que los parados alternan la participación en planes de empleo y contratos laborales mientras hacen el mismo trabajo para la misma entidad contratante (lo que implica una desviación grave respecto a los objetivos de los planes de empleo).

EL IMPACTO DE LOS PLANES DE EMPLEO SEGÚN EL PERFIL DE LOS PARADOS.

Por edades, el impacto positivo de los planes de empleo parece ser más elevado para los parados mayores de 25 años, fundamentalmente debido a que el impacto sobre el empleo en el sector público es especialmente positivo para los mayores de 25 años, mientras que el impacto negativo sobre la tasa de empleo en el sector privado es relativamente más intensa en los parados de 25 o menos años. Por otra parte, los planes de empleo parecen tener un efecto positivo sobre la contratación laboral indefinida para los mayores de 45 años.

Por nivel formativo, el impacto de los planes de empleo es ligeramente más alto para quienes tienen un nivel formativo de secundaria o formación profesional. Esto se debe a que el efecto medio sobre la tasa de empleo en el sector público es relativamente más importante para este subgrupo, mientras que los titulados universitarios parecen sufrir un efecto especialmente adverso sobre la tasa de empleo en el sector privado.

No se identifica un impacto diferencial claro según el género del parado. La única diferencia significativa se refiere al impacto sobre la inserción laboral en el sector no lucrativo, que es considerablemente más alto para las mujeres que para los hombres.

No se detectan, tampoco, diferencias evidentes según el tiempo pasado en el paro, si bien el impacto adverso sobre la inserción laboral en el sector privado parece más ser más elevado para los parados recientes (de menos de tres meses).

Por tamaño de población, el impacto positivo de los planes de empleo es más destacado entre los residentes en municipios pequeños (menos de 5.000 habitantes) o grandes (más de 50.000), que entre los de municipios medianos. En el caso de los municipios

pequeños, este efecto diferencial se fundamenta en el impacto del programa sobre la tasa de empleo en el sector público.

De forma muy notable, los planes de empleo son especialmente efectivos en incrementar la tasa de empleo de los participantes residentes en las comarcas de Ponent y Alt Pirineu y Aran (con un impacto medio máximo superior a los 30 puntos porcentuales para las tres cohortes). Este impacto especialmente intenso se sustenta fundamentalmente en el efecto sobre la tasa de empleo en el sector público, que es bastante más elevado que en el resto de demarcaciones, mientras que el impacto negativo sobre el empleo en el sector privado no es sustancialmente diferente.

RECOMENDACIONES

En vista de los resultados obtenidos, la principal recomendación que proponemos los evaluadores es reforzar la orientación del programa al objetivo de mejora de la ocupabilidad de las personas con mayores dificultades para acceder al mercado laboral. A nuestro entender, los planes de empleo deberán reunir de forma prioritaria las siguientes características:

- ▶ Inclusión de una declaración en la normativa reguladora y en las convocatorias de subvenciones que especifique como objetivo único la mejora de la ocupabilidad del beneficiario y su consiguiente incorporación al mercado laboral abierto.
- ▶ Divulgar la existencia y objetivos del programa entre todos los ayuntamientos y entidades sin ánimo de lucro de Cataluña, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades de las entidades potencialmente beneficiarias y de los parados de los diferentes territorios, así como para mejorar la eficiencia del proceso de selección de proyectos.
- ▶ Modificar los criterios de selección de los participantes. Consideramos que la corrección de las desviaciones en la selección es más factible mediante una intervención sobre los criterios (especialmente si son de implementación sencilla), que intentando forzar un cambio en las relaciones entre los actores que participan en el proceso de selección, lo cual es más difícil de controlar y probablemente resulte menos relevante para el resultado final de la selección. Concretamente, sugerimos:
 1. Que se restrinja el acceso al programa a los parados registrados con un mínimo de seis meses de antigüedad como demandantes de empleo no ocupados, dando por sentado que el paro superior a medio año es un indicador paraguas de otras dificultades de acceso al mercado laboral cuya comprobación resultaría más costosa para la oficina de trabajo. A pesar de su simplicidad, el efecto de este criterio sobre la selección es muy importante: entre el 82 % y el 83 % de los participantes de las cohortes de 2005 a 2007 no hubieran accedido a los planes de empleo.
 2. Asignación a los planes de empleo condicionada a que, en los 18 meses anteriores al inicio del plan, el beneficiario no haya tenido ninguna relación laboral con la entidad beneficiaria. Esta restricción tiene por objetivo reducir el uso de los planes de empleo en rotaciones de una misma persona en un mismo puesto de trabajo con fórmulas contractuales diferentes, que desvirtúa el objetivo de los planes de empleo. Igualmente, prevendría la repetición de la participación de un misma persona en una misma entidad dos años seguidos.
 3. Autorizar a las oficinas de trabajo a aceptar hasta un máximo del 5 % de los beneficiarios

(de los planes que gestione la oficina) que no cumplan los criterios anteriores. La función de esta prerrogativa sería facilitar el acceso al programa a personas que, no cumpliendo los criterios generales, sufrieran situaciones especiales que aconsejaran su inclusión en un plan de empleo. Esta prerrogativa sustituiría la posibilidad actual de permitir excepciones a los criterios de la convocatoria cuando no hay ningún candidato que satisfaga el perfil técnico requerido por el proyecto, así como el mecanismo excepcional para realizar ofertas nominativas. Su utilización podría requerir un trámite específico, como la aportación de documentos que acreditaran la necesidad excepcional de participar en el programa.

- ▶ Limitar, de forma general, la subvención al 70 % de los costes salariales y de Seguridad Social de la contratación del beneficiario, que podría aumentar al 90 % cuando el trabajador contratado presente algún atributo que determine un nivel de ocupabilidad especialmente bajo, como por ejemplo, un periodo de desempleo superior a 12 meses, edad superior a los 45 años, una discapacidad acreditada o bien ser beneficiario del PIRMI.
- ▶ Modular la asignación presupuestaria y el número de plazas del programa a los ciclos del mercado laboral, aumentando la oferta en momentos de desempleo elevado, cuando la función del programa como política pasiva se hace más necesaria para amortiguar los impactos sociales del paro, pero reduciéndola a favor de otras políticas activas de empleo que han demostrado ser más efectivas a medida que el desempleo vaya disminuyendo.

Por otro lado, el cambio en la coyuntura económica y del mercado laboral sufrido desde el periodo en que el programa ha sido evaluado (2005-2007)

invita a reflexionar sobre las recomendaciones más adecuadas para el momento actual. En este sentido, creemos conveniente apuntar tres sugerencias:

- ▶ De acuerdo con lo argumentado anteriormente, consideramos recomendable expandir temporalmente el programa para potenciar su función de política pasiva, es decir, amortiguar las consecuencias sociales del desempleo.
- ▶ Consideramos que el cambio de coyuntura, por sí mismo, difícilmente cambiará las desviaciones en la selección de participantes, dado que: a) los incentivos de las entidades beneficiarias para seleccionar a los parados más aptos para desarrollar los proyectos de interés social permanecen vigentes; y b) los incentivos para participar en el programa para un parado cualificado y/o reciente son más altos en los momentos en los que le resulta más difícil encontrar trabajo en el mercado laboral abierto. Por estos motivos, creemos que las recomendaciones hasta ahora mencionadas (especialmente el umbral de los seis meses de antigüedad como parado) son pertinentes en cualquier contexto del mercado laboral, incluido el actual.
- ▶ A nuestro entender, el énfasis en los objetivos más propios de una política pasiva no debería conducir a lo que, en nuestra opinión, pueden ser medidas excesivamente contraproducentes para los objetivos de los planes de empleo como política activa de empleo o, en cualquier caso, mantener estas medidas de forma excepcional y rectificarlas en próximas convocatorias. Concretamente sugerimos:
 1. No priorizar a los parados jóvenes sin ninguna otra desventaja que determine una baja ocupabilidad, ya que la selección en un plan de empleo podría empujarlos a permanecer en un mercado de trabajo protegido en el que

realicen actividades relativamente irrelevantes, reduciendo las probabilidades de que lleguen a incorporarse al mercado laboral abierto. Para este perfil de parado y en el contexto actual, consideramos que los programas de formación y cualificación son preferibles a participar en un plan de empleo.

2. No excluir a los parados que estén percibiendo prestaciones de desempleo. Aquellos que, cobrando una prestación, prefieran renunciar a ella para participar en un plan de empleo muestran una voluntad de trabajar que no debería ser penalizada. Aunque en el contexto actual la función de los planes como política pasiva gana importancia, el objetivo del programa sigue siendo devolver a los parados al mercado laboral abierto, no mantenerlos parados en el sistema de protección.
3. No definir, exclusivamente, criterios de selección propios de una política pasiva. A pesar de que los problemas sociales y laborales están estrechamente asociados, consideramos que la selección debería producirse en función de las barreras laborales de los candidatos (paro de larga duración, cualificaciones laborales obsoletas, personas sin hábitos laborales, etc.), y no de los problemas sociales que las ocasionan o que se derivan de ellas.

Finalmente, en relación con las condiciones de evaluabilidad del programa, recomendamos:

- ▶ Incluir en la base de datos SICAS criterios que son fácilmente categorizables y que resultan

relevantes tanto para la selección de los participantes de las políticas activas de empleo como para su posterior evaluación: estructura del hogar, historia completa del paro (número y duración de los periodos anteriores de paro) y tiempo que falta para agotar la prestación o subsidio de desempleo.

- ▶ Incluir en la base de datos de integración del SOC criterios que resulten relevantes tanto para la gestión como para la posterior evaluación de las políticas activas de empleo, fundamentalmente el sector de la actividad del plan, el colectivo preferente al que se dirige, la fecha de inicio y de finalización de la participación, así como la lista de suplentes de todos los planes de empleo.
- ▶ Realizar un seguimiento anual de las características de los participantes de los planes de empleo en relación con el conjunto de demandantes de empleo, así como un análisis de regresión para estimar los determinantes de la selección de participantes.
- ▶ Realizar un seguimiento anual de la distribución de recursos y plazas en planes de empleo por oficinas de trabajo, y su adecuación a la distribución de necesidades (de demandantes de empleo con mayores barreras para el acceso al empleo) que, de forma regular, analiza el Gabinete Técnico del Departamento de Trabajo.
- ▶ Empezar una evaluación de impacto de las reformas, entre dos y tres años después de su implementación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bibliografía general sobre políticas activas de empleo
Card, D.; Kluve, J.; Weber A. Active labor market policy evaluations: a meta-analysis [en línea]. Bonn: IZA, 2009 (IZA DP; 4002)
< <http://ftp.iza.org/dp4002.pdf> > [Consulta: noviembre 2009]
- De Koning J.; Mosley H. (eds.). Labour market policy and unemployment. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2001
- European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. "Effective european active labour market policies". A: Employment in Europe 2006 [en línea]. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006. P. 119-172
< <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1031&context=intl> > [Consulta: noviembre 2009]
- Kluve J. The effectiveness of European Active Labor Market Policy. [en línea]. [s.l.]:[s.n.], 2009
- OECD. "Activating the unemployed: what countries do". A: Employment Outlook 2007 [en línea]. [s.l.]: OCDE, 2007
<http://www.oecd.org/document/38/0,3343,en_2649_33927_36936230_1_1_1_1,00.html> [Consulta: noviembre 2009]
- Martin J.P.; Grubb D. "What works and for whom: a review of OECD countries: experiences with active labour market policies". Swedish economic policy review [en línea]. Vol. 8 (2001), núm. 2, p. 9- 56.
- Evaluaciones de políticas activas de empleo
Brodaty, T.; Crepon, B.; Fougere, D. Do long-term unemployed workers benefit from active labor market programs?: evidence from France, 1986-1998, mimeo [en línea]. [s.l.]:[s.n.],2002.
< <http://www.crest.fr/ckfinder/userfiles/files/Pageperso/crepon/paperbcf2.pdf>> [Consulta: noviembre 2009]
- Gerfin, M.; Lechner, M. "A Microeconometric evaluation of the active labour market policy in Switzerland". The economic journal [en línea]. Vol. 112 (2002), núm. 482, p. 854-893
- Hujer, R.; Caliendo, M.; Radi, D. "Estimating the effects of wage subsidies on the labor demand in West Germany using the IAB establishment panel". A: Statistisches Bundesamt [en línea]. Wiesbaden: MIKAS – Mikroanalysen und amtliche Statistik, 2004. P. 249-283.
- Jacobi, L.; Kluve, J. "Before and after the hartz reforms: the performance of active labour market policy in Germany". Journal for labour market research [en línea]. Vol. 40 (2007), p. 45-64.
- Jespersen S.T.; Munch, J.R. ; Skipper, L. "Costs and benefits of Danish active labour market programs." Labour economics [en línea]. Vol. 15 (2008), núm. 5, p. 859-884.
- Kluve J. [et al.]. Active labor market policies in Europe: performance and perspectives, Berlin; Heidelberg: Springer, 2007.
- Sianesi, B. "An evaluation of the active labour market programmes in Sweden", The Review of economics and statistics [en línea]. Vol. 86 (2004), núm. 1, p. 133-155.
- Sianesi, B. "Differential effects of active labour market programs for the unemployed". Labour economics [en línea]. Vol. 15 (2008), p. 370-399.
- Van Ours, J.C. "Do active labour market policies help unemployed workers to find and keep regular jobs?". A: Lechner, M.; Pfeiffer, F. [eds.]. Econometric evaluation of labour market policies [en línea]. Heidelberg: Physica, 2001.
- Evaluaciones de programas de creación directa de empleo
Bergemann A. Do job creation schemes initiate dynamic employment effects?, [mimeo en línea]. [s.l.]:[s.n.], 2005.
- Caliendo, M.; Hujer R.; Thomsen S.L. "The employment effects of job creation schemes in Germany: a microeconomic evaluation". A: Advances in Econometrics: volume 21: estimating and evaluating treatment effects in econometrics [en línea]. [s.l.]: [s.n.], p. 383-430.
- Caliendo, M.; Hujer R.; Thomsen S.L. "Identifying Effect Heterogeneity to Improve Job Creation Schemes in Germany". Applied Economics [en línea]. Vol. 40 (2008), núm.9, p. 1101-1122.
- Eichler, M.; Lechner, M. "An evaluation of public employment programmes in East German State of Sachsen-Anhalt". Labour economics [en línea]. (2002), núm. 9, p. 143-186.
- Gerfin, M.; Lechner, M.; Steiger H. "Does subsidized temporary employment get the unemployed back to work?: an econometric analysis of two different schemes", Labour Economics [en línea]. Vol.12 (2006), núm. 6.
- Hujer R. ; Thomsen S.L. How do employment effects of job creation schemes differ with respect to the foregoing unemployment duration? [en línea]. [s.l.]:[s.n.], 2006 (ZEW Discussion Paper; 06-047).
- Van Ours, J.C. "The locking-in effect of subsidized jobs". Journal of Comparative Economics [en línea]. Vol. 32 (2004), núm. 1, p. 37-55.



