

# SE-valoración

Año 2 | nº 8 | Mayo 2009

Revista de la Sociedad Española de Evaluación

Evaluación de las Políticas de Empleo



Unión Europea  
FONDO SOCIAL EUROPEO



Servicio Andaluz de Empleo  
CONSEJERÍA DE EMPLEO



SOCIEDAD  
ESPAÑOLA  
DE EVALUACIÓN

**Sociedad Española de Evaluación**

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

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

**[CECOD] III Curso de Evaluación de Intervenciones de Cooperación para el Desarrollo**

Comienza: 16/07/2008 - 07:00  
Finaliza: 02/12/2008 - 07:59  
Temática: **ET/COMT-1**

El Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD), formado por el Departamento de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo y la CODESPA, recuerda que sigue abierto el plazo de admisión del III Curso de Intervenciones de Cooperación para el Desarrollo, que se desarrollará los días 16 de julio y 2 de diciembre de 2008 en la Universidad CEU San Pablo. Adjunto se remite el programa del curso.

Leer más Calendario Cursos Cu

**Sociedad Española de Evaluación**

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

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

**MASTER DE EVALUACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

3 Marzo, 2008 - 13:27 — admin

**DIRECTOR DEL PROGRAMA**

- Dr. Carlos Román, Presidente de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas

En el último tercio del siglo XX tuvo lugar, en buena parte del mundo, un proceso de reducción de la presencia del Estado en la vida económica y social. Las privatizaciones, la

Recursos para Evaluadores  
Bases de Datos  
Conferencias  
Manuales  
Revistas  
Estudios y Ensayos  
Congresos  
Informes  
Guías  
Cursos  
Publicaciones

**Sociedad Española de Evaluación**

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

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

**REVISTA SEE-VALUACIÓN**

8 Marzo, 2008 - 11:13 — admin

La Revista SEE-Valuación anima a la colaboración en nuestra publicación de artículos de evaluación. Las bases de publicación de artículos son las siguientes:

- La extensión máxima será de seis folios en formato DIN A4 y 1 punto, a los que se sumarán, si procede, cuadros, tablas o gráficos.
- En caso de que la colaboración se vea complementada con fotografías, estas deberán estar en formato TIFF o JPEG con resolución.
- El texto ha de ir precedido de una página en la que figure el TÍTULO, autor, dirección completa, teléfono y email.

La Revista SEE-Valuación se reserva el derecho de aceptar y publicar del autor. Asimismo, determinará la incorporación del escrito en una u otra edición de la revista.

El envío de las colaboraciones debe ser por correo electrónico a: [revista@sociedaddeevaluacion.org](mailto:revista@sociedaddeevaluacion.org), o vía postal a: Dirección de Evaluación, Depto. de Economía Aplicada II, Facultad de Ciencias Económicas, Avda. Ramón y Cajal, 1, 41018 Sevilla.

REVISTA SEE Nº1, Octubre 2006

**Sociedad Española de Evaluación**

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

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

**Noticias sobre Políticas Públicas**

**[INICIATIVA EUROPEA POR LA TRANSPARENCIA] Puesta en funcionamiento del "Registro de Representantes de Intereses"**

La Comisión Europea va a inaugurar su Registro Facultativo de Representantes de Intereses, es decir, las organizaciones con capacidad para influir en la formulación de políticas y la toma de decisiones de las instituciones europeas. Este registro estará disponible en línea y es de libre consulta por el público.

Leer más Noticias sobre Políticas Públicas

**Sociedad Española de Evaluación**

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

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

**Inscripción a la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas**

8 Mayo, 2008 - 10:36 — 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, consultoras privadas 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 las actividades de la Sociedad. No cuentan con el derecho a voz ni a voto en las asambleas de la Sociedad.

TIPO DE SOCIO	CUOTAS
Socio Individual	60 €
Socio Institucional	Consultar con SEE
Socio Latinoamericano	Exento

¿Cuáles son los derechos de socios y socias?

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

Inicio de sesión

Nombre de usuario: \*

**Sociedad Española de Evaluación**

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

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

**ACERCA DE LA SEE**

3 Marzo, 2008 - 13:01 — admin

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.

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 equipos, 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.

Recursos para Evaluadores  
Bases de Datos  
Conferencias  
Manuales  
Revistas  
Estudios y Ensayos  
Congresos  
Informes  
Guías  
Cursos  
Publicaciones

Julio 2008

	L	M	M	J	V	S	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	



# E-valoración

## SUMARIO

**4** CREACIÓN DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO  
Alejandro López Fernández.

**14** LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO: PANORAMA DE EXPERIENCIAS  
Julia Espinosa / Federico Pozo Cuevas / Raquel A. Santos Pérez.

**32** APORTACIÓN METODOLÓGICA PARA EL DISEÑO Y LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS LOCALES DE EMPLEO EN EL TERRITORIO ANDALUZ  
Carlos Infante Rejano / M<sup>a</sup> José Dueñas Cabrera.

**44** EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES: POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y EMPLEO  
Maite Ajustarán.

**48** ENTREVISTA A JOSEFA CASTILLEJO

**52** EVENTOS, FORMACIÓN Y NOTICIAS

## EDITORIAL

La crisis de confianza en el sistema financiero ha generado indudables repercusiones negativas en el empleo a nivel mundial. En este sentido, las cumbres sociales europeas más recientes –desde la tripartita de marzo de 2008– han incluido como eje principal de sus debates las consecuencias de la crisis para los objetivos del empleo, la competitividad, la sostenibilidad y la cohesión social y, por su parte, los agentes sociales han acordado con la Comisión colaborar en la recuperación económica de Europa en el marco de la Agenda Social renovada.

El progresivo y rápido deterioro de los indicadores del empleo parecen ver cierta recuperación desde los meses de mayo y junio, coincidentes con el inicio del ciclo estacional que favorece a determinados sectores productivos, pero aún se desconoce el alcance real que pueda tener la coyuntura por la que se atraviesa.

En estos contextos inestables y en ocasiones imprevisibles, la Evaluación de Políticas Públicas se constituye como herramienta útil para la gestión de programas, cuya planificación se realizó sobre la base de un diagnóstico de situación que ha podido cambiar notablemente. La utilidad de la Evaluación para adecuar los instrumentos de la política a los ritmos y necesidades exigibles en cada momento es incuestionable, sin embargo, no puede hacerse uso de ella cuando el programa a evaluar adolece de los más mínimos y elementales elementos para ser evaluado.

Dotar a las Administraciones Públicas, como garantes de los derechos ciudadanos, de mecanismos que contribuyan a mejorar el diseño y la planificación de las políticas se configura en estos tiempos como una necesidad real, en aras de favorecer no sólo la gestión y ejecución de los planes y programas públicos, sino de incorporar sistemas de seguimiento a los mismos que permitan comprobar en tiempo real su grado de cumplimiento así como la oportunidad de continuar, modificar o suspender e incluso extinguir las medidas previstas por no ajustarse ya a las nuevas realidades.

Resulta, por tanto, especialmente oportuno hacer valer el papel de la Evaluación de Políticas Públicas en la actual situación socioeconómica, por lo que el impulso de la comunidad de evaluadores y de las Instituciones implicadas con la Evaluación deberá incrementarse, si cabe, en este contexto histórico. Por ello, en este número de la revista E-valoración pretendemos recopilar algunas de las presentaciones que se realizaron en la VI Conferencia relacionadas con la evaluación de políticas de empleo, por ser ésta la materia más sensible ante la actual crisis económica.

Edita: SOCIEDAD ESPAÑOLA DE EVALUACIÓN  
[www.sociedadevaluacion.org](http://www.sociedadevaluacion.org)

Presidente: José Luis Osuna.  
Vicepresidente: Fernando González Laxe.  
Secretaría General: Ana Cirera.  
Vocales: Carmen Vélez, Joaquín Pérez-Hervada, M<sup>a</sup> Angeles Díez, Ester García, Juan Carlos Díaz, Rafael Monterde.

Coordinadora de contenidos: Marina Otero.  
Foto de Portada: Juan Vázquez.  
Foto de Contraportada: Carlos Román.  
Maquetación y diseño: Rocío Jiménez Alba.  
Impresión: Cromatika Imprenta Digital.  
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.



## CREACIÓN DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO

**Alejandro López Fernández**  
Jefe de Proyectos  
Proempleo SL

### 1. INTRODUCCIÓN

La formación para el empleo es una de las líneas básicas de las políticas activas de empleo, la evaluación del impacto que esta formación posee sobre el colectivo destinatario se erige como una herramienta esencial en la mejora continua de estos programas y por ende de las políticas de empleo.

La relevancia de la evaluación de los Programas de Formación para el Empleo se explicita en los artículos 37 y 39 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo (Art. 37 Evaluación del subsistema de formación profesional para el empleo. Art. 38 Información y estadística); así como en el artículo 3.c. de la Orden que desarrolla este Real Decreto (Art. 3.c. Tipos de acciones de investigación e innovación: Acciones de evaluación de la formación profesional para el empleo. Estas acciones estarán destinadas a realizar procesos de evaluación de la formación de los diferentes sectores de actividad económica o ámbitos territoriales y a desarrollar metodologías y herramientas de evaluación para que puedan ser aplicados por quienes participan y gestionan la formación, con el fin de mejorar su calidad).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ORDEN TIN/2805/2008, de 26 de septiembre, por la que

Queremos destacar, especialmente, el objetivo de que las metodologías y herramientas evaluativas desarrolladas resulten aplicables (y de hecho sean aplicadas) por quienes participan y gestionan la formación, con el objetivo último de mejorar su calidad.

Creemos fundamental este objetivo de hacer partícipes de la evaluación al colectivo responsable del desarrollo y gestión de los programas, de tal manera que se consideren las observaciones e interpretaciones del mismo; desarrollando, por tanto, una metodología de evaluación participativa. Estas bases de partida requieren tomar en consideración un par de factores claves, son los siguientes:

1. Favorecer la evaluabilidad de los Programas de Formación para el Empleo.
2. Internalizar y extender la cultura evaluativa entre el colectivo responsable del desarrollo y gestión de los Programas.

---

se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.

La presente comunicación se centra en la herramienta que debe posibilitar y facilitar los dos factores anteriores (la evaluabilidad de los Programas y la extensión e internalización de la cultura evaluativa). Esta herramienta consiste en un Sistema de Evaluación y Seguimiento de los Programas de Formación Profesional para el Empleo. Se trata de una aplicación informática que alberga una completa base de datos respecto a las acciones formativas desarrolladas por la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo<sup>2</sup>, y que permite la obtención de información a medida respecto a los programas desarrollados; información que se concentra en tres aspectos fundamentales de la formación para el empleo:

- ▶ Mejora de la empleabilidad.
- ▶ Nivel de inserción laboral.
- ▶ Impacto y transferencia de la formación al puesto de trabajo.

## 2. OBJETO DE EVALUACIÓN

El principal objeto de evaluación del Sistema de Evaluación y Seguimiento de los Programas de Formación Profesional para el Empleo (SESFE, en adelante) es el impacto que los Programas de Formación para el Empleo tienen sobre el colectivo destinatario de los mismos. Este colectivo se desagrega en función de su relación con el mercado laboral, entre trabajadores y trabajadoras ocupados y desempleados. El objeto de evaluación difiere entre uno y otro colectivo:

<sup>2</sup> La Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo es una entidad adscrita a la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, cuya finalidad es el impulso y la dinamización del tejido productivo andaluz, mediante la cualificación profesional de la sociedad andaluza, el desarrollo de programas de fomento y la asistencia técnica para la mejora de la empleabilidad.

- ▶ Trabajadores y trabajadoras ocupados: Impacto y transferencia de la formación al puesto de trabajo.
- ▶ Trabajadores y trabajadoras desempleados: Mejora de la empleabilidad y Nivel de Inserción.

### 2.1. COLECTIVO DE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS OCUPADOS

Evaluación del impacto y transferencia de la formación al puesto de trabajo. Con el colectivo ocupado se contacta (encuestación telefónica) transcurridos tres meses desde la finalización de las acciones formativas. La información que se registra se muestra en el cuadro nº 1.

### 2.2. COLECTIVO DE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS DESEMPLEADOS

Sobre el colectivo desempleado se ejecuta una doble evaluación (incremento de la empleabilidad e inserción laboral).

*Evaluación de la empleabilidad.* Se cumplimentan dos cuestionarios on line sobre el aplicativo SESFE al principio y al final de la acción formativa (cuestionario inicial, en los cinco primeros días del curso y cuestionario final, en los últimos cinco días del curso), permitiéndose de este modo la obtención de un indicador del incremento de la empleabilidad. La información que se registra en el cuestionario se muestra en el cuadro nº 2.

*Evaluación de la inserción.* Se contacta con el alumnado (encuestación telefónica) transcurridos seis meses desde la finalización de las acciones formativas. La información que se registra se muestra en el cuadro nº 3.

### Cuadro nº 1. Evaluación colectivo ocupado

Sistema de Evaluación y Seguimiento de los Programas de Formación Profesional para el Empleo Colectivo. Trabajadores y trabajadoras ocupados Objeto de evaluación: impacto y transferencia de la formación al puesto de trabajo	
Origen de la formación. Iniciativa del trabajador o requerimiento de la empresa	
Motivos principales que originan la formación	R
Adecuación del curso a las necesidades del trabajo - Valoración (graduación) de la adecuación - Motivos de No Adecuación	R
Transferencia de la formación al puesto de trabajo - Frecuencia de uso de los contenidos transferidos - Motivos de No Transferencia	R
Impacto de la formación	R
Incremento de la empleabilidad	
Situación laboral. Ocupado/Desempleado - Continuidad o no en la empresa - Mejoras y promoción laboral	
Necesidades formativas. Concreción de necesidades	R
Valoración y satisfacción general del curso	
Observaciones, sugerencias, propuestas	R

Nota: R, indica la posibilidad de permitir el Registro Textual (RT) de la respuesta aportada por el alumnado en algunos ítems del apartado indicado.

### Cuadro nº 2. Evaluación colectivo desempleado. Empleabilidad

Sistema de Evaluación y Seguimiento de los Programas de Formación Profesional para el Empleo Colectivo. Trabajadores y trabajadoras desempleados Objeto de evaluación: mejora de la empleabilidad	
Datos curriculares - Conocimientos informáticos - Conocimientos segundo idioma - Experiencia laboral	
Perfil del Alumnado - Habilidades sociales y básicas - Competencias laborales transversales - Factores actitudinales ante el empleo	
Disponibilidad - Geográfica - Horaria/Jornada - Capacidad de desplazamiento - Limitaciones familiares/personales - Inscripción como demandante de empleo (nº de ocupaciones solicitadas) - Disponibilidad y flexibilidad por puestos de trabajo	
Opinión: contribución de la acción formativa al incremento de la empleabilidad *	R

Nota: R, indica la posibilidad de permitir el Registro Textual (RT) de la respuesta aportada por el alumnado en el apartado indicado.

\* Esta pregunta sólo se registra en el cuestionario final.

**Cuadro nº 3. Evaluación colectivo desempleado. Inserción**

Sistema de Evaluación y Seguimiento de los Programas de Formación Profesional para el Empleo Colectivo. Trabajadores y trabajadoras desempleados Objeto de evaluación: nivel de inserción laboral	
Búsqueda activa de empleo - Tipo de empleo buscado	
Situación Laboral	
Tiempo de inserción - N° de empleos tras la realización del curso - Tiempo transcurrido entre la finalización del curso y la inserción laboral	
Relación, transferencia y adecuación del curso al trabajo. Medio de inserción laboral - Relación entre curso y empleo - Transferencia de la formación al empleo. Intensidad - Adecuación del curso a las necesidades del empleo - Medio de inserción laboral	
Características del empleo - Tipo de empresa - Tipo de contrato - Tipo de jornada - Duración del contrato - Actividad de la empresa - Ocupación desempeñada	R R
Factores de inserción. Vinculación formación - inserción - Factores de mayor influencia en la inserción laboral - Influencia del curso en la inserción laboral - Contenidos del curso de mayor influencia en la inserción laboral	R
Medios empleados en la búsqueda de empleo y obstáculos encontrados	
Valoración del curso, incremento de la empleabilidad y necesidades formativas - Beneficios obtenidos con el curso - Incremento de la empleabilidad - Motivos no incremento de la empleabilidad - Necesidades formativas (relacionadas con el trabajo o como impedimento para encontrarlo) - Valoración satisfacción/utilidad del curso	R  R R
Observaciones, sugerencias y propuestas	R

Nota: R, indica la posibilidad de permitir el Registro Textual (RT) de la respuesta aportada por el alumnado en algunos ítems del apartado indicado.

### 3. ARQUITECTURA DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO

#### Administración

- ▶ *Gestor de Usuarios.* Este módulo administra los usuarios del sistema y sus privilegios.
- ▶ *Acciones Formativas.* Este módulo administra las fuentes en base a las cuales se registran las acciones formativas en el sistema (tipología de programas formativos, especialidades, ámbitos territoriales, etc), así como las fuentes vinculadas al alumnado (tipología de colectivo destinatario y líneas estratégicas). Mediante este módulo se permite que la alimentación de los registros relativos a las acciones formativas se articulen, en la mayoría de los campos, a través de desplegables (combo box).

#### Registro de Acciones Formativas

- ▶ *Registro de Acciones Formativas. Datos del Curso.* A través de este módulo se registra en la base de datos del sistema las acciones formativas desarrolladas (colectivo ocupado) y las próximas a desarrollar (colectivo desempleado). Los registros que conforman los datos identificativos del curso se muestran en el cuadro nº 4.
- ▶ *Registro de Acciones Formativas. Datos del Alumnado.* Vinculado a cada acción formativa se registran los datos del alumnado. Los registros que conforman los datos identificativos del alumnado se muestran en el cuadro nº 5.

#### Encuestación

- ▶ *Encuestación.* Este módulo permite la encues-

tación del alumnado. Encuestación telefónica (en el caso de las evaluaciones del impacto y transferencia de la acción formativa, colectivo ocupado, y sobre el nivel de inserción laboral, colectivo desempleado); y encuestación on line, (en este caso, el alumnado accede al aplicativo desde el aula formativa y cumple los cuestionarios inicial y final relativos a la evaluación de la empleabilidad; colectivo desempleado).

#### Explotación de Datos

- ▶ *Informe Técnico.* Este módulo permite la obtención y análisis de los datos a través de un modelo de informe estandarizado. El informe permite filtrar la información en función de una serie de parámetros establecidos (marco temporal, ámbito territorial, programático, familia profesional, especialidad, curso y situación laboral del alumnado), permite seleccionar la unidad de medida o análisis (por programa, especialidad, curso, etc,...) y posibilita seleccionar el tipo de variable o suceso a analizar (perfil sociodemográfico, nivel de inserción, tipo de empleo buscado, transferencia de la formación al empleo, etc...). Las tablas obtenidas son exportables a Excel.
- ▶ *Informe de Registros Textuales.* Este módulo permite a los administradores del sistema depurar los registros textuales aportados por el alumnado en la encuestación, permite su clasificación en categorías generales, en base a las cuales se posibilita la obtención un informe con los mismos parámetros que el anterior pero, en este caso, limitándose a la explotación de los registros textuales. Esta explotación se puede realizar sobre las respuestas textuales aportadas por el alumnado y/o sobre la clasificación de las mismas en categorías inducidas. Las tablas obtenidas son exportables a Excel.

- ▶ *Consultas a Medida.* La función de este módulo es permitir el reporte de la información del sistema en función de las necesidades específicas de sus distin-

tos usuarios. El modelo es similar al desarrollado en el Informe Técnico pero, en este caso, todos los registros del sistema son susceptibles de emplearse como filtros en la obtención de la información. Así pues, la información de la variable a obtener es susceptible de filtrarse previamente en función de los datos del curso (programa, horas de formación, centro de impartición, etc...), en función de la caracterización de su alumnado (edad, sexo, nivel de estudios, municipio de residencia, etc...) y, por último, en función de las respuestas aportadas en el cuestionario (tipo de empleo buscado, situación laboral, intensidad de la transferencia de la formación al empleo, tipo de ocupación, influencia del curso en la inserción laboral,

necesidades formativas, etc...). Las tablas obtenidas son exportables a Excel.

Las consultas a medida generadas por los usuarios pueden archivarse en una biblioteca de consultas específica de cada usuario, también son susceptibles de guardarse en una biblioteca de consultas de uso público, facilitando la transmisión de los datos y de las consultas generadas entre los distintos usuarios del sistema.

