LABORA

Servei Valencià d'Ocupació i Formació

La evaluación de las políticas activas de empleo en LABORA

CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA GENERALITAT, A TRAVÉS DE PRESIDENCIA, Y LA UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA, PARA EL ANÁLISIS E IMPULSO A LA CULTURA DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, DURANTE EL EJERCICIO 2021

GENERALITAT VALENCIANA

Presidència

UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

Índice de contenido

Índice de contenido 1
Índice de tablas 5
Índice de figuras 6
Acrónimos utilizados 7
Memoria del Convenio 9
1 Convenio GVA – UPV 11
1.1 Título del convenio 11
1.2 Justificación del Convenio de Colaboración 11
1.3 Objeto del Convenio 12
1.4 Equipo UPV del proyecto 13
1.5 Actividades realizadas 14
1.5.1 Actividades de transferencia 14
1.5.2 Actividades de investigación y recomendaciones 16
1.5.3 Actividades de difusión 17
1.5.4 Reparto de tareas entre el equipo del proyecto 18
1.5.5 Cronología 18
1.5.6 Comisión mixta de seguimiento del convenio 19
1.6 Presupuesto 20
Propuestas para el establecimiento de un sistema de evaluación de las políticas activas de empleo en LABORA 23
1 Introducción: los sistemas públicos de evaluación 25
2 Las políticas activas de empleo y su evaluación en España 31
2.1 Las políticas activas de empleo en España 31
2.1.1 El Sistema Nacional de Empleo 31
2.1.2 La importancia de las políticas activas de empleo 36
2.1.3 La financiación del Sistema Nacional de Empleo 41
2.2 La situación de la evaluación de las PAE en España 42
2.2.1 La evaluación en el marco del Fondo Social Europeo 43
2.2.2 La evaluación en el marco del Sistema Nacional de Empleo 45

2.2.3 Sistemas de evaluación en los servicios autonómicos de empleo....51
2.3 Implicaciones para el desarrollo de un sistema de evaluación de las PAE en LABORA....54
3 La evaluación de las PAE en LABORA....59
3.1 La evaluación en el ordenamiento jurídico valenciano....59
3.2 La cultura de evaluación en LABORA: situación y desarrollo....61
3.2.1 Lecciones aprendidas de otros SPE: análisis de la jornada de expertos 61
3.2.2 La cultura de evaluación en LABORA: análisis de la sesión de focus group 73
3.3 La evaluación en el contexto de LABORA....85
3.3.1 Estructura funcional de LABORA para la evaluación....85
3.3.2 La estrategia de LABORA en cuanto a evaluación....88
3.3.3 Experiencias de evaluación de PAE en LABORA....95
3.3.4 Evaluaciones de impacto de las PAE en la Comunitat Valenciana (DevStat)....98
4 Propuestas y recomendaciones....109
4.1 Marco normativo....109
4.2 Estructura organizativa....110
4.3 Planificación y utilización....113
4.3.1 La integración de la evaluación en el ciclo de las PAE....115
4.4 Cultura y capacidades de evaluación....119
4.4.1 Metodologías de evaluación....121
5 Reflexiones finales....127
6 Bibliografía....129
6.1 Referencias consultadas....129
6.2 Normativa consultada....132
Anexo A: Guion de la sesión de focus group....135
Anexo B: Transcripción de la intervención de Antonio Igea (Servicio Vasco de Empleo, Lanbide) en la jornada de expertos....137

Anexo C: Transcripción de la intervención de Mercedes Aguilar (Servicio Andaluz de Empleo) en la jornada de expertos 153

Anexo D: Transcripción de la intervención de Josep Marquez (Servei d'Ocupació de Catalunya) en la jornada de expertos 171

Anexo E: Transcripción de la mesa redonda de la jornada de expertos 185

Anexo F: Contribución 1 al XIV Congreso de la Sociedad Europea de Evaluación 199

Anexo G: Contribución 2 al XIV Congreso de la Sociedad Europea de Evaluación 201

Anexo H: Objetivo estratégico 3. Orientación hacia resultados (EEAAE 2021-2024) 203

Anexo I: Estructura del Plan Estratégico LABORA 2016-2022 207

Índice de tablas

Tabla 1: Equipo UPV del proyecto 13
Tabla 2: Reparto de tareas entre los miembros del equipo UPV 18
Tabla 3: Gastos de personal propio adscrito a la UPV 20
Tabla 4: Gastos relativos a la contratación con personas profesionales, entidades o empresas de servicios y suministros necesarios para el desarrollo de las actividades subvencionadas. 21
Tabla 5: Gastos de traducciones, edición, publicaciones, cartelería, imprenta, elaboración de material audiovisual, así como gastos de publicidad, comunicación y difusión 21
Tabla 6: Gastos de desplazamiento, alojamiento y manutención derivados de la participación en las actividades objeto de subvención 21
Tabla 7: Resumen de gastos totales del proyecto 22
Tabla 8: Ejes de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 33
Tabla 9: Objetivos de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 35
Tabla 10: Grupos de PAE 37
Tabla 11: Acciones concretas por tipos de PAE 38
Tabla 12: Evolución de los presupuestos de políticas de empleo en España, 2010 - 2021 40
Tabla 13: Actores implicados en el diseño del modelo integral de evaluación de las PAE 50
Tabla 14: Panorama de las evaluaciones de PAE en las CCAA 52
Tabla 15. Grupos de códigos 62
Tabla 16. Tipo de sistema de evaluación 63
Tabla 17. Sobre la evaluación 63
Tabla 18. Dónde se hace la evaluación 64
Tabla 19. Por qué se necesita un sistema integral de evaluación participativa 65
Tabla 20. Dificultades en la evaluación 66
Tabla 21. Fases en la evaluación 67
Tabla 22. Construcción del sistema de evaluación 67
Tabla 23. Criterios de éxito del sistema de evaluación 68
Tabla 24. Riesgos del sistema de evaluación 69
Tabla 25. Recomendaciones de una consultora al sistema de evaluación 69
Tabla 26. Oportunidades de la evaluación 70
Tabla 27. En qué estamos trabajando ahora 70
Tabla 28. Alcanzado y en curso 71
Tabla 29. Recomendaciones del Servicio Vasco 72
Tabla 30. Servicios de LABORA y funciones 74
Tabla 31. Impacto del COVID en su trabajo 76
Tabla 32. Opinión sobre la eficacia de las PAE en la Comunitat 77
Tabla 33. Habéis recibido o recibís formación sobre evaluación 78
Tabla 34. Quién decide los programas a impulsar 78
Tabla 35. Programas en marcha 79
Tabla 36. Aspectos que no se están cubriendo y serían necesarios 79
Tabla 37. Actores que intervienen en el diseño de un programa 80
Tabla 38. Rediseño de programas durante su vigencia 81
Tabla 39. Datos que se añadirían o sería necesario acceder a ellos 82
Tabla 40. Base de datos a la que les gustaría acceder 82
Tabla 41. Método cualitativo para medir el impacto 83
Tabla 42. Necesario para alinear vuestra PAE con las directrices del FSE 83
Tabla 43. Prioridad para alguna medida concreta para mejorar la evaluación 84
Tabla 44: Definición del objetivo estratégico sobre evaluación del Plan Estratégico de LABORA 2016-2022 91

TABLA 45: ACTUACIONES DE LABORA RELACIONADAS CON LA EVALUACIÓN DE PAE PARA 2021 93
TABLA 46: DEFINICIÓN DE LAS ACCIONES IMPLEMENTADAS POR LAS PAE EVALUADAS POR DEVSTAT 100
TABLA 47: METODOLOGÍAS PARA EVALUAR PAE 102
TABLA 48: TIPOS DE DATOS NECESARIOS SEGÚN METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN 104
TABLA 49: INFORMACIÓN SOBRE VIDAS LABORALES SOLICITADA POR LABORA A LA TGSS 107

Índice de figuras

FIGURA 1: SNE 32
FIGURA 2: LA EVALUACIÓN EN LABORA 86
FIGURA 3: INTEGRACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN EL CICLO DE LAS PAE 116

Acrónimos utilizados

AIReF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
CCAA	Comunidades autónomas
EEAAE	Estrategia Española de Apoyo a la Activación del Empleo
EEAE	Estrategia Española de Activación para el Empleo
EES	European Evaluation Society
EVR	Estrategia Valenciana para la Recuperación
FSE	Fondo Social Europeo
GVA	Generalitat Valenciana
IVAP	Instituto Valenciano de Administración Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAE	Políticas activas de empleo
PAPE	Plan Anual de Políticas de Empleo
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SISPE	Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo
SNE	Sistema Nacional de Empleo
SPE	Servicios Públicos de Empleo
SOC	Servei d'Ocupació de Catalunya
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
UPV	Universitat Politècnica de València

Memoria del Convenio

1 Convenio GVA – UPV

1.1 Título del convenio

PROYECTO DE CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA GENERALITAT, A TRAVÉS DE PRESIDENCIA, Y LA UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA, PARA EL ANÁLISIS E IMPULSO A LA CULTURA DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, DURANTE EL EJERCICIO 2021.

1.2 Justificación del Convenio de Colaboración

Uno de los objetivos esenciales de la Universidad lo constituye el desarrollo de la investigación científica y técnica y la transferencia del conocimiento a la sociedad, contribuyendo al avance del conocimiento y del desarrollo tecnológico, la innovación, el progreso económico y social, y un desarrollo responsable equitativo y sostenible. En este sentido, la colaboración de la *Universitat Politécnica de València* (UPV) con los sectores socioeconómicos públicos y privados permite asegurar el cumplimiento de dicho objetivo e impulsar la innovación y la modernización del entorno socioeconómico. La colaboración concreta con la Presidencia de la *Generalitat* realizando actividades de investigación sobre la evaluación de políticas públicas puede orientarse además a la recuperación económica y social de la *Comunitat Valenciana* al facilitarse desde la universidad las bases para priorizar o reorientar los recursos públicos hacia medidas derivadas de la situación de emergencia sanitaria, económica y social, y del acuerdo de reconstrucción.

Po otra parte, la evaluación de políticas públicas es una herramienta que contribuye notablemente a la mejora de la eficacia y eficiencia de la gestión pública, pues ayuda a la toma de decisiones basadas en la evidencia y a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, especialmente en el contexto actual, en aquellas políticas dirigidas a paliar los efectos negativos derivados de la pandemia de COVID-19 y conducir a la recuperación económica y social de la *Comunitat Valenciana*. Por tanto, en virtud de lo establecido en el artículo 48.3 de la Ley 40/2015, la colaboración de la administración pública, en este caso la *Generalitat Valenciana* (GVA), con las universidades para el fomento de actividades de investigación orientadas al diseño, análisis y evaluación de

políticas públicas, puede contribuir no solo a mejorar la eficiencia en la gestión pública, sino también a una rendición de cuentas real y efectiva y a un aumento de la transparencia y la participación pública.

En este sentido, la Resolución de 26 de febrero de 2021, de la Presidencia de la Generalitat, de aprobación del Plan Estratégico de Subvenciones de la Presidencia de la Generalitat y sus organismos públicos, para el período 2021-2023, plantea un programa presupuestario, el 111.40, entre cuyos objetivos operativos aparece el análisis e impulso a la cultura de la evaluación de les políticas públicas. Las líneas de actuación incluidas en dicho programa se centran en colaborar con las universidades públicas valencianas para el impulso de actividades de investigación orientadas al diseño, análisis y evaluación de las políticas públicas y para ello se abre la línea de subvención S0890000 a través de la que se concede subvención directa anual de 30.000€ a cada una de las universidades del Sistema Público Universitario Valenciano (SPUV).

1.3 Objeto del Convenio

La colaboración de la GVA con las universidades públicas valencianas para el impulso de actividades de investigación orientadas al diseño, análisis y evaluación de las políticas públicas es un aspecto esencial para la mejora de la eficacia y eficiencia de la gestión pública facilitando la toma de decisiones basadas en la evidencia. Pero esto cobra especial relevancia en el contexto de facilitar bases para priorizar y reorientar los recursos públicos hacia medidas derivadas de la situación de emergencia sanitaria, económica y social y el acuerdo de reconstrucción.

En este sentido existía interés en contactar con personal investigador de la UPV especializado en evaluación de políticas públicas, al objeto de plantear actuaciones de impulso de la cultura de la evaluación de políticas públicas, especialmente vinculadas con la Estrategia Valenciana para la Recuperación (EVR). De esta forma, la colaboración se ha concretado a través del equipo de 7 investigadores del Departamento de Organización de Empresas de la UPV que se lista más adelante y se ha enfocado al ámbito de las políticas activas de empleo (PAE) y formación, que son un pilar fundamental de la EVR y se considera que tienen mucha relevancia para cualquier estrategia de recuperación.

Por tanto, la finalidad concreta y por tanto el proyecto objeto del convenio es la potenciación de la evaluación de políticas públicas a través de la realización de actividades de investigación, y otras actuaciones de transferencia, sobre el

diseño y evaluación de políticas dirigidas a la promoción de la recuperación económica y social de la *Comunitat Valenciana* en el ámbito de actuación del Servicio Valenciano de Empleo y Formación LABORA.

Para la consecución del objeto citado se plantea las siguientes actividades:

a) Desarrollo de actividades de investigación sobre diseño, análisis y evaluación de PAE y de formación que mejoren la empleabilidad de las personas desocupadas e inactivas y planes para el mantenimiento y mejora del empleo de las personas ocupadas, en línea con las prioridades europeas, nacionales y de la *Comunitat Valenciana* para la recuperación económica y social.
b) Propiciar jornadas públicas, conferencias, seminarios, actividades de investigación y extensión universitaria, así como otras actividades científicas orientadas al impulso de la cultura de evaluación de las políticas públicas de empleo y formación en el ámbito de la *Comunitat Valenciana*.
c) Formular recomendaciones y propuestas tendentes a mejorar los indicadores y sistemas de información para la evaluación de PAE y de formación.

1.4 Equipo UPV del proyecto

Tabla 1: Equipo UPV del proyecto

Daniel Catalá Pérez (IP, Ayudante Doctor)
María de Miguel Molina (Catedrática de Universidad)
Ángel Peiró Signes (Catedrático de Universidad)
Gabriela Ribes Giner (Titular de Universidad)
Blanca de Miguel Molina (Catedrática de Universidad)
Rosario Perelló Marín (Titular de Universidad)
Conrado Carrascosa López (Contratado Doctor)

1.5 Actividades realizadas

1.5.1 Actividades de transferencia

1.5.1.1Focus group (04/10/2021)

A finales de octubre se realizó un *focus group* con los responsables e implicados de LABORA en la evaluación (7 personas). El objetivo fue conocer de primera mano la cultura de Evaluación de LABORA y en qué fase se encuentra. La actividad se grabó en vídeo y las transcripciones de estos *focus groups* han sido analizadas. El guion de la sesión está disponible en el Anexo A del presente documento.

Participantes en el *focus group* de LABORA (04/10/2021)

Participantes en el *focus group* de LABORA (04/10/2021)

Los participantes en el *focus group*, además de María de Miguel y Daniel Catalá por parte del equipo UPV, fueron los siguientes:

- Eugenio Rodríguez, jefe del Servicio de Planificación, Análisis y Modernización
- Cristina Estrela, jefa del Servicio de Coordinación del Fondo Social Europeo
- Carlos Manzanero, jefe del Servicio de Centros de Intermediación Laboral
- Delia Piñero, jefa de sección en el Servicio de Planificación, Análisis y Modernización
- Dionisio Ortega, Servicio de Gestión de Programas de Empleo
- Asunción Molas, jefa del Servicio de Ordenación de la Formación
- Jesús Ramírez, Servicio de Ordenación de la Formación

1.5.1.2 Jornada de trabajo con expertos (04/11/2021)

La finalidad de la Jornada fue ser punto de encuentro y conocimiento general de las experiencias autonómicas y enfoques de evaluación existentes, en el que se identificaron los retos para la construcción de sistemas de evaluación de PAE en el contexto de los servicios autonómicos de empleo.

En ella, los participantes analizaron y contrastaron diferentes puntos de vista sobre las definiciones y contenidos de la evaluación, y debatieron sobre las tendencias, problemáticas y aplicaciones de la evaluación del empleo y de la formación.

Jornada celebrada el 2/11/2021 en LABORA

La jornada de trabajo contó con la presencia de tres expertos en evaluación de PAE en España que desarrollan su actividad en sendos servicios autonómicos de empleo:

- Antonio Igea (Servicio Vasco de Empleo, Lanbide), "Experiencias de interés en materia de evaluación: País Vasco"
- Mercedes Aguilar (Servicio Andaluz de Empleo), "Experiencias evaluativas en el SAE enfocadas a la planificación"
- Josep Márquez (*Servei d'Ocupació de Catalunya*), "Planificación de la evaluación de las políticas de empleo en el SOC"

Cada uno de los participantes realizó una intervención inicial de unos 30 minutos y la sesión finalizó con una mesa redonda en la que se pusieron en común diferentes aspectos sobre cómo en otros servicios autonómicos de empleo se ha puesto en marcha el proceso de evaluación de sus políticas y las lecciones aprendidas durante estos procesos. La jornada fue muy interesante y acudieron unos 25 empleados de LABORA. La actividad se grabó en vídeo. De esta jornada se han analizado las intervenciones de los expertos, a falta de las transcripciones, en fase de realización, para un análisis más profundo.

1.5.2 Actividades de investigación y recomendaciones

1.5.2.1Informe técnico - guía

Desde LABORA, conscientes de la carencia de un sistema autonómico de evaluación de las propias PAE, en el marco del convenio de colaboración UPV-GVA, planteaba obtener:

> *Un documento que oriente y tutele a LABORA en el proceso de construcción, en función de los recursos disponibles y la priorización de necesidades, de un sistema estructurado de evaluación de las PAE que se llevan a cabo en LABORA teniendo en cuenta sus especificidades y características propias.*
>
> *Esta guía marcaría los hitos a alcanzar para conseguir un buen sistema de evaluación, un modelo al cual parecerse y sobre el cual medir el grado de avance en su desarrollo.*
>
> *También permitiría que, ante la implantación de un nuevo instrumento o acción de PAE, dispongamos de un manual que indique el protocolo a seguir para el diseño del método de evaluación de la acción acorde al sistema desarrollado.*

1.5.3 Actividades de difusión

Como actividades de difusión de los resultados obtenidos en el proyecto objeto del convenio de colaboración está prevista la participación en el XIV Congreso Internacional Bienal de la Sociedad Europea de Evaluación (EES, *European Evaluation Society*)[1] que se celebra del 6 al 10 de junio de 2022 en Copenhague (Dinamarca).

El Congreso EES 2022 tiene como objetivo brindar un espacio en el que la comunidad evaluadora europea pueda debatir sobre los cambios necesarios en el paradigma evaluativo imperante en la actualidad y que debe ser capaz de responder a los grandes retos sociales de la actualidad. De esta forma, se han identificado cuatro temas diferentes.

1) Cambio institucional: transformando los sistemas de evaluación
2) Cambio de identidad: transformando a los evaluadores
3) Cambio de contenido: transformación en y por la evaluación
4) Cambio metodológico: metodologías transformadoras

Teniendo en cuenta las temáticas planteadas, se han presentado las siguientes comunicaciones vinculadas con el presente proyecto:

- Tema 1: "*Proposal for Institutionalization of The Evaluation of Active Labour Market Policies in Spain: The Case of The Employment and Training Service of The Valencian Region (LABORA)*" (ver Anexo B)
- Tema 4: "*A Transformative Evaluation Methodology for Active Labour Market Policies: The Case of The Employment and Training Service of The Valencian Region (LABORA) in Spain*" (ver Anexo C)

[1] https://www.ees2022.eu/

1.5.4 Reparto de tareas entre el equipo del proyecto

Tabla 2: Reparto de tareas entre los miembros del equipo UPV

Daniel Catalá Pérez (IP, Ayudante Doctor) ***Coordinación general; análisis de necesidades; revisión de las experiencias en evaluación; preparación y facilitación focus-group; organización seminario; redacción, edición y diseño de la guía metodológica.***
María de Miguel Molina (Catedrática de Universidad) ***Coordinación general; análisis de necesidades; revisión de las experiencias en evaluación; preparación y facilitación focus-group; organización seminario; redacción, edición y diseño de la guía metodológica.***
Ángel Peiró Signes (Catedrático de Universidad) ***Análisis cuantitativo; revisión y descripción de las bases de datos disponibles: estructura, datos recogidos, tratamiento de los mismos; revisión de indicadores disponibles.***
Gabriela Ribes Giner (Titular de Universidad) ***Análisis del ROF de LABORA; revisión de la estructura de la organización y de la RPT.***
Blanca de Miguel Molina (Catedrática de Universidad) ***Análisis cualitativo de contenidos; revisión de las transcripciones del focus-group y del seminario; codificación de la información; redacción guía.***
Rosario Perelló Marín (Titular de Universidad) ***Revisión de las PAE de LABORA; análisis de los programas estratégicos en curso y de sus planes de seguimiento y evaluación; revisión de los requisitos de evaluación del Fondo Social Europeo.***
Conrado Carrascosa López (Contratado Doctor) ***Revisión y análisis de las memorias anuales y planes estratégicos de LABORA; análisis del plan de infraestructuras.***

1.5.5 Cronología

- **13/07/2021** Primer contacto vía correo electrónico de Manuel Fornás Calviño ofreciendo la posibilidad de la colaboración GVA-UPV.
- **14/07/2021** Envío de primera documentación informativa sobre posibles temas para la colaboración.
- **26/07/2021** Reunión virtual con la directora general de Análisis y Políticas Públicas, Ana Berenguer Giménez para establecer posible área de colaboración. En dicha reunión se plantea la posibilidad de realizar el

proyecto de colaboración en el contexto de LABORA, dada la dificultad de afrontar otros temas debido sobre todo al perfil del equipo investigador y los plazos que se manejan.

- **27/07/2021** Consulta a LABORA por parte de Manuel Fornás sobre su interés en el proyecto.
- **30/07/2021** Confirmación de LABORA del interés en el proyecto y envío de su propuesta para el proyecto.
  Confirmación del equipo UPV del interés en la propuesta de LABORA.
- **03/08/2021** Envío de la documentación interna de LABORA al equipo UPV.
- **01/09/2021** Análisis preliminares del equipo UPV a partir de la información obrante en su poder
- **06/09/2021** Primera versión del Convenio GVA-UPV
- **08/09/2021** Inicio de la gestión del convenio a través del SGI de la UPV
- **17/09/2021** Primera reunión entre el equipo UPV y los responsables de LABORA para establecer mecanismos de coordinación, actividades a realizar, etc.…
- **04/10/2021** Sesión de focus-group con personal de LABORA en las propias instalaciones del organismo.
- **02/11/2021** Jornada de expertos con la presencia de personal de los servicios autonómicos de empleo de Andalucía, Cataluña y el País Vasco en el salón de actos de LABORA.
- **23/11/2021** Constitución de la comisión mixta de seguimiento y control
- **03/12/2021** Finalización del plazo de justificación de los gastos financiados por el convenio
- **31/12/2021** Finalización del convenio

1.5.6 Comisión mixta de seguimiento del convenio

Según lo establecido en la cláusula décima del convenio, para el seguimiento de la ejecución y desarrollo de las actuaciones que se tienen que efectuar en el marco del mismo se constituirá una comisión mixta de seguimiento y control, la cual tiene que ejercer las funciones del órgano mixto de seguimiento, vigilancia y control previsto en el artículo 49.f) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y en el artículo 9 del Decreto 176/2014, de 10 de octubre, por el cual se regulan los convenios que subscriba la Generalitat y el registro de ellos.