ANÁLISIS DE LOS OBJETOS EVALUADOS EN ESPAÑA: LA EVALUACIÓN Y LAS LIMITACIONES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Investigador principal: **Juan Andrés Ligeró**; Investigadoras de apoyo: **Belén Rodríguez, Irene Rosales, Isabel Morandeira y Maruxa Fernández**

El presente documento describe una investigación sobre la situación de la evaluación en España y, concretamente, el desarrollo por áreas de actividad pública, identificando qué posibles factores afectan a éste crecimiento.

1. JUSTIFICACIÓN

En España queda mucho trabajo por hacer en el campo de la evaluación. No obstante, la literatura muestra indicios de un fuerte desarrollo del sector en nuestro país (Pazos y Zapico-Goñi, 2002; Bustelo 2006; Fernández- Ramírez y Reboloso, 2006). También hay hechos que así lo sugieren, como son la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas y Calidad de los Servicios, la consolidación de redes profesionales como la Sociedad Española de Evaluación, la existencia de propuestas metodológicas especializadas (González y Osuna, 2007; Osuna y Márquez, 2000), la presencia y el aumento de la oferta de formación específica y, quizá

lo más significativo de todo, la emergencia de un campo profesional propio dedicado a la evaluación¹.

Las mejoras que parecen provocar la evaluación en la acción pública son beneficios que redundan en el bien de la ciudadanía. Aunque todavía se está en un momento incipiente, cabe preguntarse si el desarrollo de la evaluación se está produciendo correctamente, con el mismo esfuerzo y de manera armónica en los distintos sectores de actividad pública.

Una posible deficiencia en la conformación del campo profesional es que existan sectores de políticas públicas más evaluados que otros. El desigual tratamiento de la evaluación tendría consecuencias sobre el desarrollo de las propias políticas y, por consiguiente, sobre las poblaciones destinatarias.

No se puede conocer el nivel de desarrollo de la evaluación por sectores atendiendo exclusivamente a la literatura existente, no se encuentran estudios que

¹ Esta conclusión se puso de manifiesto en el III Seminario de Experiencias de Evaluación de Programas y Políticas titulado "Desarrollo Profesional: Campos emergentes en evaluación". Realizado en el Centro de Estudios de Gestión de la Universidad Complutense de Madrid el 1 de junio del 2006.

aborden la incidencia de la evaluación por sectores políticos.

Por ello, para contestar a la pregunta es necesario utilizar otros métodos de indagación, como se expone en el apartado de metodología.

2. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

El objetivo general de este estudio es analizar la situación de la evaluación en los distintos sectores públicos españoles y sus causas. Los objetivos específicos que se contemplan son los siguientes:

- ▶ Detectar el grado de desarrollo de la evaluación en los diferentes sectores.
- ▶ Identificar factores que influyen en el encargo de evaluación.
- ▶ Analizar el grado de institucionalización de la evaluación.

3. METODOLOGÍA

En un artículo de Leeuw, Toulemonde y Brouwers (1999) sobre la actividad en el campo profesional de la evaluación en Europa los autores proponen instrumentos para medir el crecimiento (o el decrecimiento) de la actividad evaluadora, como son: la encuesta, la contabilización de informes de evaluación, los análisis bibliométricos y las evidencias

indirectas. Los autores en este caso optan por una encuesta a proveedores de servicios de evaluación pertenecientes tanto al sector privado como al académico.

En otros estudios significativos (aunque ya antiguos) sobre la evaluación por sectores políticos, se ha optado por recopilar información o bien a través de una muestra de evaluaciones, como es el caso del trabajo que Nioche y Poinard (1984) desarrollan en Francia en el que trabajan con una muestra de 269 evaluaciones; o bien a través del análisis de los contratos ofrecidos por la administración, como es el caso del estudio de las Solicitudes de Propuestas de Evaluación² en Estados Unidos de Freeman y Solomon (1981).

Para la presente investigación, entre las diferentes estrategias, se ha optado por analizar dos muestras de evaluaciones, una construida a partir de la información expuesta en congresos, jornadas específicas y tesinas y otra proveniente de una encuesta autocumplimentada por evaluadores/as.

Los pasos que se han seguido son los siguientes:

- 1) Revisión bibliográfica: se ha revisado la literatura existente sobre el estado de la evaluación en España y se han analizado los distintos instrumentos empleados por otros investigadores para analizar la evaluación por sectores³.

² El término en inglés para este concepto es Request for Proposal.

³ Se parte del estudio de Furubo y Sandahl (International Atlas of Evaluation, 2002) que aplican un conjunto de indicadores de "evaluative culture" a un total de 21 países, situando a España en las posiciones más bajas.

Estudios realizados por Pazos y Zapico-Goñi (2002), Bustelo (2006) y Fernández-Ramírez y Reboloso (2006) muestran indicios de un fuerte desarrollo de la evaluación en el último decenio. Se detecta que una posible deficiencia en la conformación del campo profesional es que estén existiendo sectores de las políticas públicas más evaluados que otros. Este es el caso de lo detectado por Toulemonde y Brouwers (1999) para el caso de EEUU y Nioche y Poinard (1984) para el caso francés.

2) Desarrollo de la primera muestra de evaluaciones a partir de la creación y depuración de una base de datos de evaluaciones recopilada a partir de las siguientes fuentes:

- ▶ I, II, III, IV y V Seminario de Experiencias de Evaluación, UCM (2004, 2005, 2006, 2007 y 2008).
- ▶ IV y V Congreso de la Sociedad Española de Evaluación (2005 y 2009).
- ▶ VIII Congreso Español de Sociología. Evaluación de Programas de Intervención Social. Grupo de Trabajo Metodología (2004).
- ▶ VIII Congreso Español de Ciencia Política: "Política para un mundo en cambio". Grupo de trabajo de Análisis y Evaluación de las Políticas Públicas (2007).
- ▶ Tesinas o memorias de grado del Magíster de Evaluación de Programas y Políticas Públicas, UCM (de los años 2003 al 2008).
- ▶ Diversas Jornadas sobre Planes de Prevención de Drogas.

Al no tratarse ni de un censo ni de un muestreo aleatorio es probable que sobre la base de datos operen diversos sesgos. Se han identificado al menos tres posibles influencias:

- ▶ Un exceso de evaluaciones sobre programas de prevención de drogas producto de la atención prestada a dichos foros especializados. Como medida correctora se han eliminado las evaluaciones referidas a la prevención por la dificultad de discernir cuáles procedían de los foros especializados y cuáles no. El resultado final es una base de datos con 159 evaluaciones.

- ▶ Al tener en cuenta sólo los foros específicos de evaluación, que en España suelen estar vinculados a los ámbitos de la sociología, psicología, economía, ciencia política y administración, es probable que los sectores más evaluados sean los más cercanos a estas disciplinas.

- ▶ Puede haber sectores que sean menos proclives a presentar sus resultados en público por diversas razones, como puede ser la necesidad de preservar la información (seguridad interior, defensa, etc.), existencia de amenazas de continuidad del programa o falta de incentivos para comunicar las informaciones. De este modo, los sectores más influidos por estos posibles factores tendrían menos presencia en la base de datos.

3) Desarrollo de la segunda muestra de evaluaciones a partir de los datos recopilados en la encuesta autocumplimentada a evaluadores: desarrollada por las profesoras María Bustelo (UCM) y Jody Fitzpatrick (Universidad de Denver, Colorado). Esta encuesta consistió en un cuestionario online enviado a contactos procedentes de una base de datos de evaluadores y personas afines a la evaluación del Magíster en Evaluación de Programas, una invitación a todos los miembros de la Sociedad Española de Evaluación, a los contactos facilitados por la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (AEVAL) e IVALUA (Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques). Los cuestionarios que se recibieron fueron un total de 150.

En esta ocasión, se han detectado varios sesgos en la muestra:

- ▶ Se desconoce el universo total de evaluadores de España, habrá gente que trabaja en evaluación que no estén incorporados en las

bases de datos citadas a los que no les habrá llegado el cuestionario.

- ▶ Las encuestas autocumplimentadas están sesgadas por el mayor grado de motivación de quién responde al cuestionario.
 - ▶ Es el criterio del entrevistado quien decide cuál es la evaluación que se va a describir.
- 4) Análisis de ambas bases de datos, pudiendo distinguirse tres fases: clasificación por sectores, clasificación por “universal o selectiva” y análisis de la relación entre ambas variables.

Primer nivel de análisis: Clasificación por sectores, pasos seguidos:

- ▶ Se observaba el título de la evaluación para ver si incluía información clara sobre el objeto. Si era así se clasificaba directamente en alguna de las categorías.
- ▶ En el caso de que existieran dificultades para asignar alguna evaluación a un sector ministerial específico, se consultaba con la persona o entidad que figuraba como responsable para asegurar la correcta clasificación.
- ▶ Si a pesar de todo no se resolvía la duda o no se podía contactar, se eliminaba estrictamente la evaluación de la base de datos.

A continuación, ambas bases de datos fueron incluidas en una sola matriz de SPSS, manteniendo información sobre su origen, y se realizaron una serie de análisis:

- ▶ Para indagar sobre si la distribución era homogénea por sectores se solicitaron distribuciones de frecuencias.
- ▶ Para conocer si las dos muestras, aún provenientes de fuentes diferentes, eran similares en su distribución de porcentajes, se solicitaron tablas de contingencia pidiendo la prueba de inferencia estadística chi-cuadrado. Se ha asumido el nivel de confianza del 95%. También se solicitaron residuos ajustados tipificados para observar si existían diferencias estadísticamente significativas entre las parejas de categorías de las dos muestras. Para esta prueba también se ha asumido el nivel de confianza del 95%, entendiéndose que no eran similares los porcentajes cuando sus residuos superaban en valor absoluto el 1,96.

Segundo nivel de análisis: Clasificación por “universal o selectiva”

En este momento, se procedió a clasificar nuevamente las evaluaciones en función de que su objeto fuera universal o selectivo, siendo este proceso similar al descrito en el caso de los sectores políticos.

Una vez clasificadas las evaluadas, se solicitaron distribuciones de frecuencias y se calcularon las diferencias de proporciones “d”⁴ para las dos muestras. La diferencia obtenida no se puede asimilar como el efecto neto de “universal/selectiva” en hacer o no evaluación. Para ello hubiera sido necesario haberse aproximado a modelos experimentales, cuasiexperimentales o de control estadístico de terceras o múltiples variables intervinientes. Ninguna de estas opciones era posible con la información que se tenía, salvo

4 Sánchez Carrión, J.J. (1999).

la asociación con el presupuesto por sectores públicos. No se encontró relación significativa⁵.

Al obtener en dos muestras diferentes datos similares, se reduce la probabilidad de error tipo I y se incrementa la confianza sociológica en los datos.