► *Exportación a SPSS.* Este módulo permite la exportación de la base de datos al paquete de análisis estadístico SPSS.

#### Cuadro nº 4. Registro de Acciones Formativas. Datos del Curso

Registro de Acciones Formativas. Datos del Curso
1. N° de Expediente
2. Gerencia
3. Fecha de Inicio Curso
4. Fecha de Finalización Curso
5. Especialidad
6. Código Especialidad
7. Código Familia
8. Familia
9. Horas
10. Certificado Profesional
11. Homologación
12. Nivel de Estudios (Requisitos mínimos)
13. Nivel de Estudios (Requisitos preferentes)
14. Participantes iniciados
15. Participantes finalizados
16. Prácticas de empresa
17. Compromiso de contratación (%)
18. Compromiso de contratación (N° de alumnos/as)
19. Programa (Multiprovincial y Provincial)
20. Colectivo
21. Lugar de impartición (Provincia)
22. Lugar de impartición (Municipio)
23. Observaciones

Fuente: Registro de Acciones Formativas.

Colectivo: Trabajadores y trabajadoras desempleados.

#### Cuadro nº 5. Registro de Acciones Formativas. Datos del Alumnado

Registro de Acciones Formativas. Datos del Alumnado
24. Nombre
25. Apellido 1
26. Apellido 2.
27. Tipo de documento de identidad
28. N° de documento de identidad
29. Teléfono de contacto 1.
30. Teléfono de contacto 2.
31. Fecha de Nacimiento
32. Sexo
33. Provincia de Residencia
34. Municipio Residencia.
35. Nivel de Estudios
36. Observaciones

Fuente: Registro de Acciones Formativas.

Colectivo: Trabajadores y trabajadoras desempleados.

#### 4. DINÁMICA PARA LA OBTENCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LOS DATOS. INFORME TÉCNICO Y CONSULTAS A MEDIDA

A continuación presentamos, sucintamente, la dinámica para la obtención y explotación de los datos en base al Informe Técnico y a las Consultas a Medida.

##### 4.1. EXPLOTACIÓN DE DATOS EN BASE AL INFORME TÉCNICO

La explotación de los datos del sistema se ejecuta a través de un sencillo proceso compuesto por 4 pasos:

1. *Selección del marco temporal del informe* (cursos finalizados entre una fecha y otra).
2. *Selección de las categorías o unidades de medida*. Los datos se muestran en una tabla de doble en-

trada, en filas se muestran las categorías en que se agrupan los datos (por ejemplo, datos agrupados por Programas Formativos, Especialidades o Cursos).

3. *Filtrado de la información*. Completados los pasos 1 y 2, se posibilita el filtrado de la información a obtener (por ejemplo, considerando los cursos finalizados en una fecha concreta entre  $t$  y  $t + 1$ , y agrupados por programas formativos, sólo interesa conocer los cursos que, reuniendo los dos requisitos previos, han sido desarrollados en una provincia determinada y pertenecientes a una especialidad concreta).

4. *Selección de la variable a conocer*. Las variables están definidas en el sistema. Se muestra una relación de la información que se puede obtener, y que ha sido previamente filtrada en los pasos 1, 2 y 3. En el cuadro nº 8 se muestra la relación de variables sobre la que actúa el Informe Técnico.

**Cuadro nº 6. Proceso para la explotación de datos. Informe Técnico**

Proceso para la consulta de Informe Técnico	
1. Selección del Marco temporal	3. Selección de Filtros
(t) dd/mm/aaaa -- (t+1) dd/mm/aaaa	Programas Formativos (Multiprovincial)
2. Selección de Categorías	Programas Formativos (Provincial)
Programas Formativos (Multiprovincial)	Gerencias
Programas Formativos (Provincial)	Familia
Gerencias	Especialidad
Familia	Curso
Especialidad	Colectivo:
Curso	- Ocupado
	- Insertado
	- Desempleado insertado
	- Desempleado no insertado
	4. Selección de Variables
	Ver cuadro nº 8

Fuente: Registro de Acciones Formativas / Colectivo: Trabajadores y trabajadoras desempleados.

#### 4.2. EXPLOTACIÓN DE DATOS EN BASE A LAS CONSULTAS A MEDIDA

En este caso los datos se obtienen en un proceso de 3 pasos. La capacidad de filtrar y definir el colectivo objeto de análisis es mucho más amplia respecto al Informe Técnico; así mismo la selección de categorías se amplía, incluyendo los datos del alumnado (esto es, la posibilidad de agrupar la información en función de las características del alumnado, tales como sexo, edad, nivel de estudios, etc.); el tercer paso es la selección de las variables.

1. *Selección del colectivo objeto de análisis.* El colectivo se define previamente en función del marco tem-

poral, los datos del curso, del alumnado y en función de las respuestas obtenidas en el cuestionario.

2. *Selección de las categorías.* Al igual que en el caso anterior, los datos se muestran en una tabla de doble entrada, en filas se muestran las categorías que agrupan a los datos, y en columnas las variables (el suceso que se registra). En este caso las categorías seleccionables se amplían a todos los datos que conforman el curso y el alumnado que lo desarrolla.

3. *Selección de la variable.* Definidas en el sistema, en base al registro del cuestionario (ver cuadro nº 8).

#### Cuadro nº 7. Proceso para la explotación de datos. Consultas a Medida

Proceso para la generación de Consulta a Medida
<b>1. Selección del Colectivo</b>
1.1. Marco temporal 1.2. Datos del curso * 1.3. Datos del alumnado ** 1.4. Registros del cuestionario ***
<b>2. Selección de Categorías</b>
2.1. Datos del curso * 2.2. Datos del alumnado **
<b>3. Selección de Variables</b>
Ver cuadro nº 8

\* Los datos del curso objeto de selección como colectivo y como categoría se registran en el cuadro nº 3.

\*\* Los datos del alumnado objeto de selección como colectivo y como categoría se registran en el cuadro nº 4.

\*\*\* Los registros del cuestionario objeto de selección como colectivo se muestran en el cuadro nº 2.

(Ejemplo: evaluación de la inserción)

## Cuadro nº 8. Relación de variables. Evaluación de la Inserción

Relación de variables	
I. Perfil Sociodemográfico	4.1. Relación entre curso de formación y empleo
Perfil Sociodemográfico (Edad - Sexo)	4.2. Grado de relación entre curso de formación y empleo
Perfil Sociodemográfico (Nivel de Estudios - Sexo)	4.3. Transferencia de la formación al empleo
II. Grado de Inserción	4.4. Intensidad (frecuencia) de la transferencia
Grado de inserción	4.5. Adecuación del curso a las necesidades del empleo
Grado de Inserción por Edad	4.6. Grado de adecuación del curso a las necesidades del empleo
Grado de Inserción por Nivel de Estudios alcanzado	4.7. Medio de acceso al empleo
Grado de Inserción por Sexo	V. B. Características del empleo (Sólo alumnado insertado)
Grado de Inserción por Sexo y Edad	5.1. Tipo de empresa
Grado de Inserción por Sexo y Nivel de Estudios alcanzado	5.2. Tipo de contrato
I (Colectivo insertado)	5.3. Tipo de jornada
8.4.D. Necesidad formativa que le impide encontrar empleo	5.4. Duración del contrato
(Colectivo no insertado)	5.5. Actividad de la empresa
8.5. Grado de satisfacción y utilidad del curso	5.6. Ocupación en la empresa
III. Búsqueda de Empleo (Común)	V. C. Factores de Inserción (Sólo alumnado insertado)
1.1. Búsqueda de empleo (desde que finalizó el curso)	6.1. Factores de mayor influencia en la inserción laboral
1.1.S. Continuidad en la búsqueda de empleo	6.2. Influencia del curso en la inserción laboral
1.2. Tipo de empleo buscado	6.3. Contenidos y factores del curso de mayor influencia en la inserción laboral
IV. Situación Laboral (Común)	VI. Medios de búsqueda de empleo, obstáculos y valoraciones (Común)
2.1. Situación Laboral (Ocupado/a o Desempleado/a)	7.1. Medios empleados en la búsqueda de empleo
2.1.O. Ocupados/as	7.2. Obstáculos encontrados en la búsqueda de empleo
2.1.D. Desempleados/as	8.1. Beneficios obtenidos con la realización del curso
V. A. Datos de Inserción (Sólo alumnado insertado)	8.2. Incremento de la empleabilidad
3.1. Empleos después del curso	8.3. Motivos no incremento de la empleabilidad
3.2. Tiempo transcurrido entre la finalización del curso y último empleo	8.4.O. Necesidad formativa relacionada con el trabajo actual

Nota: Relación de Variables objeto de explotación Evaluación de la Inserción.

### 5. IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA Y DIFUSIÓN DE LA CULTURA EVALUATIVA

El Sistema de Evaluación y Seguimiento de los Programas de Formación Profesional para el Empleo es la herramienta que debe facilitar tanto la evaluabilidad de los Programas como la difusión de la cultura evaluativa entre el colectivo responsable del desarrollo de los mismos.

Entendemos que la evaluabilidad se permite en base al registro de los datos obtenidos y a las múltiples funciones que ofrece el sistema para acceder a los mismos. La difusión de la cultura evaluativa se posibilita, igualmente, a través del aplicativo que permite, mediante un interfaz sencillo e intuitivo, la obtención de una completa y exhaustiva información respecto al impacto que las acciones formativas desarrolladas han tenido sobre el colectivo destinatario, así como a través del intercambio de las explotaciones realizadas entre los usuarios del sistema.

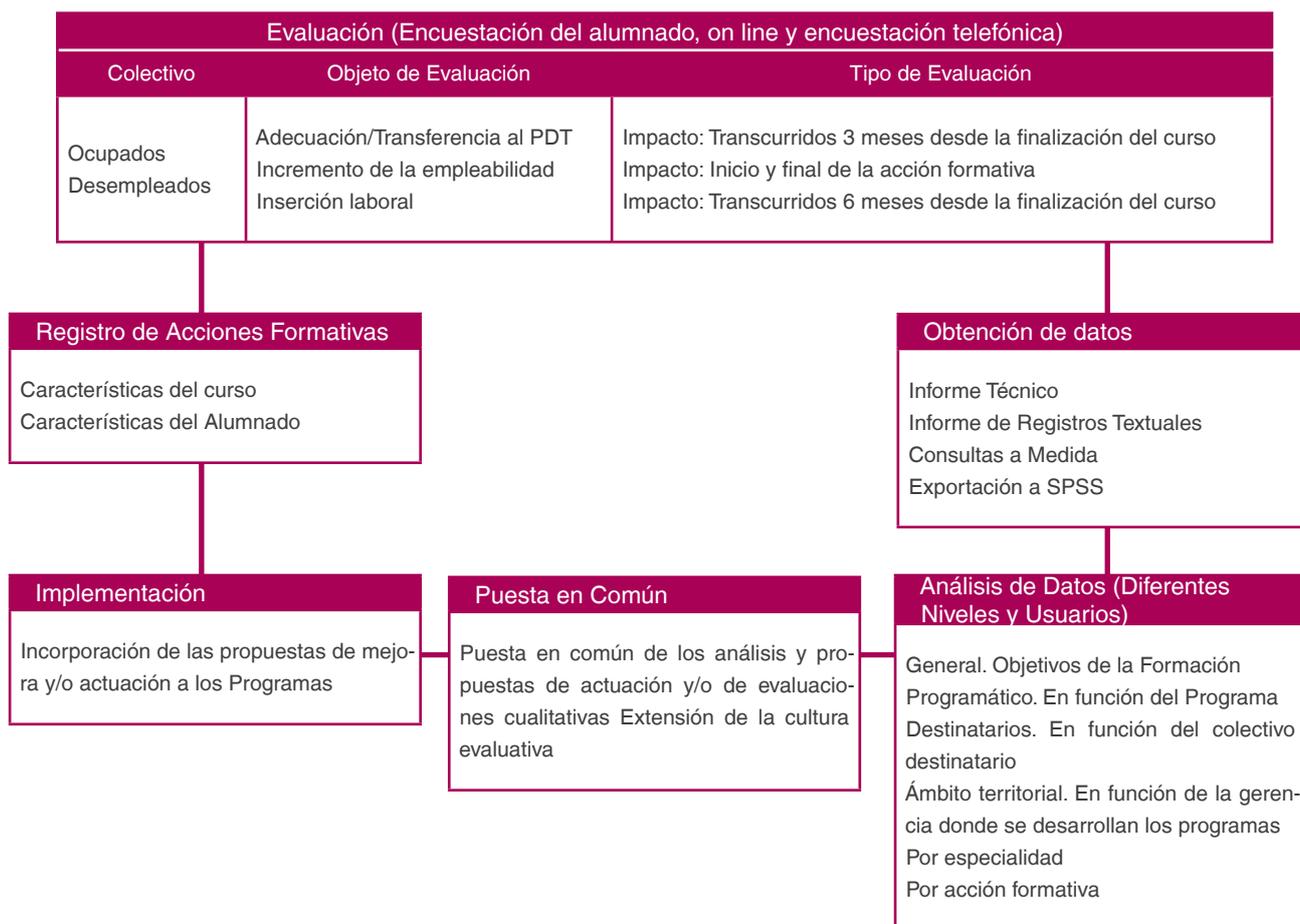
El modelo de Sistema de Evaluación y Seguimiento presentado se ciñe a la herramienta necesaria que posibilita, de hecho, la evaluación de los programas formativos. Este modelo corresponde a la primera etapa del mismo, la que se concentra en el diseño del aplicativo, pero el modelo sólo se completa con el empleo del Sistema por sus destinatarios finales (el colectivo responsable de la gestión y desarrollo de los Programas de Formación para el Empleo).

Toda vez que se ha completado la primera fase del Sistema (la herramienta que posibilitará la evaluación y canalizará la interrelación entre los distintos usua-

rios de la misma), corresponderá acometer la segunda fase, que consistirá en la difusión del mismo entre el colectivo destinatario, así como en la formación en su empleo.

La metodología de evaluación participativa, las técnicas de monitoreo, el asesoramiento, la formación práctica y el fomento de la interrelación entre los usuarios a través del Sistema, serán claves en su proceso de implementación, cuyo objetivo último es posibilitar el aprendizaje continuo sobre los Programas desarrollados, con la finalidad de permitir una mejora continua de los mismos.

**Imagen nº 1. Sistema de Evaluación y Seguimiento de los Programas de Formación Profesional para el Empleo**



## LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO: PANORAMA DE EXPERIENCIAS



**Julia Espinosa**

**Federico Pozo Cuevas**

**Raquel A. Santos Pérez**

Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo  
Consejería de Empleo - Junta de Andalucía

### INTRODUCCIÓN

**E**n los últimos años, la evaluación de políticas públicas ha ido adquiriendo cada vez mayor relevancia en el contexto estatal, autonómico y local. Gran parte de este impulso de la evaluación se ha vinculado a las políticas y programas de la Unión Europea, concretamente de los Fondos Estructurales, que desde finales de los años ochenta vienen exigiendo, en sus diferentes formas, la evaluación como una actividad clave para la rendición de cuentas y el aprendizaje institucional. Sin embargo, no siempre ni desde todos los niveles institucionales ha existido una misma concepción de la evaluación ni de sus impactos en el diseño e implementación de las políticas públicas.

La propia evolución de la gestión pública y la multiplicidad de actores – instituciones europeas, estatales, autonómicas y locales – implicados en los procesos evaluativos han influido, en gran medida, en el desa-

rollo de diferentes enfoques en materia de evaluación. En el caso específico de la evaluación de las políticas de empleo, la tendencia ha sido similar. Y, si bien ha experimentado un incremento sustancial en la última década de la mano de las exigencias evaluativas de la Unión Europea, su incorporación en el ciclo de vida de las políticas no ha sido uniforme.

El caso español pone de manifiesto la fuerte influencia de la Unión Europea en la puesta en marcha de evaluaciones de programas y políticas públicas. De igual modo, muestra algunas de las características actuales de la evaluación como son el sentido de la evaluación en una gestión pública moderna, la ampliación del enfoque de evaluación así como la multiplicidad y heterogeneidad de agentes. No obstante, también refleja algunos avances y retos específicos del contexto nacional.

Esta comunicación tiene como finalidad contribuir a un mayor conocimiento sobre la evaluación de pro-

gramas públicos de empleo, y, concretamente, sobre los avances y retos existentes en el caso español. Para ello, se exponen los principales enfoques y las últimas tendencias en materia de evaluación; y, de forma específica, se analizan algunas experiencias significativas que se han dado a conocer en los últimos años. Esto último se aborda a partir de lo expuesto y reflexionado por los evaluadores y evaluadoras que las han llevado a cabo.

Para ello, se estructura en tres grandes bloques: un primer bloque centrado en los diferentes enfoques en la evaluación de las políticas públicas; un segundo bloque donde se exponen las características específicas de las políticas de empleo y de su evaluación; y un tercer bloque donde se analizan diferentes experiencias evaluativas de políticas activas de empleo, en concreto, de formación para el empleo, de orientación, de ayudas al auto-empleo y de fomento de la contratación. El documento finaliza con un apartado de conclusiones donde se exponen algunas reflexiones en relación con los avances y retos identificados en materia de evaluación de políticas activas de empleo.

## **1. DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **1.1. LAS DIFERENTES ETAPAS EN LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

La evaluación nació a finales del siglo XIX de la mano del reconocimiento de los métodos científicos como medios para tratar los problemas sociales y estrechamente vinculada a la emergencia de los Estados-nación. Sin embargo, la evaluación de programas como tal no emergió hasta los años cuarenta, con los trabajos de Ralph Tyler, y no se ha consolidado como un campo científico específico hasta las últimas tres décadas (Bustelo, 2001; Rossi y Freeman, 1999).

Su desarrollo se ha producido fundamentalmente en los Estados Unidos donde cuenta con un alto grado de institucionalización y un amplio desarrollo académico. No obstante, en las últimas décadas la evaluación se ha extendido, junto con los nuevos enfoques de gestión pública, a los países desarrollados y a la mayoría de los países en vías de desarrollo (Chelmsky, 1997).

A grandes rasgos, se pueden identificar cinco etapas<sup>1</sup> en su desarrollo que muestran la evolución de las políticas públicas así como los diferentes propósitos de la evaluación y los distintos enfoques teóricos y metodológicos que, aunque emergieron en diferentes momentos, conviven en la actualidad (Espinosa, 2006).

La primera de ellas, la “etapa de la medición”, tuvo su principal desarrollo, ligado a la emergencia de la gestión pública, entre finales del siglo XIX y la década de los cuarenta en Estados Unidos y se centró en los programas educativos y sanitarios de los cuales perseguía conocer su grado de desempeño. Para ello, su foco de interés estuvo, por influencia de la equiparación de las Ciencias Sociales a las Ciencias Naturales, en la medición de comportamientos y conductas individuales así como en el desarrollo de métodos experimentales. De esta forma, el enfoque positivista predominante en las Ciencias Sociales se tradujo, en el campo de la evaluación, en el desarrollo del “enfoque técnico-racional”, un enfoque teórico y metodológico que persiste, con fuerza, hasta nuestros días (Everitt y Hardiker, 1996).

La segunda etapa, la “etapa de la descripción”, con especial auge entre la década de los cuarenta y los sesenta, dirigió la mirada al funcionamiento de las

---

1 Para esta clasificación en cinco etapas de evaluación nos hemos apoyado en las cuatro etapas o generaciones de la evaluación distinguidas por Guba y Lincoln (1989) así como en las aportaciones sobre la situación de la evaluación a partir la década de los noventa de Chelmsky (1997), Rossi y Freeman (1999) y Bustelo (2001), entre otros.

políticas y programas en su conjunto y no al comportamiento específico de los individuos dando lugar al nacimiento de la evaluación de programas y políticas propiamente dicha.

En Estados Unidos, el fuerte apoyo financiero a programas a gran escala, en la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial, trajo consigo demandas de conocimiento de resultados. El propósito de la evaluación en esta etapa no era ya sólo conocer el desempeño sino también analizar los resultados en relación con modelos de fortaleza y debilidad.

No obstante, esta etapa se ve agotada a finales de los sesenta. En estos momentos emerge, ante la necesidad de que la evaluación proporcione valoraciones y no sólo descripciones, una nueva etapa, la “etapa del enjuiciamiento”, que convierte la emisión de juicios de valor en un aspecto central de la evaluación y que tendrá especial relevancia hasta mediados de los años setenta. En este marco, la evaluación tenía como finalidad tanto rendir cuentas como facilitar el aprendizaje.