La comisión mixta de seguimiento y control se constituyó el 23/11/2021 integrada por parte de Generalitat:

- La directora general de Análisis y Políticas Públicas, Ana Berenguer Giménez, en calidad de presidenta de la Comisión mixta de seguimiento.
- La directora general de Empleo y Formación de LABORA, Rocío Briones Morales.
- El subdirector de Análisis y Políticas Públicas, Xavier Castelló Esteve.

Por parte la Universidad Politécnica de Valencia:

- Daniel Catalá Pérez
- Mª del Rosario Miguel Molina
- Gabriela Ribes Giner

Actúa como secretario de la comisión, con voz, pero sin voto, el jefe de servicios de Estudios y Prospectiva, Manuel Fornas Calviño.

1.6 Presupuesto

Tabla 3: Gastos de personal propio adscrito a la UPV

Nombre (categoría) y funciones	Horas dedicación	Coste (€/h) *	Coste total
IP (Ayudante Doctor)	144,50	21,10 €	3.048,95 €
Investigador 1 (Catedrática de Universidad - Coste calculado como Titular de Universidad)	90,00	40,50 €	3.645,00 €
Investigador 2 (Catedrático de Universidad)	29,00	52,50 €	1.522,50 €
Investigador 3 (Catedrática de Universidad - Coste calculado como Titular de Universidad)	30,00	40,50 €	1.215,00 €
Investigador 4 (Titular de Universidad - Coste calculado como Contratada Doctor)	30,00	36,60 €	1.098,00 €
Investigador 5(Contratado Doctor)	30,00	36,60 €	1.098,00 €
Investigador 6 (Titular de Universidad)	25,00	40,50 €	1.012,50 €
TOTALES	**378,50**		**12.639,95 €**

**Coste horario de acuerdo a las recomendaciones para la elaboración de presupuestos en actividades de I+D+i del SGI (Revisión 2020)*

Tabla 4: Gastos relativos a la contratación con personas profesionales, entidades o empresas de servicios y suministros necesarios para el desarrollo de las actividades subvencionadas.

Concepto	Coste	IVA	Coste Total
Servicios de realización, grabación y edición de actividades grupales: focus-group	1.720,00 €	361,20 €	**2.081,20 €**
Servicios de realización, grabación y edición de actividades grupales: jornada de expertos	480,00 €	100,80 €	**580,80 €**
	2.200,00 €	**462,00 €**	**2.662,00 €**

Tabla 5: Gastos de traducciones, edición, publicaciones, cartelería, imprenta, elaboración de material audiovisual, así como gastos de publicidad, comunicación y difusión.

Concepto	Coste	IVA	Coste Total
Transcripciones focus-group	1.373,80 €	288,50 €	**1.662,30 €**
Transcripciones jornada de expertos	2.235,50 €	469,46 €	**2.704,96 €**
	3.609,30 €	**757,95 €**	**4.367,25 €**

Tabla 6: Gastos de desplazamiento, alojamiento y manutención derivados de la participación en las actividades objeto de subvención

Concepto	Coste	IVA	Coste Total
Kilometraje asistente 1 Jornada 02/11/21	216,98 €		**216,98 €**
Hotel y aparcamiento asistente 1 02/11/2021	72,73 €	7,27 €	**80,00 €**
Billetes tren asistente 2 Jornada 02/11/21	94,18 €	9,42 €	**103,60 €**
Gastos de mediación	15,00 €		**15,00 €**
Hotel asistente 3 Jornada 02/11/21	59,09 €	5,91 €	**65,00 €**
Tren asistente 3 Jornada 02/11/21	405,12 €	40,51 €	**445,63 €**
Tasas	21,42 €		**21,42 €**
Gastos de mediación	19,01 €	3,99 €	**23,00 €**
	903,53 €	**67,10 €**	**970,63 €**

Tabla 7: Resumen de gastos totales del proyecto

Concepto	Coste	IVA	Coste Total
Gastos de personal propio adscrito a la UPV	12.639,95 €		12.639,95 €
Gastos relativos a la contratación con personas profesionales, entidades o empresas de servicios y suministros necesarios para el desarrollo de las actividades subvencionadas.	2.200,00 €	462,00 €	2.662,00 €
Gastos de traducciones, edición, publicaciones, cartelería, imprenta, elaboración de material audiovisual, así como gastos de publicidad, comunicación y difusión.	3.609,30 €	757,95 €	4.367,25 €
Gastos de desplazamiento, alojamiento y manutención derivados de la participación en las actividades objeto de subvención	903,53 €	67,10 €	970,63 €
TOTAL GASTOS	**19.352,78 €**	**1.287,06 €**	**20.639,84 €**

Propuestas para el establecimiento de un sistema de evaluación de las políticas activas de empleo en LABORA

1 Introducción: los sistemas públicos de evaluación

El objetivo del presente documento es plantear una serie de **propuestas para el establecimiento de un sistema de evaluación de las políticas activas de empleo (PAE) en LABORA Servicio Valenciano de Empleo y Formación**, a partir del diagnóstico de la situación de esta organización respecto de su práctica evaluadora. En este sentido, el mero planteamiento teórico de la existencia de una actividad evaluadora de políticas públicas que responde una perspectiva sistémica obliga a pensar en la existencia de una actividad evaluadora que carece de dicha perspectiva. Se puede decir, por tanto, que existen dos enfoques básicos a la hora de aplicar la evaluación:

- La **evaluación como una actividad puntual**, impulsada por motivaciones y circunstancias de muy diversa índole, generalmente externas (justificación de recursos utilizados, exigencia de una entidad superior…)
- La **evaluación como aquella práctica sistemática** y periódica, dentro del ciclo de las intervenciones públicas, fruto de la existencia previa de un proceso de aprendizaje para la apropiación por parte de la organización de este instrumento, rutinario y reglado bajo un marco común normativo y metodológico.

Parece claro que la visión de la evaluación como una actividad puntual, en cierto modo ajena al resto de fases del ciclo de programación y ejecución de las políticas públicas, impide el enriquecimiento interadministrativo y la efectiva consecución de muchos de los objetivos y propósitos de la evaluación, puesto que no existe un marco común que articule las experiencias abordadas por las organizaciones y dificulta el uso de los resultados de las evaluaciones. Es necesaria, por tanto, una transición de la visión de actividad puntual a la de práctica interiorizada y sistemática a través de un **proceso de institucionalización**.

En este contexto, un **sistema público de evaluación** puede considerarse como el mecanismo que posibilita desarrollar una cultura de evaluación en una administración determinada, mediante la creación de una estructura jurídica, organizativa y técnica, e incluso tecnológica, que siente las bases a partir de las cuales se desarrolla la actividad evaluativa; mientras que la institucionalización es el proceso político que refrenda y consolida la creación de este marco institucional común de actuación favoreciendo el desarrollo de determinadas capacidades de evaluación en la administración en cuestión (INAP, 2011).

Los sistemas públicos de evaluación se caracterizan por su complejidad. Se trata de sistemas heterogéneos, con multiplicidad de actores y niveles implicados en el proceso de toma de decisiones y puesta en marcha de los mismos. Además, presentan un amplio número de conexiones o relaciones internas, entre los diferentes componentes que los integran y, hacia fuera, con otras unidades y/o sistemas del entorno que le influyen, determinando su evolución. La definición de sus componentes dependerá de las circunstancias y particularidades contextuales donde pretende insertarse, por lo que en este sentido deben tenerse en cuenta algunos **factores condicionantes de partida** (INAP, 2011):

- **Alcance territorial (nacional, autonómico, local) y/o ámbito sectorial** al que se adscribirá el sistema. Este factor incidirá en la mayor o menor complejidad del sistema en cuanto a actores implicados en su puesta en marcha e implementación, así como en la creación de organismos e infraestructuras de soporte y asesoramiento y en cuanto a la cantidad de recursos necesarios.
- **Grado de experiencia evaluativa previa** de las organizaciones a las que ofrecerá cobertura el sistema, haciendo hincapié en el nivel de uso de los resultados de las evaluaciones a la hora de replantear y formular la actuación pública.
- **Nivel de compromiso y motivación** por parte de los actores con responsabilidad política y técnica por implantar una cultura de evaluación.
- **Nivel de profesionalización y capacitación** en materia de evaluación existente, en el ámbito interno de las organizaciones públicas inmersas en el sistema, y externo, por lo que respecta a entidades y actores dedicados laboralmente a la evaluación.

Teniendo clara la situación de partida, cabe plantearse de qué forma ha de configurarse la institucionalización de la evaluación, que modelo se debe seguir y que fórmulas son las más convenientes y este es sin duda, en palabras de Baixauli Cubells (2014) "*el gran reto en la gestión de la evaluación de las políticas públicas*", puesto que se debe entender "*la institucionalización como proceso a través del cual la evaluación se convierte en una parte aceptada e integrada dentro de la gestión de las administraciones públicas, no como resultado final*". El resultado final es, insistimos, el sistema público de evaluación que se define como el conjunto de reglas, principios, elementos y atributos y las relaciones que se crean entre ellos y con el entorno, que permiten la integración de la función de evaluación como una práctica rutinaria y reglada dentro de la gestión pública y

su implementación por todas las instituciones y organismos de titularidad pública adscritas a un ámbito referencial determinado (territorial y/o sectorial).

En cualquier caso, no existen modelos ideales, no hay fórmulas mágicas para conseguir una efectiva institucionalización y el éxito depende de diferentes circunstancias, aunque, eso sí, siempre pasará por el establecimiento de una sólida cultura de evaluación, que a su vez dependerá del grado en que el proceso de institucionalización sea capaz de desarrollar las capacidades de evaluación entre los integrantes del sistema.

Si la **cultura de evaluación** se refiere a la existencia de "*las condiciones sociales e institucionales que ayudan a crear una comprensión común de qué significan las palabras y acciones relativas a esta actividad, dentro de la que tienen lugar interacciones entre diversos actores que requieren mínimos de negociación y tolerancia en la discusión y la aceptación de criterios de referencia, en cuanto a los juicios que llevarán a valorar las políticas públicas*" (Kushner, 1998 citado por INAP, 2011), el **desarrollo de las capacidades de evaluación** serían todas aquellas acciones enfocados al impulso de la voluntad y competencia de las personas y las organizaciones para entender, gestionar y ejecutar la evaluación en ese escenario de comprensión común.

Podría concluirse, por tanto, que **el establecimiento de un sistema público de evaluación sólido se podrá alcanzar en un entorno cultural propicio respecto de la práctica evaluadora, que a su vez dependerá del grado de desarrollo de las capacidades de evaluación que se consiga a través de un proceso de institucionalización**.

Más allá de la importancia de los sistemas públicos de evaluación y de su dimensión práctica, deben existir una serie de políticas de impulso de los mismos, es decir, deben existir **políticas de evaluación** cuya importancia obedece fundamentalmente a tres razones (Lázaro, 2012): otorgan visibilidad y transparencia a la evaluación; la protegen, al menos formalmente, contra presiones del sistema político y burocrático que puedan desnaturalizarla, y facilitan el aprendizaje sobre su desarrollo, formas de implantación y conexión con procesos de toma de decisiones y rendición de cuentas. Además, estas políticas de evaluación deberían tener en cuenta varias consideraciones:

- **Evitar aproximaciones excesivamente normativas**, que impongan obligaciones no adaptadas a organizaciones escasamente receptivas o poco preparadas técnicamente para poderlas asumir, ya que conllevan un elevado riesgo de burocratización de la evaluación.

- Deben apoyarse en un **amplio abanico de actores**, tanto gubernamentales como no gubernamentales, para garantizar apropiación, objetividad y transparencia.
- Debe existir intencionalidad, entendida como una clara **voluntad política y técnica**: los sistemas de evaluación no surgen por generación espontánea, sino del convencimiento y del empeño de individuos que tienen la competencia política y técnica necesarias para impulsarlos.

Puede considerarse que la existencia de políticas de evaluación que respondan a estas consideraciones implica "*una planificación que permita la ejecución, difusión, retroalimentación de las políticas, es decir, la utilización de las evaluaciones por las autoridades competentes, incorporándolas a la adopción de decisiones*" (AIReF, 2021, p. 27).

También es importante subrayar que el desarrollo de las capacidades de evaluación es mucho más que formación y requiere **mejoras en al menos cuatro direcciones** (Schiavo-Campo, 2005):

- La **capacidad institucional**, es decir, el paso de normas e incentivos a la evaluación poco eficientes a otros más eficientes. Es necesario trabajar en actuaciones que motiven e impulsen el crecimiento de la demanda de evaluaciones. Es fundamental que se cree una necesidad de evaluar por parte de las organizaciones públicas, motivada por la toma de conciencia de las utilidades y beneficios del uso de esta herramienta.
- La **capacidad humana**, a través de la capacitación en evaluación, pero dirigida hacia el tipo de habilidades que mejor se adapten al contexto institucional y organizacional para poder ser usadas y reforzadas con su uso posterior. Esto es, se debe incidir en la oferta de evaluación facilitando la profesionalización del sector a través de medidas como la definición de estándares y criterios que certifiquen la calidad y rigor de los trabajos, el establecimiento de un lenguaje común que guíe la relación entre los distintos actores implicados en el proceso de evaluación (evaluadores, gestores, beneficiarios, etc.); la configuración de un modelo permanente de análisis que defina los principios y valores en los que sustentar la evaluación; o la definición de recursos técnicos, normas, metodologías, etc. que hagan de la evaluación de las políticas públicas un proceso riguroso, transparente y de calidad, al servicio, en última instancia, de los ciudadanos.
- La **capacidad de uso de las TIC**, utilizándolas en beneficio de la evaluación en todas sus fases y como elemento clave para el acceso, tratamiento,

análisis y difusión de los datos e información que se necesitan para realizar la propia evaluación, así como los resultantes de esta. Dado que son las personas las que hacen uso de la tecnología, la existencia y uso de las TIC pueden enlazarse con la capacidad humana.

- La **capacidad de organización**, es decir, el ajuste y adaptación de la arquitectura organizativa de las instituciones u organismos de evaluación a las nuevas y más eficientes normas e incentivos. Evidentemente, no se puede obviar que la evaluación es una actividad que debe realizar alguien en el contexto de alguna organización específica o unidad administrativa, por lo que la institucionalización conlleva la definición y estructuración de espacios e instancias de las administraciones a las que encargar la función de evaluación y el apoyo en organismos, infraestructuras y recursos creados ad-hoc para apoyar y orientar los procesos de trabajo.

Con lo comentado, y aun teniendo en cuenta la heterogeneidad que caracteriza la definición de los sistemas públicos de evaluación, existen al menos **cuatro dimensiones básicas** que deberían considerarse en el análisis de cualquier sistema público de evaluación desde el punto de vista del impulso de su institucionalización desde la propia administración pública (AIReF, 2021; Jacob, Speer, & Furubo, 2015; Stockmann, Meyer, & Taube, 2020):

- **Marco normativo:** existencia de legislación general o sectorial que ampare la práctica de la evaluación.
- **Estructura organizativa:** desde la que sea posible gestionar y/o realizar evaluación de calidad.
- **Capacidad y cultura de evaluación:** tecnología y personal con los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para gestionar y/o realizar la evaluación.
- **Planificación y utilización:** elaborar un plan que permita la ejecución, difusión y uso de la evaluación.

Estas dimensiones y los elementos que se incluyen en cada una de ellas son la base sobre la cual se realiza en este trabajo el análisis de la situación de la evaluación de las PAE en LABORA y las posteriores propuestas para el desarrollo de un sistema integrado de evaluación.

2 Las políticas activas de empleo y su evaluación en España

2.1 Las políticas activas de empleo en España

2.1.1 El Sistema Nacional de Empleo

En España, el actual **Sistema Nacional de Empleo (SNE)**[2], se define como "*el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo*" y se configuró a partir de la aprobación de la Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo, que regularizó el escenario provocado por el proceso de transferencia a las CCAA de las competencias en materia de PAE, iniciado en 1997 y culminado con la creación del servicio vasco de empleo, Lanbide, en 2010.

De esta forma, el SNE está integrado actualmente por:

- El **Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)**[3], organismo autónomo adscrito actualmente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al que se le encomienda, por una parte, la regulación, la gestión y el control de las prestaciones por desempleo (competencia plena y exclusiva, por tanto, sobre las llamadas políticas pasivas) y por otra, el ordenamiento normativo y el diseño general de las PAE. Según señala la Ley de Empleo, el SEPE es el "*organismo autónomo de la Administración General del Estado al que se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo, en el marco de lo establecido en esta ley.*"

POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

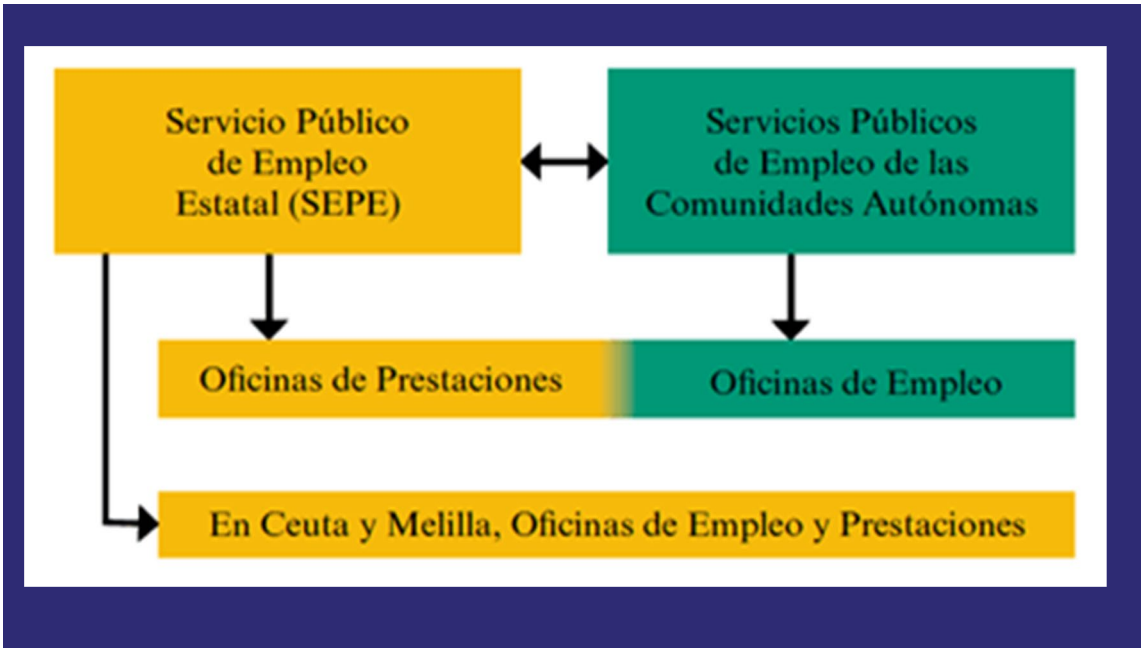
"El conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social."

Artículo 36 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo

[2] https://www.sistemanacionalempleo.es/
[3] https://www.sepe.es/HomeSepe

- Los 17 **Servicios Públicos de Empleo autonómicos (SPE)**[4], encargados de gestionar y ejecutar las políticas de empleo relativas a la formación profesional, la intermediación entre oferentes y demandantes en el mercado de trabajo y la orientación laboral (las PAE). De esta forma, el SEPE planifica e impulsa propuestas de PAE con cierto grado de coordinación con los servicios autonómicos.

Figura 1: SNE



En este escenario, los instrumentos básicos a través de los cuales se vertebran las PAE en el conjunto de España son:

- **Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE).** Esta estrategia pivota sobre 6 ejes contemplados en el texto refundido de la Ley de Empleo (ver Tabla 8), en torno a los cuales se integran los objetivos (clave, estratégicos y estructurales) en materia de políticas de activación para el empleo y el conjunto de los servicios y programas desarrollados por los servicios públicos de empleo. Muy recientemente, el 7 de diciembre de

[4] https://www.sistemanacionalempleo.es/servicios.html

2021, se ha publicado Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024[5] (que sustituye a la vigente durante el periodo 2017-2020[6]). Esta medida constituye una actuación contemplada en la Reforma 5 «Modernización de políticas activas de empleo», incluida en el Componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo», encuadrado en el área política VIII «Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo» del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia[7].

- **Planes Anuales de Política de Empleo (PAPE)[8]**. Estos planes concretan, con carácter anual, los objetivos a lograr por la EEAE. Asimismo, son de especial relevancia al determinar la distribución de fondos desde el Estado a las Comunidades Autónomas (CCAA) para la gestión de las PAE. Cada PAPE contiene el conjunto de los servicios y programas que llevarán a cabo tanto las CCAA como el SEPE, en sus respectivos ámbitos de competencia.

- **Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo SISPE[9]**. Es la principal fuente de información, comunicación y coordinación del SNE.

- **Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.** Es el principal instrumento de colaboración de todos los SPE, en la cual se determinan los servicios y programas que se van a desarrollar a nivel comunitario con cargo a los fondos distribuidos por el SEPE.

Tabla 8: Ejes de la Estrategia Española de Activación para el Empleo

Eje 1. Orientación	Eje 2. Formación
Eje 3. Oportunidades de empleo	Eje 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo
Eje 5. Emprendimiento	Eje 6. Mejora del marco institucional

Fuente: Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo

[5] https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/07/pdfs/BOE-A-2021-20185.pdf
[6] https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/politicas-de-empleo-normativa/politicas-activas-empleo.html
[7] https://planderecuperacion.gob.es/
[8] El último PAPE publicado correspondiente a 2021, está disponible aquí: https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/15/pdfs/BOE-A-2021-20632.pdf Los PAPE hasta 2019 están disponibles aquí: https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/politicas-de-empleo-normativa/politicas-activas-empleo.html
[9] https://sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas/empleo/estimaciones.html

El conjunto de servicios y programas que desarrollan las PAE tiene como finalidad mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados y la adaptación de la formación y su recualificación para el empleo, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social.

Las PAE en España a partir de 2013 han seguido una nueva estrategia basada en las líneas de actuación que fueron acordadas con las CCAA en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales de 11 de abril de 2013. La clave del cambio al nuevo modelo de PAE fue la modificación del modelo de financiación y gestión anterior, articulado en torno a instrumentos jurídicos pensados para programas establecidos centralizadamente, para establecer un nuevo marco de financiación, ejecución, control y evaluación orientado hacia la consecución de determinados objetivos, siguiendo directrices y ejes prioritarios de actuación (establecidos en los PAPE).

Este nuevo marco de actuación tiene como finalidad principal incrementar la eficacia en la utilización de los fondos públicos asignados a cada comunidad autónoma para la ejecución de los servicios y programas de PAE.

El nuevo marco se concretó así en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, aprobada por el Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre. Los principios que se establecieron en esta Estrategia atribuyeron gran importancia a los aspectos de programación, seguimiento y evaluación. La evaluación se basó en los principios establecidos en esta Estrategia y, muy especialmente, en los de eficacia, servicio a la ciudadanía y consecución de resultados.