Tercer nivel de análisis: Relación entre ambas variables

Un tercer análisis ha sido cruzar la variable “universal/selectiva” por “sectores políticos”. Se ha establecido una clasificación donde aparecen aquellos sectores que se apoyan más en estrategias universales, en estrategias selectivas o en ninguna de ellas especialmente. Para lograr dicha clasificación, se solicitaban cruces de variables, estadístico chi-cuadrado y

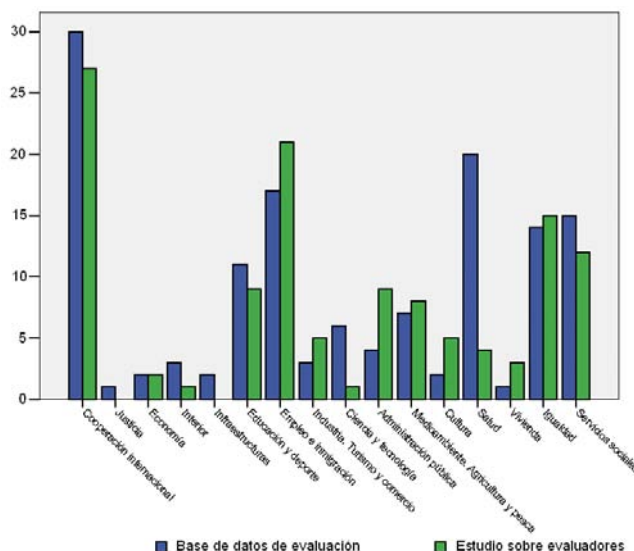
residuos tipificados corregidos. Se clasificaban las evaluandas en cada categoría si el residuo tenía un valor superior a 1,96. En los casos en los que los valores se encontraban entre -1,96 y +1,96 se han clasificado en las categorías “Iguales” y se ha considerado que no hay diferencias significativas entre las estrategias.

De estos tres niveles de análisis se han extraído los resultados que se exponen a continuación.

4. TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

4.1. ANÁLISIS

Como se ha recogido en el apartado metodológico, el primer análisis realizado sobre las muestras fue comparar la distribución de frecuencias que se muestra en el **gráfico 1**.



5 Uno de los factores que se ha analizado es el tamaño del presupuesto por sectores públicos. Los Presupuestos Generales del Estado muestran que las frecuencias del Gráfico 1 no guardan relación con el presupuesto asignado a cada área. Por ejemplo, las áreas que más presupuesto reciben en proporciones mayores son Empleo e Inmigración, Economía, Infraestructuras, Defensa e Interior que, con la excepción de Empleo, son de las áreas en las que apenas se registran evaluaciones en las muestras. No obstante, este análisis no deja de ser un mero indicio ya que las muestras de evaluaciones responden a diferentes administraciones y periodos y los presupuestos públicos son los del Estado para 2009.

La primera conclusión que se puede extraer del gráfico es que básicamente las dos muestras se distribuyen de forma similar⁶ entre los diferentes sectores salvo en la categoría de salud donde se evidencia un comportamiento diferenciado.

La segunda conclusión es que no hay el mismo volumen de evaluaciones en los diferentes sectores⁷. Hay algunos sectores que son muy evaluados, como por ejemplo, asuntos exteriores y cooperación internacional, empleo e inmigración, igualdad de género y servicios sociales. Otros sectores como defensa, justicia, fomento, interior, vivienda o economía son menos evaluados o incluso nada evaluados, como es el caso del sector de defensa.

La ausencia de evaluaciones en algunos sectores puede ser atribuible a la necesidad de confidencialidad de sus políticas como podría ser en el caso de defensa, interior o justicia. Pero esto no sería extensible a otras áreas como vivienda, economía o infraestructura, lo que invita a buscar otras posibles explicaciones.

Por otro lado, la dirección que toman los datos suena familiar. Haciendo uso de la invitación de Leeuw y otros (1999) a utilizar evidencias indirectas, en la bibliografía española suelen encontrarse más ejemplos y referencias de evaluaciones sobre

intervención social, drogas, salud, educación, género y empleo que de otros sectores. Quizás esto también se pueda decir de la bibliografía en otros países. En el caso de EEUU, es más frecuente encontrar referencias de programas sociales o educacionales que de otras áreas. Carol Weiss llega a citar que incluso algunos de tales campos, como educación, pobreza o prevención del crimen han sido claves para el desarrollo de la disciplina de evaluación (1998:12).

En definitiva, los datos de las dos muestras arrojan una consistente y significativa desigualdad en el volumen de evaluaciones por sectores, la cuestión ahora es saber por qué se produce esta desproporción y si efectivamente caracteriza la evaluación en España.

4.2. EXPLICACIÓN

Entre los diversos factores⁸ que se han barajado como posibles explicaciones se ha encontrado una variable que explica en parte la desproporción del número de evaluaciones y que incide sobre el comportamiento de los decisores políticos a la hora de encargar evaluaciones. Dicha variable se ha denominado “carácter universal o selectivo de las intervenciones” como se explica a continuación:

6 Como ya se menciona en el apartado de metodología, para ver si existían diferencias significativas entre la distribución se analizaron los residuos ajustados tipificados. Este análisis indica que no hay diferencias entre las parejas de categorías con la única excepción de la categoría de salud donde sí se encuentran diferencias.

7 Existen discrepancias entre ambas muestras para la categoría de salud.

8 Uno de los factores que se ha analizado es el tamaño del presupuesto por sectores públicos. El presupuesto público asignado a nivel de Estado Central a cada sector de actividad no parece estar relacionado con la distribución de frecuencias que aparece en el Gráfico 1. Por ejemplo, aquellas áreas que reciben una mayor proporción de presupuesto son: empleo e inmigración, economía, fomento, defensa y seguridad interior, sectores que, con la excepción de las políticas de empleo, son las áreas en las que apenas se registran evaluaciones en ambas muestras. No obstante, este análisis no deja de ser un mero indicio ya que las muestras de evaluaciones responden a diferentes administraciones y periodos y los presupuestos públicos son los del Estado para el 2009.

Carácter universal o selectivo de las intervenciones

Se entiende por políticas o programas universales aquellas intervenciones que buscan beneficiar por igual al conjunto de la población existente en un determinado ámbito. Se podrían citar como ejemplos los sistemas de sanidad pública, las infraestructuras públicas, la gestión del tráfico, los servicios policiales o las políticas de defensa nacional.

Las políticas selectivas o de discriminación positiva favorecen a un determinado segmento social o grupo que se diferencia del resto por compartir alguna característica o condición demográfica, social o cultural. Se fundamentan en que no toda la ciudadanía tiene las mismas opciones ni comparte iguales dificultades. Se requiere de una acción posterior para dotar de más oportunidades a quienes no las tenían.

Entre los ejemplos se pueden citar los programas de alfabetización de adultos, de inserción de minorías, realojo de población chabolista o los ingresos de rentas mínimas.

Observando los datos del gráfico 1, la hipótesis planteada en este estudio de investigación es que se evalúan más las políticas selectivas que las universales indistintamente del sector político donde se enmarcaran las intervenciones.

Para comprobar esta hipótesis, se llevó a cabo el segundo análisis de las muestras clasificándolas según el criterio “universal/selectivo”.

Se analizó una distribución de frecuencias de las muestras y se extrajeron las diferencias de proporciones “d” tal y como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1

	Universal % evaluaciones sobre evaluandas universales	Selectiva % evaluaciones sobre evaluandas selectivas	”d” diferencia proporciones	N
Base de evaluaciones	31,4%	68,6%	-37,2	138
Encuesta a evaluadores	28,7%	64,8%	-36,1	122

Las dos muestras mantienen un comportamiento muy parecido. Los datos revelan que entre el 68,6% y el 64,8% de las evaluaciones estudiadas son de programas de carácter selectivo; y entre el 31,4% y el 28,7% restante responde a intervenciones universales. Las diferencias entre unas y otras están en torno al 36% o al 37%. Dicho de otra forma, por cada evaluanda de carácter universal se encuentran

aproximadamente 2,2 evaluaciones de políticas selectivas.

Por último, se cruzaron las dos variables, “universal-selectiva” y “sector político”, encontrándose una alta asociación entre las dos variables en las dos muestras⁹. Es decir, la variable “carácter universal o selectivo de las intervenciones” explica en parte la

⁹ Se ha propuesto un análisis de contingencia con residuos tipificados estandarizados. El análisis de Chi – cuadrado en la base de datos de evaluaciones y en la encuesta a evaluadores arroja un nivel de significación de 0.00. Se han clasificado las categorías de las variables en función de que obtuvieran un residuo por encima de 1.96. En los casos que los valores se encontraban entre - 1.96 y + 1.96 se han clasificado en la categoría “iguales” y se ha considerado que no hay diferencias significativas.

desproporción de evaluaciones entre los diversos sectores. En los análisis de contingencia realizados se han solicitado también residuos tipificados

estandarizados para ver la asociación en cada una de las categorías. Los resultados se han sintetizado en las tablas que aparecen a continuación.

Tabla 2

Base de datos de evaluaciones		
Selectiva Aquellos sectores que presentan más estrategias selectivas de lo esperado	Iguales No hay diferencias significativas	Universal Aquellos sectores que presentan más estrategias universales de lo esperado
<ul style="list-style-type: none"> - Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional al Desarrollo - Empleo e Inmigración - Igualdad de género - Servicios Sociales 	<ul style="list-style-type: none"> - Industria, Turismo y Comercio - Ciencia y Tecnología - Salud 	<ul style="list-style-type: none"> - Economía - Educación y Deporte - Administración Pública - Medioambiente, Agricultura y Pesca - Cultura - Vivienda

Tabla 3

Encuesta a evaluadores		
Selectiva Aquellos sectores que presentan más estrategias selectivas de lo esperado	Iguales No hay diferencias significativas entre las estrategias	Universal Aquellos sectores que presentan más estrategias universales de lo esperado
<ul style="list-style-type: none"> - Igualdad de género - Servicios sociales 	<ul style="list-style-type: none"> - Empleo e inmigración* - Asuntos exteriores y cooperación internacional - Justicia - Educación y deporte - Industria, Turismo y Comercio - Administración pública - Salud - Vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> - Economía - Seguridad interior - Fomento - Ciencia y Tecnología - Cultura

*El valor del residuo es 1,9, muy próximo del 1,96.

Los sectores que aparecían en el Gráfico 1 como los más evaluados son clasificados en las dos muestras o en alguna de ellas como aquellos donde se encuentran más estrategias selectivas de intervención

de lo esperado. Hay dos sectores que no se ajustan a este patrón. En el caso de salud, que ya presentaba diferencias en los datos de las dos muestras, no se encuentran diferencias significativas entre una u otra

estrategia. El otro caso es Educación que siendo el quinto sector más evaluado, se encuentra clasificado en una de las muestras como universales¹⁰.

En el otro extremo, las áreas menos evaluadas como fomento, seguridad interior, vivienda, o economía aparecen en las dos muestras o en alguna de ellas como sectores que se apoyan más en estrategias universales. Justicia solamente aparece en una muestra sin indicar una tendencia clara y sobre defensa no hay información.

Teniendo en cuenta las excepciones mencionadas, se detecta cierta tendencia donde los sectores más evaluados son aquellos que ejecutan sus políticas apoyándose más en estrategias selectivas y, al contrario, los menos evaluados se apoyan más en estrategias universales.

En definitiva, las conclusiones que se pueden extraer de este el análisis es que el hecho de que haya más evaluaciones de las políticas de carácter selectivo que de las universales incide en la desigual distribución de evaluaciones por sectores, ya que ciertas áreas tienden a apoyarse más en un tipo de estrategia de intervención que en otro.

Por lo tanto, debe haber algo relacionado con la estrategia selectiva de intervención que invita a hacer evaluación o, al contrario, que ante estrategias universales se dé un proceso que desincentive la evaluación. Esta es la nueva cuestión que abren los datos.

4.3. DEBATE

La existencia de tendencias que hacen que se evalúe más un tipo de programas que otros es algo que

ya ha sido descrito en la bibliografía de evaluación. Carol Weiss explica que durante los años 60 y 70, los programas que en mayor medida fueron sometidos a evaluación y escrutinio fueron aquellos que iban destinados a grupos marginales, como niños o niñas de clase baja, delincuentes juveniles y personas con problemas psíquicos; mientras que otros programas, los que ella denomina tradicionales, siguieron en marcha sin que cuestionara si estaban funcionando correctamente o no (1991:222).

Otro ejemplo son los programas de gastos fiscales indirectos en EEUU (Tax Expenditure Programs). Según los autores Datto y Grasso (1998), este tipo de gastos fiscales indirectos, que tienden a beneficiar a los más ricos, comparten una serie de características: sus importes se fijan con una gran flexibilidad, su distribución no está sujeta a la competencia por criterios de selección sino que son gastos que siempre se aprueban y, hasta hace poco tiempo, este tipo de programas no habían sido evaluados más que en raras ocasiones. Las características contrarias se aplicarían entonces a los programas de gastos directos que van dirigidos a grupos sociales más pobres (Datto y Grasso, 1998:1).

En ambos casos, las intervenciones más evaluadas son aquellas dirigidas a poblaciones en situaciones de dificultad. Weiss considera que esto se debe en parte a que los programas dirigidos a estas poblaciones no están respaldados por un grupo de presión que los defienda. En estos casos, según la autora, probablemente no existan grupos de interés, asociaciones profesionales, grupos de ciudadanos organizados, ni grupos de funcionarios que presionen por eludir las consecuencias que se derivarían de la evaluación (1991:222).