En estas mismas fechas, la evaluación comienza su fase de consolidación impulsada por su fuerte promoción en las etapas de los presidentes Kennedy y Johnson, en los años sesenta, y por la preocupación por el rendimiento de cuentas fiscal y la gestión eficaz de las políticas.

La cuarta etapa, la “etapa de la interpretación”, se desarrolla a partir de mediados de los setenta y hasta finales de los ochenta ante las fuertes críticas al “enfoque técnico-racional” que caracteriza a las tres etapas previas. El cuestionamiento de este enfoque por su perspectiva de arriba-abajo de la evaluación, su neutralidad respecto a los valores y su excesiva confianza en el paradigma científico lleva al desarrollo de un nuevo enfoque teórico y metodológico en evaluación. De la mano de las perspectivas cualita-

tivas desarrolladas en las Ciencias Sociales emerge en evaluación el “enfoque interpretativo-constructivista” que opta por la relatividad frente a la certeza y por la comprensión de los fenómenos locales frente a las explicaciones generalizables. El propósito fundamental de la evaluación lo constituyen el aprendizaje y la retroalimentación.

Sin embargo, la “revolución neoconservadora”, de Reagan en Estados Unidos y de Thatcher en Reino Unido, reduce los presupuestos destinados a las políticas sociales y pone la atención en mayor medida en el balance de beneficios y costes de los programas sociales (Rossi y Freeman, 1999). Si bien en la teoría el nuevo enfoque interpretativo toma fuerza, en la práctica sigue dominando el “enfoque técnico-racional” más centrado en el rendimiento de cuentas que en la retroalimentación y el aprendizaje.

Desde los noventa a la actualidad ha emergido una nueva etapa en evaluación, la “etapa de la pluralidad metodológica”. La nueva realidad socio-política y económica ha hecho que los programas sociales no puedan entenderse exclusivamente de modo local sino que sea fundamental atender a procesos globales. Por otra parte, la tendencia a escala mundial a reducir los impuestos y el tamaño de los gobiernos junto con el desarrollo de la “nueva gestión pública”, como se llama en Europa, ha impulsado que la evaluación se dirija tanto a rendir cuentas sobre los desembolsos ciudadanos como a impulsar el cambio institucional (Chelimsky, 1997).

Teórica y metodológicamente, las tensiones entre el “enfoque técnico-racional” y el “enfoque interpretativo” han ido disolviéndose. Las “guerras de paradigma” (paradigm wars) que han caracterizado a las últimas dos décadas de evaluación en Estados Unidos se han suavizado y se ha producido una aceptación generalizada del “enfoque interpretativo pluralista” que integra el uso de diferentes métodos y técnicas.

## 1.2. LA EVOLUCIÓN DE LA EVALUACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

En Europa, la evaluación empieza a tomar relevancia a partir de los años setenta y, con mayor fuerza, en los ochenta a raíz de la exigencia de la Comisión Europea de evaluar. En concreto, fueron los Fondos Estructurales los que, desde finales de los ochenta, promovieron en mayor grado la expansión de la evaluación en los diferentes Estados miembros de la Unión Europea. Así se pone de manifiesto en el caso específico de los países del Sur de Europa, entre ellos España, donde el desarrollo de la evaluación ha estado íntimamente vinculado a los requisitos exigidos por los Fondos Estructurales (Comisión Europea, 2008a).

En estos años, la evaluación en el escenario europeo ha asumido los diferentes propósitos de la evaluación – de rendición de cuentas, de aprendizaje y cambio institucional – y se ha ido moviendo entre los distintos enfoques teóricos y metodológicos – “enfoque técnico-racional”, “enfoque interpretativo/ constructivista” y “enfoque interpretativo pluralista” –. No obstante, su evolución ha estado marcada por el desarrollo específico de las políticas y la gestión pública en cada país miembro así como por la multiplicidad y heterogeneidad de actores que han caracterizado a la política europea.

Grosso modo, se ha observado en los últimos años que, aunque el propósito principal de la evaluación en la Unión Europea sigue siendo mejorar la rendición de cuentas, existe una creciente preocupación por el aprendizaje y la mejora de la práctica política. Los nuevos modelos de gestión pública orientados a la excelencia y la calidad de los servicios públicos, y preocupados por la gestión del cambio, han impulsado la concepción de la evaluación como un instrumento para la mejora continua. Así se ha reflejado en la voluntad de sincronizar la evaluación con la planificación y de integrar las aportaciones de las eva-

luaciones a lo largo del ciclo de vida de las políticas (Rouland y Monier, 2008).

Por otra parte, la evaluación en la Unión Europea ha experimentado también un cambio de enfoque ligado al nuevo interés por la determinación o análisis del impacto (impact assessment) que precisa de enfoques más holísticos e interpretativos, cercanos al “enfoque interpretativo pluralista”, y menos descriptivos.

Si se atiende, de forma concreta, al desarrollo de la evaluación en el marco de los Fondos Estructurales desde 1988 a la actualidad, también se pone de manifiesto que han sido diversos los propósitos de la evaluación así como los enfoques teóricos y metodológicos asumidos. Hoy por hoy, la evaluación se entiende de un modo amplio y abierto a diferencia de lo que ocurría en sus primeros desarrollos. En este sentido, la evaluación no se equipara sólo a medición ni a descripción sino que se concibe como un ejercicio que proporciona unas conclusiones y recomendaciones de utilidad para la rendición de cuentas y la mejora continua de las instituciones. Por tanto, el enfoque predominante, aunque conviven los diferentes enfoques de la evaluación, se aproxima al ya citado “enfoque interpretativo pluralista”.

A grandes rasgos, la evaluación de los Fondos Estructurales supone tanto una obligación legal para financiadores y gestores como una responsabilidad compartida. Además, lejos de perseguir de forma exclusiva la rendición de cuentas, la evaluación también se enfoca a generar aprendizaje y mejoras institucionales realizándose en los diferentes momentos del ciclo de las políticas, impulsando la implicación de los diversos socios y vinculándose a la planificación y a la asignación de recursos.

No obstante, esta preocupación por una evaluación que genere conocimiento y tenga un eminente carácter práctico ha ido incrementándose en los últimos

años de la mano de los cambios en las responsabilidades de los diferentes agentes europeos, estatales y locales y de la expansión del principio de partenariado. Los últimos avances en este sentido apuntan hacia el desarrollo de evaluaciones no sólo por obligación externa sino también por demanda interna que ponen de manifiesto la creación de una cultura evaluativa en el marco europeo. De igual modo, los progresos en evaluación se vinculan al uso de los resultados evaluativos a lo largo de la vida del programa y a una mayor participación de los gestores de los programas en el desarrollo de las evaluaciones. En este sentido, la reforma de los Fondos Estructurales por la tercera generación de programas (2000-2006), a pesar de la transferencia de obligaciones evaluativas a las autoridades de los Estados miembros, ha requerido que estas evaluaciones se usaran por ambos tanto en la etapa previa como a mitad de periodo incrementándose su carácter práctico y útil.

Basados en la experiencia del período 2000-2006, las principales previsiones para el período 2007-2013 refuerzan la tendencia a comprender la evaluación como herramienta de gestión para la mejora del diseño y la implementación de programas dirigida a la rendición de cuentas y a la obtención de los resultados (Comisión Europea, 2008a).

Ahora bien, más allá de la diversidad de propósitos y enfoques teóricos-metodológicos de la evaluación asumidos, el desarrollo de la evaluación en la Unión Europea, como ya se ha indicado, ha estado marcado por la gestión pública de cada uno de los Estados miembros y por la multiplicidad y heterogeneidad de agentes presentes en la política europea.

En este sentido, la evaluación ha tenido mayor fuerza en países, como los países escandinavos, donde la gestión pública ha estado influida por la experiencia evaluativa de Estados Unidos y Canadá y donde ha existido un alto compromiso democrático con la rendición de cuentas y la mejora de las políticas públicas.

Igualmente, el impulso de la evaluación se ha visto marcado por la influencia de determinados gobiernos como es el caso de Reino Unido donde se ha observado una importante expansión de la práctica evaluativa a partir del cambio de gobierno de 1997 (Comisión Europea, 2008a). Similar situación se ha observado en España donde el cambio de gobierno en 2004 impulsó un proceso de modernización e innovación de las Administraciones Públicas y, con ello, la promoción de la evaluación reflejada en la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios en 2006.

Por otra parte, la multiplicidad y heterogeneidad de agentes de la política europea, que se han visto incrementadas con el fuerte impulso de los partenariados en los últimos años, ha marcado la práctica evaluativa en la Unión. Como señala Osuna, las actuales políticas y programas públicos se caracterizan por lo que podría denominarse “un triángulo complejo de relaciones” donde se encuentran la múltiple dimensión sectorial, la heterogeneidad y multiplicidad de implicados en un programa y las diferentes escalas administrativas encargadas de la gestión y la ejecución de las intervenciones objeto de evaluación (Osuna et al., 2005).

## **2. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y SU EVALUACIÓN**

### **2.1. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN EL ESTADO ESPAÑOL**

De acuerdo con la OCDE, las políticas activas de empleo están formadas por un conjunto de políticas de mercado laboral que operan directamente sobre el mismo y que están orientadas a individuos con dificultades de empleo. Estas incluyen la ayuda a la búsqueda de empleo, el suministro de formación, la

subvención de la creación de empleo en el sector privado y la creación de empleo temporal en el sector público (Comisión Europea, 2008b).

En la Unión Europea, la promoción de empleo viable es el principal componente de la política de cohesión y la actividad orientada a tal fin se apoya desde los Fondos Estructurales. “La reestructuración de las políticas sociales europeas que tienen lugar a lo largo de la década de los ochenta cristaliza en una nueva concepción de las mismas cuyo eje fundamental es la relación entre crecimiento de la competitividad económica y producción de bienestar social a través de los mecanismos distributivos del mercado” (Rivero, 2003: 16).

En la Unión Europea el objetivo de combatir el desempleo y promover el empleo ha sido dotado de contenido a través de la Estrategia Europea por el Empleo (EEE) desde 1998 en la forma de orientaciones para el empleo adoptadas de acuerdo con el artículo 128 del Tratado de Ámsterdam. La implementación de políticas activas de empleo, construida alrededor de los principios de prevención y activación, y la modernización de los servicios públicos de empleo, han sido llevadas a cabo a través de un proceso de seguimiento de la EEE basado en objetivos anuales (Comisión Europea, 2008b).

Cuatro son los pilares fundamentales de la EEE: mejora de la empleabilidad; promoción de la iniciativa empresarial; fomento de la adaptabilidad de las empresas y los empleados a los cambios económicos; y fortalecimiento de la igualdad de oportunidades.

En 2003, la EEE se integró en la Estrategia de Lisboa para un crecimiento económico sostenible y el pleno empleo a través de una revisión en profundidad de las orientaciones para [las políticas de] el empleo, resultando una nueva estructura basada en los objetivos del pleno empleo, la calidad en el trabajo y la cohesión; y en una serie de prioridades (crea-

ción de empleo y tejido empresarial; adaptabilidad y movilidad; capital humano y aprendizaje durante toda la vida; promoción del empleo y del envejecimiento activo; igualdad de género; integración de personas con discapacidad; desigualdades regionales; trabajo “en negro” y making work pay).

Los Fondos Estructurales y especialmente el Fondo Social Europeo han estado estrechamente vinculados a la EEE en el período de programación 2000-2006 como un importante recurso para ayudar a los Estados miembros a mejorar y enfocar sus intervenciones.

Junto con el proceso de incrementar la intervención de las instituciones europeas, y en todos los países europeos, está teniendo lugar un proceso de descentralización en relación con las políticas de empleo. Especialmente en los servicios de empleo y formación, el nivel local ha sido considerado el mejor nivel de intervención debido a su cercanía a los mercados laborales locales que pueden ser muy diferentes en términos de necesidades y oportunidades. Ésta es la razón por la que la EEE pide que los Estados miembros impliquen activamente a las autoridades locales y los socios sociales en la implementación de los Planes Nacionales de Acción por el Empleo (PNAE).

“La importancia de los Fondos Estructurales, en especial el Fondo Social Europeo (FSE), como mecanismos de financiación de las políticas activas, será decisiva, al igual que la Estrategia Europea por el Empleo, desarrollada a través de los Planes Nacionales de Acción por el Empleo, a partir de 1998. De hecho, es virtualmente imposible abordar la cuestión de la política de empleo en España fuera de este marco estratégico y del instrumento de financiación que supone el FSE” (Rivero, 2003: 18).

Según recoge la Ley de Empleo (Ley de Empleo 56/2003 de 16 de diciembre)<sup>2</sup> “La política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo. La política de empleo se desarrollará, dentro de las orientaciones generales de la política económica, en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”.

Entendida como política pública, la política de empleo constituye la acción programada y de gobierno en el ámbito del mercado de trabajo y las relaciones laborales. En este sentido, está conectada con otros ámbitos de intervención pública como son el sistema económico, el ordenamiento laboral y la política de protección social.

Constituye también una movilización de recursos económicos, legales, técnicos y humanos para la obtención de unos resultados concretos y el logro de efectos positivos. Igualmente, comprende diferentes niveles de intervención que pueden “descenderse” de forma escalonada, de lo genérico (por ejemplo, las políticas activas de empleo) a lo específico (por ejemplo, las políticas de fomento de la contratación, programas de orientación laboral, planes formativos sectoriales) a la par que es una intervención cuya ejecución implica a varios niveles de la esfera pública (administraciones) y privada (entidades y empresas).

Sus contenidos se articulan en planes, programas y medidas. Estos a su vez pueden contemplar la prestación de servicios, el desarrollo de actividades o la concesión de ayudas. Y, aunque el destinatario o des-

tinataria de la prestación del servicio o la concesión de ayuda pueda ser, en el marco de determinados programas y medidas, una entidad pública o privada (instituciones, organizaciones, empresas), es la ciudadanía en general la beneficiaria última de de todas las actuaciones.

## **2.2. LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA Y EL ESTADO ESPAÑOL**

En Europa, tradicionalmente y a diferencia de Estados Unidos y Canadá, la evaluación de las políticas activas de empleo se ha equiparado en la práctica a un ejercicio seguimiento. De igual modo, la evaluación de este tipo de políticas se ha caracterizado por el predominio de perspectivas arriba-abajo (“top-down”) que perseguían modelos descriptivos de explicación y atendían especialmente a los resultados a corto plazo de las políticas y programas.

Respecto a la equiparación entre evaluación y seguimiento, las prácticas evaluativas se han mostrado más como una revisión de los avances o de la falta de éstos en determinados programas que como una explicación de por qué o cómo se han desarrollado los programas de tal modo. La mayor parte de la evaluación de políticas activas de empleo, por lo tanto, ha carecido de un análisis exhaustivo y sistemático del diseño, implementación, resultados e impactos de las políticas dejando sin explicar la eficacia o no de los programas, entre otros aspectos (Comisión Europea, 2008b). En este sentido, la evaluación se ha asociado más a la rendición de cuentas y al control que a la mejora continua y al aprendizaje.

Por otra parte, la hegemonía de perspectivas “top-down” se ha traducido en la práctica evaluativa en la opción por el enfoque “técnico-racional” y, en concreto, en el interés por modelos descriptivos. La evaluación

2 BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 2003.

de las políticas activas en Europa se ha centrado en la comparación de los objetivos explícitos y los costes del programa con los resultados medibles en términos de incremento de empleo.

Igualmente, la mayoría de estas evaluaciones han puesto el foco en los resultados a corto plazo con escasa atención a los efectos a largo plazo siendo incapaz de captar los efectos sociales de las intervenciones. Son pocas las evaluaciones que han atendido a la realidad poliédrica de las problemáticas sociales y a la complejidad del policy process y, en esta lógica, se han evaluado sobre todo los resultados en términos de ganancias o empleo, pero en menor medida, en términos de beneficios indirectos o beneficios sociales tales como la reducción del crimen, la reducción del consumo de drogas o la mejora de la salud, entre otros aspectos (Comisión Europea, 2008b).

Del mismo modo, la evaluación de las políticas activas de empleo ha descuidado las sinergias e incentivos creados por la interacción de las diferentes intervenciones políticas y el impacto acumulativo de los sistemas políticos en el comportamiento de actores relevantes en las áreas objetivo de intervención (Comisión Europea, 2008b).

No obstante, en los últimos años se han comenzado a observar importantes cambios en la concepción y enfoque de la evaluación de la mano de los ya señalados cambios en la evaluación de los Fondos Estructurales. Así, se manifiesta una tendencia hacia una evaluación más rigurosa de los programas –orientada tanto a la rendición de cuentas como al aprendizaje- y hacia una atención de aspectos como la construcción e implementación de las políticas y sus vínculos con los resultados de las políticas. Esta nueva preocupación por aspectos diferentes del policy process revela una concepción más amplia de las políticas públicas, su naturaleza, funcionamiento y efectos.

En el Estado español, la evaluación comienza a desarrollarse en los ochenta con el cambio de modelo económico que supone “la implantación progresiva de una lógica gerencial en las Administraciones” (Rivero, 2003: 21) e implica poner en primer plano el logro de los objetivos. En estas fechas, “se hace necesario conocer de forma racional, rigurosa y científica qué efectos producen las políticas activas de empleo, sobre qué poblaciones inciden realmente y por medio de qué procesos tiene lugar su puesta en marcha y ejecución” (Rivero, 2003: 21).

De forma paralela, la progresiva modernización de la Administración Pública y la exigencia ciudadana de rendición de cuentas también influyeron en la emergencia de cada vez más ejercicios evaluativos. No obstante, fue la “obligación legal ante la Unión Europea de justificar la utilidad, aplicación correcta y eficacia de las actuaciones cofinanciadas con Fondos Estructurales” (Osuna, 2006: 31) el principal impulsor del desarrollo de la evaluación en el Estado español. Como señala Rivero, la evaluación de las políticas activas de empleo ha estado íntimamente vinculada a la evaluación de los fondos europeos. “Dado que en la práctica el peso de la cofinanciación europea es muy elevado – y que las posibilidades de identificar ámbitos de las políticas activas de empleo no cofinanciados por el FSE son muy restringidas -, la evaluación de las actuaciones cofinanciadas se convierte en buena medida en evaluación general de las políticas activas de empleo implementadas desde los diferentes niveles de gobierno del Estado español” (Rivero, 2003: 20).

Finalmente, han resultado particularmente relevantes las evaluaciones realizadas en torno a la Iniciativa Comunitaria Equal, a través de la que un nutrido conjunto de proyectos de empleo llevados a cabo mediante la fórmula del partenariado. Como señalan numerosos trabajos sobre las políticas de empleo, la consolidación de los partenariados como redes sobre las que han pivotado muchas intervenciones de empleo ha

estado impulsada por la financiación comunitaria. La introducción de su evaluación como una obligación reglamentaria ha generado una oleada de evaluaciones de este tipo de intervenciones (Vélez, 2000).

En este sentido, puede destacarse el caso de Andalucía, donde las intervenciones de empleo en el marco de Equal, fueron evaluadas y, a su vez, participaron en procesos evaluativos paralelos y evaluaciones de cluster. Los contenidos y resultados alcanzados por estas evaluaciones han sido objeto de divulgación, reflexión y análisis (Murciano, 2006). Desde el año 2001 y hasta el 2007 deben destacarse la elaboración y publicación de informes de seguimiento y evaluación de los procesos, productos y resultados de los distintos proyectos de empleo, así como la difusión de trabajos de identificación y análisis de prácticas ejemplares, fruto todo ello de procesos de aprendizaje participativo auspiciados por el servicio público de empleo autonómico y protagonizados tanto por los profesionales y responsables como por las personas beneficiarias de los propios proyectos e intervenciones<sup>3</sup>.

La evaluación de las políticas de empleo en España ha experimentado los cambios acaecidos en el marco europeo, pasando de un enfoque “técnico-racional” a otro de carácter “interpretativo pluralista” y orientándose tanto a la rendición de cuentas como a la mejora continua.

En el terreno de las potencialidades debe señalarse el aprovechamiento de las diferentes herramientas de gestión de la información de que dispone servicios de empleo en materia de formación a la hora de establecer medidas de la eficacia basadas en indicadores de inserción en los que se tenga en cuenta, por ejemplo, la relación entre especialidades cursadas, ocupacio-

nes en las que una persona es contratada y tiempo transcurrido entre la formación y dicha contratación. En el ámbito de la intermediación y orientación laboral, los dispositivos públicos de empleo disponen además de sistemas de gestión de la información que, por ello, vienen permitiendo prácticas evaluadoras. Tanto las oficinas de empleo, como buena parte de los dispositivos territoriales de orientación, empleo o desarrollo local resultantes de la gestión descentralizada que caracteriza a estas políticas, cuentan con herramientas informáticas para el registro de la actividad realizada que, por tanto, permiten el análisis de dichos datos.