La Estrategia estableció dos niveles de seguimiento y evaluación: por una parte, en el cumplimiento de los objetivos estratégicos y estructurales, y por otra, en el seguimiento detallado y evaluación de los servicios y programas que se desarrollen de cara al cumplimiento de los citados objetivos. El sistema se aplicó por primera vez en la evaluación del PAPE para 2013 y los resultados de la evaluación de los respectivos PAPE se vienen aplicando cada año para determinar el reparto de un porcentaje de los fondos a distribuir a las CCAA, habiendo quedado consolidado el sistema iniciado en 2013[10].

[10]Ver aquí la distribución territorial para el ejercicio económico 2020: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-4946

Tabla 9: Objetivos de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Enfoque centrado en las personas y en las empresas	Acompañamiento personalizado a demandantes de empleo impulsando la Cartera Común de Servicios del SNE desde la perspectiva de la persona.
	Servicio personalizado a empleadores/as impulsando un nuevo modelo de relación, reforzando la colaboración y la comunicación SPE/empresas
	PAE en los nuevos Servicios Públicos de Empleo.
Coherencia con la transformación productiva	Acompañar, con el conjunto de PAE, las estrategias públicas dirigidas al cambio de modelo productivo, su modernización y digitalización.
	Aprovechar el potencial del empleo hacia la consecución de un crecimiento sostenible y para la transición ecológica y digital, así como en sectores no tradicionales como las industrias creativas, culturales, de cuidados y de innovación; con especial atención a la actividad económica y el emprendimiento en territorios en situación de despoblación o transición productiva.
Orientación hacia resultados	Consolidar un modelo integrado de evaluación de las PAE.
	Valorar la atención de las personas y las empresas a través de la Cartera Común de Servicios del SNE.
	Crear un Espacio Técnico Colaborativo de Conocimiento, Trabajo e Innovación de los Servicios Públicos de Empleo.
Mejora de las capacidades de los servicios públicos de empleo	Diversificar los canales de prestación de los servicios del SNE, impulsando la accesibilidad a estos para asegurar se provisión continua, personalizada e inclusiva.
	Impulsar la transformación digital y la modernización de los SPE mediante el desarrollo de procesos, recursos digitales de activación y mejora de la empleabilidad, más eficientes, seguros, fáciles de utilizar y de calidad.
	Planificar, actualizar y asegurar el acceso a la Formación Profesional para el Empleo, para fortalecer su prestación personalizada en base a las demandas del sistema productivo.
	Fortalecer el SNE a través de la interoperabilidad de los sistemas, la mejora de la calidad de sus datos, el intercambio de conocimiento en su seno y con otros organismos y entidades colaboradoras.
Gobernanza y cohesión del SNE	Impulso financiero de las PAE: un marco financiero para ganar en mayor eficacia y cohesión en el SNE, y lograr una mejor asignación y optimización de todos los recursos económicos disponibles.
	Promover la mejora del sistema de Gobernanza existente con la finalidad de establecer un modelo más eficaz y eficiente que refuerce la Cohesión del SNE.
	Mejorar la coordinación operativa de los distintos niveles administrativos que intervienen en las PAE y de la mejoría de la imagen de los servicios públicos de empleo.

Fuente: Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024

La Estrategia también establece la necesidad de definir una **Cartera Común de Servicios del SNE** a prestar por los SPE, que garantice en todo el Estado el acceso, en condiciones de igualdad, a un servicio público y gratuito de empleo. Los protocolos establecidos incluyen **cuatro categorías** que, no obstante, actualmente no tienen carácter vinculante:

a) Servicio de orientación profesional.
b) Servicio de colocación y de asesoramiento a empresas.
c) Servicio de formación y cualificación para el empleo.
d) Servicio de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento.

La comentada Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, establece cinco **objetivos estratégicos** que incluyen, a su vez, objetivos específicos que facilitan la implantación progresiva de las medidas correctoras o innovadoras a desarrollar durante el periodo de vigencia de esta Estrategia (ver Tabla 9). Se definen con una visión global para el impulso de las PAE, independientemente del tipo de actuación en particular y de la naturaleza de la misma en la que se encuadre cada servicio o programa concreto, a través de los Ejes definidos en el vigente texto refundido de la Ley de Empleo.

Un último instrumento es el referido a los programas de empleo. Hasta ahora sin normativa propia, en 2020 el Gobierno ha definido un Borrador de Real Decreto por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del SNE. En el borrador, se señala que su fin es regular de modo integral y sistematizado los programas comunes de activación para el empleo, del conjunto del SNE. Con este objetivo, se realiza un ejercicio de sistematización de las normativas dispersas existentes, en aras de incrementar la seguridad jurídica y la transparencia en la aplicación de una normativa particularmente compleja, como es la relativa a los programas comunes de activación para el empleo.

2.1.2 La importancia de las políticas activas de empleo

Tradicionalmente, las PAE se han enmarcado en **cuatro grandes grupos** (De-la-Rica, 2015):

a) Formación de trabajadores en activo y parados.
b) Programas de incentivos para el sector privado.
c) Programas directos de empleo en el sector público.
d) Servicios de seguimiento y control.

Tabla 10: Grupos de PAE

Formación	Programas de incentivos para el sector privado
Este bloque de programas abarca medidas como formación para los desempleados (reglada o no), formación en el empleo, y experiencia laboral. Entre la formación para los desempleados, se incluye desde la formación de capital humano más general, como idiomas, uso de TICS, u otra formación básica para los poco cualificados, como formación más especializada, bien sea mediante el aprendizaje de programas de ordenador avanzados u otras técnicas necesarias para adaptar al trabajador a las nuevas tecnologías. La idea subyacente de los programas de Formación no es otra que el aumento constante de la productividad del trabajador mediante la actualización permanente de su capital humano. Constituye una medida tradicional y típicamente utilizada en numerosos países europeos.	Este tipo de medidas engloba todas aquellas dirigidas a incentivar la contratación de trabajadores en el sector privado o bien a evitar despidos. Entre éstas, la más habitual consiste en los subsidios salariales dirigidos a los empresarios (mediante rebajas en las cotizaciones a la Seguridad Social). En este apartado también se incluyen las ayudas que se otorgan a trabajadores cuando emprenden un nuevo negocio, ayudas que pueden reflejarse en descuentos en sus cotizaciones, o en ayudas financieras para comenzar el negocio, o incluso en labores de asesoramiento en la etapa inicial del nuevo empleo.
Servicios de Orientación y Seguimiento	**Programas directos de empleo del sector público**
Este tipo de Políticas Activas engloban todas aquellas medidas dirigidas a mejorar la eficiencia en la búsqueda de empleo. No se trata únicamente de medidas de asesoramiento, sino que se monitoriza la eficiencia en la búsqueda de empleo e incluso se incluyen sanciones (normalmente la retirada del subsidio de desempleo) si se comprueba que los desempleados no están realizando adecuadamente su tarea de búsqueda de empleo, o no aceptan trabajos que en principio son adecuados a las capacidades del trabajador. Este tipo de medidas son el ejemplo típico de la combinación de políticas activas y pasivas, de modo que los individuos disfruten de rentas mientras buscan un empleo, pero sin que la búsqueda de empleo se resienta, que es lo que la evidencia demuestra que sucede cuando se aplican políticas pasivas de empleo y la búsqueda de empleo no se monitoriza adecuadamente.	Estas medidas se centran en la creación directa de trabajos en el sector público u otras actividades que producen bienes o servicios públicos. En general, estos programas van dirigidos a las personas con notables dificultades de inserción con el fin de mantenerlos en contacto con el mercado de trabajo.

Fuente: De-La-Rica (2015)

Algunas otras propuestas simplifican los tipos de PAE incluyendo las propuestas de fomento del empleo, tanto en el ámbito privado como en el público, en un mismo grupo e identificando una serie de acciones concretas para cada uno de los **tres grupos** resultantes (Vila, Gómez, Martínez, & Cervera-Ferri, 2020)**.**

Tabla 11: Acciones concretas por tipos de PAE

PAE	ACCIONES
FORMACIÓN **Políticas de formación, destinadas a fomentar la adquisición, mejora o puesta al día de competencias y cualificaciones profesionales.**	1. Acciones de formación para desempleados (o formación profesional para el Empleo, prioritariamente para trabajadores desempleados): están dirigidas prioritariamente a personas en situación de desempleo, a fin de proporcionarles una cualificación profesional para desempeñar una ocupación adecuada a las necesidades del mercado de trabajo 2. Acciones de formación continua: son acciones de formación sectoriales y/o intersectoriales dirigidos tanto a la adquisición de competencias transversales como de competencias específicas dirigidas a la formación de personas trabajadoras. 3. Acciones de formación dual: es el conjunto de acciones e iniciativas formativas, mixtas de empleo y formación, que tienen por objeto la cualificación profesional de los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral en una empresa con la actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo.
FOMENTO DE EMPLEO **Políticas de promoción y creación de empleo.**	4. Acciones de empleo público y desarrollo local: a través de este tipo de acciones se promueve la generación de empleo para la realización de obras o servicios de interés general y social, apoyando a las corporaciones locales y entidades que desarrollan este tipo de proyectos en el ámbito de la *Comunitat Valenciana*. 5. Acciones de empleo estable: conjunto de acciones de formación destinadas a aumentar el empleo y su estabilidad mediante medidas de fomento de empleo dirigidas tanto a la contratación inicial, como a la transformación de contratos temporales en indefinidos, favoreciendo la inserción laboral de trabajadores pertenecientes a los colectivos de desempleados con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo. 6. Acciones para discapacitados: las acciones de fomento del empleo para personas con discapacidad en Centros Especiales de Empleo tienen como finalidad mejorar el nivel de inserción laboral de este colectivo, rompiendo las barreras que dificultan su incorporación al mercado de trabajo, y potenciando la creación de empleo estable adecuado.
INSERCIÓN LABORAL **Políticas de orientación, intermediación y colocación.**	7. Acciones de inserción laboral: formada por acciones cuyo objetivo la integración socio laboral de trabajadores en situación o riesgo de exclusión social en empresas de inserción y en empresas de trabajo.

FUENTE: Vila, Gómez, Martínez, & Cervera-Ferri (2020) a partir de información del Servicio Valenciano de Empleo y Formación.

En cualquier caso, los **objetivos de las PAE** se centran en combatir el paro, mejorando la empleabilidad de las personas y persiguiendo una mayor calidad del empleo a través de la atención y prestación de servicios y programas a las personas en situación de desempleo, otorgando especial atención a los colectivos más vulnerables, como son las personas jóvenes, en paro de larga duración y con discapacidad. Se pretende, en definitiva, "*paliar desajustes del mercado laboral, mediante servicios y programas de orientación, formación, movilidad, intermediación, incentivos al empleo e inserción*" (Servicio de Estudios, 2021).

Dada la relevancia de estos objetivos, tal y como establecen Rebollo-Sanz y García Pérez (2021, p. 158), "*es común encontrar informes y documentos de política económica que califican las PAE como una herramienta fundamental en la lucha contra el desempleo. De hecho, el papel de estas políticas ha sido y es crucial en Europa como estrategia para mejorar la empleabilidad. Desde que se aprobó por primera vez la Estrategia Europea para el Empleo (EEE) en 1997, han aumentado considerablemente los presupuestos para los programas dirigidos al fomento del empleo de colectivos específicos (jóvenes, parados de larga duración, mujeres, personas en riesgo de exclusión social, etc.)*".

En España, las PAE supusieron entre 2007 y 2015 un gasto público en torno a los 55.000 M€, siendo el promedio de gasto de 6.100 millones de euros anuales, un 0,5% del PIB español y cifra equivalente a algo más de un tercio del déficit previsto por la seguridad social en 2018 (Institut Cerdà, 2019). Además, el presupuesto de políticas activas para 2021, ha tenido un aumento porcentual relevante sobre el del año anterior (12,5%). En cualquier caso, el presupuesto está todavía lejos del existente en los años 2010 y 2011. El citado incremento del gasto en políticas activas queda en buena parte absorbido por el aumento de determinadas partidas, entre ellas las que tienen como destino las bonificaciones para todo tipo de contratación, que absorbe más de un tercio de la partida de políticas activas. Tal y como se ha comentado, los incentivos al empleo se consideran parte de las políticas activas del mercado de trabajo, materializándose en bonificaciones de la seguridad social a la contratación, mediante ayudas que reciben las empresas. Para el Servicio de Estudios de UGT (2021) "*el elevado peso en los presupuestos implica un coste de oportunidad muy alto en un sistema de políticas activas debilitado y con un escaso peso de los mecanismos que han mostrado ser más eficaces a la hora de mejorar las oportunidades de empleo*". Ciertos estudios de carácter internacional evidencian que estos mecanismos son la orientación y la formación (Card, Kluve, & Weber, 2016).

Tabla 12: Evolución de los presupuestos de políticas de empleo en España, 2010 - 2021

	Total Prestaciones (miles €)	Políticas activas (miles €)	Gasto total (miles €)
2010	30.974.836	7.742.842	38.717.678
2011	30.474.060	7.316.265	37.790.325
2012	28.805.053	5.759.558	34.564.611
2013	26.993.696	3.765.342	30.759.038
2014	29.727.534	4.041.564	33.769.098
2015	25.300.040	4.712.114	30.012.155
2016	19.820.939	5.178.876	24.999.815
2017	18.318.312	5.487.883	23.806.196
2018	17.702.180	5.718.161	23.420.341
2019	17.702.180	5.718.161	23.420.341
2020	17.702.180	5.718.161	23.420.341
2021	25.011.796	6.431.306	31.443.102

Fuente: Servicios de Estudios UGT (2021, p. 10) a partir de Ministerio de Hacienda. Incluye los siguientes programas: 251M Prestaciones a los desempleados (columna 1). En columna 2: 241A Fomento de la inserción y estabilidad laboral; a partir de 2018 se desagrega la partida de: 241B Formación Profesional para el Empleo; 241N Desarrollo del trabajo autónomo, de la economía social y de la responsabilidad social de las empresas (la columna de políticas activas es la suma de las 3 partidas); para 2021 se añade a esta suma 1.145M€ del Fomento del Empleo del Plan Recuperación y Resiliencia, SEPE.

A pesar de la relevancia de las PAE, como se comentará más adelante, en España no son muchas las experiencias de evaluaciones realizadas en profundidad sobre las mismas. Además, de algunas de esas experiencias (AIReF, 2019, 2020; Toharia, 2008) se extraen **ciertas conclusiones que hacen reflexionar sobre una obligada reforma de estos instrumentos** para conseguir una mayor eficacia y eficiencia del impacto del presupuesto sobre el funcionamiento de las PAE en varios ámbitos (Servicio de Estudios, 2021):

- Servicios de orientación, formación e intermediación poco desarrollados. En especial, una falta de servicios de orientación e itinerarios universales e integrados con los de formación.
- Falta de conexión con las empresas y el tejido productivo, con cifras bajas de intermediación.
- Debilitamiento de los SPE, principalmente por la falta de personal de orientación.
- Necesidad de modernización de los SPE y de las técnicas de orientación.
- Ausencia de visión estratégica, que impide adoptar una actitud proactiva ante los retos del futuro.

2.1.3 La financiación del Sistema Nacional de Empleo

La financiación del SNE consta de **cuatro niveles administrativos** (Cebrián López, Cueto Iglesias, & Mato Díaz, 2021, p. 134):

- La **Unión Europea** es un agente financiador de PAE, principalmente a través del Fondo Social Europeo (FSE), Programas Operativos pluri regionales, regionales y de la Iniciativa de Empleo Juvenil.
- El **SEPE** desarrolla su papel como agente financiador, gestor, ejecutor y coordinador en el ámbito de las PAE.
- Las **CCAA** son agentes financiadores, gestores y ejecutores de PAE, a través de sus respectivos SPE. Al tener las competencias en el ámbito de las PAE, se posicionan como agentes principales en la ejecución de esas políticas. Por otro lado, ejercen un papel significativo en su financiación, tanto en lo relativo a la financiación vinculada a programas y servicios integrados en el PAPE como en lo que respecta a la financiación de otras acciones propias no integradas en el PAPE o por la financiación que reciben de manera directa de la Unión Europea.
- A nivel local, la gran mayoría de **entidades locales** (diputaciones, municipios, cabildos y consejos, comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades) juegan un papel como agentes financiadores, gestores y ejecutores de PAE a nivel de sus respectivos territorios.

Teniendo en cuenta el sistema de financiación de las PAE en España, el abordaje de la evaluación de las mismas presenta **tres grandes niveles**:

- **Desde el plano de los fondos europeos** que cofinancian nuestras políticas de empleo, básicamente el FSE. En este nivel, históricamente, existe un gran componente evaluador que ha servido para impulsar la evaluación, aunque sea desde la óptica de prescriptividad y/o la reglamentación.
- **Desde el SNE**. En el marco de la EEAE 2017-2021 se contemplaba el abordaje de una evaluación de las PAE, pero más allá de unas líneas generales no se ha avanzado demasiado. La estrategia recién publicada que sustituye a la anterior, tal y como veremos más adelante, incide en este aspecto. Los PAPE establecen un sistema de indicadores que se convierten en objetivos cuantitativos, en base a cuyo grado de consecución se realiza el reparto de fondos públicos estatales entre los SPE. Parece ser que también se plantea su redefinición y mejora en el marco de la nueva estrategia. Por otra parte, en el marco del SNE se desarrollan las iniciativas y programas que se impulsan desde el Sistema de Formación

Profesional para el Empleo en el ámbito laboral[11]. Este, podríamos llamar, subsistema de formación del SNE, por el contrario, sí que ha desarrollado un sólido sistema de evaluación [12] [13] que establece tres niveles de evaluación complementarios:

- El Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del sistema, coordinado por el SEPE, con la participación de los órganos o entidades competentes de los SPE autonómicos y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.
- La evaluación permanente, responsabilidad de los órganos competentes para la gestión, programación y control de la formación profesional para el empleo en sus respectivos ámbitos.
- Las evaluaciones externas que se estimen necesarias para dar respuesta a objetivos e indicadores concretos previamente definidos, realizadas por entidades independientes ajenas al sistema de formación profesional para el empleo.

- **Desde los propios SPE autonómicos** (en el caso de la Comunidad Valenciana, el Servicio Público de Empleo y Formación de la Comunitat Valenciana LABORA, antiguo Servef). En este caso existe gran diversidad y disparidad de enfoques y situaciones: centralizados, descentralizados, metodologías diversas, ... Y que es reflejo, de la falta de un sistema autonómico de evaluación de las propias PAE en las CCAA.

2.2 La situación de la evaluación de las PAE en España

Teniendo en cuenta la importancia de los objetivos de las PAE, así como el coste relativamente alto que supone su implementación, es fundamental que los programas destinados a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores estén sujetos a evaluación continua. No es extraño que "*algunos programas pueden resultar muy alentadores sobre el papel, pero con pobres resultados en la práctica*" así que "*dado el carácter cuasiexperimental de muchos de los programas, la práctica habitual de la evaluación de los mismos resulta imprescindible para avanzar en el diseño de estas políticas de un modo eficaz*" (De-la-Rica, 2015).

[11] Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral.
[12] https://www.sistemanacionalempleo.es/evaluacion_formacion.html
[13] https://sepe.es/HomeSepe/Personas/formacion/calidad-evaluacion-formacion.html

Sin embargo, como afirman Rebollo-Sanz y García-Pérez (2021, p. 158) "*en pocas ocasiones dichas recomendaciones están sustentadas por un conocimiento claro del impacto de cada una de estas políticas sobre el acceso al empleo o los ingresos futuros de los beneficiarios potenciales*". Si bien es cierto que a nivel internacional se cuenta cada vez con más evaluaciones del impacto de las PAE recogidas en diferentes trabajos de metaanálisis (Card, Kluve, & Weber, 2010, 2018; Kluve, 2010), en España no abundan las evaluaciones de las distintas PAE en general, salvo excepciones puntuales (Arranz, García Serrano, & Hernanz, 2013; Cueto & Mato, 2008; De-la-Rica, 2015; García-Pérez & Rebollo-Sanz, 2009).

2.2.1 La evaluación en el marco del Fondo Social Europeo

Entre las políticas de empleo europeas[14] está la Estrategia Europea de Empleo[15] y son varios los programas a través de los cuales la Comisión Europea financia proyectos en las áreas de empleo, asuntos sociales e inclusión social[16]. El FSE[17] es el principal instrumento con el que Europa apoya la creación de empleo, ayuda a las personas a conseguir mejores puestos de trabajo y garantiza oportunidades laborales más justas para todos los ciudadanos de la UE. Para ello, el FSE invierte en capital humano europeo: trabajadores, jóvenes y todas aquellas personas que buscan empleo. **El recientemente aprobado Reglamento del FSE[18] establece el procedimiento de seguimiento y evaluación, así como indicadores para ello, de las iniciativas financiadas a través de este instrumento.**

De esta forma, puede afirmarse que "*uno de los elementos que ha impulsado la evaluación de las políticas de empleo en España durante los últimos años ha sido la percepción de fondos europeos por parte de las Administraciones públicas*" pues las políticas europeas traen consigo protocolos de ejecución y de evaluación (Cebrián López et al., 2021). En el caso del FSE, el Reglamento establece la obligación de presentar a la Comisión Europea informes anuales de ejecución de los programas operativos, que son aprobados previamente por los respectivos comités de seguimiento y cada programa tiene su plan de evaluación específico, que se enmarca en el **Plan Estratégico Nacional de Evaluación del FSE** y que incorpora las directrices establecidas por la Unión Europea[19].

[14] https://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=es
[15] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=es
[16] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=86&langId=es
[17] https://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=es
[18] REGLAMENTO (UE) 2021/1057 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 24 de junio de 2021 por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32021R1057
[19] https://www.mites.gob.es/uafse/es/evaluaciones/index.htm

A partir del trabajo de Cebrián López et al. (2021) es posible identificar una serie de **consideraciones interesantes acerca de la evaluación de las PAE en el marco del FSE**:

- Entre las exigencias europeas para la evaluación de los programas figura que las **entidades evaluadoras sean externas e independientes**, lo que ha dado lugar a contrataciones con consultoras y, en contadas ocasiones, a colaboraciones contractuales con universidades.
- **Las evaluaciones se realizan de forma periódica, aunque no todos los años**. La mecánica de las evaluaciones del FSE consiste en que cada Administración gestiona la contratación de las actividades de evaluación de los programas bajo su competencia, ofreciendo los datos necesarios y exigiendo la calidad que considere oportuna, dentro de los márgenes establecidos por el plan de evaluación, por la Unidad Administradora del FSE en España y por la normativa europea.
- La existencia de los **planes de evaluación** garantiza que haya una mínima comparabilidad entre las evaluaciones de los diferentes programas.
- Durante los últimos periodos de financiación, la Comisión Europea ha ido incluyendo progresivamente orientaciones para que la parte de las evaluaciones dedicada al impacto incorpore **enfoques contrafactuales** (Comisión Europea, 2019).
- Pero la característica más importante de la evaluación de las PAE promovida por el FSE es que se impulsa un **modelo claramente descentralizado**, lo que da lugar a una variedad y diversidad de evaluaciones.
    - El carácter descentralizado de la evaluación facilita que cada Administración decida la conveniencia de incluir el enfoque contrafactual para alguna de las medidas realizadas, en función del tipo de medida, de la disponibilidad de datos, del horizonte temporal de la evaluación y de sus propios objetivos, entre los cuales tampoco cabe excluir la oportunidad política.
    - El carácter descentralizado facilita que la calidad de los datos utilizados en las evaluaciones pueda ser elevada, y que los problemas de gestión y de interpretación de la información, que son normales en toda evaluación, puedan ser canalizados adecuadamente entre la administración gestora y la entidad evaluadora.
    - El hecho de que la Unión Europea establezca los contenidos mínimos, pero no los máximos, para la evaluación de las políticas de

empleo que contribuye a financiar, significa una de las grandes ventajas del modelo de evaluación descentralizada: dar cabida a la iniciativa de las Administraciones gestoras en materia de evaluación.