¹⁰ En esta categoría se generaron dudas sobre dónde clasificar las evaluaciones del sistema escolar y finalmente se atribuyeron a Universales.

Hay ciertas similitudes entre lo que plantean estos autores y lo que se expone en esta investigación para el caso español. Según las referencias citadas, los programas que se evalúan más son los dirigidos a estratos de población con menos recursos, a grupos marginales o que no tienen capacidad de influencia política. Por definición son programas que sólo intervienen con una parte de la sociedad, lo que permitiría clasificarlos como políticas selectivas.

La explicación que se propone en esta investigación es que las políticas universales y selectivas provocan reacciones diferentes y, por consiguiente, demandas diferenciadas de evaluación en el conjunto de la sociedad, pero también en los decisores políticos que encargan evaluación.

El hecho de que no todo el mundo se pueda beneficiar de un programa o servicio público puede predisponer hacia una actitud de recelo – si tengo los mismos derechos que los demás ¿por qué no puedo beneficiarme de este ingreso de integración, de ese piso de realojo o de estos cursos de formación?-. La inquietud que se manifiesta es más profunda que una simple duda teórica; tiene que ver con la sospecha de que se pueda estar ante una política injusta y que el criterio técnico que decide la selección resulte arbitrario. Se genera la suspicacia de que quien se beneficia del dinero público pueda no reunir las condiciones establecidas.

A tanto llega la desconfianza que, en ocasiones, la preocupación por el “fraude” desplaza a los objetivos propios de las políticas y se convierte en su primera finalidad. Se da el caso, por ejemplo, de algunos programas de rentas mínimas que establecen un

férreo y burocrático sistema de control que consume más recursos de lo que sería aconsejable, dificultando el logro de sus metas¹¹.

La duda sobre la veracidad de la condición del beneficiario no es algo nuevo ni responde a una mayor tecnificación política. En el caso de las políticas para combatir la pobreza se ha encontrado la misma preocupación al menos desde el siglo XVIII. Existía ya una inquietud por distinguir entre “pobres reales” y “pobres falsos” indistintamente de que ambos vivieran en la calle, mendigaran y compartieran las mismas condiciones de vida. Antes de dar una limosna o de otorgar ciertos bienes era necesario desentrañar si realmente las personas se habían visto empujadas a la precariedad o si, por el contrario, estaban en condiciones de trabajar y no querían hacerlo.

La reforma de la asistencia social exigía, como paso previo, que fuesen desenmascarados los falsos mendigos, sólo de esta forma podría cada ciudad sostener a sus propios pobres: si existía algún modo fehaciente de establecer en cada caso si se trataba de pobreza real o fingida. En consecuencia, el objetivo de muchas de las obras que se ocupan del tema consistirá en poner en evidencia a los falsos mendigos – esto es, a todos aquellos que podrían trabajar si quisieran – para poder de ese modo dedicar los recursos existentes a atender y asistir a los “verdaderos” pobres, es decir “aquellos que no pueden ganarse por sí la subsistencia” y “verdaderamente deben (sic) mendigar” (Cabrera, 1998: 30).

Actualizando los términos, se puede encontrar la misma preocupación en programas contemporáneos de subsidios de desempleo, realojo o asistencia

¹¹ Hay excepciones a esta lógica y algunos responsables entienden que hay que asumir ciertos porcentajes de “fraude” (que han estimado alrededor del 5%) para evitar una excesiva burocratización e incremento de costos.

domiciliaria, entre otros. En realidad, lo que está detrás de esta distinción es la persistente duda y sentimiento de fraude que parecen llevar aparejados los programas que dotan de bienes y servicios a sólo una parte de la población.

Estas reacciones se extreman cuando las dificultades sociales y personales son difíciles de discernir o de percibir a primera vista. Sirven como ejemplo los problemas de desarrollo social de los “hijos de la inmigración”, de las clases sociales bajas o las desigualdades entre hombres y mujeres provocadas por el sistema de género¹². En estos casos se pueden encontrar reacciones vehementes y argumentos que pueden llegar a negar la existencia de diferencias o, si se reconocen, a defender la no utilización de dinero público para estos fines.

Aunque esta interpretación está centrada sobre el caso español, también en otros países se encuentran reacciones similares ante la discriminación positiva. En EEUU puede llegar a tal grado la inquietud social sobre las acciones positivas que en algunos lugares se han llegado a prohibir por ley. En 2006, en el Estado de Michigan se consultó a la población a través de referéndum sobre la legalidad de este tipo de estrategias: un 58% votó en contra de su uso y como resultado se ha declarado ilegal la utilización por instituciones públicas de programas basados en discriminación positiva “por razón de raza, género, etnia o nacionalidad de origen” (International Herald Tribune 9/11/2006). Unos meses más tarde el Tribunal Supremo de Estados Unidos declaró que la política de discriminación positiva destinada a favorecer la integración racial en las escuelas es anticonstitucional (El País, 29/06/07).

La reflexión sobre la oportunidad y la eficacia de la discriminación positiva parece no venir al caso. Lo que preocupa es la estrategia, el cómo se hace, indistintamente de que los resultados puedan ser altamente satisfactorios y sirvan para reducir desigualdades sociales. En cambio, las políticas universales no despiertan ese celo legislativo aunque ahonden y agranden las dificultades que se pretendían erradicar.

La evaluación es una herramienta útil y legítima para conocer más sobre la intervención pública y rendir cuentas a la ciudadanía de su desempeño (Román, 2006). Pero el sistema de evaluación no es neutro y como manifiesta House la evaluación puede estar dirigida políticamente (2006:121).

El encargo de evaluación también lo es y forma parte del juego de influencias políticas. Patrizi and McMulla (Henry, 1998: 421) encuentran como resultado de su encuesta a líderes de fundaciones, que una de las mayores prioridades para financiar evaluaciones es la posibilidad de poder influenciar una intervención pública. En este sentido Weiss entiende que “existe una intención política implícita a la hora de seleccionar los programas que serán evaluados y aquellos programas que en cambio escaparán al examen, (1991:221) y Chelimsky encuentra en algunos casos que las preguntas de evaluación esconden propósitos partidistas o ideológicos (1998: 404).

Por lo tanto, es probable que se encargue más evaluación en los casos en que exista un interés, motivación, conveniencia y necesidad de rebatir o confirmar la eficacia del programa entre los actores sociales con capacidad de decidir. No es extraño

12 Por sistema de género se entiende: “lo mismo que hay un modo de producción en cada sociedad, hay un sistema de género, que es el aspecto de la vida social que organiza las relaciones entre hombres y mujeres” (Britt-Marie Thuren, 1993: 97).

entonces que en este contexto se utilice la evaluación para analizar las políticas que generan más inquietud.

En la práctica, si una determinada intervención no genera dudas ni cuestionamientos es probable que los actores no demanden evaluación alguna, a no ser que sea requerida por otras instancias. Por lo tanto, si las acciones selectivas generan inquietud es probable que ésta se traduzca en un mayor número de evaluaciones en comparación con las políticas de carácter universal, que no provocan las mismas sospechas.

Lo paradójico de esta situación se da en la coexistencia de intervenciones de carácter universal con inversiones millonarias sin ningún sistema de evaluación frente a programas selectivos más humildes reiteradamente evaluados. En España se pueden desarrollar proyectos costosos como autovías en zonas de baja densidad de tráfico, túneles y soterramientos de vías, remodelación frecuente del mobiliario y paisaje urbano, subvenciones estatales para la compra de automóviles, multiplicidad de televisiones y radios públicas, presencia institucional en eventos culturales o construcción de grandes edificios emblemáticos que no sólo no son evaluados (salvo por las auditorías o controles contables) sino que tampoco surge una demanda pública manifiesta que así lo reclame. No se sabe nada sobre sus resultados, adecuación, priorización de las necesidades sociales o sobre el coste de oportunidades que han supuesto dichas inversiones.

Por el contrario, ciertos planes y programas como por ejemplo los de rentas mínimas, de apoyo a dependientes, de mujeres prostituidas, de formación a determinados colectivos, de reinserción social,

de apoyo a los desempleados o subvenciones a la creación artística, indistintamente de su coste, suelen soportar una mayor presión evaluativa.

En cualquier caso, la evaluación no debe ser un castigo: es una buena noticia disponer de evaluaciones. En teoría, sus efectos constructivos se deberán hacer notar y habrá una actuación más sensible y responsable por parte de los profesionales y decisores políticos. Según este planteamiento, las perjudicadas por la ausencia de evaluación serían las políticas de carácter universal por no disponer tanto como las otras de la retroalimentación de la evaluación. Pero, aunque en términos absolutos la evaluación sistemática supone una ganancia, existe un cierto riesgo en el desarrollo desigual de la evaluación se detallan a continuación.

4.4. RIESGOS

Un ejercicio de evaluación debe partir de la posibilidad de que la valoración del programa pueda ser negativa. Por lo tanto, los programas más evaluados están más expuestos a este tipo de enjuiciamiento que los que no se evalúan. Utilizando las palabras de Weiss los programas evaluados airean sus trapos sucios, mientras que otros programas mantienen su información guardada en el armario (1991: 221).

Cuando se airean los resultados negativos en público es más fácil que el siguiente paso puede ser la restricción, denegación de fondos o el cierre del programa. Se pueden encontrar variados ejemplos de este tipo. En la Comisión Europea, la unidad de la Dirección General de presupuestos argumenta la utilidad de los procesos de evaluación poniendo el ejemplo del cierre del programa de desayunos

escolares¹³. En EE.UU. cuando el presidente Ronald Reagan “asumió el cargo, su programa político se basaba en reducir el gobierno, por lo que, con este propósito, se pidió a los evaluadores que encontraran ineficiencias” (House, 2006: 120). Por su parte, el Presidente George W. Bush, anunció su intención de reducir o eliminar más de 150 programas públicos que no estaban consiguiendo resultados. Como Bush advirtió aquellos programas que no pudieran ser obligados a rendir cuentas de su desempeño serían reducidos o eliminados (Renger, 2006).

No se está cuestionando que se puedan cerrar o limitar programas que no funcionan sino que la mayor exposición de las políticas selectivas al análisis público las hace más vulnerables. Mientras tanto, las políticas o intervenciones menos evaluadas, es decir, las de carácter universal, permanecen más alejadas de esta dinámica sin que sean cuestionadas. Volviendo a utilizar ejemplos de EEUU, Monnier (1992) explica como la evaluación fue utilizada por la administración Nixon para retrasar la ejecución de medidas sociales impuestas por el Congreso y reducir el número de programas sociales innovadores.

Ante estas situaciones no son extrañas las reacciones de alejamiento y blindaje ante la evaluación cuando los responsables de intervenciones piensan que la evaluación no les va a recompensar positivamente (Newcomer, 2004). Viene a colación el fenómeno detectado por Chelimsky; entre 1980 y 1994 la autora percibió un aumento de la información secreta y clasificada en un gran número de agencias, “la ironía es que la amenaza que esta información planteaba no tenía tanto que ver con la seguridad nacional sino más bien tenían que ver con la cara oculta de las agencias independientes” (2008:407).

Igual que ciertos sistemas de evaluación pueden producir efectos perversos (Leeuw and Furubo, 2008), lo mismo ocurre con el desigual desarrollo de la evaluación, puede tener un efecto penalizador de determinadas políticas.

Teniendo en cuenta la situación actual de la evaluación en España, el riesgo es que se estén penalizando las acciones públicas de carácter selectivo o basadas en la discriminación positiva por su mayor exposición. La consolidación de esta dinámica podría contribuir a largo plazo a conformar una determinada concepción política que, apoyada en un discurso técnico, se caracterizaría por potenciar las intervenciones lineales en las que todo el mundo recibe lo mismo indistintamente de las dificultades o necesidades sociales que se soporten.

Pero además, la relación existente entre las estrategias (universal y selectiva) y los sectores políticos -el hecho que sectores como justicia, fomento, interior o defensa suelen actuar apoyándose en estrategias universales y asuntos sociales, trabajo, inmigración, e igualdad necesiten dirigirse selectivamente a grupos específicos-, supone indirectamente una merma de estos últimos sectores políticos, los que además se asocian con las políticas de bienestar social.

Tal y como está planteado, el efecto de la evaluación contribuiría a un modelo de Estado tecnócrata. Fuerte en justicia, defensa, interior e infraestructuras pero débil y descapitalizado en lo social. Un Estado en el que si se considera técnicamente imprescindible intervenir con algún colectivo específico se hará, aunque lo probable es que sea una intervención acotada, limitada y “vigilada” a través de diferentes mecanismos entre los que se encuentra la evaluación.

13 Caso citado por Eduardo Zapico en la ponencia sobre la Evaluación en la Comisión Europea en el VI Seminario de Experiencias de Evaluación, Magíster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid, 28/09/09.

4.5. RECOMENDACIONES

Aunque las conclusiones finales de esta memoria de investigación hacen vislumbrar que podrían ser generalizables a otras realidades es necesario apoyarse en datos concretos para saber si ocurre lo mismo en otros países. Hay indicios que así lo parecen apuntar. Los estudios de Leeuw y otros, Noche y Poincard y el análisis de las Solicitudes de Propuestas de evaluación, muestran a primera vista tendencias similares al caso español.