La evaluación en España presenta una dificultades específicas, que constituyen sus retos de futuro, y que pueden resumirse en “la escasa cultura evaluadora en el seno de las Administraciones Públicas; las limitaciones de los órganos de gestión para la definición, registro y seguimiento de los indicadores necesarios; la inexistencia de metodologías generalmente aceptadas; la diversidad de las acciones públicas, así como la heterogeneidad de los sistemas estadísticos nacionales y regionales que no facilitan las comparaciones” (Osuna y Bueno, 2007: 79).

### 3. EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE EMPLEO

La evaluación de las políticas de empleo ha sido reforzada públicamente en los últimos años como parte del proceso de reformulación normativa y administrativa de las diferentes medidas además de mejorar la concienciación e información de sus responsables y profesionales hacia la evaluación de políticas públicas.

Son éstos ámbitos donde se justifica la implementación de procesos evaluativos que permitan valorar los programas ejecutados desde la perspectiva de su

---

3 La información sobre el proceso y el acceso a los contenidos de todas las actividades, materiales e informes resultantes de estas experiencias se encuentran disponibles en <http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/equal>.

utilidad y sus resultados o efectos. Debe señalarse no obstante que, a menudo, lo que se vienen acometiendo son más acciones de seguimiento y control de la ejecución de los programas que evaluaciones propiamente dichas. Son los procesos verdaderamente evaluativos los que constituyen herramientas de medida de la eficacia de los resultados obtenidos. Y más allá del número de personas usuarias o del número de cursos programados o actividades ejecutadas, deben profundizarse en aspectos relacionados con la utilidad de las acciones y el cambio producido en la empleabilidad de las personas beneficiarias (Osuna, 2006). En cualquier caso, existen graves deficiencias en la difusión de los resultados de esta evaluación, con la excepción de algunos trabajos en medios científicos que hacen referencia a los mismos.

Este epígrafe ofrece un breve recorrido por algunas experiencias y planteamientos evaluativos concretos que se han desarrollado en el ámbito de las políticas de empleo en España. Concretamente, se trata de ilustrar diferentes experiencias, divulgadas en publicaciones de carácter científico-técnico, llevadas a cabo en el marco de programas de fomento de la contratación, de ayuda al autoempleo, de orientación a la búsqueda de empleo y de formación para el empleo.

### 3.1. LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE FOMENTO DEL EMPLEO

Desde el punto de vista del volumen de recursos implicados, una de las grandes líneas de actuación en materia de empleo la constituyen los programas y medidas de fomento del empleo. Éstos, están orientados a incidir en las condiciones y características del mercado de trabajo tanto en clave cuantitativa (disminución del desempleo) como cualitativa (mejora de la calidad del empleo, disminución de la temporalidad, igualdad de oportunidades, etc). Se traducen en ayudas económicas a la contratación (que se conceden

a empresas o entidades) con objeto de incentivar la contratación indefinida, de permitir el desarrollo de proyectos de interés social (subvencionado la contratación temporal de profesionales) o el empleo protegido (centros especiales de empleo para personas con discapacidad).

En el ámbito del Servicio Andaluz de Empleo (SAE) y entre los años 2004-2007 se llevó a cabo un programa plurianual de evaluación que contó con la participación como agente externo del Instituto de Desarrollo Regional, una fundación adscrita a la Universidad de Sevilla. Dicho programa evaluativo tuvo dos rasgos particularmente interesantes. Por un lado, la participación del personal del propio SAE en sus diferentes fases. Por otro, el hecho de que todas estas se vieron acompañadas de acciones de difusión dirigidas fundamentalmente al citado personal (jornadas de presentación, cursos formativos, folletos y boletines informativos)<sup>4</sup>. El programa comprendió varias etapas. En la primera de ellas se realizó una evaluación de los principales instrumentos de fomento del empleo estable<sup>5</sup>. Esta evaluación fue considerada formalmente como parte del proceso de reformulación normativa y administrativa de los incentivos a la contratación indefinida<sup>6</sup>. Se llevó a cabo a partir de la información

---

4 Buena parte de estos materiales están disponibles en <http://www.juntadeandalucia.es/empleo/argos/publicaciones/publicaciones.jsp>. De manera particular, los contenidos, logros y retos pendientes del citado programa figuran recogidos en diversos boletines que, bajo el título genérico de "Evaluación y Empleo", fueron publicados en el segundo semestre de 2007.

5 Se llevó a cabo en la segunda mitad de 2004 y finalizó en febrero de 2005. Se realizó teniendo como objetos a determinados instrumentos de fomento del empleo tales como los incentivos a la contratación indefinida, las ayudas para el inicio de actividad y el conjunto de incentivos configurados como un plan especial de empleo que tenía a la provincia de Cádiz como ámbito de referencia (denominado PLEMCA).

6 La ORDEN de 22 de julio de 2004 (BOJA núm. 148 de 29 de julio) suspende temporalmente la presentación de solicitudes de determinados Programas de Fomento de Empleo recogiendo en su Preámbulo lo siguiente:

registrada en el proceso de gestión y ejecución de las medidas (ayudas a la contratación) suministradas por el órgano gestor. El que esta información estuviera disponible hizo posible el análisis descriptivo y de contexto desde la perspectiva de la implementación física y financiera de las medidas. Pero, las posibilidades de análisis de su eficacia resultaban limitadas. Los datos registrados no contenían (por no ser obligatorios en el plano de la gestión administrativa) información susceptible de utilización como indicadores específicos de seguimiento para la evaluación. Se recurrió así a la revisión de información secundaria procedente de fuentes documentales y estadísticas, a la realización de entrevistas en profundidad con responsables de la gestión y seguimiento de las medidas y a la utilización de datos procedentes de estudios y análisis evaluativos realizados con anterioridad por el equipo evaluador.

Los resultados de esta evaluación no fueron difundidos públicamente, aunque sí que sirvieron de base a trabajos publicados en torno a la evaluación de este tipo de instrumentos. Así, Osuna y Bueno (2007)<sup>7</sup> re-

---

*“A la vista del nuevo proceso de concertación social, ultimado el proceso de traspaso de las políticas activas de empleo a nuestra Comunidad Autónoma y constituido y en funcionamiento el Servicio Andaluz de Empleo, se hace necesaria una valoración y evaluación de las ayudas e incentivos desarrollados en las Ordenes de la entonces Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, actualmente Consejería de Empleo de 24 de junio de 2002, por la que se regulan las ayudas al empleo estable [...] Los resultados de esta evaluación nos permitirán racionalizar los esfuerzos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dirigiéndolos hacia aquellas líneas de fomento de empleo que puedan generar mejores resultados desde un punto de vista tanto social como económico, con el objetivo de incrementar la calidad en el empleo, partiendo de las distintas situaciones territoriales y funcionales existentes en nuestro territorio”.*

La nueva regulación sería establecida mediante el Decreto 149/2005 de 14 de junio (BOJA núm. 122 de 24 de junio de 2005) y sus órdenes de desarrollo.

7 OSUNA LLANEZA, José Luis y BUENO SUÁREZ, Carlos (2007) “La evaluación de las políticas públicas: El caso de las políticas de fomento al empleo estable” en Evaluación de Políticas Públicas. Mayo-junio 2007, nº 837. ICE; pp.75-83.

fieren que los resultados de las evaluaciones concluidas, entre las que figura de forma destacada esta que aquí se cita, permitieron reflexionar sobre la racionalidad y la coherencia de los incentivos a la contratación y plantear el rediseño de los instrumentos y procedimientos empleados. De manera particular, la evaluación permitió constatar algunas limitaciones a las que las nuevas regulaciones de las ayudas a la contratación sí comenzaron a prestar atención. Según se concluía entonces “la incidencia de estos instrumentos no resulta suficientemente significativa como para poder impulsar cambios en la dinámica de temporalidad existente en las relaciones laborales” (Osuna y Bueno, 2007:80). En opinión de los evaluadores, “las políticas de empleo deben tener en consideración que las estrategias de contratación laboral de las empresas están motivadas por diversos factores, entre los que la posibilidad de percibir una subvención o ayuda financiera por este motivo es poco relevante [...]. Y deben destacar el carácter preferente (discriminación positiva) de aquellos oferentes de mano de obra que, perteneciendo a colectivos con mayores dificultades para su incorporación y estabilidad dentro del mercado laboral, manifiesten una búsqueda activa de empleo, implicándose en itinerarios formativos o en cualesquiera otra actuación prevista en la política. A esos oferentes se les debe propiciar la oportunidad de que añadan valor a su fuerza de trabajo para que su contratación resulte más atractiva a las empresas” (Osuna y Bueno, 2007: 80).

### 3.2 LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE AYUDA AL AUTOEMPLEO

En el ámbito de las medidas que tienen como objetivo la creación de nuevos empleos suelen contemplarse programas de asesoramiento, financiación y, en general, mecanismos facilitadores de la inserción laboral de personas desempleadas por la vía del autoempleo. Por autoempleo puede entenderse a la actividad

de una persona que trabaje para ella misma de forma directa en unidades económicas (un comercio, un oficio o un negocio) de su propiedad, dirigiéndolas, gestionándolas y obteniendo ingresos de las mismas. Los programas de fomento del empleo por cuenta propia articulan medidas tanto de apoyo a la constitución de actividades económicas como de asistencia a las personas emprendedoras en el mantenimiento de dicha actividad.

Algunas experiencias de evaluación han pretendido determinar la efectividad de las ayudas al empleo autónomo. Así, y a partir de datos procedentes de sucesivas evaluaciones externas solicitadas por el Principado de Asturias a la Universidad de Oviedo, se publicó en 2004 un análisis de las ayudas al autoempleo implementadas a través del Programa Operativo del Fondo Social Europeo en Asturias durante los años 1994 a 1999<sup>8</sup>.

Las medidas analizadas fueron las ayudas dirigidas a personas desempleadas que querían establecerse como autónomos o empleados por cuenta propia. Se partió de la consideración de que el objetivo de la ayuda no era la creación de empresas sino la aminación del riesgo de fracaso a través del apoyo financiero a la puesta en funcionamiento de negocios (Mato, Cueto y Dávila, 2004). A partir de ahí se analizaron los distintos efectos de las ayudas en términos de “supervivencia” de los negocios (efecto bruto); proporción de negocios que se constituyen debido a la concesión de la subvención (efecto neto) frente a los que se relacionan con otros factores distintos del hecho de recibir una ayuda (efecto inercia); y, finalmente, identificación de los factores que determinan el paso de autoempleo a empleador (la creación de empleo por parte de los negocios puestos en marcha).

---

8 MATO DÍAZ, Fco. Javier, CUETO IGLESIAS, Begoña y DÁVILA DÍAZ, Mónica (2004) “Evaluación de políticas de mercado de trabajo: un análisis aplicado de las subvenciones al autoempleo”, en *Tribuna de Economía*, nº 813, febrero 2004, pp. 247-258.

Los datos utilizados para la investigación evaluativa procedieron de la realización de encuestas telefónicas a personas beneficiarias realizadas entre 18 y 24 meses después de la recepción de ayudas durante el periodo 1995 a 1999.

Como parte de la determinación de los efectos se estimó el coste de los puestos de trabajo creados mediante la ayuda recibida, es decir, excluyendo aquellos que se hubieran creado también en caso de no haberse recibido subvención. Este coste del empleo neto creado se calculó a partir del cociente entre el gasto total de la política y el número de negocios que no se hubieran constituido sin la ayuda recibida. A su vez, el coste del empleo neto creado y mantenido se estimó a partir del cociente entre el gasto total y el número de negocios que sobrevivían y que no se habrían constituido sin las ayudas (Mato, Cueto y Dávila, 2004).

La elevada tasa de supervivencia de las actividades económicas que se obtuvo como resultado de esta evaluación impidió analizar de forma exhaustiva qué factores podían considerarse asociados a dicha viabilidad (permanencia) de los negocios. La información disponible sí permitió al equipo evaluador determinar, mediante modelos de regresión logística, que la edad (y no así otros factores) resultaba un factor significativo a la hora de explicar el efecto neto del programa. Los negocios promovidos por las personas emprendedoras jóvenes aparecían más vinculados al hecho de (recibir) la ayuda que los de las personas mayores de 25 años.

La identificación de factores asociados al paso, en las personas receptoras de ayuda, de autoempleadas a empleadoras mereció una atención especial. La decisión de contratar resultó significativamente asociada a determinadas actividades económicas y no a rasgos sociodemográficos de las personas emprendedoras.

Sin duda, la determinación de los efectos supone una contribución fundamental a la hora de favorecer el aprendizaje técnico-institucional y poder orientar la gestión de un programa hacia su mejora. No dejó de ser una contribución a destacar, tal y como reconocía el propio equipo evaluador, el hecho de poder llevar a cabo un estudio empírico habida cuenta de la dificultad de obtener la información adecuada, rasgo, que, en opinión del equipo evaluador, explicaría la escasez de evaluaciones sobre los efectos reales de este tipo de medidas (Mato, Cueto y Dávila, 2004).

Más allá de este aspecto, uno de los retos planteados a la evaluación sigue siendo la determinación de factores diferenciadores en la población objetivo (conocimiento previo de la actividad, capacidad de inserción inicial, tiempo de permanencia en el desempleo, conocimiento de técnicas de gestión y del mercado, etc.) que contribuyan a disminuir la mortandad de las nuevas actividades emprendidas a través de ayudas al autoempleo y a mejorar con ello la eficacia de estos instrumentos de las políticas de empleo (Osuna y Bueno, 2007).

### **3.3 LA EVALUACIÓN DE UN PROGRAMA DE AYUDA A LA BÚSQUEDA DE EMPLEO**

Los programas de ayuda a la búsqueda de empleo se enmarcan dentro de las políticas activas del mercado de trabajo con el objetivo de permitir el ajuste entre las ofertas del mercado laboral y las características de las personas demandantes de empleo. La ayuda a la búsqueda de empleo suele integrar varios tipos de servicios: entrevistas iniciales por personal de orientación, elaboración de itinerarios profesionales, evaluación de cualificaciones y competencias, servicios de asesoramiento en períodos de desempleo, ayudas en la redacción del curriculum vitae, información sobre oportunidades de empleo y asesoramiento en el proceso de selección de personal.

Como experiencia de evaluación de un programa de ayuda a la búsqueda de empleo, se recoge el caso concreto de la evaluación interna que realiza la Universidad de Almería del Programa de Orientación y Ayuda Laboral que ejecuta la propia Unidad de Fomento al Empleo de esta Universidad<sup>9</sup>. Este programa pretende establecer procesos de orientación que permitan a las personas demandantes de empleo aumentar sus posibilidades de inserción laboral a través de información y asesoramiento.

La evaluación que se lleva a cabo del programa persigue tres objetivos principales: la medición de los objetivos operativos, la medición del impacto del programa para las personas usuarias y la evaluación de los aspectos organizativos del programa a través del modelo de contingencia.

En primer lugar, la medición de los objetivos operativos conseguidos se limita a describir, según la opinión de los técnicos que ejecutan el programa, el grado de cobertura de los objetivos planteados en la administración del programa en cuanto a número de usuarios atendidos y el tiempo de atención.

Con respecto a la medición del impacto de los resultados del programa, éste se entiende como los efectos netos conseguidos, es decir, los efectos que no se hubieran podido conseguir sin la ejecución del programa. En concreto, se comprueba el grado de inserción laboral y mejora de la situación de empleo antes y después del programa. Para llevar a cabo este análisis del impacto, se realiza un estudio retrospectivo – sin grupo de control – en torno a diversas variables sobre inserción laboral: situación laboral, grado de mejora de la situación laboral y categoría laboral antes y después del programa según la situación previa y la edad. Para complementar este análisis se mide el impacto

---

9 ALONSO RAMOS, Emilio (2008) “Modelo organizativo y evaluación de programas de empleo”. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Núm. 71, pp. 149-168.

a través de la propia opinión de las personas usuarias sobre la probabilidad de haber logrado el empleo gracias o no al programa. La recogida de información se realiza a través de encuestas telefónicas a todas las personas usuarias a los seis meses de haber participado en el programa, a partir de la base de datos de la Unidad de Fomento de Empleo de la Universidad.

El otro pilar clave de esta evaluación es el análisis que realiza de los aspectos organizativos del programa siguiendo el modelo de contingencia. Dicho modelo se basa en las características de la tecnología y el entorno de trabajo de los técnicos que ejecutan un programa como factores que influyen en la estructura organizativa adoptada. El modelo de contingencia se contrasta en la propia Unidad de Fomento al Empleo a través de entrevistas en profundidad a los propios técnicos del programa, lo que permite comprobar algunas hipótesis planteadas sobre la influencia de los factores de contingencia del entorno y las tecnologías sobre la estructura organizativa adoptada para ejecutar el programa.

Por lo tanto se trata de una evaluación que, aunque de carácter lineal – al realizarse sólo al final del programa y de cara a medir los efectos a corto plazo – sigue un enfoque pluralista, tanto si atendemos a los objetivos que persigue (medición de la eficacia, del impacto y de la influencia de factores del entorno y tecnología en la gestión organizativa del programa), como en los métodos que utiliza para la recogida de información (encuestas telefónicas y entrevistas en profundidad). Si atendemos al propio análisis de la información recogida, nos encontramos con un tratamiento tanto cuantitativo como cualitativo de la información. En efecto, aunque el análisis que se hace de la información recogida es de carácter descriptivo sobre los datos encontrados, en la parte de conclusiones se realiza un análisis cualitativo y un ejercicio de interpretación y valoración de los resultados de la investigación. Es en este análisis cualitativo, donde se pueden identificar además otros aspectos de

la evaluación que van más allá de la descripción de resultados.

En primer lugar, se sigue un enfoque participativo, no sólo por centrarse la medición del impacto en las personas usuarias, sino, además, por implicar a los propios técnicos responsables de la ejecución del programa, especialmente de cara a comprobar la influencia de los factores de contingencia en la organización del mismo. Además, otros actores del entorno son tenidos en cuenta en el análisis de contingencia del programa.

Un segundo aspecto a considerar es la interpretación de resultados que se realiza en relación con el entorno del programa y el contexto en el que se enmarca. En efecto, el contexto adquiere una especial importancia en esta evaluación ya que se analizan los factores externos al programa que influyen y ayudan a explicar y valorar los resultados obtenidos, especialmente la dinámica del mercado laboral local y el contexto de crecimiento económico o recesión. En este sentido, se incide en la idea de que estos programas no deben ser evaluados de manera aislada sino en el contexto macroeconómico general y en el marco de las condiciones del mercado de trabajo.

Por último, el componente de aprendizaje adquiere relevancia en esta evaluación, especialmente, de cara a retroalimentar y mejorar la práctica, en este caso, evaluativa de este tipo de programas, incluyendo recomendaciones al efecto. Sin embargo, también hay que decir que tanto el aprendizaje como la retroalimentación pueden verse limitados al no contar con los suficientes esfuerzos de cara a comunicar, difundir y transferir los resultados alcanzados a través de esta experiencia de evaluación en la práctica política y evaluativa.

### 3.4 LA EVALUACIÓN DE UN PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

La formación para el empleo viene constituyendo también uno de los contenidos clave de las políticas activas de empleo, pretendiendo la mejora de la empleabilidad de los demandantes de empleo a través de su cualificación o recualificación. En esta línea de intervención se movilizan un gran volumen de recursos que dan soporte a una amplia oferta formativa contándose con una red de centros gestionados por los órganos públicos responsables de los programas, bien directamente, bien mediante acuerdos con entes colaboradores, que ofrecen formación en distintas modalidades. A esto debe añadirse el gran volumen de la oferta formativa impartida por multitud de entidades que reciben ayudas públicas para tal fin. La formación puede ser resultado tanto de demandas que las empresas hacen a la administración, como de la oferta con la que ésta y sus agentes colaboradores se dirigen a desempleados y a trabajadores en activo.

Entre las experiencias señaladas de evaluación de programas de formación para el empleo puede citarse a la del Programa de Formación inscrito en el Plan Nacional de Empleo de España realizada externamente por la Universidad Autónoma de Madrid en el año 2004<sup>10</sup>.