2.2.2 La evaluación en el marco del Sistema Nacional de Empleo

La evaluación de las PAE se recoge en la principal **normativa estatal sobre empleo**, pero también ocupaba un espacio muy destacado en la EEAE 2017-2020, que concedía "*especial relevancia a la planificación, evaluación y seguimiento de las políticas de activación para el empleo en base a resultados, una de las líneas de actuación prioritarias expresamente acordadas en la Conferencia de Presidentes del 17 de enero de 2017*".

De esta forma **la EEAE establecía las evaluaciones** de los resultados de las PAE que se deben realizar:

1) Cuatro evaluaciones distintas, a realizar de forma anual o bienal:
   a) Una evaluación estratégica del cumplimiento de objetivos.
   b) Una autoevaluación anual del desempeño.
   c) Una evaluación externa bienal del desempeño junto con la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo.
   d) Una evaluación anual de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del sistema de formación profesional para el empleo.
2) Evaluaciones a realizar en cada uno de los servicios y programas concretos.

Por otra parte, el objetivo estratégico número 6.6 de la EEAE **«Desarrollo e implantación de una metodología común para la evaluación del impacto de los programas de políticas de activación»**, establecía que en el marco de dicha EEAE:

EVALUACIÓN DE LAS PAE EN EL SNE

"El Gobierno presentará una memoria sobre el gasto, incluido el necesario para la gestión del sistema, y los resultados de las políticas activas de empleo en el conjunto del Estado"

Artículo 39 del Real Decreto Legislativo 3/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo

- Se acordaría e implantaría *«una metodología para la evaluación de los programas y medidas concretos recogidos en el PAPE»*.
- Se menciona una metodología sobre la recogida de datos y la selección de contrafactuales.
- Se establece que los *«resultados de todas las evaluaciones se harán públicos, en cumplimiento del principio de transparencia y como factor determinante para la modernización y mejora del SNE»*[20].

En cualquier caso, los avances en la línea de lo establecido por la EEAE 2017-2020 no han sido muchos. Por ello, la estrategia para el periodo 2021-2024 trata de corregir este problema incluyendo el **"Objetivo estratégico 3. Orientación hacia resultados"**, que va un paso más allá, incluyendo los objetivos específicos ya revisados en la Tabla 9 (entre los que está el diseño de un modelo integrado de evaluación y seguimiento) y las actuaciones concretas que se recogen en el Anexo H, y todo ello en base a unas ideas concretas:

La mejora de la eficacia de las PAE requiere la intensificación de las relaciones entre los servicios públicos de empleo y las empresas. Requiere también mejorar la vinculación de las PAE con los acuerdos fruto del diálogo social y la negociación colectiva.

Como cualquier política que utiliza recursos públicos, las PAE deben evolucionar en la autoexigencia de eficacia y eficiencia, orientándose hacia resultados mensurables a través de indicadores de esfuerzo e impacto.

En la misma línea, deben incorporar el análisis de la satisfacción de las personas y las empresas que utilizan los servicios o participan en los programas y la comparación de resultados como instrumento de mejora y aprendizaje.

Hay otro aspecto esencial para poder realizar una evaluación de forma óptima que es el acceso a los datos y a la información necesaria para ello. En ese sentido, la EEAAE 2021-2024 propone el **"Objetivo estratégico 4. Mejora de las capacidades de los servicios públicos de empleo"** dentro del cual define como

[20] En este sentido, tal y como comentan Cebrián López et al. (2021), se han cumplido parte de los objetivos al haber encargado a la AIReF la evaluación del conjunto de políticas activas (AIReF, 2019, 2020).

uno de sus objetivos específicos: "*Fortalecer el SNE a través de la interoperabilidad de los sistemas, la mejora de la calidad de sus datos, el intercambio de conocimiento en su seno y con otros organismos y entidades colaboradoras*". Este objetivo incluye, a su vez, sendas medidas concretas de sumo interés en el contexto del presente trabajo:

- **Calidad y ética de los datos.** Definir los datos clave (mínimos y comunes) en materia de empleo necesarios para la gestión eficaz de las PAE por los servicios públicos de empleo, identificar la administración propietaria de cada uno de ellos e integrarlos en un sistema común que garantice su exactitud, completitud, integridad, actualización, coherencia, relevancia, accesibilidad y confiabilidad. Asimismo, se fomentará la cultura de impulsar proyectos de ética en el uso de los datos, de intercambio de datos respetando la protección de datos y de uso de la inteligencia artificial o analítica avanzada para la toma de decisiones.
- **Interoperabilidad en materia de empleo entre las administraciones públicas.** Planificar la implantación de procesos de intercambio en tiempo real de datos e información clave entre los sistemas informáticos que dan soporte a la gestión de las PAE, a partir de la formalización de convenios o del instrumento jurídico que corresponda y ampare legalmente la interoperabilidad necesaria entre los diferentes servicios públicos de empleo; entre éstos y otras administraciones responsables de los datos necesarios para gestionar las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a los SPE (Instituto Nacional de Estadística INE, Tesorería General de la Seguridad Social TGSS, Instituto Nacional de la Seguridad Social INSS, Inspección de Trabajo y Seguridad Social ITSS, red de servicios sociales, administración educativa, entre otras), entidades colaboradoras y otras posibles alianzas estratégicas.

Este interés en impulsar la evaluación de las PAE a través de un sistema integrado en el SNE se hace patente también en el Anteproyecto de Ley de Empleo que el Consejo de Ministros del Gobierno de España aprobó el 3 de diciembre. Según el propio Gobierno, el "*Anteproyecto tiene como objetivo responder a las necesidades del mercado laboral y combatir sus debilidades estructurales como el desempleo o el paro juvenil*" y "*apuesta por aumentar la eficacia de las PAE para orientarlas, definitivamente, a acompañar las transformaciones que requiere el cambio de modelo económico*" (Gabinete de Comunicación MITES, 2021). Entre las novedades respecto de la actual normativa, y en lo que se refiere específicamente a la evaluación y a las PAE, el Anteproyecto de Ley de Empleo:

- Aumenta la capilaridad de las PAE impulsando junto con las CCAA, el papel activo de las **entidades locales** para ganar en inmediatez y proximidad y lograr un nivel óptimo de implantación en todo el territorio.
- Crea la **Oficina del Análisis del Empleo** para fomentar la investigación, el estudio y el asesoramiento en materias relativas a las políticas de empleo y la elaboración, publicación y divulgación de documentos en torno al empleo y la ocupación que puedan resultar útiles al Sistema Estatal de Empleo. Se integra en el sistema de manera real el análisis de datos a través de la inteligencia artificial y el tratamiento de *Big Data* También se encargará de desarrollar **actividades de formación dirigidas a empleados públicos**.
- Propone que la regulación del Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo recogerá cuestiones tales como los **criterios** de orientación, las referencias al tratamiento de datos o la toma de decisiones en base al análisis de datos y de las evidencias estadísticas.
- Establece que el Sistema Estatal de Empleo contará con una metodología basada en la establecida por la Comisión Europea para **evaluar sus procesos** y el grado de desempeño de los diferentes SPE cuya **cartera de servicios** será objeto de **seguimiento y control** para evaluar su impacto real en el mercado de trabajo. Se rediseña, por tanto, la gobernanza del sistema con un método abierto de coordinación.
- En cuanto a las PAE incorpora tres tasas, la de empleabilidad, la de intermediación y la de cobertura para monitorizar los parámetros de **incorporación** de las personas al mercado laboral; el impacto y la **promoción** del nivel laboral y formativo y también el grado de **protección** frente al desempleo.

Por otra parte, en los ya comentados PAPE también se destaca la evaluación del cumplimiento de objetivos. Así, el PAPE, que se publica anualmente, establece los objetivos a alcanzar en cada año en términos de empleo y los indicadores que se utilizarán para valorar el grado de consecución (Cebrián López et al., 2021). En este sentido, en teoría, estos PAPE se configuraban como *«instrumentos de evaluación de los servicios y programas de PAE desarrolladas por el SEPE y las CCAA»*.

Decimos en teoría, porque es el PAPE 2021, publicado tras la aprobación de la EEAAE 2021-2024, el que plantea como esencial incorporar *"ya los elementos más innovadores de esta, entre los que se sitúa la apuesta por la evaluación integral y permanente que permita sistematizar el seguimiento en su aplicación y la*

obtención de resultados, así como proponer los cambios y ajustes necesarios de la misma a lo largo de su vigencia", reconociendo así que será ahora cuando

> *"este papel central de la evaluación permitirá superar la utilización de indicadores focalizados exclusivamente en el reparto de fondos, incorporando paulatinamente a los PAPE un modelo de evaluación orientado hacia los resultados de los servicios y programas que resulte transparente y accesible. Este nuevo modelo de evaluación integral configurará finalmente el sistema de evaluación de las PAE y del conjunto de su marco estratégico, facilitando no solo la evaluación de los planes anuales sino también la evaluación global de la Estrategia al final de su periodo de vigencia."*

De esta forma, en el propio PAPE 2021 se afirma que el hecho de "*trasladar el marco lógico de planificación y diseño de la Estrategia a su ámbito operativo a través del PAPE con la mayor inmediatez posible*" permite apreciar claramente "*la voluntad de este nuevo marco estratégico de servir al mismo tiempo como documento de programación y como referente conceptual para el impulso de las PAE en el seno del SNE en los próximos años que asume la* ***evaluación como eje vertebral*** *de su funcionamiento y mejora continua*".

Cabe señalar que ya el PAPE 2020 avanzaba que "*a partir de la próxima Estrategia 2021-2024, se pretende contar con un nuevo enfoque de indicadores para el seguimiento de las PAE […] sustancialmente distinto del que se ha venido utilizando en las Estrategias precedentes, que aplicaban el Plan Anual de Política como instrumento de gestión para el reparto territorial de fondos […] mediante el análisis de la acción concreta de cada SPE autonómico*". De esta forma se afirmaba que ***"el diseño del sistema de indicadores no puede ni debe limitarse a la información cuantitativa basada en los datos de la gestión de cada SPE"*** y "*debería orientarse hacia el análisis integral de la "política de activación" para conocer hasta qué punto se están alcanzando sus objetivos y cuáles son las medidas que se demuestran más eficientes para ello*".

Es interesante comentar como el PAPE 2021 reconoce la necesidad de establecer un **proceso participativo que implicará a diferentes actores** y que debe ayudar a "*consolidar el modelo integral de evaluación de las PAE en forma paulatina a lo largo del período de vigencia de la Estrategia*" al tiempo que se avanza en el

*"diseño de las **metodologías cuantitativas y cualitativas** para la evaluación y el seguimiento de los servicios y programas".*

Tabla 13: Actores implicados en el diseño del modelo integral de evaluación de las PAE

ACTORES	FUNCIÓN
Miembros del SNE, SPE estatal y autonómicos	Que participarán en el propio diseño del modelo integrado de evaluación y seguimiento de las PAE con el fin de institucionalizar la evaluación en el marco del SNE de modo que esta se incorpore plenamente a su modelo de gobernanza.
Interlocutores sociales	Además de su función en los Servicios Públicos de Empleo, cuentan con experiencias valiosas en la evaluación de las PAE a nivel autonómico, nacional e internacional.
Organismos especializados	En particular la AIREF (pero también otras instituciones independientes de ámbito nacional e internacional con las que ya ha habido experiencias como p.ej. Banco Mundial o PES Network) que ha venido proponiendo elementos de mejora de la evaluación de las PAE a través de distintos informes durante los últimos años.
Expertos en evaluación	Aportaciones complementarias a la evaluación integral que realicen a través de unidades especializadas o de colaboraciones con otras instituciones y entidades, del ámbito público y privado, incluyendo el ámbito académico.

Fuente: PAPE para 2021

El PAPE 2021 también establece que este nuevo **modelo sistémico e integral** de evaluación *"requerirá diseñar e implementar un plan de trabajo anual [de carácter estatal] con los objetivos específicos de la evaluación anual"* que *"deberá concretar las actividades a realizar*[21]*"* siempre teniendo en cuenta *"las singularidades de cada uno de los SPE y del resto de agentes de las PAE"*. En esta línea se concreta que *"se promoverá la creación de **unidades especializadas en evaluación** en los Servicios Públicos de Empleo"*, lo que ayudará fomentar *"la capacitación en evaluación y la sensibilización en la cultura evaluadora en el conjunto del SNE"*.

[21] *"…como la elaboración de guías, los instrumentos de colaboración con terceros, el diseño de indicadores, el cronograma de actuaciones, incluyendo los eventos de comunicación y difusión, y el presupuesto asignado".*

En definitiva, para el PAPE 2021 este nuevo **modelo de evaluación integral** de las PAE es "*un elemento diferencial de la nueva Estrategia*" atendiendo a una serie de factores:

- La futura ley de empleo elevará el **rango normativo** de la evaluación confiriendo a esta el carácter de institución que permita una mejor asignación de recursos y mayor efectividad.
- La revisión y simplificación normativa de las PAE, como el nuevo reglamento de programas comunes del SNE, facilitará la **coherencia de los conceptos, definiciones y métricas a nivel nacional** y, por tanto, permitirá una mayor coherencia en las evaluaciones a nivel nacional y una mejor comparación con las referencias internacionales.
- Será preciso impulsar la **transparencia de datos y su puesta a disposición** para el acceso de todas las entidades descritas anteriormente, particularmente equipos de investigación y universidades interesadas en realizar evaluaciones externas al SNE.
- Para que este modelo de evaluación se incorpore eficazmente a cada PAPE será necesario un nuevo árbol de objetivos económicos, que complete los objetivos clave, estratégicos y estructurales, y la adopción paulatina de instrumentos de contabilidad analítica que permitan analizar la **eficacia y eficiencia de los servicios y programas**.
- Además de la **rendición de cuentas**, el modelo de evaluación de las PAE facilitará la **toma de decisiones** y contribuirá a la **mejora** del desempeño, de la **transparencia** y de la **difusión** de las actuaciones de los Servicios Públicos de Empleo.

2.2.3 Sistemas de evaluación en los servicios autonómicos de empleo

El PAPE 2021 establece que el modelo integrado de seguimiento y evaluación de las PAE coherente con la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, se incorporará de forma paulatina, ***"sin perjuicio de las actuaciones específicas en materia de seguimiento y evaluación promovidas por los SPE autonómicos en su ámbito territorial"***.

En este sentido, el **panorama de la evaluación de las PAE en España a nivel autonómico por parte de los SPE regionales es muy heterogéneo** (Tabla 14). Tal y como han identificado Cebrián López et al. (2021) en su reciente e interesante estudio, "*dos comunidades autónomas (Cataluña y Navarra) tienen planes propios de evaluación de las políticas activas, en los que se contempla*

expresamente la evaluación con grupo de control". Además "*la proliferación de evaluaciones con contrafactual es notable, aunque no alcanza a todas ellas*" y "*esta proliferación coincide con el hecho de que, en comunidades como Cataluña, la evaluación de impacto de las políticas de empleo es especialmente intensa. También en Madrid, anualmente, se evalúa el impacto de las políticas activas. En otros casos, las iniciativas no tienen una periodicidad establecida, pero sí se ha realizado alguna evaluación de impacto. A su vez, esta intensidad parece independiente de la existencia de planes autonómicos de evaluación diferentes a los ya citados, que vienen impuestos por el FSE*".

Tabla 14: Panorama de las evaluaciones de PAE en las CCAA

Comunidad autónoma	Plan propio de evaluación[22]	Evaluaciones de impacto durante 2017-2021 (y de ellas ¿alguna con enfoque contrafactual?)	
Andalucía	No	Sí	• Evaluación específica sobre la Iniciativa de Cooperación Social y Comunitaria [Programa Empleo 30+]
Aragón	No		
Principado de Asturias	No	Sí	• Informe de evaluación. PO FSE Asturias 2014-2020 (2019) • Informe de evaluación. PO FSE Asturias 2014-2020 (2017)
Baleares	No	Sí	• Evaluación de los objetivos/resultados del PO FSE de Balears (2019) • Evaluación de impacto del Programa VISIBLES dirigido a desempleados maduros (2018) • Evaluación de políticas activas de ocupación: los programas MIXTS de formación y ocupación (2018)
Comunidad Valenciana	No	Sí	• Informe de evaluación de los objetivos/resultados del Programa Operativo FSE 2014-2020 de la Comunidad Valenciana (2019)
Canarias	No	Sí	• Evaluación de los objetivos/resultados del PO FSE 2014-2020 de Canarias (2019)
Cantabria	No	No	
Castilla-La Mancha	No	No	

[22] Excluyendo los planes de evaluación específicos de los Programas Operativos del FSE.

Castilla y León	No	No	
Cataluña	Sí	Sí	• Evaluación de impacto del programa Nuevas Oportunidades de Empleo 2015-2017 (2020) • Evaluación del programa de formación en Áreas prioritarias (FOAP), ejecución 2016-2019 (2020) • Evaluación de diseño, implementación e impacto del programa de formación de los CIFO, ejecución 2016-2019 (2020) • Informe comparativo de los programas de formación destinados a personas en situación de paro, ejecución 2016-2019 (2020) • Evaluación de impacto del programa Trabajo y Formación – Línea parados de larga duración. Convocatoria 2016 (2020) • Evaluación de impacto del programa Trabajo y Formación (convocatoria 2015) en el marco del PO FSE Cataluña 2014-2020 (2017) • Evaluación de implementación e impacto del programa TLN Mobilicat, convocatoria 2015 (2018)
Extremadura	No	Sí	• Evaluación de los objetivos/resultados del PO FSE 2014-2020 de la comunidad autónoma de Extremadura (2019)
Galicia	No	Sí	• Evaluación de los objetivos/resultados de las prioridades del PO FSE Galicia 2014-2020 (2019)
La Rioja	No	No	
Madrid	No	Sí	• Evaluación del Impacto Individual de PAE 2018 (2019)
Murcia	No	Sí	• Informe de evaluación de los objetivos/resultados del Programa Operativo FSE 2014-2020 Región de Murcia (2019)
Navarra	Sí	No	
País Vasco	No	Sí	• Informe de evaluación de los objetivos/resultados del Programa Operativo FSE 2014- 2020 del País Vasco (2019)

Fuente: Cebrián López et al. (2021, p. 144)

Por otra parte, un completo estudio del Institut Cerdà (2019) sobre la eficiencia de las políticas activas e instrumentos de desarrollo del empleo en las CCAA españolas concluye que el nivel de *reporting* de la información de las CCAA es muy heterogéneo, pero con un **déficit general de calidad, fiabilidad y sistematización de la información**:

a) Existen divergencias tanto en la clasificación general de las PAE, como en los criterios de definición de las diversas políticas que pueden tener significados y terminologías distintas en unas u otras CCAA.
b) Las fuentes o instrumentos de publicación son diversos, incompletos y no presentan los mismos ritmos de actualización.
c) Algunas CCAA no publican datos y ni tan siquiera dan respuesta a través del Portal de Transparencia.
d) Existen algunas buenas prácticas aisladas por lo que se refiere a la evaluación de políticas y a la presentación de información.

2.3 Implicaciones para el desarrollo de un sistema de evaluación de las PAE en LABORA

Desde la perspectiva de la **evaluación en el marco del FSE:**

1) El mecanismo de evaluación que utiliza el FSE, que hace recaer sobre las Administraciones gestoras, ya sean nacionales o regionales, las tareas de evaluación, sometidas a ciertos principios comunes, implica ventajas e inconvenientes, pero en líneas generales permite (Cebrián López et al., 2021):
   a) Plantear **evaluaciones bajo un paraguas común**, pero flexible, que establece el ámbito de la evaluación al mismo nivel del ámbito de la gestión, mostrando, por tanto, un elemento de contraste muy claro con el enfoque más rígido del PAPE.
   b) Facilita la **iniciativa de los gestores**, lo que a su vez podría favorecer la difusión de buenas prácticas de evaluación.
   c) Algunas Administraciones pueden ir **más allá de los mínimos establecidos** por la UE, desarrollando sus propias evaluaciones de impacto, con o sin plan regional de evaluación.

Desde la perspectiva de la **evaluación en el marco del SNE (SEPE y SPE)**:

1) La evaluación de impacto está incluida en el marco legislativo español de las políticas de empleo, pero **no parece que, efectivamente, se hayan puesto en marcha varias de las medidas consideradas**. O, si se han puesto en marcha,

no parece que sus resultados hayan sido públicos, con la excepción de las evaluaciones realizadas por la AIReF.

2) *"A nivel del Estado, **no existe una autoridad única** que concentre y publique de forma sistemática e inequívoca todos los datos sobre las PAE de las diversas administraciones. Existen, por el contrario, diversos organismos ministeriales que publican datos de forma parcial, con vacíos e incoherencias. Cabe destacar que, desde 2012, se ha producido un empobrecimiento de la información disponible"* (Institut Cerdà, 2019).

3) Hasta ahora, a expensas del recorrido que tengan las propuestas de la EEAAE 2021-2024 y el PAPE 2021, estos instrumentos, las principales herramientas para la coordinación y ejecución de las PAE en toda España, se han convertido en una **mera recopilación de los servicios y programas** a desarrollar/ejecutar por las CCAA y SEPE en relación a las PAE (Servicio de Estudios, 2021):
   a) Se construyen sin partir de un análisis ni evaluación previa de los servicios y programas ya ejecutados, que permitan corregir y mejorar lo analizado, para alcanzar la eficacia y eficiencia que requiere nuestro mercado laboral.
   b) En cuanto a la evaluación, la metodología usada se basa en un sistema de indicadores consensuados con las CCAA, pero de difícil interpretación debido a su complejidad técnica, y que hasta la fecha sólo sirve como una herramienta de distribución de fondos para políticas activas entre CCAA. La complejidad de los índices compuestos y la falta de información de las variables que componen los indicadores impide conocer e interpretar los resultados. Por tanto, se sigue sin conocer cuáles han sido los resultados reales de los servicios, programas y planes en el mercado laboral. La distribución de fondos a las CCAA deberá ser independiente a la evaluación de resultados de gestión, y realizarse en función, por ejemplo, de las características socioeconómicas del territorio.

   Cebrián López et al. (2021) insisten en que *"la concreción de los indicadores que abarcan los PAPE resultan insuficientes para captar los verdaderos efectos de las políticas que se llevan a cabo. En este sentido, se han expuesto las carencias de los PAPE en comparación con la necesidad de evaluar el impacto causado por las medidas, disociándolo con claridad de la influencia de otros factores, como el ciclo económico o las diferencias entre diversos mercados de trabajo regionales"*.