1. Por lo tanto, la primera recomendación es una invitación a investigadores a analizar muestras, bases de evaluaciones, censos o documentos como las solicitudes de propuestas de evaluación en diferentes países para saber si se dan procesos parecidos.
2. La segunda recomendación se centra en corregir la situación actual del desarrollo desigual de la evaluación en España. El hecho de identificar algún efecto perverso no debe llevar a pedir menos evaluación; todo lo contrario, lo que se demanda es incrementar el campo de la evaluación para que todas las políticas- universales y selectivas - estén sometidas a las mismas pautas de aprendizaje y retroalimentación.
3. En la fase emergente del desarrollo de la evaluación en la que se encuentra España, es especialmente importante que la evaluación

no sea vista como una enemiga o como una estrategia fiscalizadora, sino que se asocie con una metodología constructiva, de ayuda y no de fiscalización. Se proponen dos opciones:

- ▶ Premiar a las organizaciones que son capaces de realizar el ejercicio de transparencia de la evaluación y aplicar sus recomendaciones indistintamente de que los resultados que se obtengan sean positivos o negativos. Esto es sobre todo importante en ONG u organizaciones que dependen de subvenciones. Organizaciones que encargan evaluación como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo pueden incluir en sus pliegos el compromiso de no perjudicar a las organizaciones que confían en la evaluación.
- ▶ Supeditar subvenciones o donaciones a la espera de la realización de evaluaciones. En el caso de las organizaciones que persistentemente no son evaluadas, deberá ponerse en cuestión la otorgación de subvenciones o donaciones. Esta medida es aplicable a todos los sectores de intervención, pero especialmente a aquellos que han desarrollado menos la evaluación como son defensa, justicia, fomento, seguridad interior, vivienda o economía.

LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO ESPECÍFICO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA



Asun Ruesta Ozcoidi

Directora del Servicio de calidad de políticas y servicios públicos del Instituto Navarro de Administración Pública. Gobierno de Navarra



Anabel Salcedo Condón

Jefa de la Sección de Calidad y Asistencia a la Comisión Foral de Evaluación del Servicio de calidad de políticas y servicios públicos del Instituto Navarro de Administración Pública. Gobierno de Navarra



Marta Zalba Condón

Directora de Programas de Sarhe Consultores Asociados, S.L.



Graciela Vázquez Rodríguez

Evaluadora de Sarhe Consultores Asociados, S.L.

RESUMEN

En este artículo se realiza una breve presentación sobre el proceso de diseño y desarrollo, a lo largo de cuatro años, del sistema público de evaluación en la Comunidad Foral de Navarra.

Para transmitir este contenido de un modo gráfico y fácil de entender, se presenta el proceso de configuración del sistema público de evaluación con una estrategia de comparación, en concreto con la construcción de un metro, entendido éste como una red de transporte público que puede ir desarrollándose y ampliándose de manera gradual.

DETALLES DE LA CONSTRUCCIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL TRABAJO

El sistema público de evaluación comienza con la creación de un marco jurídico (pionero, por cierto, en el estado y a nivel autonómico), que recoge, en una Ley Foral y en disposiciones y acuerdos posteriores, los criterios y principios sobre los que se asentarán los elementos básicos del sistema de evaluación de políticas públicas en Navarra. Comparada con la construcción del metro, esta etapa corresponde al momento de "inicio de las obras" por donde discurrirán los futuros viales.

Esta Ley define una estructura organizativa responsable de liderar el proceso, la Comisión Foral

para la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos, y crea, además, una herramienta de seguimiento, el registro de evaluación, que regula la inscripción de las acciones que se desarrollen en las Administraciones públicas de Navarra en relación con la materia de evaluación de políticas públicas.

Un estudio diagnóstico realizado por el Instituto Navarro de Administración Pública –INAP– a finales de 2006 sobre la “institucionalización de la evaluación de políticas públicas en Navarra”, permite diseñar una estrategia de actuación que identifica las actuaciones prioritarias.

Es el Servicio de calidad de políticas y servicios públicos, creado en el año 2007, el que, por encargo de la Comisión Foral, desarrolla –continuando con la analogía– “la red de metro”, puesto que de manera gradual, durante los años 2008 a 2010, elabora un conjunto de recursos destinados a poner en marcha los preceptos de la Ley para cumplir con su objetivo general: la constitución y desarrollo de un sistema público de evaluación en Navarra.

Los recursos tienen un doble carácter: metodológico –ya que se han diseñado y desarrollado herramientas de seguimiento y evaluación adaptados a la realidad de los programas y políticas públicas de la Comunidad Foral– e institucional, porque se asientan en el desarrollo de programas de difusión, capacitación y concienciación de la cultura de evaluación entre los responsables del diseño, gestión y ejecución de las actuaciones públicas.

La característica fundamental del sistema público de evaluación en Navarra es su voluntariedad. Además, se trata de un modelo flexible, ya que, como sucede con las redes de transporte, puede ampliarse en función del contexto y de su entorno, cambiar de trazado o modificar las líneas establecidas.

El Desarrollo de la Capacidad de Evaluación en las Administraciones Públicas de Navarra es el principal efecto esperado por el sistema público de evaluación definido en la Ley Foral 21/2005.

PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE EVALUACIÓN EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA: METÁFORA PARA ILUSTRAR ESTE VIAJE.

Etapas 1. Diseño del proyecto de obra / Fase prelegislativa (Periodo de construcción: año 2005).

El paso previo antes de iniciar cualquier obra es la realización de un diagnóstico de necesidades y un estudio de viabilidad que proporcione la información necesaria para abordar el diseño del proyecto de obra.

Para llevar a cabo este tipo de estudio –como antes de iniciar una obra de metro– se creó una “Oficina Técnica de Estudios y Coordinación”, la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, que, como impulsora del proyecto de creación del sistema público de evaluación navarro, promueve la constitución de una comisión o grupo de análisis y de consulta.

El grupo de trabajo, formado por responsables de órganos técnicos de la Administración Foral y expertos jurídicos, puso en marcha un diagnóstico y un estudio comparativo sobre las experiencias existentes en las diferentes Comunidades Autónomas en torno a la materia de evaluación y su institucionalización.

Esta fase de investigación se acometió desde una doble vertiente que permitió la recopilación de información en materia de evaluación de la calidad de los servicios públicos y de evaluación de políticas públicas.

De manera complementaria, se elaboraron otros estudios, informes y dictámenes sobre la realidad y las características específicas de la propia Administración Pública de Navarra.

Una vez analizados el contexto y el escenario específico donde pretendía trazarse esta particular red de metro, y tras valorar las diferentes opciones posibles, se decidió constituir un marco jurídico común para guiar la actuación en materia de evaluación, tanto de las políticas públicas como de la calidad de los servicios públicos, en el conjunto de Administraciones Públicas de Navarra.

Los motivos que justifican la elección del rango de ley en la configuración de este marco jurídico tienen que ver con el hecho de que el ámbito de aplicación no se circunscribe sólo a los órganos y organismos de la Administración de la Comunidad Foral, sino que, con una mayor ambición, pretende dar cobertura precisamente al conjunto de las Administraciones Públicas de Navarra, incluido el nivel local y sus organismos dependientes, así como a otras instituciones públicas creadas por el ordenamiento foral.

Igualmente, podrán acogerse a este marco regulador aquellas sociedades en cuyo capital sea mayoritaria la participación de las Administraciones Públicas de Navarra y las fundaciones públicas, siempre que gestionen servicios públicos o presten servicios de interés general para la ciudadanía Navarra.

Etapa 2. Redacción del Proyecto y Construcción del Primer Tramo: Marco legislativo. (Período de construcción: años 2006 y 2007).

El 09 de Enero del 2006 se publica en el nº 4 del Boletín Oficial de Navarra el anuncio de entrada en

vigor el 10 de Enero de los preceptos contemplados en la Ley Foral 21/2005, de 29 de Diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos.

El objetivo general de esta Ley Foral es la *constitución y desarrollo de un sistema público de evaluación tanto de las políticas públicas que diseñen y realicen las Administraciones Públicas de Navarra, como de la calidad de los servicios públicos que éstas presten a la ciudadanía Navarra en el ámbito de sus respectivas competencias*¹.

El rasgo más singular de este “Proyecto de Obra” que es la Ley Foral 21/2005, es el hecho de que plantea un trazado o recorrido en forma de “y” con medidas en dos ámbitos de actuación diferentes, puesto que aún en un único texto regulador dos materias que, en la aplicación por parte de las Administraciones Públicas navarras –aunque con rasgos y características diferenciadores y específicos–, se muestran necesariamente complementarias para lograr mejoras en los servicios públicos prestados: la evaluación de políticas públicas y la evaluación de la calidad de los servicios públicos.

La Ley tiene un “tronco” o recorrido común de medidas que establecen criterios y principios que se deben seguir a la hora de ejecutar cualquier evaluación, tenga ésta como objeto el análisis de la calidad de un servicio público o el diseño, ejecución, resultados o efectos de una intervención pública.

Sin embargo, llegado un punto, este trazado se desdobra como si de dos mapas de recorrido se tratara, y ofrece así cobertura a dos “áreas geográficas” con la definición de medidas específicas para cada una de las mismas:

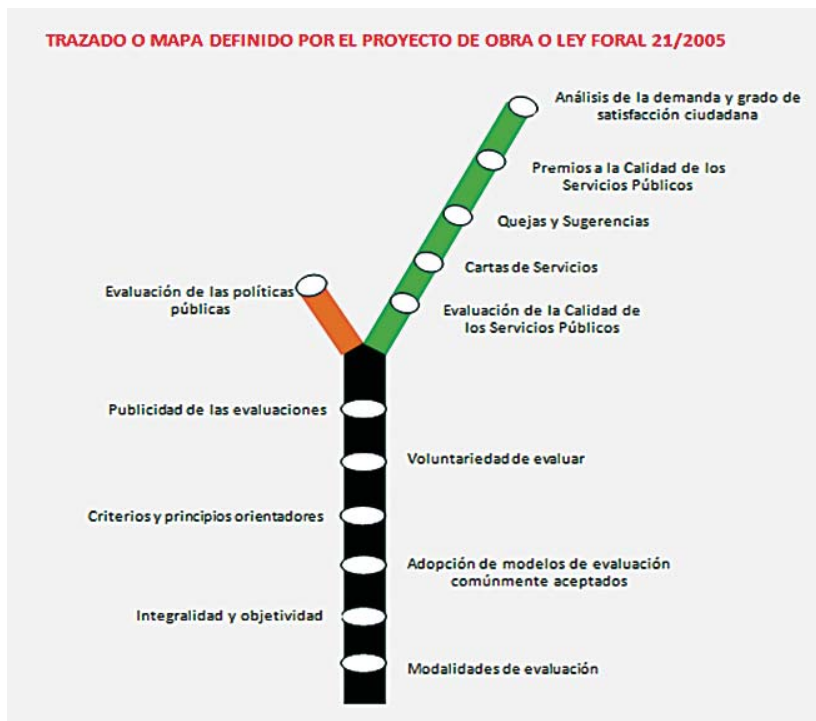
1 Art. 1.1. Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos.

- ▶ **“Área geográfica” de evaluación de la calidad de los servicios públicos:** se establece un primer grupo de medidas que define un conjunto mínimo de programas de actuación que deben ser puestos en marcha por las organizaciones públicas navarras en materia de evaluación de la calidad de los servicios públicos (Cartas de Servicios, Quejas y Sugerencias, Evaluaciones de la Calidad de los Servicios Públicos, Premios a la Calidad de los Servicios Públicos y Análisis de demanda y grado de satisfacción ciudadana).
- ▶ **“Área geográfica” de evaluación de las políticas públicas:** que concreta este programa de actuación con orientaciones y criterios de tipo metodológico.

El artículo presentado se centra en describir cuál ha sido el “plan o estrategia de actuaciones” definido de manera específica para la materia de evaluación de políticas públicas, y cómo ha sido abordado el proceso de implementación del mismo.

En el año 2006, el Instituto Navarro de Administración Pública realiza un estudio diagnóstico denominado “La evaluación de políticas públicas: la experiencia en la Comunidad Foral de Navarra”, que pretende identificar los elementos básicos sobre los que se asentará el sistema público de evaluación de Navarra. Sus resultados han servido de base para determinar el grado de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en Navarra, ofreciendo insumos sobre las mejoras necesarias y sobre las necesidades de evaluación no cubiertas.

Continuando con la analogía, las conclusiones de este estudio han permitido, así mismo, diseñar un plan, de carácter plurianual, que concreta las diversas líneas o trazados de recorrido previsto con sus respectivas “estaciones” y “bocas” de entrada y salida (productos, recursos y servicios).