El objetivo principal de este proceso de evaluación ha sido la medición del impacto y eficacia del Programa, una vez ya ejecutado, en términos de inserción en el mercado de trabajo a corto y largo plazo de las personas que participaron en las diferentes acciones formativas realizadas entre abril 2001 y marzo 2002.

Esta medición del impacto se basa en dos pilares fundamentales: en primer lugar, en el análisis de la situa-

ción laboral a través de una serie de indicadores y, en segundo lugar, en la estimación de la probabilidad de empleo a partir del método logit. Para ello se parte de la comparación de los resultados obtenidos para las personas participantes en el Programa con un sólido grupo de control de personas no participantes similar, tanto en tamaño muestral como en características sociodemográficas, al grupo objeto de estudio, distinguiendo entre determinadas variables como el sexo, la edad, el nivel formativo o el tiempo registrado como demandante de empleo.

La metodología utilizada en esta evaluación consta de tres etapas diferenciadas. En primer lugar, se lleva a cabo una definición y cuantificación de indicadores sobre características socio-demográficas (sexo, edad, nivel formativo, tiempo de demanda de empleo y mercado regional), inserción en el mercado de trabajo, estabilidad en el empleo en diferentes momentos en el tiempo, número y tipos de contrato y características de exclusión del mercado de trabajo. En segundo lugar, se realiza un análisis descriptivo de los indicadores para el grupo objeto de evaluación y se contrasta con los resultados obtenidos para el grupo de control. Por último, en una tercera etapa, se lleva a cabo un análisis pormenorizado de la tasa de alta en Seguridad Social según diferentes variables y, a través del método logit, se estima la probabilidad de empleo de participantes en comparación con las personas no participantes del grupo de control y de acuerdo con determinadas variables.

Un aspecto a tener en cuenta con respecto a la metodología utilizada para esta evaluación, además de su solidez a través de la batería de indicadores construida y del extenso grupo de control, es la utilización como sistema de información de la amplia base de microdatos extraídos de los registros administrativos del INEM y de la Seguridad Social.

Aunque la metodología para recoger la información se basa exclusivamente en la medición de una serie de indicadores a través de estas bases de datos y no in-

10 HERRARTE SÁNCHEZ, Ainhoa y SÁEZ FERNÁNDEZ, Felipe (2004) "Formación-empleo: una evaluación". Cuadernos de Economía, Vol. 27, pp. 147-174.

cluye otros métodos complementarios, el análisis que se realiza trata además de describir los resultados alcanzados, interpretarlos teniendo en cuenta otros factores externos al programa. En efecto, esta evaluación destaca principalmente por tener en cuenta diferentes variables y factores tanto de carácter contextual como individual y que pueden ser observables o no observables en esta evaluación. A la hora de evaluar los resultados del programa, en términos de su impacto sobre la situación laboral y sobre la probabilidad de empleo a lo largo del tiempo se analiza la información según la edad, el nivel de estudios, o, muy especialmente, el género, entre otras variables observables. Y, además, se tienen en cuenta factores tanto contextuales como individuales externos al programa. Se trata de factores propios de las dinámicas del mercado de trabajo y de los procesos de selección en las empresas así como de las características propias de cada individuo no observables en este estudio, referidas a su propia red de recursos personales, sociales y profesionales.

Por último, debe destacarse que a través de esta evaluación se valoran los resultados con el fin de obtener un aprendizaje y poder retroalimentar y mejorar la gestión del programa. En este sentido, a partir del análisis de los resultados, se realizan una serie de recomendaciones dirigidas a las propias personas responsables de la gestión del programa para mejorar la eficiencia y el impacto de sus resultados. En otro orden de cosas, la falta de comunicación y difusión de resultados de esta evaluación, limita las posibilidades de transferencia de lo aprendido a la práctica política, de manera particular, al diseño y planificación de este tipo de programas.

### **A MODO DE CONCLUSIÓN**

En la actualidad, el desarrollo de evaluaciones en el ámbito de las políticas de empleo es ya una realidad plenamente aprovechable para la toma de decisiones

por parte de sus responsables políticos e institucionales; para el aporte de información a todos y de todos los agentes intervinientes; para la formación de los gestores y ejecutores de los programas y medidas; y para la mejora de las prácticas de la administración.

Las iniciativas ligadas a obtener, elaborar y canalizar información sobre el desarrollo y el valor de los programas públicos de empleo, aquí presentadas de forma breve, constituyen una realidad que alcanzan ya en España cierta consolidación.

Las experiencias de evaluación de programas de empleo aquí analizadas reflejan la evolución que han sufrido las prácticas evaluativas en España, desde un enfoque técnico-racional hacia otro de carácter interpretativo-pluralista, en el que además de una descripción de resultados alcanzados se busca la interpretación de los mismos atendiendo a factores de carácter contextual externos a los programas. También se puede observar que en muchos casos, la evaluación va dirigida a medir el impacto sobre la inserción laboral, aunque ésta es entendida de forma diferente dependiendo de la evaluación, ampliándose en algunos casos a la calidad y estabilidad del empleo y, por tanto, el mantenimiento de resultados a largo plazo. Sin embargo, esta concepción del impacto en la inserción laboral todavía no integra los efectos de carácter indirecto de los programas, en términos de beneficios sociales, por ejemplo. También se observa en los casos analizados que se sigue el esquema tradicional lineal de evaluar al final de la ejecución del programa, sin contemplar una evaluación integradora en todas las etapas.

Estas experiencias nos permiten, por tanto, realizar algunas reflexiones e identificar retos de futuro que tienen que ver, especialmente, con el hecho de que aún no se den algunas de las condiciones que permiten un mejor aprovechamiento de esta capacidad de evaluar, de generar información útil, de la que ya se dispone, a saber:

1. El que dicha información se incorpore a la toma de decisiones en los ámbitos de la planificación, la programación, el desarrollo normativo o la organización y gestión de convocatorias públicas;
2. El que se produzca un alineamiento efectivo entre lo que ya se puede medir, analizar y valorar acerca de los programas y la información que realmente demandan los responsables de la toma de decisiones sobre los mismos (y los objetivos para lo que lo demandan).
3. El que las prácticas de seguimiento y evaluación se generalicen desde un determinado programa, medida o servicio al conjunto de programas o, mejor, a una concepción de los mismos basada en una perspectiva integrada y no fragmentada por el soporte normativo o competencial concreto del que depende cada programa o medida.
4. El que se difundan y comuniquen los resultados de los procesos de evaluación de cara a favorecer una retroalimentación de las políticas y un fomento de la cultura evaluadora en las administraciones públicas.

En el ámbito de las políticas de empleo se viene apreciando en los últimos años una creciente sensibilidad hacia la evaluación. Las propias experiencias reseñadas en este trabajo así lo atestiguan. Pero, como asimismo han recogido algunos trabajos que se han hecho eco de estas experiencias, sigue siendo necesario crear una cultura evaluadora en el ámbito de las políticas activas de empleo que impregne la actividad diaria de las personas que trabajan en este campo.

El mayor riesgo en relación con el aprovechamiento que pueda hacerse de la evaluación en clave de aprendizaje y mejora de la ejecución pública en materia de políticas de empleo en España, en la exclusiva opinión de quienes esto escriben, estriba en que dicha evaluación quede incorporada sólo como recurso y lugar común en ciertos niveles del discurso político. Y ello en un contexto en que, a veces, la ejecutoria de la administración se presenta aún fuertemente orientada a los procedimientos (normativos y administrativos), pareciendo no articular de forma eficaz los instrumentos y los recursos organizativos que permitirían anticipar o evitar los efectos que la superposición de requerimientos formales provocan a la hora de difuminar la relación entre los medios y los fines, y alejando así los desarrollos normativos de las necesidades sociales. Y en un contexto donde la mayor parte de los programas aparecen configurados sobre la base de su ejecución por parte de entes locales o de un amplio tejido de agentes y entidades, donde alcanzan particular protagonismo los denominados agentes sociales y económicos.

En cualquier caso, debe contemplarse con cierto optimismo el hecho de que la denominada cultura de la evaluación se vaya extendiendo por todos los niveles y ámbitos de intervención y responsabilidad que hoy día presentan las políticas de empleo. En esta medida, las reflexiones aquí apuntadas se declaran pendientes de maduración y dispuestas a formularse en positivo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO RAMOS, Emilio (2008) "Modelo organizativo y evaluación de programas de empleo". Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Núm. 71, pp. 149-168.

BUSTELO RUESTA, María (2001) La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género en los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999. UCM. Tesis doctoral inédita.

CHELIMSKY, Eleanor (1997). "The Coming Transformations in Evaluation." in S. Chelimsky and W.R. Shadish (Ed.) Evaluation for 21st Century. A Handbook. London. Sage Publications.

COMISIÓN EUROPEA (2008a) Short History of Evaluation. Disponible en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/development/history\\_purpose/history\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/development/history_purpose/history_en.htm)

COMISIÓN EUROPEA (2008b) Active Labour Market Policies. Disponible en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/downloads/sb1\\_active\\_labour\\_market\\_policies.doc](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/downloads/sb1_active_labour_market_policies.doc)

ESPINOSA FAJARDO, Julia (2006) "Evaluación de programas y proyectos" en La perspectiva de género en la evaluación de programas de desarrollo internacional. Tesis doctoral inédita. Madrid. Universidad Complutense de Madrid.

EVERITT, Angela y HARDIKER, Pauline (1996) Evaluating for Good Practice. Malaysia. MacMillan Press.

GUBA, Egon G. and LINCOLN, Yvonne S. (1989) Fourth Generation Evaluation. London. Sage.

HERRARTE SÁNCHEZ, Ainhoa y SÁEZ FERNÁNDEZ, Felipe (2004) "Formación-empleo: una evaluación". Cuadernos de Economía, Vol. 27, pp. 147-174.

MATO DÍAZ, Fco. Javier, CUETO IGLESIAS, Begoña y DÁVILA DÍAZ, Mónica (2004) "Evaluación de políticas de mercado de trabajo: un análisis aplicado de las subvenciones al autoempleo", en Tribuna de Economía, nº 813, febrero 2004, pp. 247-258.

MURCIANO ROSADO, Juan (2006) "Evaluación de partenariados y evaluación n partenariados: el caso de la

Iniciativa Equal en Andalucía" en SEE-valoración, Revista de la Sociedad Española de Evaluación. Diciembre 2006, nº 3, pp. 19-32.

OSUNA LLANEZA, José Luis (2006) "La evaluación de las políticas de empleo: hacer de la necesidad virtud" en SEE-valoración, Revista de la Sociedad Española de Evaluación. Octubre 2006, nº 1, pp. 26-38.

OSUNA LLANEZA, José Luis y BUENO SUÁREZ, Carlos (2007) "La evaluación de las políticas públicas: El caso de las políticas de fomento al empleo estable" en Evaluación de Políticas Públicas. Mayo-junio 2007, nº 837. ICE.

OSUNA, José Luis, VÉLEZ, Carmen, CIRERA, Ana y MURCIANO, Juan (2005) "Programación y evaluación pública: un triángulo complejo" en Ekonomiaz, nº 60, vol. 1, 3er. cuatrimestre.

RIVERO RECUENCO, Ángel (2003) Evaluación de políticas activas de empleo. El caso de las formas de intervención cofinanciadas por el Fondo Social Europeo de España. Colección Informes y Estudios. Serie Empleo, nº 17. Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

ROSSI, Peter H. y FREEMAN, Howard E. (1999) Evaluation. A Systematic Approach. Newbury Park, California. Sage Publications.

ROULAND, Olivier y MONIER, Jeannette (2008) "De l'évaluation de programmes a l'évaluation de politiques sociales, de l'emploi et de l'égalité des chances: De partenariats renforcés dans l'Union Européenne". Mesa redonda "Evaluation des politiques de l'Union Européenne". Comunicación para el Simposio L'évaluation de politiques publiques en Europe: Cultures et futurs. Estrasburgo, 2008.

SUBIRATS, Joan (2008) "En tiempos de cambio, evaluar" en VV.AA.. El empleo en su contexto económico y social. Sevilla. Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo, Junta de Andalucía. Págs. 191-205.

VÉLEZ MÉNDEZ, Carmen (2000) "La evaluación de las políticas públicas en Andalucía: una realidad en proceso de gestación". Cuadernos Económicos de Granada. Enero 2000, nº 11, 53-68.



**Carlos Infante Rejano**  
Centro de Referencia para la Orientación–Sevilla  
Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo  
Consejería de Empleo - Junta de Andalucía



**Mª José Dueñas Cabrera**  
Colegio Oficial de Psicología  
de Andalucía Occidental

## **APORTACIÓN METODOLÓGICA PARA EL DISEÑO Y LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS LOCALES DE EMPLEO EN EL TERRITORIO ANDALUZ**

La mejor forma de materializar una política de empleo pasa necesariamente por concretarla en un territorio específico mediante una política local de empleo. Comienza a definirse desde las Directrices Macroeconómicas, Microeconómicas y específicamente De Empleo en el Marco Comunitario, y se va adaptando a las generalidades de un Estado, matizando aún más a partir de especificidades –en el caso de España– identificadas en Comunidades Autónomas, hasta concretarse en las singularidades de un territorio identificado a partir de rasgos geográficos, económicos, sociales y laborales claramente representativos e idiosincrásicos con respecto a otros territorios.

Desde la declaración de intenciones emanadas de una lógica Comunitaria hasta los procesos puestos en marcha en el escenario conformado de un terri-

torio, el corpus de políticas de empleo debe superar muchas dificultades y complejidades. Dificultades derivadas de realidades explicitadas (evidenciadas en limitaciones geofísicas, sociales, educativas, culturales y/o económicas) y complejidades ligadas al conjunto de actores que intervienen.

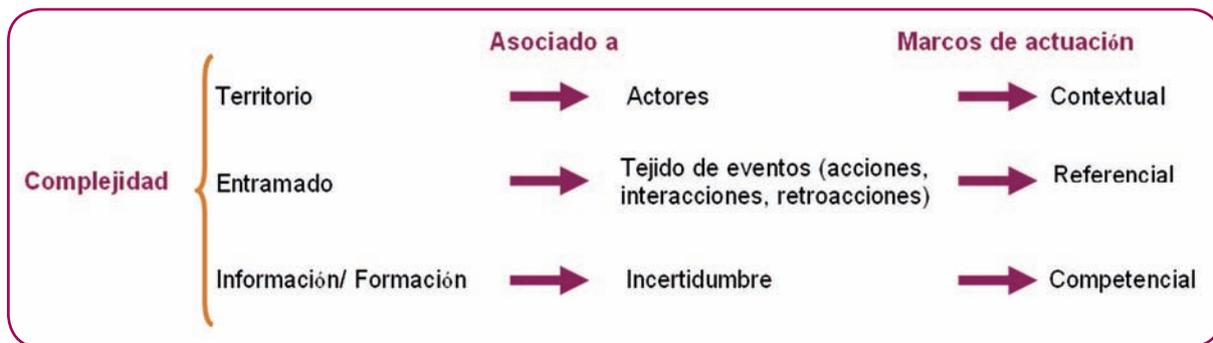
El abordaje de complejidades siempre exige reconocer la existencia de entramados en un marco espacio-temporal determinado (territorio). Con el término “complejidad” no pretendemos hacer alusión a algo problemático, confuso o complicado. Este concepto es un atributo del ser humano, por lo que conlleva la incertidumbre y el dinamismo propios de los sistemas abiertos (Atlan, H., 1990). Siguiendo a este autor, la complejidad es asumir en un campo de interacciones mutuas lo cierto e incierto; las relaciones entre la convergencia y la divergencia; lo conocido y lo nuevo

por conocer; o lo paradójico en la complementariedad. Para Morin, E. (1995: 32) se trata de “un tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico”. Por su parte, Ramos Torre, R. (1996) identifica la complejidad con el grado que se posea de información, el cual, en caso de ser deficitario, acabaría promoviendo la incertidumbre. Al mismo tiempo, podríamos ampliar esta identificación con la capacidad de adquirir nuevas pautas de pensamiento o acción (formación). En este sentido, la complejidad

no sólo es intrínseca a toda ciencia, sino además al desarrollo ontológico del ser humano.

Es a partir de esta consideración de la complejidad desde donde arrancamos para ofrecer una lectura en torno a las políticas de empleo, desgranando tres de sus principales asunciones (territorio, entramado e información/ formación) e identificándolos con tres ámbitos de actuación:

### Ilustración 1. Marcos de actuación de las políticas de empleo desde una perspectiva compleja



Fuente: Elaboración propia.

A continuación apuntaremos algunas cuestiones metodológicas sobre la evaluación de políticas de empleo a partir de los marcos de actuación señalados y que, como puede apreciarse en la ilustración superior, de manera conjunta toman en consideración a los “actores” implicados en el diseño de las políticas de empleo, el tejido de eventos que con su intervención acaban conformando y, por supuesto, el grado de incertidumbre adherido a toda conducta humana.

### EL TERRITORIO COMO OBJETO DE ESTUDIO NECESARIO

El primer marco señalado –contextual– es interpretado desde dos aproximaciones reconocidas en el estudio de los fenómenos laborales a nivel territorial (Miedes, B.; Moreno, A.; Pérez, G.; y Sánchez, C., 2005): los Mercados Locales de Fuerza de Trabajo (MLFT) y el enfoque de los Sistemas Locales de Empleo (SLE). De manera extensiva los SLE nos lleva al planteamiento de los Sistemas Laborales Territoriales (SLT). Veamos brevemente cada uno de estos conceptos.

Los MLFT son áreas geográficas caracterizadas por elevados índices de autosuficiencia desde una perspectiva laboral. Coincide que las personas que trabajan en estas áreas son residentes en la misma. De aquí, puede deducirse que la variable central que se estudia en este caso se refiere a los desplazamientos asiduos de la población por motivos laborales. De esta forma, se pueden obtener “mapas laborales” característicos y la articulación de las subáreas que compondrían cada uno de estos mapas. Resulta significativo apreciar, en algunos casos, los contrastes a nivel laboral de territorios próximos entre sí, o bien las afinidades que presentan dos territorios físicamente distantes. El diseño e instrumentación de políticas laborales locales se sirve de esta información para marcar las mejores directrices de desarrollo de un territorio.

Por su parte, los SLE hacen referencia al conjunto de relaciones de empleo de un territorio. Se trata de una realidad estructurada, dinámica y segmentada. A éste último respecto, se asume la teoría de la segmentación laboral, desde la que se reconoce que existen muchos mercados de trabajo, sobre los que las personas, sobre la base de sus posibilidades y oportunidades, y las especificidades institucionales, se ubican en uno u otro, lo que conlleva diferentes formas de vivir las relaciones laborales.

Estas diferentes vivencias de las relaciones laborales se explican a través de cuatro dimensiones implícitas en un SLE: los modelos de intercambio laboral; los modelos de uso de la fuerza de trabajo; los modelos de aprendizaje laboral y los modelos reguladores. Todos ellos se concretan de manera diferenciada en los diferentes segmentos en los que se estructura un SLE.

De una forma u otra, los SLE funcionan como entramados laborales locales sobre los que es factible identificar algunas regularidades: (a) en la relación entre los colectivos de trabajadores y los diferentes puestos de trabajo; y (b) en los mecanismos de inte-

rrelación entre categorías profesionales y entre espacios locales de trabajo (movilidad laboral).

Bajo este marco de regularidades, en los SLE las prácticas de gestión laboral están estrechamente vinculadas con las prácticas de socialización y aprendizaje. A este respecto, introducimos dos conceptos claves:

1. El concepto de “trayectorias laborales” hace referencia a los puestos de trabajo desarrollados por una persona, y que manifiesta el itinerario seguido por ésta en un territorio o territorios determinados.
2. Por su parte, las “cadenas de movilidad”, que alude a las conexiones que existen entre puestos de trabajo.

En conclusión, dinamismo, segmentación y estructuración son los ejes vertebradores de los SLE. Es importante no sólo conocer los rasgos característicos de un SLE, sino además los subsistemas que conformen su entramado laboral.

Por último, nos referimos a los Sistemas Laborales Territoriales (SLT). Se conciben como el conjunto resultante de la articulación entre el SLE y cuatro sistemas territoriales: el sistema productivo; el socio-institucional, el formativo y el reproductivo. Esta idea nos permite adoptar una visión integral de la relación que existe entre trabajo, empleo y territorio.

La asociación entre SLE y SLT estriba en que las relaciones de empleo se consideran relaciones sociales de carácter territorial. De aquí, a que el territorio constituya un ámbito significativo para su análisis.