4) La citada evaluación de las políticas activas realizada por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en 2019 puso de manifiesto las **dificultades de coordinación en el SNE**, lo que obstaculiza establecer objetivos y planificar. Además, concluye que (AIReF, 2019):

a) En España "*se realizan evaluaciones desde un enfoque estratégico, de gestión del desempeño y de calidad […] de forma anual o bianual por lo que permite la comparabilidad de los resultados*" pero en general, se insiste en que "*las evaluaciones realizadas por los SPE tienen la finalidad de evaluar el desempeño de la prestación de las PAE, más que medir su eficiencia o su eficacia*".
b) En "*España no se identifica un modelo de evaluación de los servicios y programas prestados por los servicios públicos de empleo. No obstante, se realizan evaluaciones sobre el grado de desempeño de las CCAA en la gestión de las PAE, como mecanismo de reparto de fondos estatales. El nivel de desarrollo de evaluaciones externas de carácter periódico es todavía muy insuficiente por la escasa calidad de los datos y la falta de integración de las bases de datos*".

Respecto a la **disponibilidad de información**, a pesar del esfuerzo presupuestario de la administración y de la magnitud social que tiene el problema que tratan de resolver las PAE, el estudio del Institut Cerdà (2019) revela que:

1) Existe un grave **déficit en la calidad y la transparencia** de la información y, por tanto, en la rendición de cuentas:
   a) Las administraciones no realizan (o no publican) evaluaciones sistemáticas de la eficacia/eficiencia de las PAE.
   b) Los datos públicos sobre las PAE presentan importantes deficiencias que hacen complejo el ejercicio de evaluación y verificación por parte de terceros.
   c) En aquellos casos en los que se ha llevado a cabo algún tipo de evaluación, los resultados obtenidos no permiten evaluar de forma comparativa qué hubiera ocurrido si no se hubiese aplicado la política.
2) Se produce una concurrencia de diversos niveles de la administración por lo que se refiere a la recopilación, clasificación y publicación de datos sobre PAE con evidentes **conflictos de coherencia**.
   a) Falta homogeneidad en la clasificación y la terminología de las PAE entre los niveles europeo, estatal y autonómico
   b) A pesar de que los datos sobre PAE se consolidan a niveles superiores de la administración (Estado y UE), se interrumpe la trazabilidad de la información
      i) Los sistemas de información de la UE no registran datos regionales
      ii) La información que ofrece el Estado presenta divergencias con los datos presentados por las CCAA

Cebrián López et al. (2021, p. 154) inciden en este aspecto señalando que:

- Cabe subrayar el problema derivado de la falta de colaboración entre las Administraciones que son propietarias de la información y las entidades que podrían llevar a cabo evaluaciones de impacto.
- Muchos datos que podrían publicarse no se publican.
- Falta de homogeneidad de los sistemas de recogida de información de las Administraciones públicas con competencias en la gestión de las PAE.

El propio Institut Cerdà (2019) concluye que los **problemas sobre la accesibilidad a los datos** son un obstáculo para la evaluación pues *"la información disponible sobre PAE permitiría la explotación de datos de interés (que, a su vez, se pueden combinar con estadísticas generales de otras fuentes oficiales: paro, mercado de trabajo, sectores productivos demandantes…):*

- *Comparativo de gasto total (presupuesto ejecutado) en PAE de las diversas CCAA*
- *Comparativo del gasto que realizan las CCAA entre las diversas categorías de PAE: orientación, formación, oportunidades para el empleo, igualdad de oportunidades y emprendimiento.*
- *Ratios de gasto en las diversas categorías de PAE respecto a los beneficiarios."*

Por tanto se hace *"necesario exigir a las administraciones públicas: la **homogeneización** de las categorías y la terminología respecto las PAE; la publicación sistemática, homogénea y fiable de las categorías de inversión y beneficiarios de las diversas PAE; y concertar modelos de evaluación de la eficacia / eficiencia de las PAE"* (Institut Cerdà, 2019):

- Relación de eficiencia entre el gasto y la obtención/creación de empleo (eficacia de la política).
- Perfil de los puestos de trabajo obtenidos/creados gracias a las PAE (duración, nivel profesional, etc.).
- Coste de estructura de las PAE.

En este sentido, los *"datos administrativos, aunque su objetivo no es facilitar la evaluación, constituyen una magnífica fuente de información, cuyo coste es más reducido y permiten acceder a unidades de análisis muy desagregadas, incluso a la propia población tratada"* por lo que *"la disponibilidad de datos de calidad resulta crucial, lo que remite a los procedimientos de recogida y tratamiento de la información"* (Cebrián López et al., 2021, p. 153).

A partir de todas estas consideraciones surgen ciertas **propuestas** interesantes (Cebrián López et al., 2021; De-la-Rica, 2015):

- Que sean **quienes gestionan los fondos destinados a los programas de las PAE quienes supervisen y controlen adecuadamente la asignación de los mismos**. *"Dados los decepcionantes resultados de las iniciativas de evaluación de PAE a escala estatal, cabría avanzar hacia un modelo descentralizado inspirado en el que utiliza el FSE, donde la responsabilidad de la evaluación recaiga sobre las Administraciones responsables de la gestión de las medidas. Este modelo, a pesar de los problemas de comparabilidad de las evaluaciones, tiene indudables ventajas, visibles ya al aparecer cada vez más evaluaciones de impacto que avanzan conclusiones útiles sobre la causalidad de las medidas de empleo".*
- **Que se extienda la cultura de la evaluación** de las diferentes iniciativas. *"Cabe defender que se avance también hacia un mayor compromiso por parte de las Administraciones públicas que deberían protagonizar o facilitar evaluaciones a escala estatal, como la Seguridad Social, el SEPE y los ministerios con competencias en PAE y en registro de información necesaria para la evaluación."*
- Dado que en general los costes que acarrean la mayoría de los programas, sobre todo los de formación y de subsidios al empleo privado son elevados y se financian con dinero público, un primer paso debiera consistir en la **implantación de programas piloto realizados a pequeña escala** que podrían generalizarse sólo tras una evaluación positiva de los mismos.
- *"Una propuesta muy específica que facilitaría la evaluación de las PAE es la posibilidad de **vincular las diversas fuentes de datos** generados por las Administraciones públicas (al menos Seguridad Social y Servicio Público de Empleo, pero también, Agencia Tributaria, INE), como ya se hace cuando la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) se enlaza con datos del INE y de la Agencia Tributaria. Su explotación por parte de las diversas Administraciones y la comunidad científica y académica, gracias a la digitalización y las cada vez más avanzadas tecnologías disponibles, proporcionarán la generación de un mayor y mejor conocimiento sobre el impacto de las PAE ".*

3 La evaluación de las PAE en LABORA

3.1 La evaluación en el ordenamiento jurídico valenciano[23]

Uno de los pilares fundamentales para conseguir una efectiva institucionalización de la evaluación pasa por la existencia de una voluntad política real de impulsar su demanda. Esta voluntad política se refleja, en primera instancia, en la inclusión de la evaluación en las estrategias de gobierno y, consecuentemente, en la **creación de un marco jurídico** como paso esencial del proceso. Aunque esto no garantiza por sí mismo el éxito, es cierto, que la existencia de algún avance en este sentido, ha sido tradicionalmente el punto de arranque en la mayoría de las experiencias de institucionalización.

En la Comunidad Valenciana, y como ha ocurrido en la mayoría de las CCAA, **la normativa sobre transparencia ha significado la primera aproximación normativa**, más o menos seria, a la evaluación de políticas públicas. Así, con la aprobación de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la *Generalitat*, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana[24] se observan los primeros pasos en la materia. Entre los principios orientadores de esta norma está el de responsabilidad y rendición de cuentas, por el cual, "*la actividad pública y la de sus servidores exige la asunción de la responsabilidad derivada de tal desempeño, mediante el impulso de la evaluación de políticas y la rendición de cuentas*". También obliga a las organizaciones públicas a publicar los informes de evaluación de las políticas públicas y de calidad de los servicios públicos que realicen[25] y a la *Generalitat* a impulsar la implicación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas públicas. Y finalmente, establece que una entidad experta e independiente deberá evaluar de forma objetiva y periódica las políticas públicas llevadas a cabo por la *Generalitat*.

Posteriormente se aprobó el Decreto 41/2016, de 15 de abril, del *Consell*, por el que se establece el sistema para la mejora de la calidad de los servicios públicos y la evaluación de los planes y programas en la Administración de la *Generalitat* y su sector público instrumental[26], que además de revisar y mejorar la normativa

[23] El contenido de este epígrafe se ha extraído de Catalá Pérez y De Miguel Molina (2019), coordinadores del proyecto en el que se enmarca la elaboración de este informe.
[24] DOGV núm. 7500, de 08 de abril de 2015.
[25] La publicación de la información objeto de publicidad activa y de acceso público se hace a través del portal *GVA Oberta* que funciona, así, como instrumento de fomento de la transparencia (http://www.gvaoberta.gva.es/inici).
[26] DOGV núm. 7764, de 20 de abril de 2016.

en materia de calidad en los servicios públicos, pretende adecuarla a las exigencias de la ley de transparencia comentada. El decreto establece una serie de instrumentos para "*hacer efectiva la consecución de las expectativas y necesidades de la ciudadanía, para caminar hacia la excelencia y apoyar permanentemente el incremento del nivel de calidad de los servicios*", entre los que están las evaluaciones de calidad y las evaluaciones del cumplimiento y resultados de los planes y programas y su obligada difusión pública. Para las evaluaciones de calidad se establece el uso de la metodología propia del modelo EFQM[27]. Por lo que se refiere a las evaluaciones de planes y programas, aunque no se concreta una metodología, se habla de sistemas de medición de cumplimiento de objetivos a través del seguimiento de una serie de indicadores previamente establecidos, en lo que se define como una evaluación de resultados en base a criterios de eficacia y eficiencia. Se establece la obligación de realizar este tipo de evaluaciones al personal interno de cada *Conselleria* y, además, con independencia de estas evaluaciones departamentales, se le reconoce a la Inspección General de Servicios, la posibilidad de realizar evaluaciones de la eficacia y eficiencia de determinados planes y programas.

Por otra parte, desarrollando directamente la ley de transparencia valenciana, se aprobó el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del *Consell*[28] en el que se establece qué información pública debe ser objeto de publicidad activa. En lo relativo a información sobre planificación estratégica, se deberán publicar los resultados de las evaluaciones de planes y programas y los informes de las evaluaciones de calidad según lo dispuesto para ambos instrumentos en el Decreto 41/2016, pero también los informes de evaluación de las políticas públicas, según lo que ya disponía también la ley de transparencia. Lo llamativo es que sea en esta norma, en la que ya no se hace más mención a la evaluación de políticas públicas, donde se define la misma por primera vez en el ordenamiento jurídico valenciano, al considerarla

> *el proceso sistemático de generación de conocimiento encaminado a la comprensión integral de una intervención pública para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias respecto de su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos.*

[27] Modelo de calidad definido por la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (en inglés, *European Foundation for Quality Management*, de ahí las siglas).
[28]DOGV núm. 8118, de 01 de septiembre de 2017.

3.2 La cultura de evaluación en LABORA: situación y desarrollo

3.2.1 Lecciones aprendidas de otros SPE: análisis de la jornada de expertos

3.2.1.1Objetivo

Este apartado presenta los resultados del análisis cualitativo de las conferencias de tres expertos en evaluación de las comunidades autónomas del País Vasco, Andalucía y Cataluña.

El objetivo fundamental es entender cómo se realiza la evaluación de las PAE en otras CCAA con experiencias exitosas en la evaluación de PAE, obteniendo ideas que puedan ser de utilidad para la mejora de la evaluación en LABORA.

3.2.1.2Metodología

En este caso, el método seleccionado para obtener la información sobre cómo se lleva a cabo la evaluación de políticas en otras CCAA fue la conferencia de tres expertos de comunidades con experiencia en evaluación.

a) Objetivo: entender cómo se evalúan políticas en los servicios de empleo de otras CCAA, así como obtener ideas que sirvan a los encargados en LABORA de dichas evaluaciones.
b) Expertos: tres personas que se encargan de evaluaciones en los servicios siguientes:
    - Servicio Andaluz de Empleo
    - Servicio de Ocupación de Cataluña
    - Servicio Vasco de Empleo (Lanbide)
c) Conferencias: a los expertos se les solicitó que explicaran cómo se llevan a cabo los análisis en sus respectivos servicios.
d) Análisis de contenido cualitativo: las entrevistas se grabaron y transcribieron, lo que permitió su posterior análisis del contenido. Este análisis se realizó también con el software *QDAMiner 5*, codificando la información más importante y agrupando los códigos por temas. En el apartado de resultados se pueden consultar los códigos y los temas en que se han agrupado.

3.2.1.3Resultados

En esta sección se presentan los resultados del análisis del contenido de las conferencias. La Tabla 15 muestra los grupos que se han creado para organizar los códigos y qué servicio de empleo aporta la información, a través de la persona que lo representa. Como se observa en la tabla, la información se ha organizado en 14 grupos. Se ha intentado utilizar al máximo la información analizada, incluyéndose lo que se ha considerado puede ser de utilidad para las personas que evalúan en LABORA.

Tabla 15. Grupos de códigos

Identificación	Grupo	Servicios de los que se obtiene la información
A	Tipo de sistema de evaluación	Servicios Vasco y Andaluz
B	Sobre la evaluación	Los tres servicios
C	Dónde se hace la evaluación	Servicios Vasco y Andaluz
D	Por qué se necesita un sistema integral de evaluación participativa	Servicio Vasco
E	Dificultades en la evaluación	Los tres servicios
F	Fases en la evaluación	Los tres servicios
G	Construcción del sistema de evaluación	Servicio Vasco
H	Criterios de éxito del sistema de evaluación	Servicio Vasco
I	Riesgos del sistema de evaluación	Servicios Vasco y Andaluz
J	Recomendaciones de una consultora respecto al sistema de evaluación	Servicio Andaluz
K	Oportunidades de la evaluación	Servicio Andaluz
L	En qué estamos trabajando ahora	Servicio Andaluz
M	Alcanzado y en curso	Servicio de Cataluña
N	Recomendaciones del Servicio Vasco	Servicio Vasco

Fuente: Elaboración propia a través del análisis de las conferencias

A continuación, se ofrecen los resultados para cada grupo de códigos, que muestran las ideas que se han considerado más importantes en relación con cada agrupación.

A. Tipo de sistema de evaluación

En este grupo se han definido dos códigos, que muestran dos tipos de sistemas de evaluación indicados por los servicios del País Vasco y Andalucía. A pesar de esta diferencia, los tres servicios parecen utilizar sistemas participativos en los que tratan de incorporar a los diferentes agentes, tanto internos como externos.

Tabla 16. Tipo de sistema de evaluación

Identificación	Código	Servicio
A1	Sistema de evaluación participativa_ involucrar a todas las personas en el proceso de evaluación	Vasco y Andaluz
A2	Participado_ las personas no se sienten involucradas en la evaluación	Andaluz

B. Sobre la evaluación

En este grupo se han incluido los códigos que hacen referencia a ideas que han dado los tres servicios acerca de la evaluación. Entre las consideraciones de los evaluadores están la necesidad de un planteamiento estratégico, que la evaluación adopte un enfoque de sistema integral, que se convierta en parte de la cultura de la organización, que permita el aprendizaje y se enfoque hacia la mejora, y que incorpore una metodología que se base en evidencias.

Tabla 17. Sobre la evaluación

Identificación	Código	Servicio
B1	Es un elemento estratégico, igual que la innovación, la tecnología y la digitalización_ participa la gerencia	Vasco
B2	Está dentro de la reflexión de la organización	Vasco
B3	Sistema integral, para dar respuesta a diferentes niveles que hay en las organizaciones, diferentes programas, diferentes marcos	Vasco

B4	Es un sistema participativo, útil dentro y para todo el conjunto de actores que están detrás de los programas y medidas_ entidades de formación, entidades de orientación, empresas	Vasco
B5	Buscar la evaluación influyente a mejores decisiones, mejores políticas y mejores resultados	Vasco
B6	Que la evaluación no sea un mero ejercicio de un programa, un proyecto, una política, sino un componente de aprendizaje	Andaluz
B7	Que convivan equipos internos y externos en las evaluaciones_ la parte interna puede aportar el conocimiento más institucional y la parte externa puede abrir la mente a nuevas metodologías, nuevas formas de trabajo	Andaluz
B8	Crear una red de personal de referencia técnicas en cada uno de los servicios_ participan en la definición y revisión de indicadores	Andaluz
B9	La evaluación es metodología y se basa en evidencias y porque se basa en razonamientos. Y los resultados tienen que ser reproducibles	Cataluña

C. Dónde se hace la evaluación

Este grupo incluye tres códigos, que reflejan que los sistemas tienden a evaluar de una manera que se combine la evaluación en cada servicio con otra más transversal coordinada desde servicios generales.

Tabla 18. Dónde se hace la evaluación

Identificación	Código	Servicio
C1	En cada servicio hay una unidad responsable de planificación y evaluación, coordinadas desde el Gabinete Técnico que combina toda la evaluación	Vasco
C2	Marco global de evaluación en la organización	Andalucía

C3	Evaluación por productos_ dos o tres páginas por instrumento, con los puntos clave de cada uno	Andalucía

D. Por qué se necesita un sistema integral de evaluación participativa

Este grupo de códigos incluye las ideas que ha ofrecido el evaluador del Servicio Vasco, quien remarca la importancia de que exista un sistema de evaluación que sea integral y participativo para, entre otras razones, afrontar la evaluación en entornos más complejos.

Tabla 19. Por qué se necesita un sistema integral de evaluación participativa

Identificación	Código	Servicio
D1	Porque el nuevo contexto de la gestión pública es complejo, poco claro, muy difuso. La evaluación ayuda a afrontar estos nuevos escenarios	Vasco
D2	Superar los obstáculos para dotar el sistema de evaluación de capacitación técnica	Vasco
D3	Tener en cuenta el programa de compromisos políticos, ligando el proyecto de evaluación con el marco estratégico del servicio de empleo	Vasco
D4	Diferencias o problemáticas institucionales internas	Vasco
D5	Heterogeneidad de los procesos de evaluación y la gran complejidad de las medidas	Vasco
D6	No tener la oportunidad de controlar la calidad del proceso evaluativo	Vasco
D7	No hay incentivos para utilizar la evaluación	Vasco
D8	En muchas organizaciones la evaluación es una práctica puntual, ocasional, normativa, prescriptiva y obligatoria, en vez de una práctica normalizada y deseada	Vasco
D9	Necesidad de homogeneizar, integrar y sistematizar el seguimiento y evaluación, construyendo un sistema	Vasco

E. Dificultades en la evaluación

En este grupo se han organizado códigos que hacen referencia a dificultades a la hora de evaluar, entre las que los evaluadores destacan la importancia de ajustar la comunicación de los resultados a la audiencia, la necesidad de marcos teóricos de los programas que estén bien argumentados, la falta de información sobre algunos indicadores, y saber seleccionar los objetivos.

Tabla 20. Dificultades en la evaluación

Identificación	Código	Servicio
E1	La evaluación no acaba con el informe de evaluación	Vasco
E2	No estar en el camino de institucionalizar la evaluación en las organizaciones	Vasco
E3	Los marcos teóricos de los programas no están suficientemente caracterizados, explicados y argumentados	Vasco
E4	Falta de información, falta de indicadores, falta de claridad sobre su utilidad y uso	Vasco
E5	No tener claro desde el principio para qué se quiere la evaluación y cómo se va a utilizar	Vasco
E6	El mismo informe de evaluación no puede servir para cualquier destinatario de la evaluación	Los 3 servicios
E7	Comprensión de la información evaluativa_ pensar que por colgar la información o el informe de evaluación del programa X garantiza que esa información se comprende	Vasco
E8	Dificultad de diseñar, gestionar y realizar evaluaciones	Vasco
E9	Los objetivos son numerosos_ elaborar un *checklist* de cuáles son los condicionamientos normativos que siempre hay que tener en cuenta	Andaluz

F. Fases en la evaluación

En este grupo se han combinado diferentes informaciones ofrecidas por los tres servicios, interpretando el orden que indicaba cada una para fases concretas. De esta manera, aunque en el discurso del primer conferenciante se indicaba como primera fase la recopilación de información, los otros dos conferenciantes

dan a entender fases anteriores a la recopilación. En base a estas informaciones se ha elaborado la Tabla 21.

Tabla 21. Fases en la evaluación

Identificación	Código	Servicio
F1	Objetivos_ por qué lo hacemos, cuáles son las necesidades de los programas y políticas	Cataluña
F2a	Serie de indicadores elaborados en colaboración con todos los servicios implicados en el plan de acción, con todos los servicios de gestión y servicios transversales	Andalucía
F2b	Los indicadores deben medir el cambio en las personas y recoger la información de forma sistematizada y que sean pocos indicadores	Cataluña
F3	Recopilar información	Vasco, Andalucía
F4	Analizar esa información	Vasco, Andalucía
F5	Comunicar a quien tenéis que comunicar	Los 3 servicios
F6	Utilizar la evaluación	Vasco
F7	Sistema de seguimiento_ que ayude a mejorar	Andalucía

G. Construcción del sistema de evaluación

La Tabla 22 muestra las seis etapas en la construcción de un sistema de evaluación que se han identificado a través de la conferencia del evaluador del Servicio de Empleo Vasco. Estas seis etapas comienzan con el diagnóstico de evaluabilidad y terminan con la construcción del mapa conceptual.

Tabla 22. Construcción del sistema de evaluación

Identificación	Código	Servicio
G1	Diagnóstico de evaluabilidad_ primera etapa para diagnosticar la capacidad de cada servicio para evaluar	Vasco
G2	Difusión del proyecto_ presentación de resultados del diagnóstico de evaluabilidad a los diferentes servicios. acercando la evaluación a la gestión y planificación	Vasco

G3	Planes de trabajo de evaluación_ todas las áreas empiezan a trabajar sobre mejoras en los sistemas tecnológicos, instrumentos y herramientas que son el soporte de planificación, seguimiento y evaluación	Vasco
G4	Capacitación_ Toda la estructura de planificación y evaluación pasó por una acción formativa básica, complementado con actuaciones más específicas	Vasco
G5	Construir una ficha de evaluación de programas_ en el momento en que se saca una convocatoria, se incorpora en esa convocatoria un proyecto de evaluación de ese programa, la evaluación empieza en el momento del diseño en la convocatoria	Vasco
G6	Construir el mapa conceptual_ zona roja cuando no se sabe que se tiene información para indicadores, zona amarilla para lo que se sabe que no se tiene, zona negra para lo que no se pensó que era necesario tener esa información.	Vasco

H. Criterios de éxito del sistema de evaluación

Este grupo de códigos presenta tres criterios que el Servicio Vasco considera como referentes de éxito en un sistema de evaluación. El éxito, en su experiencia, aumenta la calidad, involucra a los diferentes actores y mejora las convocatorias.