DISEÑO DEL PROYECTO DE OBRA: ESTUDIO DE VIABILIDAD	<p>FASE PRE-LEGISLATIVA: ESTUDIO COMPARATIVO DE EXPERIENCIAS PUESTAS EN MARCHA POR OTRAS CCAA</p> <p>El Gobierno de Navarra considera necesario regular la materia de evaluación con la intención de configurar un sistema público de evaluación; por ello, se realiza un estudio previo que permite conocer en profundidad las experiencias y modelos adoptados por otras Comunidades Autónomas.</p>
APROBACIÓN DEL PROYECTO DE OBRA: UN TRAZADO EN “Y”	<p>MARCO LEGISLATIVO: LA LEY FORAL 21/2005, DE 29 DE DICIEMBRE, DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS</p> <p>Esta norma constituye el pilar sobre el que se asienta el modelo de institucionalización de la evaluación en Navarra. Establece principios y criterios orientadores básicos e incluye un conjunto de programas de actuación mínimos que todas las organizaciones públicas navarras deben contemplar.</p>
EL PLAN DE ACTUACIONES	<p>DIAGNÓSTICO Y DEFINICIÓN DEL PLAN DE ACTUACIONES: CÓMO HACER REALIDAD EL PROYECTO DE OBRA</p> <p>Para el diseño de una estrategia de actuación de largo plazo el INAP lleva a cabo un estudio sobre la realidad de la evaluación de intervenciones públicas en Navarra y prospección futura.</p> <p>Tras el análisis y conclusiones de este trabajo, se determinan los factores clave sobre los que incidir:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fomentar las acciones de sensibilización sobre la importancia de la evaluación para los procesos de toma de decisión y mejora de las actuaciones públicas. - Desarrollar actuaciones formativas para aumentar la capacitación en materia de evaluación y seguimiento. - Diseñar y elaborar instrumentos que sirvan de referencia a todas las personas implicadas en la puesta en marcha de procesos de evaluación.

Etapa 3. Desarrollo de la Red de Metro (diagnóstico, definición de la estrategia y plan de actuaciones). (Periodo de construcción: años 2007-2010).

El siguiente paso consiste en poner en marcha las obras de construcción de cada una de las líneas de actuación. Comienzan a crearse los productos o elementos que, sumados en un conjunto, configurarán el sistema público de evaluación navarro y que, en un segundo plano y de forma gradual, coadyuvarán a institucionalizar la práctica de evaluación en las Administraciones Públicas de la Comunidad Foral Navarra.

Los componentes que integran el sistema público de evaluación navarro, hasta el momento, se han desarrollado conforme a cuatro líneas de actuación:

- a) Marco normativo
- b) Marco organizativo e infraestructuras
- c) Marco de capacitación (sensibilización y formación)
- d) Marco metodológico (recursos y herramientas)

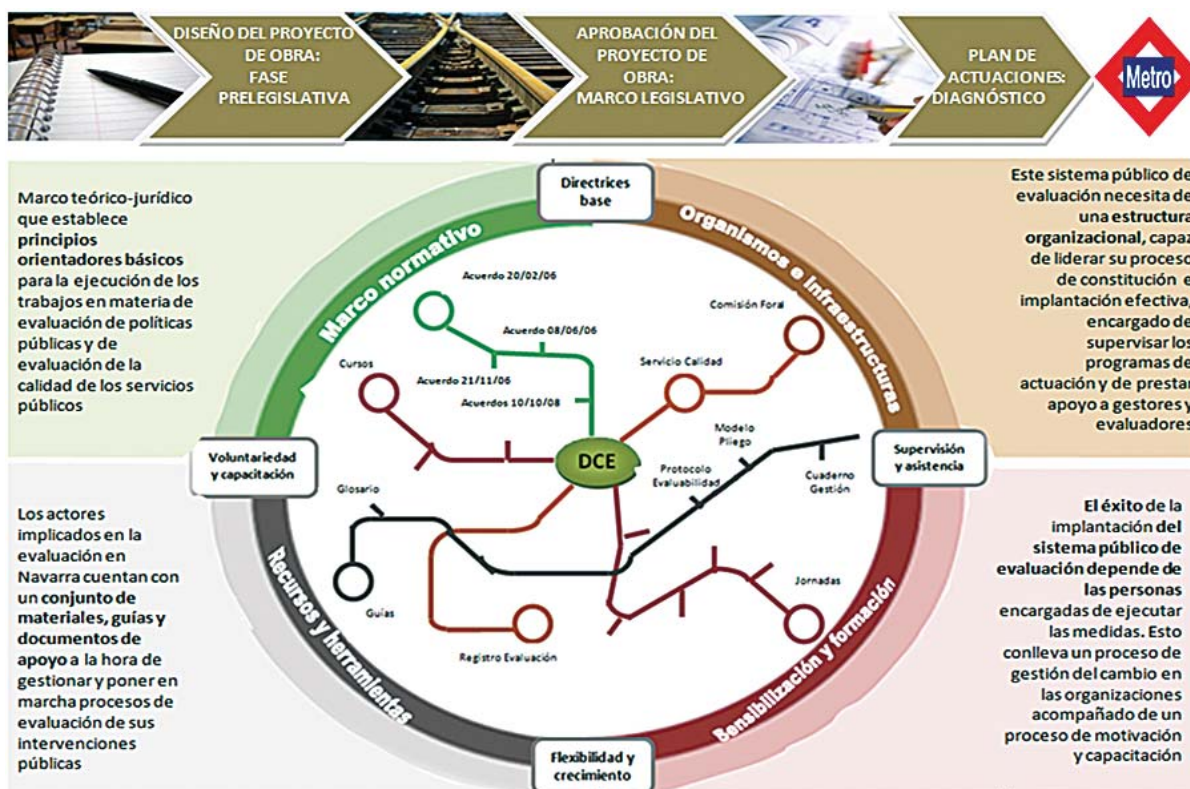
Las líneas de actuación citadas son comparables a cada una de las líneas de metro que comunican y unen las diferentes lugares o poblaciones, mientras que los elementos o productos corresponden a las estaciones.

Como sucede con las redes de transporte, está previsto que dichas líneas puedan ampliarse, cambiar el trazado o modificarse en función de las necesidades y de acuerdo con las circunstancias de tipo político, técnico y de disponibilidad de recursos.

El recorrido trazado a través de estas cuatro líneas tiene un punto de encuentro común: “el Desarrollo de la Capacidad de Evaluación” (DCE), entendido

como el fortalecimiento de la facultad de evaluación de las organizaciones públicas en dos vertientes: por un lado, el incremento del número de evaluaciones realizadas como consecuencia de la sensibilización y motivación a las organizaciones sobre la necesidad de evaluar; por otro lado, la ejecución y uso apropiado de la herramienta de evaluación (calidad y rigor de las evaluaciones), derivada de una labor de formación y de la disposición de reglas, procedimientos, herramientas y recursos para la adquisición de las aptitudes, habilidades y conocimientos necesarios para la evaluación.

El siguiente gráfico representa la imagen actual del sistema público de evaluación descrito:



ELEMENTOS Y CLAVES DEL MODELO DE SISTEMA PÚBLICO DE EVALUACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

El sistema público de evaluación navarro presenta dos características clave:

1. Voluntariedad

El sistema aboga por la voluntariedad de la evaluación, de forma que cada organización pública sea quien decida cuándo y qué evaluar.

Por ello, el acento o énfasis se centra, por una parte, en el desarrollo de la capacidad de evaluación a través de actuaciones dirigidas a formar al personal público participante en los procesos de evaluación, con la intención de que desarrollen las aptitudes y conocimientos necesarios para liderar, gestionar y, en su caso, abordar la evaluación de intervenciones y servicios públicos. El otro foco de atención es la motivación y sensibilización sobre los beneficios y utilidades de la evaluación, de manera que crezca el interés por la práctica evaluativa y que se incremente por ello la necesidad y demanda de este tipo de trabajos.

Prueba de esto último es la creación de la denominada Red de Evaluación, formada por personal técnico del INAP (especialmente aquellos cuyas responsabilidades se centran en materia de seguimiento y evaluación de políticas públicas), miembros de la Comisión Foral para la Evaluación de Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios Públicos, Directores y personal técnico de Servicios en cuyos organigramas cuentan con secciones o unidades dirigidas a las materias de evaluación.








2. Flexibilidad y capacidad para ser ampliable

Al ser uno de los pilares del sistema el desarrollo de la capacidad de evaluación –actividad sin límite temporal de implementación–, una de las particularidades del modelo es su dinamismo, su flexibilidad; esto es, su capacidad de crecer y adaptarse a nuevas necesidades y realidades con la incorporación de nuevas líneas de actuación. Es un modelo vivo, modificable en el tiempo y que, como si de un metro se tratara, permite la construcción de cuantas nuevas paradas y trazados de recorrido (líneas) se consideren necesarias.

PRESENTACIÓN DEL MODELO DE SISTEMA PÚBLICO DE EVALUACIÓN EN NAVARRA: PLANO DEL METRO.



LÍNEA 1: MARCO NORMATIVO (DESARROLLOS Y ACUERDOS POSTERIORES)

CRONOLOGÍA	ESTACIONES (PRODUCTOS, ELEMENTOS O SERVICIOS CREADOS)
<p>Construcción</p> <p>Años 2006 – 2007</p>	<p> Acuerdo de 20 de febrero de 2006, de Gobierno de Navarra, por el que se designa al Presidente de la Comisión Foral para la Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios Públicos.</p> <p> Acuerdo de 8 de junio de 2006, de la Comisión Foral para la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos, por el que se aprueba su Reglamento de funcionamiento.</p> <p> Acuerdo del 21 de noviembre de 2006, de la Comisión Foral para la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos, por el que se regula el Registro de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios Públicos.</p> <p> Decreto Foral 117/2007, de 3 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del organismo autónomo Instituto Navarro de Administración Pública. Este Decreto establece la creación del Servicio de Calidad de Políticas y Servicios Públicos.</p>
<p>Continuación de la construcción: creación de nuevas estaciones</p> <p>Años 2008 – 2010</p>	<p> Acuerdo de 10 de octubre de 2008, de la Comisión Foral para la evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios públicos, por el que se recomienda a las Administraciones Públicas de Navarra que utilicen el material de soporte elaborado por el INAP en materia de evaluación y seguimiento de las políticas públicas.</p> <p> Acuerdo de 10 de octubre de 2008, de la Comisión Foral para la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos, por el que se establece el sistema de comunicación entre las Administraciones Públicas de Navarra y la Comisión, a través del INAP para el mantenimiento del Registro de Evaluación de Políticas y Calidad de Servicios.</p> <p> Acuerdo de 16 de marzo de 2010, de la Comisión Foral para la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos, por el que se modifica la estructura del Registro de Evaluación de Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios Públicos y se determina su contenido.</p>



LÍNEA 2: MARCO ORGANIZATIVO E INFRAESTRUCTURAS

CRONOLOGÍA	ESTACIONES (PRODUCTOS, ELEMENTOS O SERVICIOS CREADOS)
<p>Construcción</p> <p>Años 2006 – 2007</p>	<p> Comisión Foral para la Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios Públicos.</p> <p> Servicio de Calidad de Políticas y Servicios Públicos.</p> <p> Registro de Evaluación de Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios Públicos.</p>

Paralelamente a la construcción de la Línea 1 de metro, se acometen las obras de ejecución de la Línea 2, dirigida, en un primer momento, a “edificar” el órgano colegiado encargado del ejercicio de la competencia de evaluación en el ámbito territorial de Navarra: la Comisión Foral para la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos.

Con posterioridad, se han creado dos “estaciones” (El Servicio de Calidad de Políticas y servicios públicos y el Registro de Evaluación) que constituyen las infraestructuras institucionales y técnicas que ofrecen soporte a la labor y funciones de la Comisión Foral.

Este Servicio, adscrito al Instituto Navarro de Administración Pública, ha diseñado una línea de trabajo de aplicación general dirigida a las Administraciones Públicas de Navarra y basada en las siguientes acciones:

- ▶ Divulgación y sensibilización sobre el enfoque de una Administración orientada al ciudadano, que presta de servicios de calidad, según los principios recogidos en la LF 21/2005, y sobre la importancia del seguimiento y la evaluación para los procesos de toma de decisión y mejora de las actuaciones públicas.

- ▶ Desarrollo de planes de acción en relación con las medidas definidas por la Ley Foral en las materias de evaluación de políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos.
- ▶ Elaboración de criterios comunes y definición de metodologías mediante la publicación de Guías de orientación y el desarrollo de instrumentos de apoyo.
- ▶ Formación general y talleres prácticos dirigidos a equipos de trabajo.
- ▶ Fomento y promoción de redes de trabajo para el intercambio de experiencias y la colaboración entre las Administraciones de Navarra.
- ▶ Participación en foros estatales públicos y privados y traslación y divulgación de mejores prácticas a las Administraciones Públicas de Navarra.




El Registro de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios Públicos se ha diseñado como un instrumento de censo de los diferentes sistemas de evaluación, programas de mejora y Cartas de Servicios puestos en marcha por las Administraciones Públicas de la Comunidad Foral Navarra. Tiene carácter público y gratuito y

su inscripción es obligatoria para los órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra o sus organismos públicos.