Para hilvanar los tres macroconceptos abordados, los MLFT son la manifestación externa de la existencia de SLE y de SLT. Los SLE sirven de marco estructural de los SLT y éstos es la imagen territorializada de los SLE.

Un estudio realizado por el Observatorio Local de Empleo de la Universidad de Huelva a partir de estas aproximaciones sobre Mercados Locales en Andalucía, plantea la posibilidad de que en cada territorio identificado “se podrían generar procesos de estructuración de los mercados de trabajo diferentes, y de aquí, la ineficacia de las políticas de empleo aplicadas como recetas universales y no adaptadas a las condiciones y necesidades locales” (Miedes, B. y otros, 2007: 7).

Ante este riesgo –y con la culminación definitiva del traspaso de las competencias en materia de empleo desde 2003 y la incorporación de una consolidada Red de Oficinas de empleo dedicadas a la gestión de la oferta y la demanda– el Servicio Andaluz de Empleo empieza a disponer realmente de un conjunto de Dispositivos y herramientas únicas de gestión del empleo, por su especialización, cercanía en el territorio y penetración en el mercado de trabajo y el tejido productivo. Los Consorcios de Desarrollo Local (2004) y los Servicios de Orientación Profesional Andalucía Orienta (2001) son los dos principales Dispositivos adscritos al Servicio Andaluz de Empleo, que contribuyen a ofrecer un servicio territorializado. Otro planteamiento novedoso basado en estrategias locales para el empleo es la identificación de áreas preferentes de actuación o zonas ATIPE (Áreas Territoriales Integrales para el Empleo<sup>1</sup>).

No obstante, el diseño de políticas locales conlleva la implicación de una amplia y diversa red de participantes. Más concretamente, trabajar desde esta perspectiva dinámica sobre el territorio, exige una labor de identificación del mismo, de reconocimiento –por parte de sus protagonistas– de las características esenciales, determinantes e influyentes de su espacio

1 Sobre la base de los principios de solidaridad y territorio, las actuaciones integrales de empleo se definen como planes de intervención, intensivos, de especiales características, focalizados hacia circunstancias particulares existentes en determinados contextos de acción (Acuerdo de 15 de mayo de 2007, del Consejo de Gobierno).

geográfico, y de ser capaces de actuar y reaccionar sobre esa realidad territorial.

Una intervención sobre un espacio territorial requiere del concierto solidario de diferentes variables de diversa naturaleza. Este concierto debe ser promovido por los responsables y diseñadores de las políticas de empleo, reduciendo desajustes estructurales y funcionales que puedan afectar a una definición clara de las necesidades del territorio. En este sentido, Miedes, B. y otros (2007) han revelado en su estudio falta de correspondencia entre algunos mercados locales detectados y algunas Unidades Territoriales de Empleo (Consortios de Desarrollo Local), lo que puede dificultar un diagnóstico correcto y una intervención ajustada sobre el territorio.

## AUTONOMÍA DEL TERRITORIO COMO FORMA DE CRECIMIENTO COMPLEJO

A partir de presupuestos basados en la recursividad organizacional<sup>2</sup> (Morin, E., 1995), todo territorio es un “ente vivo”, una realidad conformadora y conformada. Esta idea recursiva se sustenta en la capacidad del territorio para autoproducirse. Capra, F. (1998) se refiere a este término con el concepto de autopoiesis, que lo define como “una red de procesos de producción, en la que la función de cada componente es participar en la producción o transformación de otros componentes de la red” (Capra, F., 1998: 116). Pero en esta autoproducción del territorio como sistema tienen lugar fluctuaciones cargadas de certidumbres e incertidumbres, de evoluciones e involuciones (Marco competencial). Y es precisamente en virtud de estos

2 Como indica Morin, E. (1995) “la recursividad organizacional hace referencia a un proceso en el cual los productos y los efectos son, al mismo tiempo, causas y productores de aquello que los produce. Esta idea rompe con la idea lineal de causa/efecto, de producto/productor,... porque todo lo que es producido reentra sobre aquello que lo ha producido en un ciclo en sí mismo auto-constitutivo” (pp. 106–107).

devenires y cambios, como el territorio se hace más complejo y adquiere mayor autonomía de decisión y operativización.

Este incremento de autonomía en la toma de decisiones y en la capacidad para operar del territorio, no debe verse en un primer momento desde un mero sentido sumativo y/o positivista. Por añadidura, todo crecimiento conlleva saber aumentar el conocimiento, pero también discriminarlo de aquel otro irrelevante, incompleto o susceptible de matizarse, y desagregarlo de nuestro corpus teórico y/o práctico. El aprendizaje va asociado al desaprendizaje, una paradoja que se resuelve siempre —o cuando menos debe tender a resolverse— en términos madurativos.

Continuando con nuestra conceptualización del territorio, éste —como realidad compleja— también tiene paradojas. Y es que, en ese marco autoprodutor y autoorganizador que venimos describiendo, para que un espacio concreto se desarrolle debe estar desarrollado. De manera concatenada, el desarrollo de un territorio promueve su autonomía, ésta genera más autonomía para la resolución de problemas y las nuevas respuestas, con el tiempo, acaban enfrentándose a nuevos problemas. En esta realidad paradójica todo territorio busca aprovechar las oportunidades exógenas —evitando la absorción de sus propios recursos para no solapar su capacidad emprendedora (Florio, M., 1996)— y sus potencialidades endógenas para organizar nuevas estructuras.

La autoproducción del territorio como sistema (capacidad autopoética) también se asocia con la capacidad para repensar el territorio desde sus propias estructuras organizativas (autoorganización como sistema), y esta acción se refleja mediante su cualidad estratégica. De este modo, lejos de automatismos unilineales, el territorio consigue autorregularse en su camino hacia una mayor autogestión, y es en esta autorregulación donde se manifiesta su habilidad para gobernarse.

## PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EN UN TERRITORIO

En un marco partenarial previamente establecido la participación solidaria se ve potenciada en forma de procesos de toma de decisiones, constituyendo esta participación representativa del territorio una nueva forma de gobierno inteligente, basada en la racionalidad, la coherencia y la pertinencia de sus actuaciones.

Derivamos de este modo en el concepto de gobernanza territorial. La gobernanza implica un cambio en la constelación de actores territoriales implicados en la formulación e implementación de políticas (de empleo) y en la forma de llevar a ejecución las mismas. En este sentido, estas tareas no quedan del todo limitadas a los diseñadores de políticas de empleo, ni a los responsables de las mismas. La gobernanza se refiere así a un gobierno social y suele ser descrito como un proceso de coordinación entre redes de agentes (Kooiman, J., 2003; Jordan, A. y Scout, A., 2006). Benz, A. (2004)<sup>3</sup> concretamente lo identifica con un gobierno y una coordinación de actores del territorio en interdependencia amparados en un sistema de reglas institucionalizado. Por tanto, la materialización de todo territorio (de emergencia de su propia identidad para articular su propia gobernanza territorial) es resultado de una co-construcción de los actores que intervienen en éste para tomar decisiones conjuntas.

Es fácil, pues, referirse puntualmente al territorio y a sus actores como dos caras de una misma moneda. El motivo es que al desarrollo objetivo y cuantitativo de un territorio le precede el desarrollo de intersubjetividades, esto es, de sus actores. Efectivamente, no podemos negar que los procesos de descentraliza-

---

3 En Treib, O.; Bähr, H. y Falkner, G. (2007). "Modes of governance: towards a conceptual clarification". *Journal of European Public Policy*, 14 (1), 1–20.

ción que se han ido sucediendo en diferentes competencias en los últimos 25 años, el territorio ha ido ganando protagonismo en el ámbito de desarrollo de las políticas de empleo, fruto del desarrollo económico y de su adecuada canalización política. Sin embargo, es finalmente el comportamiento organizado de los actores de un territorio el determinante en la consolidación de la proyección de iniciativas sectoriales a la realidad socio-económica y laboral. Los actores intervienen sobre la estructura del territorio de manera simbiótica y sinérgica, estableciéndose una interdependencia que permite el avance de las estrategias planificadas de los participantes, al mismo tiempo que la estructura del territorio se va conformando sobre la base de esta influencia y de sus propias posibilidades.

En consecuencia, podemos convenir que la descentralización por sí misma no garantiza la eficacia y eficiencia de las políticas públicas de empleo.

### **«TEJIDO DE EVENTOS» CREADO EN ANDALUCÍA: EL MARCO REFERENCIAL DE ACTUACIÓN**

¿Cuál es el tejido de eventos que se ha conformado en Andalucía en torno a las políticas activas de empleo? Brevemente, podríamos decir que se trata de un entramado diverso en cuanto al colectivo al que

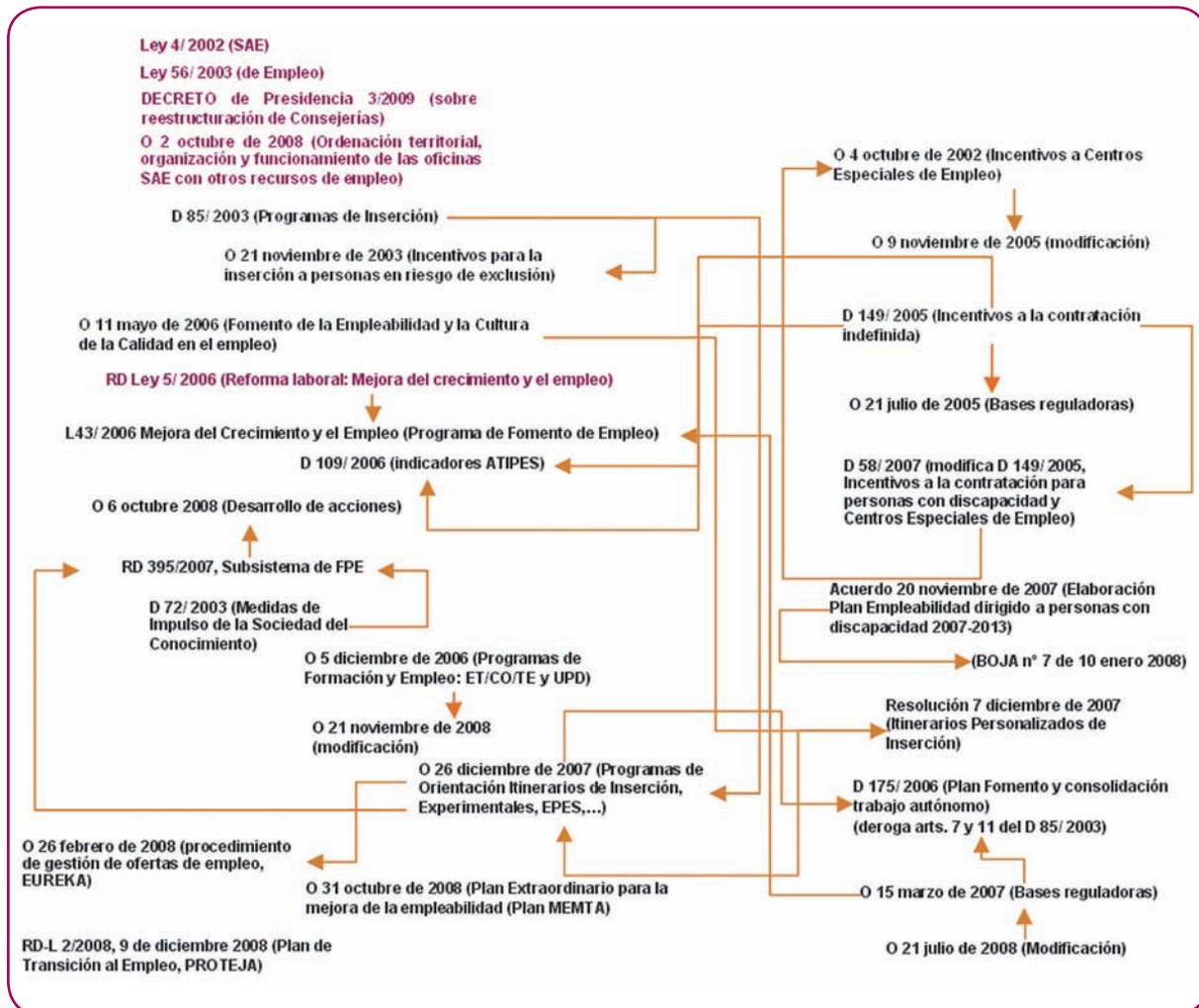
se dirige, amplio en las opciones de desarrollo que propone y, por último pero no menos importante, pertinente en cuanto a las necesidades y demandas a cubrir.

Todo entramado es sinónimo de riqueza ontológica, esto es, de iniciativas que el conjunto de actores de un territorio asumen como necesarias y adecuadas para atender una circunstancia, característica y/o problemática identificada en una sociedad.

A mayor coherencia interna del entramado, más se estará apostando por sistemas integrados de calidad (Infante, C. y Dueñas, M.J., 2007) donde la conexión entre el empleo, la formación y/o recualificación, las políticas de fomento de empleo y aquellas otras específicamente orientadas a favorecer la innovación empresarial dinamicen el capital humano bajo los principios de competitividad y sostenibilidad del sistema. Esta circunstancia contribuye a identificar el territorio como un sistema autoprodutor y autoorganizador.

Desde un punto de vista normativo, estos principios pueden quedar representados a partir de la interrelación de los referentes normativos a los que aluden los Programas y Dispositivos de empleo del Servicio Andaluz de Empleo, junto a regulaciones más generales de los que dependen. A continuación se presenta un ejemplo de interdependencia de estos Programas y/o Dispositivos:

## Ilustración 2. Ejemplo de interdependencia de las políticas de empleo del Servicio Andaluz de Empleo, junto a otras políticas de empleo generales



Fuente: Extraído y actualizado de Infante, C. y Dueñas, M.J., 2007: 59.

Resulta interesante analizar el conjunto de políticas activas de empleo a partir de la interdependencia de sus contenidos e implicaciones. Se muestra con mayor exactitud la macroestructura compleja que se deriva de todas ellas, así como de otras iniciativas que, en la línea de los Programas de Inserción regulan otros Programas del SAE, constituyen un todo caracterizado por la coherencia interna que necesariamente

debe existir entre todos sus elementos y por una progresiva operativización hacia el desarrollo de políticas aplicables a una gran diversidad de territorios.

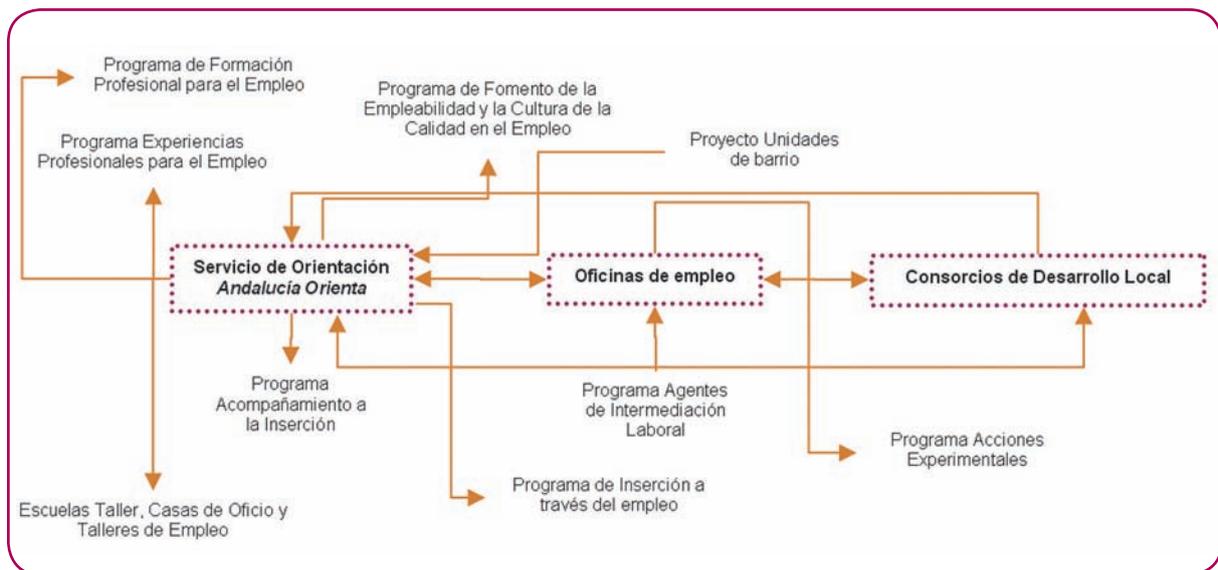
En el análisis de estas interdependencias es importante dejar constancia no sólo de la existencia o no de dicha interrelación, sino además de la dirección que toma (lo que aquí denominamos como dirección de la

interdependencia). Podemos referirnos a tres tipos de relación entre Programas y Dispositivos:

1. Unidireccional: de un Programa y/o Dispositivo a otro.
2. Bidireccional: dos Programas y/o Dispositivos determinados se redefinen mutuamente.
3. Multidireccional: diversos Programas y/o Dispositivos se redefinen al mismo tiempo.

Es factible también representar los principios aludidos anteriormente de competitividad y sostenibilidad del sistema en relación con la ordenación de los Programas y/o Dispositivos que, en contacto directo con la ciudadanía y para la ciudadanía, acercan de manera conjunta los recursos disponibles en materia de empleo y formación, para conseguir finalmente facilitar su acceso al mercado laboral. En la siguiente ilustración se puede observar un ejemplo de vías que interrelacionan a dichos dispositivos y/o Programas entre sí.

### Ilustración 3. Ejemplo de interdependencia de Programas y Dispositivos del Servicio Andaluz de Empleo



Fuente: Elaboración propia.

Si bien es cierto que el conjunto de estos Programas y/o Dispositivos operan a nivel autonómico y no local, desde el Servicio Andaluz de Empleo se presta cada vez mayor atención al diseño de políticas de empleo que tengan un efecto directo en la diversidad de territorios de Andalucía. De esta forma, desde esta estructuración se hace más viable el abordaje del empleo a partir de las aproximaciones de fenómenos laborales a nivel territorial aludidas al inicio del trabajo

(identificación de “mapas laborales”, de “trayectorias laborales”,...).

Esta intención de territorialidad queda expuesta en la Orden 2 de Octubre de 2008<sup>4</sup>: “Partiendo de estas pre-

4 Orden de 2 de octubre de 2008, por la que se establece el modelo de ordenación territorial, organización y funcionamiento de las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo y su relación con otros recursos de empleo.

misas, la Consejería de Empleo considera necesario abordar la definición de un nuevo modelo de gestión de las políticas de empleo en el territorio, que ha de desarrollar el Servicio Andaluz de Empleo, por ser el ámbito local un marco idóneo para adaptar éstas a cada necesidad específica [...] Este planteamiento que viene a fortalecer el principio de la gobernanza en el ámbito de la política de empleo, implica una mayor participación y cercanía tanto para la elaboración de mejores políticas, como para una aplicación más eficaz de las mismas [...] evidenciando el binomio empleo-territorio”.

Comentábamos con anterioridad que el diseño de políticas de empleo no debía quedar limitado a los diseñadores y responsables políticos. Es en el análisis de estas interdependencias desarrolladas en el territorio donde se observa en qué medida la ciudadanía es usuaria y beneficiaria de las políticas de empleo, y en qué grado participa en el diseño de las mismas <sup>5</sup> Esta cuestión afecta también a los profesionales que ponen en marcha estos Programas y/o Dispositivos, y recogen el sentir y las demandas de la sociedad. En consecuencia, a la hora de referirnos a los diseñadores de políticas de empleo, debemos referirnos a diferentes actores a distintos niveles.

## **BREGANDO CON LA INCERTIDUMBRE: EL MARCO COMPETENCIAL**

Llegamos al marco de actuación competencial. Con los marcos contextual y referencial hemos abordado

la importancia de reconocer el territorio como espacio identificado por los actores (los cuales cada uno de éstos, a diferentes niveles, deben contribuir en el diseño de políticas de empleo) e identificador en sí mismo, a partir de los Programas y/o Dispositivos que se ponen en marcha y del entramado que en conjunto acaban conformando.