Tabla 23. Criterios de éxito del sistema de evaluación

Identificación	Código	Servicio
H1	Que aumente la calidad de la evaluación_ y que incluya indicadores cualitativos y cuantitativos	Vasco
H2	La participación de los actores en los procesos de evaluación	Vasco
H3	Si fruto de la evaluación, se detecta y descubre que el importe de subvención en la convocatoria se puede modular y estar mejor encajada, se está usando la evaluación para mejorar las convocatorias	Vasco

I. Riesgos del sistema de evaluación

Respecto a los principales riesgos de un sistema de evaluación, los expertos indican la incapacidad de generar una cultura de evaluación, que la evaluación no se utilice o que se piense que crear un departamento específico será suficiente.

Tabla 24. Riesgos del sistema de evaluación

Identificación	Código	Servicio
I1	No ser capaces de generar cultura de evaluación	Vasco, Andaluz
I2	Que no se use ni se comunique la evaluación	Vasco, Andaluz
I3	Pensar que, creando el organigrama, creando el departamento de evaluación, ya se está creando la función de evaluación	Vasco
I4	Sobredimensionar los indicadores y olvidarse de su utilización, del producto informativo	Vasco

J. Recomendaciones de una consultora respecto al sistema de evaluación

Este grupo de códigos recogen las recomendaciones que elaboró una consultora encargada de analizar el sistema de evaluación del Servicio de Empleo de Andalucía. Se ha considerado que estas recomendaciones pueden ser de interés para LABORA.

Tabla 25. Recomendaciones de una consultora al sistema de evaluación

Identificación	Código	Servicio
J1	Alineamiento estratégico con todas las políticas a diferentes niveles_ pasar de un contrato de 2 a 3 años	Andalucía
J2	Identificación de nuevos retos en la organización_ Retos relacionados con el personal y los recursos humanos, con los medios de los que se disponen, con la calidad y la innovación	Andalucía
J3	Alineamiento con el crecimiento	Andalucía
J4	Búsqueda de sinergias	Andalucía

J5	Visiones más del presupuesto más economicista, del uso de modelos de coste simplificado, la contabilidad analítica	Andalucía
J6	Falta integración, accesibilidad, o actualización al modelo de datos que es manual	Andalucía

K. Oportunidades de la evaluación

El experto del Servicio de Andalucía hizo referencia a oportunidades que pueden surgir de la evaluación, como son el aprendizaje adquirido y la obtención de argumentos que dan soporte a plantear cambios en la organización.

Tabla 26. Oportunidades de la evaluación

Identificación	Código	Servicio
K1	Ha servido para tener argumentos para hacer cambios en nuestra propia organización y cómo planificamos	Andalucía
K2	Las lecciones aprendidas_ se pueden llevar a cualquier sistema de evaluación que se quiera implementar	Andalucía

L. En qué estamos trabajando ahora

En los códigos de la Tabla 27 se aprecian los retos actuales del servicio de Andalucía, que incluyen la elaboración de metodologías propias de evaluación, la formación y la evaluación de los modelos de datos.

Tabla 27. En qué estamos trabajando ahora

Identificación	Código	Servicio
L1	Analizar metodologías de evaluación, elaborar metodologías propias de evaluación	Andalucía
L2	Actuaciones formativas_ cuando se hace la detección de necesidades formativas, la evaluación tiene un papel muy relevante para proponer actuaciones de formación para el plan de formación del siguiente año	Andalucía
L3	Que el esquema que se ha apuntado desde servicios centrales llegue a los territorios, a cada provincia	Andalucía

L4	Estamos llevando a cabo un análisis de todo nuestro modelo de datos, de cuáles son todas las aplicaciones con las que contamos_ los datos en cada una se recogen de diferente manera, pero se ha creado un nuevo servicio de tratamiento de la información	Andalucía

M. Alcanzado y en curso

La Tabla 28 ofrece ejemplos de retos alcanzados para el Servicio de Cataluña, así como aquellos que aún están en curso. Entre los ya alcanzados están la integración de las bases de datos y las evaluaciones ex ante. Entre los proyectos en curso se encuentran la evaluación ex post de impacto y los planes plurianuales de evaluación.

Tabla 28. Alcanzado y en curso

Identificación	Código	Servicio
M1	El primer reto fue integrar las bases de datos y mapeamos todas las bases de datos para ver qué campos recogen y cómo los recogen	Cataluña
M2	La segunda fase, en la que estamos ahora, para establecer un proyecto de cultura del dato y futuro sistema de gestión integrado de la información	Cataluña
M3	Hacemos una evaluación ex ante, es decir, una metodología normativa sobre la elaboración de un nuevo programa	Cataluña
M4	Estamos incorporando evaluación de diseño, hacemos evaluación ex post de resultados de impacto, pero multifocal, es decir, las evaluaciones pueden ser de resultado de impacto, pero también de diseño	Cataluña
M5	Estamos evolucionando de evaluaciones de impacto, simplemente de resultados, a hacer evaluaciones más integrales, más holísticas, con diferentes enfoques tanto cuantitativos como cualitativos. Y siempre evaluación participativa	Cataluña
M6	Dar en datos abiertos toda la información de nuestras evaluaciones aún no lo estamos haciendo	Cataluña
M7	La Generalitat ha creado CIAVA, que es una comisión interdepartamental para hacer evaluación pública, que está constituida por todos	Cataluña

	los secretarios generales de todos los departamentos. Y ahí existe un plan plurianual de evaluaciones	
M8	Estamos generando comunidad con todos los que estamos evaluando los departamentos	Cataluña
M9	El FSE, por reglamento, tenemos que calcular unos indicadores. Para ello necesitamos la vida laboral y de forma continua, que lo haga la máquina y no nosotros con extracciones y cálculos semi manuales	Cataluña
M10	Que cuando se están definiendo las nuevas líneas de programas, algún compañero de la unidad de evaluación está en las reuniones y se está pensando ya si incluso el formulario de la solicitud deberá incluirá determinados campos que servirán luego para la evaluación	Cataluña

N. Recomendaciones del Servicio Vasco

Por último, los códigos N1 y N2 incluyen dos recomendaciones del experto del Servicio Vasco, relacionadas con las fichas de indicadores y la apuesta por metodologías combinadas, cualitativas y cuantitativas.

Tabla 29. Recomendaciones del Servicio Vasco

Identificación	Código	Servicio
N1	Organizar los sistemas de indicadores_ todo indicador debe tener perfectamente establecida su ficha de indicador donde se diga qué se mide, cómo se va a medir, cuándo se va a medir, quién es el responsable, qué fuentes de información	Vasco
N2	Apostar por la combinación de métodos_ estamos creando diferentes mecanismos participativos, cuestionarios, mesas y entrevistas para tratar de complementar lo que hemos obtenido de la metodología cuantitativa	Vasco

3.2.1.4Conclusiones

Los resultados del análisis de las conferencias a los expertos muestran información que puede resultar de gran interés para LABORA. Las principales conclusiones en este análisis son que en los servicios de esas comunidades la evaluación, tanto general como de cada servicio, se ha ido implantando e integrando dentro de la cultura de la organización. Es evidente, además, que en los tres casos se da una evaluación participa que integra a agentes internos y externos. Por otra parte, los servicios analizados muestran una apuesta importante por mejorar la disponibilidad de los datos en indicadores para el análisis de políticas. La formación, asimismo, se considera entre los retos actuales y apuestan por ella. Por último, diseñar sistemas que se adecúen a las características de cada comunidad se ha encontrado entre las recomendaciones de los expertos.

3.2.2 La cultura de evaluación en LABORA: análisis de la sesión de focus group

3.2.2.1INTRODUCCIÓN

Este apartado presenta los resultados del análisis cualitativo del *focus group* con siete participantes que trabajan en LABORA.

El objetivo principal es conocer la cultura de evaluación de LABORA y entender cómo se realiza la evaluación de las PAE en LABORA.

3.2.2.2Metodología

El método seleccionado para obtener información relacionada directamente con la evaluación de políticas en LABORA fue el focus group (Krueger & Casey, 2015), que se diseñó como se indica a continuación:

a) El objetivo: el *focus group* tuvo como objetivo entender cómo LABORA evalúa las políticas públicas de empleo. El *focus group* se organizó en las oficinas de LABORA, en el mes de octubre de 2021.
b) Participantes: participaron siete informantes, cumpliendo la paridad de género. Todos los informantes son personas que trabajan en LABORA y tienen conocimiento sobre cómo se diseñan y evalúan las PAE. La sesión se graba con su consentimiento, lo que permite transcribir la grabación.
c) Guía de la entrevista: consiste en dieciséis preguntas, algunas de introducción y otras específicas sobre cómo se realiza la evaluación,

mejoras que se podrían acometer, datos necesarios y su disponibilidad, metodologías empleadas, alineación estratégica y prioridades de mejora.

d) Análisis de contenido cualitativo: se utiliza para clasificar la información, a través de la codificación de frases concretas, o partes de ellas. Para facilitar el análisis de contenido, las conversaciones se grabaron y transcribieron. Para la codificación se utilizó el software *QDAMiner 5*, leyendo línea por línea las frases. Los códigos se agrupan por temas y ambos pueden consultarse en el apartado de resultados.

3.2.2.3Resultados

La información obtenida del análisis de las transcripciones de los focus group se presenta en este apartado. Dicha información se ha organizado en base a las preguntas que se diseñaron en el guion de las entrevistas.

A. Servicios que participan en el focus group y funciones

La Tabla 30 incluye las funciones de los cinco servicios de LABORA que participan en el *focus group*.

Tabla 30. Servicios de LABORA y funciones

Servicio de Ordenación de la Formación
Planificación de las acciones formativas, revisión de resultados de acciones pasadas, detectar las necesidades
Se prepara la normativa
Gestión junto con los servicios territoriales
Programación, evaluación de las acciones formativas y de los formularios
Revisión de los actos normativos, presentación de recursos
Evaluación por el usuario, quejas, peticiones, solicitud de información
Servicio de Gestión de Programas de Empleo
Preparar o planificar las ayudas de fomento del empleo que se quieren programar
Gestión de las ayudas de fomento del empleo
Evaluar_ extracción de datos estadísticos o resultados, indicadores
Servicio de Planificación, Análisis y Modernización
Planificación estratégica
Revisar los resultados, revisar indicadores

Realizar informes a partir de indicadores, por ejemplo, del PAPE
Gestionar las solicitudes de información para ese tipo de indicadores
Evaluaciones puntuales de ciertos programas
Programa anual de políticas de empleo_ PAPE
Configuración junto al SEPE de todas las acciones agrupadas por distintos ejes_ fomento del empleo, formación o inserción de todas las acciones que para cada año se tienen o se van a planificar
Evaluación de los resultados o indicadores de esas PAE
NO HACEN, PERO PODRIAN_ una evaluación integrada, que tendría que ser nuestra razón de ser fundamental
NECESITAMOS_ una metodología más formal sobre nuestro ámbito de actuación, que se dedique a realizar de manera sistemática una evaluación de las PAE desde el inicio, desde el diseño, incluso hasta la ejecución y posteriormente en el desarrollo y ejecución de las mismas
Servicio de Centros de Intermediación Laboral
Funcionamiento, prácticas y herramientas de las 54 oficinas de empleo que tenemos en la Comunidad Valenciana y los 54 Espai LABORA
Intermediación_ poner en contacto a empresas que buscan trabajadores con trabajadores que buscan empleo
Hay toda una serie de procesos, procedimientos, herramientas, indicadores que nosotros ponemos en marcha
Evaluadores de resultados_ cuantificamos, evaluamos
Orientación_ eje fundamental en las políticas europeas de empleo y de la estrategia española de activación para el empleo
Preparar a los trabajadores, diseñar, elaborar y acompañarlos a lo largo de ese itinerario de inserción con una serie de acciones, de objetivos
Somos quienes tenemos la bolsa, somos quienes remitimos a formación y las acciones de formación a nuestros demandantes
Remitimos a nuestros demandantes de empleo para los programas de fomento de empleo, tanto público como privado
El servicio de colaboración lo que hace fundamentalmente son órdenes y subvenciones, fundamentalmente es un servicio de colaboración público-público y público-privada
Primero haces una evaluación de la persona, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y a partir de ahí le diseñas un itinerario que comprende una serie de acciones para que al final acabe estando en condiciones de buscar un empleo
Servicio de Coordinación del Fondo Social Europeo de LABORA

Coordinación de todas esas actuaciones financiadas por el FSE para hacer la correspondiente declaración y justificación de gasto a la Comisión Europea
Procesos de control súper exhaustivos, incluida la recogida de unos indicadores que ellos mismos marcan
Colaboramos en la creación y en la elaboración de los programas operativos
Elaboración del programa operativo con las propuestas que desde LABORA haremos a la Comisión de las actuaciones que queremos ejecutar en el siguiente periodo de 7 años más 3

P1. Impacto del COVID-19 en vuestro trabajo

La primera pregunta de las entrevistas muestra el impacto del COVID en el trabajo de los seis participantes, quienes muestran la capacidad que han tenido los servicios incluidos en LABORA para adaptarse a las circunstancias y seguir ofreciendo los servicios a pesar de las dificultades.

Tabla 31. Impacto del COVID en su trabajo

Códigos para la pregunta 1
P1.1. Cada vez procuramos que tengan más servicios, que sean telemáticos, online, que la gente pueda hacer más cosas desde su casa
P1.2. Tenemos unos colectivos a los que les ha ido muy bien el tema de la pandemia, porque de repente se han encontrado con que no tienen que ir a las oficinas, no se tienen que desplazar y les hemos podido atender perfectamente
P1.3. Brecha digital en otros colectivos_ con ellos nos ha costado. Menos mal que nuestros sistemas sí están preparados y por teléfono hemos podido reducir. Pero eso no es telemático, es telefónica. Que la atención telefónica ha funcionado bien
P1.4. Contamos con la Dirección General de Tecnologías de Información, que son los que dan soporte informático y tecnológico al resto de departamentos. Y creo que ha sido una prueba de fuego que han pasado con buena nota

P2. Opinión sobre la eficacia de las PAE en la Comunitat

A través de la pregunta 2 se buscaba conocer la opinión de los participantes en el focus group con relación a la eficacia de las PAE.

Tabla 32. Opinión sobre la eficacia de las PAE en la Comunitat

Códigos para la pregunta 2
P2.1. Los resultados del FSE son buenos, según los datos, que indican después de 6 meses siguen trabajando y los niveles de ocupación superan el objetivo planteado
P2.2. Queda una última fase de la evaluación que es lo que falta y se ha hecho un par de veces con Devstat, y es la evaluación de impacto
P2.3. Devstat nos evaluaron un poco, en conjunto, todas las acciones o las políticas de empleo y los resultados eran unos mejores que otros, pero en general sí arrojaban un resultado positivo
P2.4. A lo mejor, una persona sin política hubiera estado trabajando a los 12 o 18 meses. Entonces, esa parte en LABORA es lo que echamos de menos, y lo que queremos hacer por lo menos dentro de nuestro servicio
P2.5. No hay una contabilidad de costes en LABORA de momento
P2.6. Una de las cosas que también perseguimos desde nuestro servicio es tener una base de datos integrada común, que podamos hacer estudios descriptivos
P2.7. Faltaría quizás una fijación de objetivos vinculados a resultados. Es decir, si hacemos esta acción, esta acción y esta acción, el porcentaje de personas que tienen que entrar en el mercado laboral es de tantos. Y si no, habrá que evaluar o reevaluar esas políticas
P2.8. A veces, el impacto es fundamental y es lo que nos debe de guiar a la hora de diseñar también los objetivos, si se cumplen o no. Pero, a veces, algunas políticas se diseñan con otros criterios adicionales a aumentar la empleabilidad
P2.9. Hay colectivos de exclusión social que el impacto es que trabajen. Si no están trabajando al cabo de cuatro años, habrá que medirlo. Es importante, pero de momento hay un impacto directo y está bien
P2.10. Lo importante de verdad es el diseño de la actuación. A quién te diriges y por qué te diriges ahí. El diseño de la actuación es lo verdaderamente importante para luego poder evaluar
P2.11. Todas las actuaciones, al fin y al cabo, son positivas. Todas hacen para que la persona vaya aumentando su currículum
P2.12. Teniendo claro el objetivo, es lo que debes medir. A lo mejor, el objetivo no es la empleabilidad, es otro tipo de objetivo que a lo mejor es donde tienes que poner la medición

P4. Habéis recibido o recibís formación sobre evaluación

En la pregunta 4 se buscaba obtener información sobre la formación relacionada con la evaluación. Sin embargo, se percibe cierta necesidad de formación en este campo.

Tabla 33. Habéis recibido o recibís formación sobre evaluación

Códigos para la pregunta 4
P4.1. No. Alguna participación en algún seminario o en algunas jornadas
P4.2. Programación del IVAP, uno de evaluación de políticas públicas y otro de elaboración de políticas públicas, porque me atraía el tema, no porque desde LABORA se haya hecho
P4.3. No somos expertos, no somos expertos en evaluación de políticas

P5. Quien decide los programas a impulsar

Respecto a la pregunta 5, las respuestas incluidas en los códigos muestran que las decisiones sobre los programas a impulsar proceden, en gran medida, de quienes financian desde el ministerio o la Unión Europea.

Tabla 34. Quién decide los programas a impulsar

Códigos para la pregunta 5
P5.1. Directivos de Labora que te dicen qué tipo de ayudas preparar o qué necesidades tenemos con los jefes de servicio
P5.2. Necesidades que te marcan los financiadores del Ministerio o del Fondo Social. Ellos marcan unas bases y, a partir de esas bases, intentas encajarlas para que puedas justificarlas y llegue ese dinero
P5.3. Hay programas a nivel estatal que marcan unas directrices como los planes estratégicos. A nivel europeo, exactamente lo mismo
P5.4. Ahora se está gestionando el acuerdo de asociación entre todos los actores intervinientes, administraciones públicas, otros agentes sociales, participación de entidades ciudadanas para definir cuáles son las líneas a seguir

P6. Programas en marcha

La Tabla 35 muestra algunos de los programas en marcha implementados por LABORA.

Tabla 35. Programas en marcha

Códigos para la pregunta 6
P6.1. Programas del Fondo MRR
P6.2. Mujeres víctimas de trata
P6.3. Avalem Joves
P6.4. Avalem Territori
P6.5. Acciones que pueden ser propias y comunes
P6.6. Servicios_ son aquellas actuaciones que se realizan de forma continua y es lo que define o lo que dio lugar a lo que serían los servicios públicos de empleo
P6.7. Programas_ tienen más el aspecto de ser acciones determinadas que se hacen en un momento concreto porque hay que favorecer algún tipo de desarrollo
P6.8. Programa de digitalización
P6.9. Bolsa de género
P6.10. ECOVUL
P6.11. Transformación

P7. Hay determinados aspectos que no se están cubriendo y serían necesarios

Entre las respuestas a qué aspectos no se estarían cubriendo, los participantes hacen alusión a la disponibilidad de recursos económicos, pero a la limitada disponibilidad de recursos humanos. La burocracia y la brecha digital también se reconocen entre los problemas.

Tabla 36. Aspectos que no se están cubriendo y serían necesarios

Códigos para la pregunta 7
P7.1. La burocracia. Estaría, por ejemplo, el ceñirte al ejercicio presupuestario
P7.2. Quisiéramos que tuvieran una duración a lo largo del tiempo, lo cual permitiría que la selección de los alumnos fuera más adecuada y fuera a unos colectivos a lo mejor que la necesiten más y que la pudieran utilizar mejor y tuviese mayor impacto

P7.3. En general, sí que hay bastante recursos para los colectivos. Es decir, sí se llega a los colectivos o los objetivos que pueden marcarse, y no se tarda mucho
P7.4. Ahora, con el MRR se pone sobre la mesa bastante dinero para hacer acciones y, sin embargo, las plantillas son las mismas. Entonces, sí que es verdad que tienes que gestionar con la misma plantilla el doble de recursos. Entonces, a veces nos vemos superados
P7.5. Intentar reducir la brecha digital, de usuarios y receptores, que es fundamental

P8. Cuando se diseña un programa específico, que actores intervienen

Las respuestas a la pregunta 8 indican una alta relación con agentes sociales y empresas durante el proceso de diseño de los programas.

Tabla 37. Actores que intervienen en el diseño de un programa

Códigos para la pregunta 8
P8.1. Con asociaciones que tratan o trabajan con ese colectivo
P8.2. Sí, desde luego, siempre está en el objetivo. Hay una detección de necesidades
P8.3. Con los agentes sociales sí que hay una comunicación más fluida a través de ellos
P8.4. Lo que nos proponíamos era también tener en cuenta las asociaciones empresariales u otros agentes, y que nos pudieran aportar datos que complementasen la detección hecha
P8.5. Siempre hay una comunicación con los agentes a través de los del Consejo Valenciano de Formación Profesional, pero también fuera de esa entidad institucional también
P8.6. Compartir información con los institutos tecnológicos
P8.7. Nos reunimos con asociaciones especializadas para programas concretos, para que ayuden a diseñar
P8.8. En el mismo Consejo de Dirección de LABORA están los agentes sociales
P8.9. Te reúnes con organizaciones empresariales porque ellos te dicen qué necesitan y por dónde
P8.10. Te reúnes con los agentes sociales intervinientes en cada uno de los programas a los que va dirigido
P8.11. En temas de planificación es muy constante y además implica a muchísimas personas dentro de LABORA y fuera de LABORA
P8.12. El PAPE, el Plan Anual de Políticas de Empleo, porque es un modelo híbrido. En ese plan se programan acciones que se llaman comunes y acciones

propias. Las comunes son capitaneadas desde el SEPE para todo el Estado. Las propias son de cada Comunidad
P8.13. Desde Europa, el mecanismo de resiliencia y recuperación dice hay que favorecer básicamente actuaciones ecológicas que tienen que ver con la ecología y que tienen que ver con la digitalización. Pero somos nosotros los que diseñamos esas acciones
P8.14. Desde el SEPE, se tienen que realizar acciones para jóvenes, acciones para colectivos vulnerables, acciones para reducir la brecha de género, etc. Pero finalmente tú diseñas la acción, pero ellos sí que te dan una pauta

P10. Rediseño de programas durante su vigencia

Las respuestas a la pregunta 10 indican que no se realizan modificaciones durante la vigencia de un programa. Por otra parte, se detecta que puede haber falta de información individualizada desde la Conselleria encargada de las evaluaciones intermedias.

Tabla 38. Rediseño de programas durante su vigencia

Códigos para la pregunta 10	
P10.1. A mitad no me suena haber hecho ningún tipo de evaluación	
P10.2. Los programas son anuales, aunque luego el mismo programa lo vas repitiendo, pero sí que vas modificando	
P10.3. Nosotros no podemos evaluar, pero quien tiene la obligación es lo que llamamos el organismo intermedio, que es la Dirección General de Fondos Europeos, que está en la Conselleria de Hacienda, que es el coordinador de todos los fondos europeos de la Generalitat y es quien tiene la obligación de hacer esos análisis y hace evaluaciones intermedias, informes anuales	
P10.4. Conselleria de Hacienda nos manda los informes que ellos presentan a la Comisión anuales de todos, nos lo remiten para nuestro conocimiento. Pero claro, ahí ya no se ve con exactitud de dónde procede ese número que facilitan, porque es la coctelera de una prioridad de inversión, de un objetivo.	
P10.5. Con el resto de los servicios, es decir, los gestores y los de los programas y, sobre todo, de las acciones, sí que tenemos grupos de trabajo	

P12. Datos que se añadirían o sería necesario acceder a ellos

En base a las respuestas a la pregunta 12, se puede apreciar la falta de acceso a la información sobre la vida laboral de las personas que participan en las acciones.