La herramienta, además de proporcionar información sobre el grado de seguimiento y aplicación de la Ley Foral, permite a las organizaciones ejecutoras de la misma promocionar y difundir las actuaciones realizadas.



Linea 3: MARCO DE CAPACITACIÓN (SENSIBILIZACIÓN Y FORMACIÓN)





CRONOLOGÍA	ESTACIONES (PRODUCTOS, ELEMENTOS O SERVICIOS CREADOS)
<p>Construcción Año 2008</p>	 <p>Jornadas de Sensibilización:</p> <p>I.- Cuestiones clave para el diseño de sistemas de seguimiento y evaluación (3 Abril de 2008).</p> <p>II.- Evaluabilidad (26 de noviembre de 2008).</p>
<p>Continuación de las obras de construcción: nuevas estaciones Años 2009-2010</p>	 <p>Red de Evaluación</p>  <p>Jornadas de Sensibilización:</p> <p>III. El seguimiento como parte del ciclo de la evaluación (25 de marzo de 2009).</p> <p>IV. Uso estratégico de los resultados de la evaluación (30 de octubre de 2009).</p> <p>V. El proceso de mejora y el plan de comunicación de resultados de una evaluación (12 de marzo de 2010).</p> <p>Cursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Básico de Evaluación de Intervenciones Públicas (Septiembre de 2009). • Cómo diseñar una Intervención Pública (Marzo de 2010). • Diseño de evaluación de una intervención pública (Previsto para octubre de 2010). • Gestión de evaluación de una intervención pública (Previsto para diciembre de 2010).

Ésta tercera línea del metro tiene un doble propósito de carácter finalista: incrementar el grado de interés y conocimiento existentes acerca de la evaluación de políticas públicas; e implementar las condiciones y recursos que favorezcan el desarrollo la capacidad de evaluación, con la intención de potenciar la creación

de organizaciones y personas autosuficientes en materia de evaluación, capaces de gestionar y ejecutar la función de evaluación con total aptitud y competencia.



LÍNEA 4: MARCO METODOLÓGICO (RECURSOS Y HERRAMIENTAS)

CRONOLOGÍA	ESTACIONES (PRODUCTOS, ELEMENTOS O SERVICIOS CREADOS)
<p>Construcción</p> <p>Año 2008</p>	<p> Glosario de Términos relacionados con el seguimiento y la evaluación de las Políticas Públicas.</p> <p> Modelo de Pliego de Condiciones Técnicas o Plan de Trabajo para el seguimiento y la evaluación de políticas públicas.</p> <p> Protocolo de Evaluabilidad.</p>
<p>Continuación de las obras de construcción: nueva estación</p> <p>Año 2009</p>	<p> Cuaderno de Gestión de la Evaluación de Intervenciones Públicas en Navarra.</p>

El INAP, a través de los programas de actuación del Servicio de Calidad de Políticas y Servicios Públicos, es quien se encarga de ejecutar las tareas de habilitación de las distintas “estaciones” que, en este caso, tienen por objeto la constitución de un banco de recursos y herramientas en forma de protocolos, guías y cuadernos de naturaleza didáctica, dirigidos al conjunto de personas responsables de gestionar y ejecutar procesos de evaluación de intervenciones públicas, que pretenden homogeneizar conceptos, procesos de trabajo y trazar un marco mínimo de conocimiento.

Los documentos descritos se encuentran disponibles para su completa consulta en la página Web de Gobierno de Navarra.

CONCLUSIONES

Tal y como dispone la Ley Foral 21/2005 en su Disposición Adicional Primera: “proceder a la realización de un informe acerca del grado de

aplicación de la Ley que establezca las mejoras convenientes a abordar para alcanzar los objetivos previstos, transcurridos tres años desde su entrada en vigor”, a finales del año 2009 se realizó una evaluación del grado de aplicación de la norma.

El análisis de evaluación realizado se ha estructurado en torno a dos preguntas a las que se pretendía dar respuesta:

1. ¿Se ha cumplido lo dispuesto en los preceptos de la Ley Foral 21/2005?

En general, se han cumplido los preceptos de la norma, aunque el análisis efectuado permite concluir que el grado de aplicación de la Ley Foral 21/2005 es muy desigual, dependiendo del tipo de programa de actuación específico. El mayor factor de debilidad encontrado en cuanto a una efectiva aplicación de la Ley Foral 21/2005 tiene que ver con la característica de voluntariedad/obligatoriedad de la misma.

2. La puesta en marcha de la Ley Foral 21/2005 ¿ha producido los cambios o efectos deseados en el público destinatario de la misma?

Teniendo en cuenta que tres años de aplicación es poco tiempo para que pueda haberse producido un cambio estructural importante, se constata que la puesta en marcha de la Ley Foral 21/2005 ha permitido el alcance de un mayor grado de estandarización de los métodos de evaluación en la Administración Pública de Navarra. En el logro de este impacto tiene un valor determinante el trabajo realizado por el INAP, a través del Servicio de Calidad de Políticas y Servicios Públicos, que se ha constituido como la principal fortaleza de futuro para asegurar y garantizar la sostenibilidad del proceso de desarrollo del sistema público de evaluación en la Comunidad Foral de Navarra.

RETOS DEL SISTEMA PÚBLICO DE EVALUACIÓN EN NAVARRA: EL TRAYECTO RECOMENDADO

Se exponen, a continuación, algunas líneas de mejora y posibles acciones que deberían incorporarse dentro del sistema público de evaluación, de acuerdo con las conclusiones y recomendaciones surgidas de la evaluación de la aplicación de La ley Foral 21/2005, con el análisis riguroso de la propia implementación del modelo de sistema de evaluación público definido en la misma por la Comisión Foral y del Servicio de calidad de políticas y servicios públicos del Instituto Navarro de Administración Publico, y, además, con el contexto económico y político actual y futuro (no hay que olvidar que el próximo año se celebran elecciones autonómicas en Navarra).

Cabe pensar que cualquier actuación de mejora, como cualquier reto previsto, está muy condicionada por la coyuntura anteriormente descrita, por lo que, siguiendo un criterio racional y coherente, su

horizonte temporal alcanzará, previsiblemente, un plazo corto-medio. Además, se sustenta sobre principios de oportunidad y viabilidad, En cualquier caso, los condicionamientos no restan importancia a los retos pendientes. He aquí algunos:

- ▶ Elaborar un Plan Estratégico de la Comisión Foral de Evaluación, que especifique la política y líneas de actuación concretas en materia de evaluación para el periodo 2011 a 2015.
- ▶ Empezar actuaciones dirigidas a incorporar la evaluación desde el diseño de las actuaciones públicas. Esto implica el diseño y ejecución de la evaluación desde la planificación y programación de las políticas.
- ▶ Aumentar la dotación de recursos para el desarrollo de procesos evaluativos, implicando, en mayor medida, a los cuadros técnicos relacionados con la gestión de las intervenciones en el seguimiento y evaluación de sus actuaciones. Ello contribuirá a garantizar la apropiación de los resultados y a desarrollar la capacidad institucional.
- ▶ Difundir y transferir el conocimiento y los aprendizajes de la evaluación impulsando los procesos de incorporación de las recomendaciones, con un seguimiento más pormenorizado de la asunción de compromisos derivados de las conclusiones de la evaluación.
- ▶ Implicar en el proceso de evaluación a todos los agentes involucrados en las intervenciones públicas, aunque la responsabilidad última recaiga sobre el socio gestor, mediante el desarrollo y aplicación de metodologías participativas. En definitiva, la participación debe ser un elemento central de la evaluación: no se trata de “participar en evaluaciones” sino de realizar “evaluaciones participativas”.

- ▶ Crear una Base de Datos o una lista de evaluadores acreditados y homologados por el Gobierno de Navarra para que los procesos evaluativos que se pongan en marcha, a través de

asistencias técnicas o de manera interna, tengan unos criterios de homogeneidad, sistematicidad y tratamiento de la información que garanticen la calidad técnica requerida.

CONSULTA ELECTRÓNICA A LOS RECURSOS Y HERRAMIENTAS DEL SISTEMA PÚBLICO DE EVALUACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Navarra Servicios Temas Gobierno Actualidad **navarra.es**

Castellano Euskara Français English

Utilice el buscador:

Instituto Navarro de Administración Pública

EL INSTITUTO SERVICIOS PUBLICACIONES

Selección de personal
Aprueba y desarrolla las convocatorias de la Oferta Pública de Empleo (OPE)

Formación
Formación, reciclaje y perfeccionamiento del personal

Idiomas
Formación y acreditación en idiomas

Evaluación y calidad
Promueve la mejora continua de las intervenciones y servicios públicos

El Instituto

- ▶ Misión y funciones
- ▶ Carta de servicios
- ▶ La Secretaría General
- ▶ Memoria de actividades
- ▶ Normativa propia del INAP

Escuela de Seguridad

Formación integral en seguridad y emergencias para los cuerpos de policía, agentes municipales, bomberos y protección civil

esegurid@navarra.es
Tfno: 948 36 83 17
Fax: 948 36 83 76
Plano de Ubicación

DESTACAMOS

- ▶ VII Premio Martín Azpilicueta
- ▶ Calendario oferta de empleo
- ▶ Servicios para las AAPP
- ▶ IV Premio Calidad Servicios
- ▶ Ayudas elaboración de tesis
- ▶ Consulta Registro Evaluación. **Nuevo!**

Contacte con nosotros
848 42 71 51
Inap@navarra.es
Buzón sugerencias

Página web: www.cfnvarra.es/inap

Contacto: Servicio de calidad de políticas y servicios públicos: sercalinap@navarra.es



VI EVALUATION CONFERENCE FUTURE OF COHESION POLICY - LESSONS FROM THE EX POST EVALUATION IN POLAND. WARSAW 13-14.12.2010

Los temas clave de esta Conferencia han sido el resultado de la evaluación ex-post del Programa Nacional de Desarrollo 2004-2006 y sus implicaciones para la futura política de cohesión de la UE. Así como las tendencias actuales en la metodología de la investigación evaluativa.

Organizadores:

Ministry of Regional Development. Department of Structural Policy Coordination – National Evaluation Unit
Polish Agency for Enterprise Development. Programmes Implementation Coordination Unit- Evaluation Section

Presentación del libro

EL ESTADO Y LAS POLITICAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA

Avances y desafíos de un continente que camina en el fortalecimiento de la inclusión social

Exponen:

Juan Manuel Abal Medina
Secretario de Gestión Pública de la Nación
Joan Subirats
Universidad de Barcelona
Carlos Vilas
Presidente del ERAS
Eric Calcagno
Senador Nacional
Carlos Raimundi
Diputado Nacional MC
José Luis Osuna
Universidad de Sevilla
Ernesto Villanueva
Rector Organizador de la Universidad Nacional Arturo Jauretche



Los ejemplares a distribuir entre los asistentes son limitados

Día: 7 de Diciembre de 2010 - 9:30 hs. / Dirección: Calle 51 entre 7 y 8 - La Plata
Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires
Informes e Inscripción: - Despacho de la Senadora Cristina Fioramonti
Tel: 4291260 - E-mail: estadotransforma@gmail.com

PRESENTACIÓN DEL LIBRO: EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

El pasado 7 de diciembre, en la Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires, se presentó el libro “El Estado y las Políticas Públicas en América Latina”.

La jornada fue organizada por la legisladora varelense Cristina Fioramonti y contó con la presencia de expositores reconocidos a nivel nacional e internacional, que participaron de la publicación: el Secretario de Gestión Pública de la Nación, Juan Manuel Abal Medina; el catedrático de la Universidad de Barcelona Joan Subirats; el Presidente del ERAS, Dr. Carlos Vilas; el Senador Nacional Eric Calcagno; el ex Diputado Nacional Carlos Raimundi; el catedrático de la Universidad de Sevilla José Luis Osuna; y el Rector Organizador de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, Ernesto Villanueva.



El libro reúne una selección de conferencias realizadas en la Cámara Alta de la provincia de Buenos Aires durante los años 2008, 2009 y 2010, en el marco del “Programa de Fortalecimiento Institucional”, impulsado por Fioramonti.



PATROCINA: Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo (I3E)

BASES: www.sociedadevaluacion.org

ACTO DE ENTREGA I PREMIO DE INVESTIGACION CARLOS ROMAN

El pasado día 19 de Noviembre, en el Salón de Grados de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Sevilla, se celebró el Acto Académico de entrega del I Premio de Investigación Carlos Román dando cumplimiento a la Convocatoria realizada por la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas -- según Acuerdo de su Junta Directiva de 6 de Mayo de 2009, comunicado a la Asamblea celebrada al día siguiente, en Barcelona – conjuntamente con el Departamento de Economía Aplicada II y con el patrocinio del Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo (I3E).