La estructura de todo entramado guarda de manera inherente una funcionalidad determinada. La naturaleza y el objeto de atención del Programa y/o Dispositivo, así como la dirección de la interdependencia (marco referencial) permiten atisbar levemente esta funcionalidad. Pero será finalmente el análisis del papel que desempeña cada “actor” en el territorio (marco contextual) el que acabe contribuyendo poderosamente al marco competencial. Así pues, con el marco competencial hacemos alusión a los protocolos, los procedimientos y la información valiosa que se intercambian en relación con el desarrollo de cada uno de los Programas y/o Dispositivos para optar de manera sinérgica por mayores cotas de eficacia y eficiencia. Al conjunto de protocolos, procedimientos y de información valiosa consensuados en un contexto parterial lo denominamos contenidos .

Reformulemos la ilustración primera para mostrar gráficamente la consideración compleja que en el diseño y evaluación de políticas de empleo hemos ido abordando a lo largo del trabajo. Al mismo tiempo, nos servirá para abordar la última parte de este trabajo.

---

5 En este sentido, la idea de participación aquí descrita va más allá de las referencias que comúnmente se suelen encontrar en el ámbito del desarrollo local y, más concretamente, en el concepto de gobernanza. Así, un significado más amplio de este término debe incluir la idea de que la ciudadanía pueda participar directamente en la gestión de las políticas locales o que se sienta representada por los agentes implicados en dicha gestión, contribuyendo a la validación del proceso.

### Ilustración 4. Diseño y evaluación de políticas de empleo desde una perspectiva compleja



Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en la ilustración superior, la participación de los “actores” en el diseño y evaluación de políticas de empleo da como resultado una serie de producciones (“tejido de eventos”). En la medida en que la generación de contenidos vaya decreciendo (lo que implicaría finalmente un conocimiento inadecuado o no pertinente sobre el papel de cada uno de los “actores”, así como una deficitaria interdependencia entre cada uno de los Programas y/o Dispositivos) la incertidumbre iría creciendo, lo que obligaría a los “actores” a replantearse los respectivos marcos de actuación.

En el replanteamiento de la intervención de los “actores” el marco competencial tiene un peso importante. Y es que las implicaciones de este marco de actuación guardan relación directa con la cultura de la evaluación. A mayor sensibilidad en torno a la importancia de la evaluación, mayor será la atención prestada no sólo a los procesos de intercambio de información sobre las políticas activas de empleo, sino además sobre aquéllos otros procesos de generación e innovación del conocimiento referido a procedimientos y contenidos.

Actualmente se percibe más intercambio de información en torno a los profesionales que desarrollan los Programas y/o Dispositivos, que intercambio de contenidos para generar conocimiento sobre las políticas de empleo. Aún menos se percibe una interrelación de contenidos entre actores de niveles de actuación diferentes. Y esta circunstancia –como señalaba con anterioridad Ramos Torre, R. (1996)– genera incertidumbre, y con ésta, la probabilidad de llevar a cabo prácticas ineficientes e ineficaces que, en el peor de los casos, acaba poniendo en cuestionamiento la pertinencia o relevancia de las iniciativas adoptadas.

Sin embargo, y como hemos podido apreciar en la última ilustración, toda incertidumbre siempre encierra una oportunidad para mejorar los procesos generados. Es precisamente en esta circunstancia donde las evaluaciones de políticas públicas encuentran su verdadera utilidad (Feinstein O., 2007).

La consideración sistémica de los marcos de actuación señalados puede reducir la incertidumbre, pues contempla elementos claves de análisis sobre la aplicación de políticas de empleo a partir de tres formas diferentes de expresar el conocimiento:

1. Sobre la forma de entender el contexto y a los actores (responsables, diseñadores, profesionales y personas beneficiarias de las políticas) (dimensión paradigmática);
2. Sobre la forma de alcanzar el “producto” deseado (dimensión pragmática);
3. Sobre la forma de abordar la complejidad de los procesos implícitos en la aplicación de las políticas de empleo (dimensión epistemológica).

Tratando de interrelacionar los marcos de actuación reseñados, comenzamos con el marco contextual como espacio de trabajo importante para analizar la pertinencia de las políticas de empleo; el marco referencial, por su parte, favorece el desarrollo institucional y la coherencia entre Programas o Dispositivos y, por último, el marco competencial –sobre la base de los dos marcos de actuación anteriores– se afana, por un lado, por evidenciar el grado de efectividad de los procesos y el uso de herramientas, instrumentos y medios empleados para alcanzar los objetivos y, por otro, por comprender los motivos que a los “actores” les mueve a actuar como lo hacen.

Y es que la evaluación está llamada a identificar las causas que han operado a alcanzar o no los resultados esperados (Feinstein O., 2007: 21). No se debe buscar, pues, una racionalidad meramente técnica de la evaluación, como tampoco una racionalidad meramente política. No se trata simplemente de ver en qué

medida unos Programas satisfacen unas demandas sociales, porque la evaluación de aquellos no equivale exclusivamente a una evaluación de la política que los enmarca (Feinstein, O, 2007). Se estaría en ese caso analizando una parcela de la realidad.

Se tiene que producir un fenómeno de mayores repercusiones. Garde Roca, J.A. (2004: 12) alude a una institucionalización de la evaluación, entendiendo por tal “el proceso político por el que se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función de la evaluación, a partir de la estructuración de espacios e instancias de las Administraciones a las que encargar tal función, ubicándolos en los distintos niveles de gobierno y según las distintas actividades o sectores a evaluar”. De igual modo, este autor alude a lo que con anterioridad nos referimos con el concepto de cultura de la evaluación, identificándola como una “práctica institucional cotidiana [...] regida por los principios de validez, participación y ética” (Garde Roca, J.A., 2004: 15).

Una cultura de la evaluación conlleva una sistematización de la misma, superar la racionalidad técnica-política y orientarse a la mejora continua de los procesos que forman parte en el diseño, la implementación y la propia evaluación de la política (metaevaluación). En suma, la sistematización de la evaluación, su práctica cotidiana, muestra la eficacia y eficiencia de una más que pertinente institucionalización de la evaluación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuerdo de 15 de mayo de 2007, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban los Planes de Actuaciones Territoriales Integrales Preferentes para el Empleo del Bajo Guadalquivir, la Bahía de Cádiz, el Campo de Gibraltar, el Valle del Guadiato, la Comarca de Guadix, la Sierra de Segura–El Condado, la Zona Minera de Huelva, el Polígono Sur de Sevilla y la ciudad de Córdoba.

Atlan H. (1990). *Entre el cristal y el humo*. Madrid: Debate.

Capra, F. (1998). *La Trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*. Barcelona: Anagrama.

Feinstein O. (2007). “Evaluación pragmática de políticas públicas”. ICE, 836 (19–31).

Florio, M. (1996). “Large firms, entrepreneurship and regional development policy: growth poles in the Mezzogiorno over 40 years”. *Entrepreneurship and Regional Development*, 8: 263–295.

Garde Roca, J.A. (2004). “La evaluación de políticas y su institucionalización en España”. GAPP, 30/31 (11–27).

Infante Rejano, C. y Dueñas Cabrera, M.J. (2007). “Mercados de trabajo de calidad en el marco de políticas para la creación de empleo”. *Revista de Empleo*, 17: (56–60). Consejería de Empleo.

Jordan, A. y Schout, A. (2006). *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.

Miedes Ugarte, B. (Coord.) (2007). *Determinación y análisis de los Mercados Laborales Locales de Andalucía*.

Miedes, B. (2007). “La dimensión territorial del mercado de trabajo”. *Revista de Empleo*, 14: (47–49). Consejería de Empleo.

Miedes, B.; Moreno, A.; Pérez, G.; y Sánchez, C. (2005): “La dimensión territorial del mercado de trabajo: hacia una delimitación operativa de los mercados de trabajo locales”. *Troisième Colloque international du réseau européen d'intelligence territoriale “Territoire, bien être et inclusion sociale” Université de Liège*.

Morin, E. (1995). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.

Orden de 2 de octubre de 2008, por la que se establece el modelo de ordenación territorial, organización y funcionamiento de las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo y su relación con otros recursos de empleo.

Ramos Torre, R. (1996). “Jano y el ornitorrínco: aspectos de la complejidad social”. En Pérez–Agote Poveda, A. y Sánchez de la Yncera. *Complejidad y teoría social*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Treib, O.; Bähr, H. y Falkner, G. (2007). “Modes of governance: towards a conceptual clarification”. *Journal of European Public Policy*, 14 (1), 1–20.



## **EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES: POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y EMPLEO**

**Maite Ayestarán**

Donostiako Sustapena-Fomento San Sebastian  
Responsable del Observatorio Urbano. Hiri-Behatokia Arduraduna

**F**omento San Sebastián se constituye en 1902 con capital íntegramente privado con el objeto de promover el engrandecimiento de la ciudad con proyectos como la construcción del Vitoria Eugenia, el Hotel María Cristina y la promoción del Hipódromo de San Sebastián. En los 80 adquiere gran parte del capital el ayuntamiento donostiarra y hasta finales de siglo incorpora diversas actividades en la sociedad (hipódromo, festival de Jazz, Plan Estratégico,...).

En 2004 se incorpora el Dpto Municipal de Promoción Económica, Empleo, Comercio y NTICs conformándose como la nueva sociedad de Fomento de la ciudad, con una estructura vinculada a actividades tradicionales de Orientación Prospección y asesoramiento a la elaboración de planes de negocio.

A partir de ese año la Sociedad comienza un proceso de reestructuración organizativa para poder acometer proyectos orientados a una estrategia de Desarrollo Económico. Desde Inicios del año 2007 se consolidan en la organización nuevas áreas (Nuevos negocios Públicos, I+D+I, Gestión de suelo para la promoción económica o sectores emergentes) a la vez que se asientan nuevas figuras como los Jefes de Proyecto o el Equipo de Dirección.

Por otra parte áreas más tradicionales, como empleo o promoción de empresas, sufren también un cambio en su estrategia, apostando por políticas activas integradoras de los diferentes agentes que inciden tanto en el empleo como en la promoción empresarial y más adecuadas a la realidad cambiante del mercado. Podemos decir sin duda que la innovación la sostenibilidad y el trabajo en red definen todas y cada una de las iniciativas y proyectos que se derivan de la estrategia de Fomento San Sebastián.

Así desde la promoción del empleo, la centralidad de la orientación al desempleado pierde peso frente a estrategias de generación de oportunidades, en las cuales se hace necesaria la intervención con el desempleado así como con el tejido empresarial. En unos años de coyuntura económica donde la tasa de desempleo en Donostia podía denominarse como estructural, se apuesta por acciones que garanticen la conciliación en la vida laboral y familiar, así como iniciativas que persiguen la calidad y estabilidad en el empleo, prestando especial atención a los colectivos desfavorecidos. Esta nueva estrategia exige formas de actuar diferentes donde la integración con otros agentes municipales (Bienestar social) o asociaciones empresariales y sociales se hacen imprescindibles.

Igualmente desde la promoción del tejido empresarial se da un paso cualitativo en los servicios que se ofrecen, apostando especialmente por el apoyo al emprendizaje innovador. Asimismo los servicios a la empresa ya consolidada se centran en iniciativas que mejoren su competitividad apostando por la promoción de cluster sectoriales. A través de los diferentes centros de empresas y recientemente con la constitución del Polo del Sector Audiovisual o la creación del Cluster de Energías Renovables, se genera un nuevo modelo de intervención con la empresa, promoviendo el trabajo en red y buscando las sinergias que se generan con la concentración sectorial. Recientemente esta nueva estrategia de actuación con el tejido empresarial se ha trasladado hacia espacios empresariales ya existentes en la ciudad como es el proyecto de transformación del Polígono 27.

Finalmente destacar como nuevas apuestas de la sociedad, la eficiencia energética, a partir de proyectos como la implantación de placas solares fotovoltaicas o la incorporación de criterios bioclimáticos en todos los edificios promovidos por Fomento San Sebastián.

Tal y como se ha escrito la sociedad sufre una reorientación en su estrategia que arrastra grandes cambios estructurales en su organización. Esta transformación se hace más compleja dadas las debilidades de la administración pública a la hora de incorporar innovación y la resistencia habitual a los cambios organizativos más acusada aun en el sector público, con modelos de gestión ausentes de enfoque a resultados. Así, en este contexto, la introducción de modelos de medición y evaluación de resultados, son percibidos como estrategias de fiscalización y la incorporación de nuevos perfiles y proyectos se hacen complejos cuando se soportan en sistemas presupuestarios rígidos.

Superar estas dificultades en el proceso de transformación no hubiera sido posible, sin la asunción por parte de toda la organización de los criterios de sostenibilidad económica en todos los proyectos

planteados, como alternativa a la dependencia de un presupuesto municipal limitado por su rigidez para acometer nuevas iniciativas.

Asimismo la introducción del modelo organizativo de ventanilla única, como puerta de entrada de todas las demandas de nuestros clientes ha permitido una mejora en la eficacia de los procesos internos, un mayor control y calidad de los servicios ofrecidos y en última instancia liberar a los técnicos que orientan su trabajo a generar innovación y valor añadido sobre los procesos y proyectos actuales.

Otro aspecto clave y necesario en el proceso de transformación de la sociedad es la introducción de mecanismos de medición y evaluación que nos han permitido detectar y evaluar cada uno de los pasos que se avanzaban en el proceso.

Así, desde el año 2001 Fomento San Sebastián incorpora herramientas para la medición de resultados como la dirección por Objetivos y la incorporación de sistemas de información e indicadores de ejecución, que miden el grado de consecución de los mismos. En la actualidad y conforme nuestras iniciativas están más orientadas a los proyectos que a los procesos y donde la transversalidad entre áreas y la colaboración con agentes externos tiene cada vez más presencia, se hace necesario la incorporación de otro tipo de instrumentos como pueda ser el cuadro de mando integral.

Estas herramientas sin duda han sido de vital importancia para la organización y han permitido llevar un continuo control sobre los resultados operativos de cada uno de los programas llevados a cabo así como de los usuarios beneficiados y del grado de calidad y efectividad de las mismas.

Si bien las herramientas para monitorizar los indicadores de resultados de las diferentes iniciativas de fomento San Sebastián se hacían imprescindibles hace

ya casi una década, la necesidad de otro tipo de mecanismos que nos permitieran analizar y diagnosticar las necesidades de nuestra ciudad era igualmente indiscutible. De ahí que a principios del año 2001 Fomento San Sebastián se planteó el reto de poner en marcha el Observatorio Socioeconómico de la ciudad. El objetivo del mismo es dotar a la organización de un panel de indicadores base cruciales a la hora de decidir y planificar las políticas de intervención local dirigidas a la promoción económica.

Entendiendo como promoción económica la generación de empleo y la promoción del tejido empresarial, el Observatorio Urbano se define en torno a diferentes ámbitos socioeconómicos que se consideran inciden de forma integral conjunta y relacionada sobre ambos aspectos. Así hoy en día el Observatorio Urbano vertebra su panel de indicadores entorno a los tres ejes prioritarios de la estrategia de Lisboa: La competitividad económica, la cohesión social y el medio ambiente.

Los indicadores disponibles en el Observatorio de Donostia San Sebastián provienen de fuentes muy diversas en cuanto a origen y tipología. Gracias a la cercanía con los diferentes departamentos municipales cuenta con un amplio elenco de indicadores generados a partir de las diferentes bases de datos municipales, desde datos de padrón, movilidad, Plan General de Urbanismo, Cultura, Medio Ambiente o Bienestar social. Por otra parte y sobre todo en aquellos indicadores en los cuales la comparativa territorial es necesaria, se recurre a fuentes estadísticas oficiales tanto a nivel de Comunidad Autónoma como estatal y europeas.

No obstante, a estas fuentes hay que añadir otra que sin duda diferencia al observatorio y aporta información de valor añadido en aquellos ámbitos en los cuales no existe información disponible. Nos referimos en este caso, a todas aquellos estudios de mercado que se realizan desde Fomento San Sebastián para cono-

cer aspectos concretos de nuestro tejido económico y social y que por su especificidad no se encuentran ni en las Fuentes oficiales ni se pueden obtener a partir de la información municipal. En este sentido se llevan a cabo de forma sistemática operaciones como la encuesta sobre las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación, el estudio de gasto en hogares, el estudio del turismo o la encuesta al tejido empresarial entre otras.

Un aspecto sin duda a destacar es el esfuerzo que realiza el Observatorio en bajar la información a ámbitos territoriales inframunicipales. Ello nos permite no sólo hacer políticas locales a nivel de ciudad sino acometer en ocasiones programas dirigidos a promover el desarrollo económico en barrios concretos de la ciudad y diseñar cada iniciativa en función de zonas concretas de interés.

Disponer de este panel de indicadores y sus series históricas nos ha permitido obtener un conocimiento exhaustivo sobre nuestra realidad socioeconómica y emprender con éxito programas como los Urban's, Izartu's, dirigidos a la rehabilitación integral de diferentes barrios en nuestra ciudad, o el propio Perco dirigido a promover el comercio de Donostia San Sebastián.

Finalmente y conscientes de la exigencia en cuanto al impacto que nuestras iniciativas deben de tener tanto en el tejido empresarial como en el desempleado, en los últimos años se han llevado a cabo diferentes trabajos de Evaluación para medir tantos los impactos directos como los inducidos en nuestro entorno económico local. Para ello se han utilizado diferentes técnicas de análisis validadas por expertos académicos, como son las Tablas Imput –Ouput o los modelos de cambio estructural, en función del tipo de política a evaluar así como del impacto a medir deseado. Mencionar entre otros los estudios de impacto socioeconómico de diferentes eventos culturales y deportivos en la ciudad, el impacto del descenso de la Real So-

ciudad de Fútbol a Segunda División o el impacto socioeconómico de la inmigración.

Esta última herramienta ha sido fácilmente acogida por los agentes políticos y directivos que ven en ella una oportunidad de ofrecer no sólo indicadores de resultado de su gestión, sino también el impacto que generan las políticas adoptadas en la ciudad y en ocasiones justificar con creces el coste de las mismas.

El Observatorio, no ha permanecido ajeno a los cambios ocurridos en el contexto económico, ante lo cual y dada la coyuntura de crisis económica, entra en juego otra herramienta básica para la definición de las políticas que se están adoptando para el impulso de empleo. Nos referimos en este caso al uso de

técnicas predictivas que nos permitan anticipar los impactos que la actual crisis va a tener sobre el tejido productivo y la ocupación de la ciudad, atendiendo a la especificidad sectorial y de los diferentes perfiles que encontramos en nuestro mercado laboral. No obstante somos conscientes de que esta es una crisis global y que los factores a través de los cuales podemos incidir desde el ámbito local se muestran muy reducidos.

Finalmente aún cuando el contexto es diferente, las técnicas de evaluación siguen siendo de vital importancia para evaluar los compromisos establecidos en el marco de cada uno de los planes de impulso al empleo adoptados.

# ENTREVISTA A *Josefa Castillejo*

*Secretaria para el Empleo  
UGT-Andalucía*



## 1. DESDE SU RESPONSABILIDAD EN POLÍTICA SINDICAL EN MATERIA DE EMPLEO ¿PODRÍA DECIRNOS CUÁLES SON LOS PRINCIPALES RETOS A LOS QUE DEBE ENFRENTARSE EL SINDICALISMO PARA MEJORAR LA CAPACITACIÓN Y LA CUALIFICACIÓN DE LAS TRABAJADORAS Y TRABAJADORES EN UN ENTORNO DE PERMANENTE CAMBIO?

El reto desde nuestra organización es el de que la cualificación sea una de las herramientas clave de la empleabilidad, de la inserción laboral y de las posibilidades de desarrollo profesional de los trabajadores/as. Y que la formación para el empleo sea una pieza clave en todo momento, tanto en una situación de mercado competitivo en auge, como en un momento delicado como el actual, de gran incremento de la tasa de desempleo. Nuestro reto es dotar de competencias de alto nivel a los trabajadores y trabajadoras del tejido productivo andaluz, acordes a los objetivos europeos dentro de un marco unificado de cualificaciones profesionales.

Para ello participamos de la idea de que es necesario el desarrollo del II Plan Andaluz de Formación Profesional para el Empleo que a través de sus directrices posibilite la puesta en marcha del nuevo subsistema de Formación para el empleo en los próximos años. De todo esto se derivará la programación de planes formativos que fomenten la cualificación basada en certificados de profesionalidad, y en general vincular una formación de calidad con el incremento de las posibilidades de empleabilidad de los trabajadores andaluces.

## 2. ¿QUÉ NOVEDADES RELEVANTES CONSIDERA QUE HA INCORPORADO EL NUEVO SUBSISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO?