Tabla 39. Datos que se añadirían o sería necesario acceder a ellos

Códigos para la pregunta 12
P12.1. Necesitaríamos la vida laboral de las personas que han participado en las acciones, las de ellos y las de los grupos de control. Se podría hacer un análisis exhaustivo de la calidad en el empleo, pero para eso hay que tener el consentimiento de la persona.
P12.2. Nosotros tendríamos que hacer una ficha laboral de los demandantes de empleo para ver en qué temporadas ha estado como demandante, qué contratos ha tenido, qué temporadas ha estado trabajando y en qué tipo, de qué calidad
P12.3. Solo si la empresa quiere sabremos que ese trabajador ha sido contratado gracias a la oferta

P13. Base de datos a la que les gustaría acceder

En las respuestas a la pregunta 13 también se perciben dificultades en el acceso a bases de datos necesarias para hacer evaluaciones. Además, se observan diferencias en la capacidad de acceso dependiendo del servicio.

Tabla 40. Base de datos a la que les gustaría acceder

Códigos para la pregunta 13
P13.1. Necesitamos información de la Tesorería General, porque al final es la que realmente sabe la vida laboral de las personas
P13.2. Nosotros sí que accedemos también a la Seguridad Social con la vida laboral y tenemos la información de todos los participantes en actuaciones del FSE de su vida laboral íntegra
P13.3. Necesitaríamos disponer de información propia de LABORA, información de la Tesorería e información de contratos. Pero yo entiendo que la DGTIC, la Dirección General de Tecnologías de Información, también colaboraría en la arquitectura y cómo se realiza eso
P13.4. Identificación de la persona y la identificación de la acción, desde una entrevista de diagnóstico hasta la participación en un curso. A la hora de hacer análisis, eso lo podemos relacionar con la Tesorería, con la vida laboral, con contratos, con datos de la Conselleria de Igualdad, con servicios
P13.5. El problema de SISPE, el sistema de información del SEPE, es que nunca han pensado que podía tener una visión global de poder hacer evaluación de políticas. No la tiene. Es fundamental tener un sistema de información que realmente posibilite la evaluación de las políticas públicas
P13.6. Nosotros tenemos acceso a Ítaca, que es la Conselleria de Educación, porque allí está toda la educación, un sistema de formación reglada. Y cruzo

con ellos nuestro propio Tauró Formación. Podemos porque los participantes firman un papel dándonos acceso a esa información
P13.7. Yo extraigo de distintas aplicaciones, que cada una es hija de su padre y de su madre, y formateo la información para poderla meter. Eso no quisiera hacerlo yo, quiero que eso se haga a nivel informático solo, porque el margen de error siempre existe cuando tú transformas un documento de un formato a otro
P13.8. Nosotros ahora mismo estamos con la Conselleria de Igualdad para trabajar con aquellas personas que son perceptores de renta valenciana de inclusión, pero no con el INSS para los del ingreso mínimo vital

P14. Método cualitativo para medir el impacto

Aunque sólo hay una respuesta a esta pregunta, parece que hay un enfoque hacia la metodología cuantitativa y no se observa la posibilidad de un enfoque mixto que incorpore también metodología cualitativa.

Tabla 41. Método cualitativo para medir el impacto

Códigos para la pregunta 14
P14.1. Lo de tener ese sistema de información para la evaluación de las políticas, lo que busca es justamente eso, sistematizar el que en cualquier momento podemos sacar un grupo de control. Lo que queremos es que todo esté automatizado

P15. Necesario para alinear vuestra PAE con las directrices del FSE

Los participantes vuelven a indicar la necesidad de información determinada que permita mejorar la evaluación de los programas. Además, apuntan a que determinada información no está actualizada y que hay un cambio en la información que llegará que puede requerir la modificación de muchos sistemas.

Tabla 42. Necesario para alinear vuestra PAE con las directrices del FSE

Códigos para la pregunta 15
P15.1. La situación laboral de la persona a los 4, 6, 12 meses siguientes a la finalización de las clases. Creo que eso es una información de base que debería tener LABORA para cualquier tipo de acción
P15.2. Tauró no está del todo actualizado de todos los participantes, de todas las personas que estuvieron participando, porque a veces los participantes, si quieren, se tienen que espabilar y actualizar los datos
P15.3. El nuevo período de programación incluye un nuevo sexo como no binario. Van a tener que modificar bastantes sistemas y normas de todas clases

P16. Prioridad para alguna medida concreta para mejorar la evaluación

Las prioridades demandadas están relacionadas con los datos, la carencia en unos casos y la falta de integración de los sistemas de información en otros.

Tabla 43. Prioridad para alguna medida concreta para mejorar la evaluación

Códigos para la pregunta 16
P16.1. Una mayor coordinación para avanzar en la coordinación entre los distintos servicios
P16.2. Poder acceder a los datos, a la información para poder trabajarlos, porque estamos limitados en ese aspecto. De los nuestros, no, pero cuando hay que acceder a otros
P16.3. Menor consumo de recursos posibles, personales fundamentalmente, posible al construir esa base de datos integrada, enlazada con todas las bases de datos y entre todos definir las características que nos van a servir de eje de análisis de las políticas
P16.4. Construir a nivel nacional un auténtico sistema integrado de información laboral que, hasta ahora, solamente tenemos determinados cruces. Existen, pero no nos permite explotar toda la información posible
P16.5. Integrar sistemas informáticos, porque inicialmente con el FSE, las personas participantes ya rellenaban también formularios para contestar a los indicadores de resultados. Si yo tengo las bases de datos que contestan eso, no tengo que preguntarle.
P16.6. Los indicadores que marca el Fondo Social porque son los súper básicos. Pero crear otros que nos averigüen un poquito más respecto a la calidad en el empleo y hacia la orientación futura de las actuaciones que tenemos
P16.7. Tener un sistema de información concreto, integrado y orientado para el análisis y la evaluación de las políticas públicas es fundamental
P16.8. Es una pena que tengamos que recurrir a preguntarle a la gente sobre su situación cuando tenemos esos datos
P16.9. Pasar primero por una simplificación, como decía Celia, tengamos menos, pero los que tengamos que los podamos explotar bien, que tengamos fácil acceso, que sepamos lo que tenemos
P16.10. A lo mejor, recopilar la valoración o la percepción del que ha recibido una acción es otro eje de análisis, pero que se pueda, pero que no sustituya a un dato administrativo de efectivamente estás trabajando, no estás trabajando. A lo mejor está trabajando, pero su percepción es que no le ha ayudado en nada a trabajar

3.2.2.4 Conclusiones

Los resultados de los *focus groups* indican que realizar evaluaciones de políticas requiere información accesible y actualizadas, que permita también evaluar el impacto en el medio y largo plazo. Sin embargo, se percibe que los sistemas de información son difíciles de integrar, lo que implica una menor automatización en el acceso y tratamiento de la información. También se observan necesidades de formación, tal como indican los participantes. La escasez de recursos humanos, por otro lado, se observa en respuestas que indican "sentirse desbordado" en ocasiones.

3.3 La evaluación en el contexto de LABORA

3.3.1 Estructura funcional de LABORA para la evaluación

La Ley 3/2000, de 17 de abril, por la que se crea el Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF)[29] (adscrito a la actual Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo) reconoce para el organismo la **función de control de las PAE**, y los programas que la componen, en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana. Además, el Reglamento de organización, régimen jurídico y funcional de LABORA Servicio Valenciano de Ocupación y Formación, aprobado por Decreto 216/2020, de 29 de diciembre, del Consell, establece que "*LABORA tiene como finalidad impulsar, desarrollar y ejecutar la política de la Generalitat en materia de creación y calidad del empleo, actuando en los ámbitos competenciales de la* ***orientación laboral****, la* ***formación profesional para el empleo****, el* ***fomento del empleo*** *y la* ***intermediación laboral***" y "*para ello se dota de los* ***instrumentos necesarios de planificación estratégica, análisis y evaluación***".

Así, tal y como se aprecia en la Figura 2, existen unidades administrativas dentro de LABORA con funciones de evaluación asignadas en cada uno de los cuatro ámbitos competenciales comentados. Pero, además, cobra especial relevancia el caso del **Servicio de Planificación, Análisis y Modernización** dentro de la Subdirección General de Estrategia y Modernización, que tiene asignada ***"la evaluación de los distintos programas y actuaciones realizados por LABORA, así como realizar el seguimiento del cumplimiento de los objetivos, tanto operativos como estratégicos, en coordinación con otros servicios"***.

[29] El art. 106 de la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat cambia esta denominación por la actual de LABORA.

Figura 2: La evaluación en LABORA

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento de organización, régimen jurídico y funcional de LABORA

Pero adicionalmente, y vinculadas en cierta forma a esa actividad de evaluación, al Servicio de Planificación, Análisis y Modernización también se le reconocen **las funciones de**:

- Tramitar la elaboración de planes estratégicos, en particular el Plan estratégico de subvenciones, el plan anual de políticas de empleo, que forma parte de la Estrategia Española de Empleo y los programas operativos plurianuales de los fondos estructurales de la Unión Europea en los que participe LABORA, todo ello en coordinación con el resto de los órganos o unidades administrativas del organismo.
- Elaboración de análisis prospectivos del mercado de trabajo.
- Elaboración de informes de ejecución y estadística para análisis cuantitativos y cualitativos de la gestión de los programas de LABORA.
- Tramitar la elaboración de la memoria anual de actuaciones de LABORA.
- Recopilación y suministro de los datos estadísticos en materia de empleo y mercado de trabajo.

El Servicio de Planificación, Análisis y Modernización coordina y supervisa las relaciones institucionales de LABORA con la *Conselleria* competente en materia de empleo, el SEPE, y el resto de las instituciones de la Generalitat o de otras administraciones. Por todo ello, se perfila, por tanto, como la **unidad de referencia en materia de evaluación** en LABORA.

Pero dentro de la Subdirección General también cabe señalar el papel que el **Servicio de Coordinación del Fondo Social Europeo**, desempeña en todas las actuaciones enmarcadas en el ámbito de programas europeos, especialmente en los programas operativos del FSE. Este Servicio participa activamente en todas las fases de los programas operativos en relación con las actuaciones propias: programación, ejecución, declaraciones financieras, seguimiento de indicadores, etc. Y también colabora en los procesos de verificación externa y en las auditorías que correspondan a expedientes con financiación del FSE.

En este punto es importante apuntar que la coordinación de las **tareas de evaluación de la parte específica del Plan de Evaluación del Programa Operativo FSE de la Comunitat Valenciana** (en las que colabora el mencionado Servicio de Coordinación del FSE de LABORA) y la elaboración de los documentos preceptivos, corresponde al Servicio de Análisis, Ordenación y Apoyo Técnico a Procedimientos de los Programas Operativos de la **Dirección General de Financiación y Fondos Europeos** (perteneciente a la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico). El Reglamento de Disposiciones Comunes del FSE establece

que, durante el período de programación, la Autoridad de Gestión debe garantizar que se realicen dos evaluaciones intermedias y una final del Programa Operativo. Para el Programa 2014-2020, las dos evaluaciones intermedias se realizaron en los años 2017 y 2019[30].

Por último, cabe destacar el papel que el **Servicio de Ordenación de la Formación Profesional para el Empleo** (incluido en la Subdirección General de Formación Profesional para el Empleo) desempeña en el *"seguimiento y evaluación de los resultados y del impacto de la gestión de las acciones y programas en materia de formación profesional para el empleo"*. Con anterioridad se ha comentado la existencia de un sólido sistema nacional de evaluación de las actuaciones y programas de formación profesional para el empleo en el marco del SNE. Este Servicio es el que representa a LABORA desde hace años en el Grupo de Trabajo para la elaboración y ejecución del **Plan anual de evaluación del sistema de formación profesional para el empleo**, que destaca por la definición de los indicadores utilizados en dicha evaluación.

3.3.2 La estrategia de LABORA en cuanto a evaluación

3.3.2.1La evaluación en el actual Plan Estratégico de LABORA

El Servicio Valenciano de Empleo y Formación LABORA cuenta con un **Plan Estratégico aprobado para el periodo 2016-2022** que se definió a partir de una profunda revisión del plan anterior de 2014. Esto se produjo tras el cambio de gobierno fruto de las elecciones autonómicas de mayo de 2015. Durante 2019 se realizó un análisis del desarrollo y despliegue del Plan Estratégico en sus primeros tres ejercicios desde tres puntos de vista: planificación y definición del Plan Estratégico, despliegue de las estrategias planificadas y análisis de resultados. Fruto de dicho análisis se propusieron una serie de recomendaciones que se trataron de atender con una **actualización del Plan**:

- El establecimiento de una estructura formal del Plan Estratégico que incluyera los programas estratégicos como elemento fundamental en todos los ejes estratégicos que se definan.

[30] https://hisenda.gva.es/es/web/fons-europeus/2014-2020/fse/avaluacio

- La identificación de los principales grupos de interés en cada uno de los ejes, objetivos y programas estratégicos, así como las expectativas y necesidades de cada uno de ellos que se pretenden alcanzar o cubrir.
- La definición de un proceso para la gestión de los indicadores del Plan Estratégico. Sin la información adecuada, ninguna organización es capaz de establecer eficazmente sus líneas estratégicas de actuación. Era necesario que en el nuevo Plan Estratégico se definieran de forma precisa los indicadores y los procedimientos para su medición y evaluación.
- El establecimiento de un proceso de actuación y redefinición estratégica ante cualquier desviación en las metas establecidas a partir de los resultados de los indicadores. Definición de responsables de ejes y objetivos estratégicos, cuya misión, fuera evaluar los resultados de los indicadores y revisar y proponer las actuaciones pertinentes que se desplieguen en los distintos programas estratégicos.

La cuestión de los indicadores definidos para proporcionar información sobre el cumplimiento de los objetivos estratégicos se planteaba como un "*punto muy débil del plan estratégico*" ya que en los definidos originalmente se detectaban dificultades en su medición o no resultaban útiles. Así, en la actualización, se realizó, según se indica en el propio documento, "*un gran esfuerzo en la definición correcta de indicadores capaces de evaluar adecuadamente la consecución de los objetivos estratégicos, que proporcionen información relevante y sean buenos predictores de los resultados clave de LABORA*" (LABORA, 2021d).

Así, la actualización del plan incluye un anexo en el que se recogen las fichas de los indicadores con la información correspondiente a cada uno de ellos, para los cuatro niveles de indicadores planteados: indicadores clave, estratégicos, tácticos y operativos (ver en Anexo I la estructura del Plan).

Por otra parte, la revisión del Plan mantuvo las **líneas maestras** que en su momento se propusieron para el original, entre las que se encontraba ***"la evaluación de las PAE y la orientación hacia resultados"***, así como sus cuatro ejes estratégicos:

- Eje 1. Servicios
- Eje 2. Recursos y alianzas
- Eje 3. Organización
- Eje 4. Personas

Para LABORA, el eje Organización deviene clave pues "*solamente actuando como una organización moderna, innovadora, flexible, coordinada y de calidad podremos llevar a cabo las PAE que requieren personas y empleadores*". En este sentido, uno de los **aspectos clave en los que se pone acento desde este eje estratégico es la evaluación**:

Evaluar está en la base de la eficacia en la gestión de los recursos públicos porque nos informa sobre si las actuaciones en curso se están realizando adecuadamente y si los resultados de estas iniciativas tienen un grado de impacto estimable.

En este sentido, LABORA continuará con el proceso integral de evaluación mediante estudios sobre el impacto de las PAE en el mercado de trabajo de la Comunidad Valenciana desde una perspectiva de los efectos individualizados, es decir, aquellos que repercuten directamente sobre las personas beneficiarias. Y también con sistemas de seguimiento y control a partir de metodologías cuantitativas y cualitativas que finalmente ayuden a institucionalizar y dotar de estabilidad la práctica de la evaluación.

El eje Organización se desarrolla a partir de cinco objetivos estratégicos entre los que interesa especialmente el quinto:

OBJETIVO ESTARTÉGICO 3.5

Mejorar los sistemas de evaluación del impacto de las políticas de empleo, para conocer el resultado de las mismas y determinar su eficacia.

La definición específica que del citado objetivo estratégico hace el Plan es la que se presenta en la Tabla 44.

Tabla 44: Definición del objetivo estratégico sobre evaluación del Plan Estratégico de LABORA 2016-2022

RESPONSABLE DEL OBJETIVO ESTRATÉGICO	
Sº PLANIFICACIÓN, ANÁLISIS Y MODERNIZACIÓN	
REVISIÓN DEL ESTADO DE DESPLIEGUE DEL OBJETIVO ESTRATÉGICO	
PROCEDIMIENTO El responsable del O.E. realizará un seguimiento de los resultados de los indicadores, así como del desarrollo de las actuaciones relacionadas.	
PERIODICIDAD Anual	
INDICADORES TÁCTICOS RELACIONADOS Programas y actuaciones con informes de ejecución o estudios de impacto realizados Número de estudios sobre evaluación (internos y externos)	
GRUPOS DE INTERÉS	**EXPECTATIVAS**
Demandantes de empleo	Recibir servicios y participar en programas de calidad cuyo diseño se apoye en criterios basados en la evidencia y detección de necesidades.
Personas ocupadas	
Empresas	
Agentes sociales y económicos	
Agentes colaboradores	
Sociedad	Seguimiento permanente del mercado laboral para detectar necesidades y actuar de manera ágil. Mayor transparencia y rendición de cuentas.
Personal de LABORA	Conocer el resultado de las políticas aplicadas y disponer de instrumentos para su evaluación.

Fuente: Plan Estratégico de LABORA 2016-2022

Resulta también especialmente relevante en el contexto del presente trabajo el objetivo estratégico 3 incluido en el eje Recursos y alianzas: **"Mejorar y optimizar los recursos de los sistemas de información y conocimientos para apoyar una eficaz toma de decisiones y construir las capacidades de LABORA"**. El Plan reconoce la necesidad de este objetivo para cubrir las expectativas del personal de LABORA respecto a "*disponer de sistemas de información interconectados que permitan mejorar el diagnóstico y la toma de decisiones en el acompañamiento y asesoramiento a las personas usuarias*".

Los **indicadores estratégicos** establecidos en el Plan para el seguimiento del eje 3 son

- N.º de actuaciones desarrolladas o en desarrollo relacionadas con este eje.
- N.º de propuestas realizadas por el personal de LABORA para la Oficina de Proyectos

Cabe señalar que una vez se aprobó el Plan Estratégico 2016-2022 se puso en marcha una **Oficina de Proyectos** con el fin de diseñar la programación y presupuesto de los distintos ejercicios con el fin de desplegar el Plan Estratégico. Así, anualmente, a través de la Oficina de Proyectos se definen las actuaciones operativas y tácticas que conformarán la planificación anual de las diferentes Direcciones y Subdirecciones Generales de LABORA. Para la definición de estos planes de acción también se habilitan vías de comunicación con el personal de LABORA para canalizar sus propuestas, que posteriormente son evaluadas en los grupos de trabajo que conforman la Oficina de Proyectos.

En este sentido, la Oficina de Proyectos (2020) definió 121 actuaciones para 2021 (propias y comunes del PAPE 2021), de las cuales diez están vinculadas con la evaluación, directa o indirectamente (ver Tabla 45). Así, dependiendo del área de Planificación aparecen el seguimiento y evaluación de los grandes programas estratégicos de LABORA, la evaluación dentro del programa EVADES, el desarrollo del cuadro de mandos para el seguimiento del PE, el impulso de ciertos convenios que pueden desembocar en informes de evaluación y el desarrollo de sistemas de evaluación de resultados e impacto. Por otra parte, las tres actuaciones dependientes de Inserción se centran en aspectos vinculados con el mantenimiento y mejora de los diferentes sistemas de información.

Tabla 45: Actuaciones de LABORA relacionadas con la evaluación de PAE para 2021

RESPONSABLE	ACTUACIÓN	DESCRIPCIÓN
SDG PLANIFICACIÓN	Seguimiento y Evaluación del Plan AVALEM EXPERIÈNCIA	Acciones consecutivas al seguimiento y evaluación (informes periódicos) del Plan AVALEM EXPERIENCIA
SDG PLANIFICACIÓN	Seguimiento y Evaluación del Plan AVALEM JOVES	Acciones consecutivas al seguimiento y evaluación (informes periódicos) del Plan AVALEM JOVES
SDG PLANIFICACIÓN	Seguimiento y Evaluación del Plan AVALEM TERRITORI	Acciones consecutivas al seguimiento y evaluación (informes periódicos) del Plan AVALEM TERRITORI
SDG PLANIFICACIÓN	EVADES: Evaluación de los factores que condicionan el desempeño de los SPE en la C.V. (LABORA)	Es un programa inspirado en el proceso de aprendizaje mutuo que existe a nivel europeo. El objetivo del programa es el aprendizaje y la mejora de los SPE sobre la base de la experiencia constatada. Para ello se trata de identificar medidas y experiencias que se han mostrado eficaces para que otros agentes del SNE puedan aprovechar este conocimiento y aplicarlo en sus respectivos ámbitos
SDG PLANIFICACIÓN	Cuadro de Mandos para la Dirección	Desarrollo de CdM para el seguimiento de objetivos e indicadores del Plan Estratégico de LABORA
SDG PLANIFICACIÓN	Desarrollo del Convenio con las Universidades públicas valencianas en el marco de Avalem Territori. Colaboración con los agentes del territorio.	Diseño y mantenimiento de modelos de datos para la elaboración de estrategias territoriales para el empleo. Acciones que permitan el desarrollo, seguimiento y difusión de las estrategias territoriales de empleo (proyectos experimentales, informes de evaluación, etc.). Colaboración con los agentes del territorio.
SDG PLANIFICACIÓN	Establecimiento de sistemas de evaluación de resultados e impacto	Utilización de herramientas estadísticas para analizar el impacto real de las distintas actuaciones del LABORA
SDG INSERCIÓN	Portal Único de Empleo	Elemento de transparencia del SNE y con potencial para dinamizar la intermediación, así como la movilidad de los trabajadores y trabajadoras a nivel nacional y europeo. Su puesta en marcha permite reforzar los sistemas de información necesarios para un adecuado seguimiento y evaluación

		de la Estrategia Española de Activación para el Empleo
SDG INSERCIÓN	Sostenimiento del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE)	"Sistema de información común organizado con una estructura informática integrada y compatible. Instrumento técnico que integra la información que realicen los SPE en todo el territorio del Estado"
SDG INSERCIÓN	Actualización Bases de datos TAURÓ, Autoservef y APP y documentos	"Actualizar TAURÓ, simplificando su uso Actualizar Autoservef y APP. Mejorar la auto entrevista"

Fuente: Oficina de Proyectos de LABORA (2020)

3.3.2.2La evaluación de los programas estratégicos

Al tiempo que LABORA lanzaba su Plan Estratégico 2016-2022 iniciaba los programas que se han convertido en buque insignia de sus PAE durante estos años, los planes **"Avalem Joves"** (2016a) y **"Avalem Experiència"** (2017a), que junto con el plan **"Avalem Territori"** (2017b), se introdujeron en el Plan Estratégico en su actualización de 2019 como **programas estratégicos**.