Con la colaboración del Rectorado y del Decanato de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Sevilla, el Acto se inició con la protocolaria Sesión de Apertura que corrió a cargo de la Decana Dra. Dña. Carmen Nuñez quien realizó la presentación del glosario de méritos investigadores y docentes



que concurrían en la figura del Dr. Román del Río para, posteriormente, ceder la palabra al Dr. D. Javier Rodríguez, en su calidad de Director del Departamento de Economía Aplicada II, que puso el énfasis en la coherencia de la iniciativa del Premio y la trayectoria investigadora de quien fue el primer Presidente de la SEE en el campo de las ciencias sociales y su consideración de la importancia del mecenazgo para favorecer el comienzo en el desarrollo y la formación de los jóvenes investigadores. Finalmente, intervino el Presidente de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas, Dr. D. José Luis Osuna, que reconoció el difícil y altruista trabajo de los miembros del Jurado.

A continuación, se desarrollaron las intervenciones en una doble sesión; en la primera, se presentaron los trabajos que merecieron Mención Honorífica y el Premiado y en la segunda, la Presidenta de la Agencia Española de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL), Dña. Maria Luisa Carcedo.





Así, fueron interviniendo D. Juan Andrés Ligero como director del trabajo “Análisis de los objetos evaluados en España: la evaluación y la limitación de las políticas sociales”; D. Jaume Blasco, como autor del estudio: “Evaluación Planes de Empleo 2005/07”; Dña Asunción Ruesta, expuso la experiencia de creación y funcionamiento del “Sistema Público de Evaluación en Navarra”y, finalmente, D. David Casado como autor del trabajo premiado “ Programa de la Renta Mínima de Inserción. Informe final de Evaluación”.

La Presidenta de AEVAL, centró su brillante intervención en el proceso político por el que se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función de evaluación a partir de la estructuración de espacios e instancias de las administraciones públicas a las que encargar tal función, ubicándolos en distintos niveles de gobierno y según las distintas actividades o sectores a evaluar. Con una exposición detallada y consistentemente argumentada, Dña. María Luisa Carcedo, concluyó que “este nuevo modelo debe gravitar sobre la evaluación como eje central de la nueva Administración Pública La evaluación, como concepto clave del nuevo marco de descentralización y modernización administrativa, pretende abarcar todos los ámbitos y alcanzar a las personas, a los procesos organizacionales y a los resultados de la intervención”.

El Acto de Clausura, corrió a cargo del Viceconsejero de Empleo de la Junta de Andalucía Dr. D. Justo Mañas que, tras una breve intervención resaltando la importancia de la evaluación para conocer la eficacia y la eficiencia de las políticas de empleo y permitir así corregir la actuación pública en momentos que exigen de “ajuste fino”; también destacó el papel otorgado a la evaluación en el articulado del Estatuto



de Andalucía y vinculada a dos principios: mejora en la gestión y participación. Por último, hizo alusión a los esfuerzos que viene desarrollando el gobierno de la Junta de Andalucía para “abrir más los servicios prestados por el SAE a la ciudadanía y contar con la valoración de la misma”.

A continuación y como paso previo a la entrega del Premio y las Menciones, cedió la palabra a la Secretaria de Actas del Jurado Dña. Isabel de Haro, para que procediera a la lectura del Acta donde se destaca la calidad de los trabajos presentados y la difícil tarea de los miembros del Jurado; así como la importante labor de mecenazgo llevada a cabo por el Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo que, con una dotación de seis mil euros, ha contribuido a darle mayor significado y alcance a la convocatoria; y literalmente, en orden a la justificación de la decisión, manifestó que “se ha tenido en cuenta la relevancia del proyecto, sobre todo por el aumento de familias afectadas en los últimos tiempos debido a la situación de crisis, así como la innovación de la metodología aplicada”.

Tras ello, se procedió a la entrega de las menciones Honoríficas y el Premio; a los efectos de la entrega de la aportación económica subió al estrado D. Juan Murciano, representante legal del Instituto de Estudios de Economía Evaluación y Empleo.

Después, durante la copa de vino servida como gentileza de la Universidad de Sevilla, los asistentes (socios de la SEE, miembros del Jurado, premiados, profesores, autoridades, profesionales de los medios de comunicación...) departieron coloquialmente sobre la herramienta, el momento actual, la SEE, el premio... transformando el Acto en un cordial encuentro amistoso y festivo marcado por el recuerdo entrañable de Carlos Román.



I PREMIO DE INVESTIGACIÓN CARLOS ROMÁN

El Jurado compuesto por:

*Presidenta: D^a. Cristina Narbona
Secretaria de Actas: D^a. Isabel de Haro
Vocales: D. Javier Rodríguez
D. Antonio Pascual
D. Mikel Landabaso
D. Fernando González-Laxe*

Ha considerado conceder el

PRIMER PREMIO DE INVESTIGACIÓN CARLOS ROMÁN

al trabajo titulado

"Programa de la Renta Mínima de Inserción,
Informe final de Evaluación",

Dirigido por D. David Casado

En Sevilla, a uno de octubre de dos mil diez.

I PREMIO DE INVESTIGACIÓN CARLOS ROMÁN

El Jurado compuesto por:

*Presidenta: D^a. Cristina Narbona
Secretaria de Actas: D^a. Isabel de Haro
Vocales: D. Javier Rodríguez
D. Antonio Pascual
D. Mikel Landabaso
D. Fernando González-Laxe*

Ha considerado realizar

MENCIÓN ESPECIAL DE RECONOCIMIENTO A LA CALIDAD del trabajo titulado

"Análisis de los objetos evaluados en España:
La Evaluación y las limitaciones de las políticas sociales",

Dirigido por D. Juan Andrés Lígero

En Sevilla, a uno de octubre de dos mil diez.

I PREMIO DE INVESTIGACIÓN CARLOS ROMÁN

El Jurado compuesto por:

*Presidenta: D^a. Cristina Narbona
Secretaria de Actas: D^a. Isabel de Haro
Vocales: D. Javier Rodríguez
D. Antonio Pascual
D. Mikel Landabaso
D. Fernando González-Laxe*

Ha considerado realizar

MENCIÓN ESPECIAL DE RECONOCIMIENTO A LA CALIDAD del trabajo titulado

"El sistema público de evaluación en Navarra",

*Realizado por D^a M^a Asunción Ruesta, D^a Ana Isabel Salcedo,
D^a Marta Zalba y D^a Graciela Vázquez*

En Sevilla, a uno de octubre de dos mil diez.

I PREMIO DE INVESTIGACIÓN CARLOS ROMÁN

El Jurado compuesto por:

*Presidenta: D^a. Cristina Narbona
Secretaria de Actas: D^a. Isabel de Haro
Vocales: D. Javier Rodríguez
D. Antonio Pascual
D. Mikel Landabaso
D. Fernando González-Laxe*

Ha considerado realizar

MENCIÓN ESPECIAL DE RECONOCIMIENTO A LA CALIDAD del trabajo titulado

"Evaluación de los Planes de Empleo 2005-2007",

Dirigido por D. Jaime Blasco

En Sevilla, a uno de octubre de dos mil diez.

Encuentros



Victoria Ramirez
vramirez@grupojoly.com



FOTOS: VICTORIA RAMÍREZ

La presidenta de la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad, María Luisa Carcedo; Justo Maña, viceconsejero de Empleo; David Casado, ganador del premio; Isabel de Haro, secretaria general de Desarrollo Industrial y Energético de la Junta, y el catedrático José Luis Osuna Llana, presidente de la Sociedad Española de Evaluación.



Jaume Blasco (Iválua); Juan Andrés Ligeró, Isabel Morandeira y Belén Rodríguez, de la Universidad Carlos III (Madrid), y Asun Ruesta Ozcoidi, Anabel Salcedo y Marta Zalba Ibero, del Instituto Navarro de Evaluación.



El director del Departamento de Economía Aplicada II, Javier Rodríguez Alba, y Juan Murciano, del Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo.

Ideas útiles para evaluar las políticas públicas

El Departamento de Economía Aplicada II de la Universidad de Sevilla concedió ayer en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, el *Premio de Investigación Carlos Román* a David Casado, analista del Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Iválua), por su trabajo *Informe de evaluación del Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción*.

Este reconocimiento —con el que el Departamento de Economía Aplicada II ha querido rendir

homenaje al catedrático de Política Económica Carlos Román del Río, fallecido en 2008— está dotado con 6.000 euros, y ha sido convocado por el departamento citado, la Sociedad Española de Evaluación de las Políticas Públicas y el Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo.

Además del premio a David Casado, han recibido accésit Jaume Blasco, de Iválua; Juan Andrés Ligeró, Isabel Morandeira y Belén Rodríguez, de la Universidad Carlos III (Madrid); y Asun Ruesta

Ozcoidi, Anabel Salcedo y Marta Zalba Ibero, del Instituto Navarro de Evaluación, del Gobierno de Navarra.

El Premio Carlos Román tiene como objetivo respaldar proyectos de investigación realizados por investigadores que aporten ideas originales que contribuyan a desarrollar la cultura de evaluación de políticas públicas y al desarrollo del capital social, además de fomentar la investigación científica y la constitución de un foro de encuentro en este ámbito.



Carmen Núñez, decana de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, y Francisco Ferraro, catedrático de Economía Aplicada.

IV Premios 'Imagenera' del Centro de Estudios Andaluces

El Centro de Estudios Andaluces ha celebrado en el Salón de los Espejos del Palacio de San Telmo, la entrega de premios del *IV Concurso Internacional de Creación Contemporánea sobre la Memoria de Andalucía, Imagenera*. En la categoría de Creación Documental, el primer premio ha sido para la cinta *La madre sola*, dirigida por Miguel Paredes y pro-

ducida por Intermedia Producciones. En la categoría de Artes Plásticas, el primer premio ha recaído en la obra *Caseta y piscina, Campos de Jaén*, de José Guerrero. Ambos premios están dotados con 7.000 euros y Estrella de Plata. En la imagen, la consejera de la Presidencia, Mar Moreno, con los premiados José Guerrero y Miguel Paredes.



“IV MASTER LATINOAMERICANO DE POLÍTICAS PÚBLICAS”

INFORMACIÓN E INSCRIPCIÓN
 Universidad Internacional de Andalucía
 Sede Iberoamericana Santa María de La Rábida
 Paraje La Rábida
 21819 PALOS DE LA FRONTERA (Huelva).
 E-mail: alumnos.larabida@unia.es
 Página web: <http://www.unia.es>
 Teléfono: 959 350452 Fax: 959 350158

DIRECCIÓN
 Dr. José Luis Osuna Llana. Universidad de Sevilla
COORDINACIÓN
 Dra. Oneida Álvarez Figueroa. Universidad de La Habana (Cuba)

www.unia.es

un
 i Universidad Campus
 Internacional Santa María
 de Andalucía de La Rábida
A



Diputación Provincial de Huelva




FUNDACIÓN CAROLINA

un
 i Universidad
 Internacional
 de Andalucía
A

**IV Máster Latinoamericano
 en
 Evaluación de Políticas
 Públicas (60 ECTS)**

Módulo no presencial:
 01/02/2011 a 28/02/2011
 Módulo presencial:
 25/04/2011 a 01/07/2011
 Módulo de investigación:
 hasta abril de 2012



un
 i Universidad
 Internacional
 de Andalucía
A



**SOCIEDAD
 ESPAÑOLA
 DE EVALUACIÓN**

La Universidad Internacional de Andalucía hace pública la convocatoria de 30 PLAZAS destinadas a titulados superiores universitarios (Licenciados o títulos equivalentes para el Master Universitario) que acrediten un alto nivel de preparación en la materia objeto de este programa. Para el acceso al Master propio se requiere estar en posesión de un título universitario de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.

El Master está dirigido a profesionales relacionados con la gestión, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y otros relacionados con organismos internacionales así como graduados universitarios que quieran dirigir su actividad profesional al ámbito de la gestión pública.

PLAZO DE MATRÍCULA:

Hasta el 30 de enero de 2011, siempre que queden plazas vacantes

El inicio del master será el 1 de Febrero de 2011 y concluirá el 1 de Julio del mismo año.

Para más información: www.unia.es

LA AEVAL EN ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El 20 de octubre, el presidente del Gobierno anunció una remodelación de su gabinete que – como recogía el Informe del Gabinete de Comunicación de Llorente&Cuenca -- supuso la entrada de nuevos ministros y ministras con el objetivo explícito de mejorar la comunicación y dar un nuevo impulso a las políticas del ejecutivo.

En éste contexto, SEE-valoración interpreta como coherente y positivo que la Agencia Española de Evaluación de Políticas



Públicas haya vuelto a depender del departamento que tiene las competencias en Administraciones Públicas, la Vicepresidencia Tercera del Gobierno, y confía en que desde la autonomía de la Agencia se establezca la interlocución ágil que permita retomar el pulso que en pos del desarrollo de la “cultura de la evaluación” se había debilitado en el macro marco competencial que tenía la Vicepresidencia Primera del anterior Gobierno.

**SOCIOS INSTITUCIONALES QUE CONTRIBUYEN
AL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES DE LA
SOCIEDAD ESPAÑOLA DE EVALUACIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA



Andalucía Emprende, Fundación Pública Andaluza
CONSEJERÍA DE EMPLEO
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN Y CIENCIA



Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo
CONSEJERÍA DE EMPLEO

Edita:



Financian:



Unión Europea

FONDO SOCIAL EUROPEO



Servicio Andaluz de Empleo
CONSEJERÍA DE EMPLEO