Las novedades tienen que ver con la cristalización definitiva de un modelo que ya vienen gestándose desde la ley orgánica de las Cualificaciones y Formación Profesional de 2002, y que trata de integrar en un mismo sistema la formación profesional y la formación para el empleo a través del eje vertebral de las Cualificaciones Profesionales y el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Las novedades más significativas entre muchas son las de una apuesta definitiva por la formación para el empleo para que sea acreditable y basada en certificados de profesionalidad que tendrán la misma validez que los títulos, y un modelo donde se establecerá un sistema de equivalencias para poder acceder a modo de itinerario de una a otra. Así se ofrecerá de una forma flexible la cualificación de los trabajadores/as, modularizable y fácilmente accesible para progresivamente obtener una cualificación. En este sentido las competencias serán las que definan un puesto de trabajo y las cualificaciones asociadas a estas, y será esto lo que a su vez posibilite un sistema de acreditación de la experiencia laboral.

Estos procesos de acreditación de la experiencia laboral se llevarían a cabo a través de una red de centros integrados de formación profesional que está pendiente de poner en marcha en nuestra Comunidad Autónoma y que es otra pieza clave que hará que en este nuevo modelo encajen las piezas para su puesta en marcha definitiva como hemos mencionado anteriormente.

Finalmente otro aspecto fundamental será el desarrollo de un sistema integrado de orientación profesional que no solo atienda a personas desempleadas como hasta ahora sino que posibilite el desarrollo de una carrera profesional a lo largo de toda la vida.

## 3. ¿DESDE UGT ANDALUCÍA SE HAN REALIZADO O DESARROLLADO METODOLOGÍAS O SISTEMAS INNOVADORES QUE INVESTIGUEN LAS NECESIDADES FORMATIVAS DE LOS TRABAJADORES/AS ANDALUCES?

Desde la secretaría para el empleo siempre hemos estado interesados en implementar sistemas innovadores y en estar preparados para los cambios que en la actualidad se están aprobando normativamente y que suponen otra forma de gestión de la formación para el empleo. Y en este sentido y en relación a las cualificaciones profesionales hemos puesto en marcha durante el programa anterior un itinerario formativo para cualificar a todos los profesionales de la orientación laboral de la red de Andalucía Orienta de UGT. Así hemos querido que los orientadores/as sean conscientes de todas las variables en las que se moverá este sistema y en un trabajo basado en las competencias dentro del marco europeo de las cualificaciones. Nuestro objetivo es que se amplíen las competencias actuales de los orientadores y así se lo hemos manifestado a la administración competente.

Por otro lado y en relación a esto último y tras un estudio de las competencias desarrolladas tanto por cuidadores profesionales como familiares basado en las cualificaciones y certificados de profesionalidad asociados, hemos implementado

una herramienta informática que ayudará a los orientadores al desempeño de sus funciones desde esta perspectiva, y no solo en el sector de la dependencia, sino que nuestro objetivo a medio plazo es ir ampliando esta gestión informatizada de evaluación por competencias a otros sectores.

Por último destacar que desde nuestro sistema propio de detección de necesidades formativas llevamos a cabo estudios sectoriales y transversales que nos ayudan a programar los planes formativos.

#### 4. ESOS ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN O PROBLEMAS QUE DEBE RESOLVER LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO, SUPONEN UN SALTO CUALITATIVO EN EL ACERCAMIENTO A LA PLANIFICACIÓN POLÍTICA. ¿EN QUE MEDIDA SE CUENTA CON LA OPINIÓN SINDICAL PARA LA PLANIFICACIÓN POLÍTICA DE LA FORMACIÓN EN NUESTRA COMUNIDAD AUTÓNOMA?

Como integrantes del Consejo andaluz de formación profesional, el órgano con competencia máxima en materia de planificación e información sobre formación para el empleo en nuestra comunidad autónoma, no solo se tiene en cuenta nuestra voz sino que nos preocupamos muy activamente de hacer propuestas, valoraciones, y en su caso disentimos en el seno de este consejo cuando lo consideramos necesario.

Y ha sido a través de nuestra representación y dentro del marco del Diálogo Social y la Concertación donde en los últimos meses hemos participado los agentes sociales, los empresarios y la Administración de forma intensiva en mesas de trabajo para diseñar el marco normativo que regule la formación para el empleo en los próximos años. En la actualidad estamos preocupados por la demora que está suponiendo que todo ese trabajo no se vea reflejado en la aprobación de la de la normativa que regulen todo el sistema para poder ofrecer una oferta formativa a los trabajadores en situación de desempleo, que en principio es lo que nos parece mas urgente de resolver. Y es que en estos momentos de crisis entendemos que hoy mas que nunca todos, y máxime la Junta de Andalucía debe hacer un esfuerzo para responder a la demanda existente de cualificación de los trabajadores/as andaluces. Los planes específicos como MEMTA y PROTEJA son muy positivos pero no son suficientes y así lo hemos manifestado, y hemos aportado en ellos todo lo necesario para que los trabajadores accedan al empleo con todas las garantías y apostando por otro modelo productivo alternativo al actual.

#### 5. EL EMPLEO ES UNA HERRAMIENTA INDUDABLE DE INSERCIÓN SOCIAL Y DE CONSECUCCIÓN DE LA IGUALDAD, SIN EMBARGO EXISTEN LOS DENOMINADOS “GRUPOS VULNERABLES”, O, COLECTIVOS DESFAVORECIDOS, QUE- COMO NO PODÍA SER DE OTRO MODO— SE ESTÁN CONVIRTIENDO EN EJE PREFERENTE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, MUY EN ESPECIAL EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO. DESDE UGT ANDALUCÍA ¿SE ABORDA DE FORMA ESPECÍFICA LAS NECESIDADES DE FORMACIÓN Y EMPLEO DE LAS PERSONAS QUE SE

## INTEGRAN EN ESTOS COLECTIVOS O, POR EL CONTRARIO, ENTIENDE QUE HAN DE SER TRATADAS DE FORMA UNIVERSAL TODAS LAS NECESIDADES DE LOS TRABAJADORES/AS ANDALUCES?

Nosotros entendemos que precisamente por ser colectivos con dificultades si que necesitan de un trato especial y de un impulso a través de medidas específicas que tengan en cuenta las variables y circunstancias sociales y personales que impiden su inserción laboral, su recualificación, y en definitiva sus posibilidades de empleabilidad.

Nuestros planes de formación incluyen las directrices europeas de promoción de la igualdad de oportunidades y se establecen unos criterios y porcentajes para garantizar la participación de estos colectivos en las acciones formativas de nuestros planes. Pero aparte de esta pauta general, nosotros apostamos por planes de formación específicos y así en la actual negociación del VII Acuerdo de Concertación Social hemos propuesto actuaciones como es el caso de la creación de los "Centros de Segunda Oportunidad" para facilitar las posibilidades de adquisición de competencias básicas acreditables para aquellos trabajadores/as que o bien han sido víctimas del fracaso escolar, o no han podido acreditar unas competencias mínimas, y para posibilitar un sistema flexible y muy adaptado a cada caso particular, siempre con el objetivo a medio plazo de engancharlos en el sistema educativo de nuevo y/o para la obtención de una cualificación inicial.

Y en la línea de esta actuación hemos hecho propuestas para otros colectivos especialmente vulnerables y que en esta época de crisis se están viendo mas afectados laboralmente.

## 6. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA RECONOCE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS AUN CUANDO LA REGULACIÓN Y ARTICULACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN QUEDA AÚN PENDIENTE DE DESARROLLO NORMATIVO. EN ESTE SENTIDO, ¿QUÉ POSTURA TIENE UGT ACERCA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN Y MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

UGT apuesta totalmente por la institucionalización de la evaluación como instrumento de todas las políticas públicas, y en concreto de las políticas activas de empleo. Así ya en nuestras propuestas del VII Acuerdo de Concertación Social está muy presente este aspecto fundamental a través de dos actuaciones : Desarrollo de un Plan de Evaluación Permanente de las Políticas Activas de Empleo, y desarrollo de un Plan de calidad del Servicio Andaluz de Empleo.

Desde UGT entendemos que la evaluación como medida transversal permanente debe ser algo consustancial a cualquier gestión privada o pública. Y es por ello que en nuestra organización implementamos internamente metodologías de evaluación en todos nuestros ámbitos, y en este caso en los referido a los planes de formación para el empleo así lo hacemos también. Y por otra parte se lo exigimos a nuestras entidades colaboradoras, que estén certificadas en calidad como es el caso de IFES o la Fundación Sociolaboral por poner algún ejemplo directo relacionado con nuestra gestión de la formación.

## DEBATES ONLINE Y PRESENCIALES SOBRE EVALUACIÓN EN LA UNIVERSIDAD DE CLAREMONT

**Comienza 23/08/2009 (08:35) / Finaliza 24/08/2009 (08:35)**

Enmarcados en la Serie de Talleres de Desarrollo Profesional creados para perfeccionar las habilidades de investigación y evaluación de profesionales de este campo, los debates sobre evaluación reunirán a las principales voces en la historia viva de la evaluación, que debatirán cuestiones fundamentales sobre la forma en que se practica el campo de la evaluación hoy en día.

Es posible seguir el debate on line de forma gratuita, o inscribirse en los debates en la localidad de Claremont, California, en agosto durante el Taller de Desarrollo Profesional de la serie:

- ▶ Domingo, 23 de agosto de 12:00-1:30 pm (Horario del Pacífico).  
Michael Quinn Patton y Michael Scriven: Utilization-Focused Evaluation: Its Promise (Patton) and Pitfalls (Scriven).
- ▶ Lunes, 24 de agosto de 12:00-1:30 pm (Horario del Pacífico).  
David vs Fetterman Michael Scriven y Michael Quinn Patton: Empowerment Evaluation: Its Promise (Fetterman) and Pitfalls (Scriven y Patton).

El espacio para presenciar on line el evento es limitado, por lo que se recomienda reservar el acceso a lo antes posible a través de este enlace (<http://www.eventbrite.com/event/344970817>).

Para asistir personalmente, es necesario también registrarse, a través de este enlace (<http://www.cgu.edu/pages/4729.asp>). El registro incluye un buffet - almuerzo por 10\$ -persona.



## JORNADA DE ANÁLISIS DE LA CALIDAD DE LAS EVALUACIONES DE PROYECTOS DE DESARROLLO EN LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

**Comienza 16/07/2009 (10:00) / Finaliza 16/07/2009 (14:00)**

En el marco del Master en Políticas y Procesos de Desarrollo, la Universidad Politécnica de Valencia celebrará en salón de actos de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales (Campus de Vera) la jornada “¿Evaluando?” “¿Aprendiendo?” Jornada de Análisis de la Calidad de Evaluaciones de Proyectos de Desarrollo en la Cooperación Descentralizada el día 16 de julio de 2009 a las 10 de la mañana.

Participarán como Ponentes:

- ▶ *Presentación de proyectos y evaluaciones realizadas.* JAVIER IBAÑEZ (TRELLAT Consultora Social SL).
- ▶ *Incorporación de lecciones aprendidas.* RAFAEL MAURI (ACSUD Las Segovias) y EDUARDO DE MIGUEL (FONTILLES).
- ▶ *Análisis y discusión sobre la calidad de las evaluaciones.* ESTER GARCÍA (UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID) y MÓNICA LOMEÑA (OFFICE OF EVALUATION AND OVERSIGHT—BID).

MODERA: RAFAEL MONTERDE (GED/UPV).



## [CONFERENCIA EUROPEA] "IP MANAGEMENT IN EUROPEAN RESEARCH CO-OPERATIONS"

**Comienza 07/09/2009 (08:38)**

El *Espacio Europeo de Investigación (EEI)* ha impulsado un sinfín de oportunidades para las invenciones y la innovación, pero aumentó la amenaza de perder la propiedad intelectual. En toda Europa la cooperación entre empresas, instituciones de investigación y educación superior han hecho de la protección de la propiedad intelectual algo fundamental. Un conjunto bien desarrollado de los contratos de cooperación para la investigación es esencial para facilitar la gestión y la protección de la propiedad intelectual.

La conferencia europea "IP Management in European Research Co-operations", que se realizará los días 7 y 8 de septiembre de 2009 en Berlín, Alemania le proporcionará información esencial sobre la manera de garantizar la propiedad intelectual, su explotación y cómo hacer frente a los retos internacionales de la investigación europea, cómo asegurar la propiedad intelectual cuando se trabaja con modelos de acuerdos de investigación conjunta (como Lambert, DESCA, etc), además:

- ▶ La forma de comercializar la investigación y hacer uso de la propiedad intelectual.
- ▶ Cómo encontrar modos alternativos de solución de controversias.
- ▶ Cómo manejar la propiedad intelectual en las operaciones de fusiones.
- ▶ Cómo hacer frente a oportunidades en la concesión de licencias.

Podrá ampliar información consultando el folleto de la conferencia en el siguiente enlace de *Europäische Akademie*: [http://www.europaeische-akademie.net/fileadmin/user\\_upload/dateien/konferenzen/K--7\\_IP\\_Management\\_in\\_European\\_Research\\_Cooperations\\_DM.pdf](http://www.europaeische-akademie.net/fileadmin/user_upload/dateien/konferenzen/K--7_IP_Management_in_European_Research_Cooperations_DM.pdf)

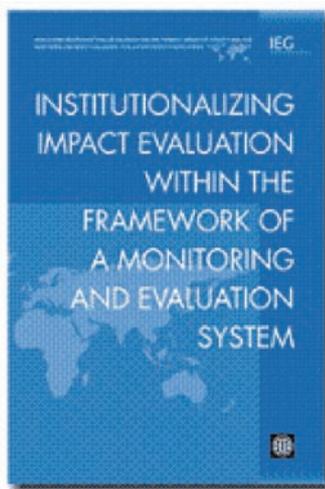
## NOTICIAS

### NUEVA WEB DE PREVAL

PREVAL inaugura su nuevo portal web bilingüe español e inglés, especializado en Planificación, Seguimiento y Evaluación (PSE) del desarrollo rural. Basado en el concepto de la web 2,0, presenta espacios para el intercambio de conocimientos e interaprendizaje colaborativo tales como Cursos Virtuales, Comunidades de Práctica, así como la red electrónica especializada y el Boletín periódico del PREVAL con noticias, cursos y eventos y oportunidades de empleo en el área. Incluye al BANCES Banco de Datos de especialistas en PSE que permite registros y búsquedas de personas y/o instituciones según tipo de servicios que prestan.

El portal ofrece, además, las Publicaciones del PREVAL y una Biblioteca Virtual con un centenar de publicaciones organizada por Enfoques y Areas de Evaluación; Enlaces Útiles y un sitio sobre Temas de Especialidad con orientación para quienes deseen diseñar y desarrollar sistemas de Seguimiento y Evaluación y realizar sistematizaciones, evaluaciones e impacto, evaluaciones participativas y evaluación por imágenes, entre otros. Destacan la sección sobre Buenas Prácticas con notas metodológicas de proyectos cofinanciados por el FIDA en la región de América Latina y el espacio Multimedia con vídeos, fotos y audios elaborados por éstos y otros proyectos de desarrollo rural. El portal fue desarrollado en colaboración con CONDESAN-INFOANDINA (CGIAR).





## BANCO MUNDIAL - IEG INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

El Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial ha puesto a disposición pública la obra *Institutionalizing Impact Evaluation Within the Framework of a Monitoring and Evaluation System*, que analiza en qué medida las evaluaciones de impacto pueden constituirse en una herramienta de uso generalizado para medir la efectividad de las intervenciones y para generar aprendizaje.

Teniendo en cuenta el énfasis creciente en la evaluación de la efectividad de la ayuda y la necesidad de medir los resultados de las intervenciones en el campo del desarrollo, ya no resulta aceptable para gobiernos, agencias oficiales de desarrollo y ONGs realizar un simple informe acerca de cuánto dinero se ha invertido o qué productos se han creado. Parlamentos, ministros de economía, organismos de financiación y el público en general exigen saber cómo han alcanzado sus objetivos las intervenciones de desarrollo, cuáles han sido sus resultados en comparación con los usos alternativos de esos recursos escasos, y la eficacia con que han contribuido a los objetivos generales de desarrollo, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la erradicación de la pobreza.

Estas exigencias han desembocado en un aumento en el número y la complejidad de las evaluaciones de impacto. En los casos más favorables, las evaluaciones han mejorado la eficiencia y eficacia de los programas en curso, y han contribuido a la formulación de futuras políticas, el fortalecimiento de la planificación presupuestaria y gestión financiera, y han proporcionado una justificación rigurosa y transparente para la continuación o culminación de determinados programas.

Sin embargo, muchas entidades independientes se seleccionan de un grupo ad hoc y de forma oportunista, a menudo dependiendo de la disponibilidad de fondos o intereses de los donantes, y aunque hayan hecho importantes contribuciones al programa o política que se está evaluando, su potencial contribución a las estrategias de desarrollo a menudo no se alcanzaron plenamente.

Muchos organismos de financiación y especialistas en evaluación han tendido a asumir que, una vez que un gobierno ha visto los beneficios de algunas evaluaciones bien diseñadas, el proceso de construcción de un enfoque sistemático para identificar, implementar y utilizar las evaluaciones en el sector y nacional sería relativamente sencillo. Sin embargo, muchos países con décadas de experiencia en proyectos y programas de evaluación de impacto han progresado poco hacia la institucionalización de la selección, diseño y utilización de este tipo de evaluaciones.

Esta obra describe los progresos realizados en la transición de estudios de evaluaciones de impacto a la construcción de un enfoque sistemático para identificar, implementar y utilizar las evaluaciones en el plano nacional donde este tipo de estudios son vistas como una herramienta importante para planificación presupuestaria, la formulación de políticas, gestión y rendición de cuentas.



## **XIV CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Gobierno Federal de Brasil, a través del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MP), conjuntamente con la Gobernación del Estado de Bahía, organizarán el “XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública” que se llevará a cabo en Salvador de Bahia, Brasil, del 27 al 30 de octubre de 2009.

### **PROGRAMA**

El acto de inauguración se llevará a cabo el martes 27 de octubre a las 19 hrs. Los días 28, 29 y 30 de octubre se desarrollarán las conferencias plenarias y los paneles. Durante el Congreso tendrán lugar reuniones especiales de las redes propiciadas por el CLAD y se presentarán pósters y libros editados durante el año 2009. A finales de septiembre, el Programa completo estará disponible en el portal del Congreso.

### **METODOLOGÍA**

Las propuestas de paneles deberán referirse obligatoriamente a alguna de las siete áreas temáticas que se especifican a continuación y su abordaje deberá estar orientado por la caracterización conceptual y las interrogantes centrales que se plantean para cada una de ellas.

Las Áreas Temáticas serán coordinadas por profesionales externos de relevante trayectoria quienes, junto con el Comité Académico del CLAD, integrarán el Comité Evaluador y seleccionarán las propuestas referidas a su respectiva área. Dichos Coordinadores de Área Temática también asistirán a los paneles de su área y formularán un conjunto de conclusiones que serán expuestas en la Ceremonia de clausura del Congreso.

### **AREAS TEMÁTICAS**

Para este Congreso se abordarán siete áreas temáticas, a saber:

1. Capacidades para gobernar el futuro a través del proceso de formación de las políticas públicas
2. Enfoque interdisciplinario y coordinación intersectorial en la gestión de una administración pública compleja
3. En búsqueda de la excelencia en la administración pública mediante la gestión de la calidad y de una gestión para resultados de desarrollo
4. Hacia el mérito profesional y la flexibilidad de gestión en los sistemas de función pública/servicio civil
5. Una formación de directivos y funcionarios públicos que persiga el éxito de la acción de gobierno
6. Valores, normas e instrumentos de la ética pública para garantizar el buen gobierno en Iberoamérica
7. Gobierno electrónico para la participación popular y la gestión del desarrollo.

Las propuestas de paneles deben remitirse electrónicamente a la Secretaría General del CLAD antes del 13 de abril de 2009.

### **PONENCIAS**

Las ponencias que presentarán los panelistas y coordinadores deben ser inéditas e individuales. A título excepcional se aceptarán documentos en co-autoría; sin embargo, el CLAD considerará como ponente al autor que figure de primero en el documento. Sólo aceptarán ponencias que cumplan rigurosamente con las Normas de Presentación de los Documentos, establecidas para tal fin, y que sean recibidas por el CLAD antes del *24 de julio*.



Unión Europea  
FONDO SOCIAL EUROPEO



Servicio Andaluz de Empleo  
CONSEJERÍA DE EMPLEO



SOCIEDAD  
ESPAÑOLA  
DE EVALUACIÓN