En los tres casos, los documentos que recogían el diseño de los planes incluían un epígrafe dedicado a su seguimiento y evaluación. En general, la información incluida en todos ellos se **orientaba más al seguimiento**, proponiendo una serie de indicadores a controlar (así como la elaboración de un cuadro de mandos a tal efecto), que a la evaluación. Tan solo el plan "Avalem Joves" hace referencia ***"al proceso de construcción teórico de la implantación y desarrollo del sistema de evaluación"*** contemplando las siguientes fases para ello:

- Determinar los criterios de evaluación.
- Formular las preguntas de evaluación (¿son adecuadas las actuaciones previstas?)
- Identificar las fuentes de información: entrevistas, observación, encuestas, normativa de aplicación, bases de datos estadísticas, etc.
- Diseño de herramientas o técnicas.
- Selección de técnicas de análisis (cualitativos, análisis de procesos, coste-beneficio, etc.).
- Establecer un Plan de trabajo: planificar los pasos, trabajos de campo, trabajos de gabinete.
- Gestión de la evaluación: acciones y orientaciones para garantizar que la evaluación sea eficaz.

- Comunicación: garantizar la transparencia del procedimiento, mediante su comunicación interna, externa y a otras instituciones relacionadas.
- Redacción del informe de evaluación: producto final que recoge las conclusiones y las recomendaciones obtenidas.

Cabe resaltar que también se previó implantar "*un sistema que, a partir del registro y almacenamiento informatizados de los datos de cada operación*", facilitara "*el seguimiento y el control del cumplimiento de los objetivos, al tiempo que su gestión financiera, la verificación y la auditoría posteriores*".

Parece, sin embargo, a la luz de los informes finales de los planes "Avalem Joves" (2021b) y "Avalem Experiència" (2021a), que las evaluaciones finalmente se han limitado al comentado **seguimiento de los indicadores cuantitativos** propuestos por los propios planes y por la actualización del Plan Estratégico 2016-2022.

Aunque no se corresponda con un programa estratégico como los comentados, reseñamos aquí también, como referencia de la presencia de la evaluación en la estrategia de la entidad, el **Plan Estratégico de Subvenciones de LABORA 2020-2022** (2020b) en el que se incluye la evaluación del plan anterior. En este caso, al seguimiento de una serie de indicadores seleccionados en base a los objetivos del PES 2017-2019, se añade una revisión del grado de ejecución de las ayudas concedidas por las Subdirecciones Generales de LABORA dentro de sus programas presupuestarios. El avance del seguimiento del PES 2020-2022 para el ejercicio 2020 sigue esta misma línea.

3.3.3 Experiencias de evaluación de PAE en LABORA

Las **memorias anuales de LABORA** (2019, 2020a, 2021c; 2015, 2016b, 2017c, 2018) nos permiten revisar en qué medida la evaluación de las PAE ha sido una práctica integrada en la actividad de la organización y así conocer, por tanto, su experiencia en la materia. En este sentido, teniendo en cuenta que los ciclos electorales marcan el devenir de las administraciones públicas en cuanto que las líneas de acción de los gobiernos se trasladan a sus propias estrategias[31], resulta interesante hacer una revisión (cuanto menos, sucinta) de las memorias desde 2015, momento de la llegada al poder del actual gobierno de coalición valenciano.

Por tener una referencia de cuál era la **situación en 2014**, último año de mandato completo del anterior gobierno, cabe señalar que en la memoria de aquel

[31] Ya se ha comentado que el cambio de color político en el gobierno valenciano en 2015, supuso una revisión completa del plan estratégico del entonces llamado Servef, aprobado el año anterior.

ejercicio no se hacía ninguna mención específica a la evaluación de las PAE, más allá de una revisión de los objetivos del ya comentado PE que se aprobó en 2014, en el que dentro del Eje 2: El Servef como proveedor de servicios, se incluía como objetivo octavo, "*Mayor eficacia en la prestación de servicios en el ámbito de las PAE*".

En la **Memoria 2015**, que revisa el año del cambio de gobierno, se incluye el siguiente apunte entre las principales líneas desarrolladas por la organización:

> *"Además, se ha empezado a trabajar en 2015 para poner en marcha un ambicioso estudio destinado a evaluar las PAE desarrolladas por el SERVEF. Este estudio va a permitir medir el impacto en la empleabilidad de nuestros programas y servicios, comparando los resultados de los beneficiarios de cada uno de ellos con los desempleados que no recibieron dichos servicios. De esta forma seremos capaces de mejorar la eficiencia de nuestras políticas activas, dedicando nuestros recursos a aquellos servicios con una mayor rentabilidad, tanto social como en materia de incremento de la empleabilidad. También podremos detectar posibles desajustes en nuestros procesos que, una vez subsanados, permitan mejorarlos."*

En la **Memoria 2016** se hacía mención ya al comentado PE 2016-2022, entre cuyos objetivos está el de establecer sistemas de evaluación del impacto de las políticas de empleo, y también se incluía el primer informe anual de situación del plan "Avalem Joves", el primero de los grandes programas estratégicos de LABORA puesto en marcha por el nuevo gobierno. Pero, además, y como aspecto más interesante en el contexto del presenta trabajo, en esta memoria se incluyó información acerca de **dos iniciativas de evaluación de PAE**:

- En primer lugar, se presentó un avance de los resultados ***"de un proceso integral de evaluación mediante un estudio sobre el impacto de las PAE en el mercado de trabajo de la Comunitat Valenciana"*** durante el periodo de 2012 a 2015. Se trata de una evaluación de impacto externa realizada por la consultora DevStat[32] (2017), que se comentará con algo más de detalle más adelante y de la que en 2020 publicó una versión en formato de artículo científico (Vila et al., 2020).
- En segundo lugar, y sobre los mismos datos y periodo, se avanzaba que "*la Universidad Politécnica de Valencia está realizando un* ***análisis factorial de***

[32] https://devstat.com/devstat/

***aquellos componentes que se correlacionan con la obtención de un contra**to, cuyos resultados estarán disponibles en 2017*".

La idea era que ambos estudios fueran posteriormente replicados "*con datos consolidados del ejercicio 2016 y, a ser posible, la colaboración con el órgano responsable estadístico, con los datos procedentes de los ficheros de afiliación y cotización de la Seguridad Social*".

En la **Memoria 2017**, se incluyó el segundo informe anual de situación del plan "Avalem Joves", el primero del programa "Avalem Experiència" y los resultados del citado informe de la UPV, que llevaba por título ***"Factores internos de los demandantes de empleo, empleabilidad y relación con el impacto de las PAE en la Comunitat Valenciana"***, y que según se indica en la propia memoria, consistió en "*una evaluación de las PAE derivadas de las acciones ofertadas por el SERVEF a todos los demandantes de empleo, intentando caracterizar la empleabilidad de los mismos a través del análisis de la influencia de variables como la edad, el género, la formación o la actividad económica en la probabilidad de encontrar un empleo.*"

La **Memoria 2018**, la primera realizada ya con la marca LABORA, incluyó los correspondientes informes anuales de seguimiento de los programas estratégicos (Joves y Experiència) e incidió en la importancia que tuvo en el proceso #NouServef (el proceso por el cual el Servef se convirtió en LABORA) la evaluación "*colaborativa con ciudadanía y empresas*" de "*la efectividad y la valoración de los servicios que hasta entonces se habían ofrecido*".

En la **Memoria 2019**, además de los informes de situación de los programas estratégicos de LABORA (Joves y Experiència) se incluyen también comentarios sobre la evaluación del Plan Estratégico 2016-2022, referido al periodo de 2016 a 2018, de la que ya se ha hablado anteriormente y, sobre todo, un **resumen del informe de la evaluación de las PAE que de nuevo la consultora DevStat realizó para el periodo 2016-2018** (replicando parcialmente la evaluación hecha para el periodo 2012-2015).

La **última Memoria disponible, la de 2020**, incluye de nuevo los informes de seguimiento anuales de los programas estratégicos (Joves y Experiència) y el informe definitivo del programa "Avalem Joves" al que ya se ha hecho mención en epígrafes anteriores, además del seguimiento del PE 2016-2022. Por otra parte, en esta memoria se hace especial hincapié en el programa "Avalem Territori", que "*desde su arranque en 2017, ya ha abordado acciones relacionadas con diagnósticos territoriales, diseño de acciones estratégicas, análisis de*

necesidades formativas o el estudio de procesos de innovación en el territorio valenciano" pero que *"no estaría completo sin la consolidación de una cultura de la evaluación y de la gestión del conocimiento que permita conocer la efectividad de estas actuaciones, así como fomentar la innovación en la búsqueda de soluciones a los nuevos retos"*. Así, la memoria establece que será *"desde el Laboratorio Territorial del Empleo, en colaboración con las universidades públicas valencianas, desde donde se favorecerá el desarrollo del Plan de seguimiento y evaluación de los planes territoriales para el empleo"*.

También se destaca la participación de LABORA en diversos grupos de trabajo estratégicos para establecer las posibles medidas y actuaciones a considerar en la nueva EEAAE 2021-24, presentando propuestas, entre otras, referentes al establecimiento de las bases para un sistema estructurado e integral de la evaluación de las políticas públicas en el ámbito del empleo.

3.3.4 Evaluaciones de impacto de las PAE en la Comunitat Valenciana (DevStat)

De las experiencias revisadas en el epígrafe anterior, los **trabajos realizados por la consultora DevStat** (2017) son los que constituyen **ejemplos más evidentes de evaluaciones de impacto de PAE**. Como ya se ha comentado con anterioridad, el seguimiento de los programas estratégicos (o de cualquier otra iniciativa) tienen un alcance limitado en cuanto a la información que proporcionan sobre los mismos respecto de su eficacia y eficiencia y mucho menor si la consideramos respecto de otros criterios de evaluación. Y el trabajo realizado por la UPV entre 2016 y 2017, aun siendo un ejercicio de caracterización del perfil del demandante de empleo valenciano muy interesante, no deja de poner el foco en las características de la persona que favorecen su empleabilidad en lugar de hacerlo en las políticas.

Por tanto, son las evaluaciones de DevStat las que hasta el momento han permitido analizar el impacto de los programas de LABORA en dos periodos consecutivos: la que va de 2012 a 2015, de la cual tenemos cumplida información a través del propio informe de evaluación proporcionado por LABORA para este trabajo y del artículo publicado por Vila et al. (2020); y la que va de 2016 a 2018, de la que se incluye un extracto en la Memoria de 2019.

Ambas evaluaciones presentan como principal conclusión que, **en términos generales, las PAE analizadas han tenido un impacto positivo** en los demandantes de empleo, tanto en empleabilidad (número de contratos) y como en duración (días trabajados), que son las dos dimensiones independientes de la efectividad

de una acción definidas para la evaluación, de las que se hablará a continuación.

Pero más allá de los resultados de las evaluaciones realizadas, lo que interesa en el contexto del presente trabajo es entender que aspectos de estas son esenciales en cualquier proceso de evaluación de PAE que LABORA planee iniciar en un futuro, en el marco de un posible sistema integrado de evaluación.

En este sentido, De la Rica (2015) establece algunos **aspectos fundamentales para la evaluación** de cualquier programa dirigido a los desempleados: la adecuada definición del objetivo del programa para poder plantear lo que se entiende como "éxito" del mismo; la elección de la técnica más apropiada para determinar en qué medida los destinatarios del programa han alcanzado el "éxito" gracias al propio programa; y la disponibilidad de datos con la calidad suficiente como para poder desarrollar dicha técnica. Se revisa a continuación como se han resuelto estos aspectos en los trabajos de DevStat.

3.3.4.1Definición del éxito de las PAE

Por regla general, las intervenciones en el ámbito de las PAE se orientan a que los trabajadores desempleados encuentren o recuperen un empleo tan pronto como sea posible, por lo que dichas intervenciones serán exitosas o no en función de si se consigue emplear al trabajador en cuestión. Esto, como afirma De la Rica (2015), "*puede matizarse en muchas direcciones, desde el tiempo que debe pasar desde el final de la intervención de una determinada medida hasta el nuevo empleo, hasta el análisis de atributos del empleo encontrado: número de horas de trabajo, estabilidad/precariedad en el empleo, salario, etc. En cada caso, será necesario definir el resultado del programa, y si los datos lo permiten, matizar en términos cualitativos el resultado de este, lo que sin duda enriquece la evaluación de la medida*".

En el caso de las evaluaciones de DevStat, el éxito de las PAE evaluadas se definió en función del grado de consecución de unos **indicadores clave de desempeño y su relación de causa-efecto con las acciones asociadas a dichas PAE**. Las acciones son las recogidas en la Tabla 46 y su éxito se midió a través de dos grupos de indicadores que recogen dos dimensiones independientes de la efectividad de una acción: su capacidad de reincorporar al demandante al mercado laboral y de incrementar el número de días trabajados. De esta forma se estaría hablando de indicadores de (Vila et al., 2020, p. 19):

- **Empleabilidad**, que cuantifican el impacto de una acción a través del incremento (o decremento) de la probabilidad de contratación de los participantes en dicha acción (probabilidad que se estimará mediante una proporción).
- **Duración**, que cuantifican el impacto de una acción a través del incremento (o decremento) del número de días trabajados por los participantes en dicha acción calculado en forma de porcentaje para los diferentes plazos temporales.

Adicionalmente se recogió una tercera dimensión de efectividad de las PAE, la **calidad del empleo** generado, al calcular ambos grupos de indicadores tanto para el empleo en general como empleo estable. Además, se calcularon para tres **plazos temporales**: corto plazo (6 meses); medio plazo (12 meses); y largo plazo (18 meses).

En definitiva, **es imprescindible definir qué se entiende por éxito de una determinada política activa de empleo** y, en gran medida *"esto depende del objetivo preciso del programa, así como del colectivo preciso al que va dirigido"* por tanto *"es fundamental definir bien cuál es el objetivo del programa, y en consecuencia, definir y medir adecuadamente el resultado"* (De-la-Rica, 2015).

Tabla 46: Definición de las acciones implementadas por las PAE evaluadas por DevStat

TIPOS DE PAE	ACCIONES CONCRETAS
GRUPO DE POLÍTICAS DE FORMACIÓN	Acciones de formación para desempleados
	Acciones de formación continua
	Acciones de formación dual
GRUPO DE POLÍTICAS DE FOMENTO DE EMPLEO	Acciones de empleo público y desarrollo local
	Acciones de empleo estable
	Acciones para discapacitados
GRUPO DE POLÍTICAS DE INSERCIÓN LABORAL	Acciones para la integración socio laboral de trabajadores

Fuente: Elaboración propia a partir de Vila et al. (2020, pp. 15-16)

3.3.4.2Metodologías para la evaluación de las PAE

El escenario ideal para poder evaluar el éxito o el fracaso de las acciones incluidas en las diferentes PAE sería aquella en la que, según De la Rica (2015), se puede observar a un individuo en dos situaciones pues la comparación de ambas daría una medida precisa de la eficacia del programa implementado:

- Una, en la que el individuo participa en el programa y se observa su situación laboral antes y después de la intervención.
- Y la segunda, observar la trayectoria laboral de ese mismo individuo, si la intervención no hubiera tenido lugar.

En la realidad, dado que cada individuo o participa o no lo hace en un determinado programa, solo una de las dos situaciones descritas es observable. Generalmente, este problema se ha solucionado por parte de los evaluadores a partir de un **enfoque contrafactual**.

Este enfoque implica la definición de un **"grupo de tratamiento"**, conformado por el colectivo de individuos objeto de la intervención, y un **"grupo de control"**, compuesto por individuos que no han realizado la intervención pero que son lo más parecidos posibles a aquellos que la han realizado. De esta forma, el enfoque contrafactual trata de replicar, de la mejor manera posible, lo que hubiera sucedido al individuo si no hubiera realizado una determinada intervención (De-la-Rica, 2015).

Con este enfoque, la disponibilidad de un grupo de control adecuado es fundamental, por tanto, para una correcta evaluación de políticas. En la Tabla 47 sintetizan las estrategias que habitualmente se llevan a cabo para la selección de dicho grupo de control y que definen, así, las metodologías para la evaluación de PAE más ampliamente utilizadas.

Para la evaluación que DevStat realizó de las PAE en el periodo 2012-2015, y con el objetivo de obtener una visión completa del impacto real de las mismas, **se propusieron dos metodologías**: el enfoque *baseline* y el enfoque observacional/cuasiexperimental con la técnica de *matching* para la selección del grupo de control. En este caso concreto, ambos métodos se diferenciaban en la definición del nivel de partida de empleabilidad y duración que se comparaba con la situación final de los participantes en cada acción.

Tabla 47: Metodologías para evaluar PAE

ENFOQUES	METODOLOGÍAS - COMENTARIOS
Estudios experimentales De modo aleatorio a una parte de un colectivo de parados que cumplen determinados requisitos se les escoge para participar en el mismo (grupo de tratamiento) y al resto no se les ofrece ninguna medida concreta (grupo de control).	Las diferencias observables entre los grupos permiten evaluar el impacto de la intervención. Este tipo de estudios es que son la excepción más que la norma. La aleatorización es muy positiva desde el punto técnico, pero: - Presenta dificultades éticas pues supone negar el acceso al programa a ciertos beneficiarios. - Más fácil a pequeña escala en fase de diseño, pero complicada a mayor escala con la política una vez implementada.
Estudios observacionales Datos procedentes de individuos que bien participaron en el programa o bien no, pero cuya decisión de participación está fuera del control del evaluador. Problema de "sesgo de selección" entre el grupo de tratamiento y el de control ya que las razones para participar o no en el programa pueden condicionar los resultados.	**Emparejamientos exactos (*matching*)** El grupo tratamiento se establece a partir una muestra aleatoria de beneficiarios que hayan participado en el programa y, para cada uno de ellos, se selecciona aleatoriamente un «espejo» con un perfil semejante (en términos de variables observables), pero que no haya participado en la PAE. Se supone que, controlados los factores observables, la decisión de participación es independiente de cualquier determinante no observable: a mayor riqueza de determinantes observables, menor es la importancia del supuesto de identificación.
	Comparaciones antes-después de una intervención (enfoque *baseline*) Comparación de la variable resultado para el grupo de tratamiento en un momento pre- con el momento postratamiento. Si el tratamiento ha sido realizado en un momento en el que por cualquier circunstancia la variable resultado está sujeta a oscilaciones, entonces el impacto podría verse sesgado por estas oscilaciones.
	Estimación Diferencia-en-Diferencias (DD) Comparación de los cambios ocurridos en la media (agregada) de la variable resultado a medir en dos momentos de tiempo, el pretratamiento (t0) y el postratamiento (t1) para dos colectivos, el grupo de tratamiento y el de control. Esta estrategia no sería válida si la participación en un determinado programa depende de factores no observables. La principal ventaja es la menor exigencia en términos de disponibilidad de datos, ya que el método utiliza medias agregadas poblacionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Vila et al. (2020) y De la Rica (2015)

Según el informe de evaluación, "*la necesidad de introducir ambos enfoques surge de que el enfoque baseline no es capaz de aislar el impacto de las PAE de otras variables del entorno*" y "*como alternativa, los métodos experimentales plantean una forma de comparar el nivel de empleabilidad de cada desempleado después de participar en una acción (medición factual), con la que hubiese tenido el mismo individuo si no hubiese participado en la acción (medición contrafactual)*". Dada las comentadas dificultades de plantear métodos experimentales, en este caso la definición del grupo control se ha efectuado siguiendo un enfoque cuasiexperimental, utilizando la técnica de los emparejamientos exactos para seleccionar demandantes con el mismo perfil sociodemográfico y una experiencia laboral previa a la fecha de participación en la acción similar a los del grupo de tratamiento.

Los resultados de "*ambos métodos de medición establecen que las PAE han tenido un impacto positivo tanto sobre empleabilidad y como duración del empleo*" pero "*la estimación baseline es siempre superior a la cuasiexperimental. Esta diferencia sistemática puede explicarse por el hecho de que las estimaciones baseline confunden el efecto de las PAE con el de la evolución del ciclo económico*" (Vila et al., 2020, p. 20). Por ello, se concluye que el enfoque cuasiexperimental utilizando la técnica del *matching*, se perfila como "*un método de evaluación de fácil implementación que no requiere una privación aleatoria de los efectos de la política a una parte de la población*" y que "*permite obtener mediciones […] más fiables*" (Vila et al., 2020, p. 23).

De forma coherente con estas conclusiones, para la evaluación de las PAE en el periodo 2016-2018, la metodología empleada fue únicamente la cuasiexperimental con la técnica de los emparejamientos exactos para la definición del grupo de control.

3.3.4.3 Disponibilidad de los datos necesarios para la evaluación de las PAE

En diferentes partes del presente documento y, específicamente, en el epígrafe anterior, se ha comentado **la importancia de disponer de datos en cantidad y calidad suficientes** para obtener los mejores resultados posibles en una evaluación. Además, la elección y aplicación de técnicas de evaluación determinadas depende, en gran medida, de la calidad de los datos de los que se dispone (ver Tabla 48).

Tabla 48: Tipos de datos necesarios según metodologías de evaluación

MÉTODOS	DATOS NECESARIOS
Métodos experimentales	Datos longitudinales demográficos y laborales de cada uno de los individuos tanto pertenecientes al grupo de control como al de tratamiento (antes, durante y después del tratamiento) de modo que puedan controlarse posibles diferencias demográficas y sea posible, de este modo, identificar adecuadamente el impacto del programa que está siendo sujeto a evaluación.
Estudios observacionales	**Emparejamientos exactos (matching)** Datos longitudinales sobre variables demográficas y laborales de parados que han participado en un determinado programa y de otros que no han participado para tratar de emparejar a individuos del grupo de tratamiento con aquellos del grupo de control que son muy parecidos en términos de sus variables observables (demográficas y laborales).
	Comparaciones individuales antes-después de una intervención La presencia de datos longitudinales sobre los individuos facilita este método de evaluación, pero en algunos casos, el uso de muestras de sección cruzada repetidas en el tiempo también pudría servir para este tipo de evaluación. En este caso, las medias poblacionales de los resultados observados para los no participantes reemplazarían a la media poblacional de los factores no observables de los participantes.
	Estimación Diferencia-en-Diferencias (DD) No requiere necesariamente de datos longitudinales individuales, ya que el método utiliza medias agregadas poblacionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de De la Rica (2015)

En el caso de las evaluaciones de DevStat para LABORA, los datos analizados se obtuvieron de dos **bases de datos fundamentales con información esencial** para el análisis de la eficiencia de las PAE:

- **Base de datos SEPE**, de la que se obtuvo información sobre los contratos de trabajo firmados durante el periodo de análisis (2012-2015). En el momento de la consulta, esta base de datos contenía casi seis millones de registros que incluían la siguiente información: identificación del trabajador; información sobre la residencia; fecha de inicio y final del contrato; características del contrato (ocupación, tipo de contrato, tipo de jornada y horas de jornada).
- **Base de datos TAURÓ de LABORA**, de la que se utilizaron a su vez dos de sus tablas:

- La de demandantes, que contenía más de dos millones de registros con información socio demográfica de los usuarios demandantes de empleo (sexo, fecha de nacimiento, nivel de formación; etc.).
- La de acciones, que contenía casi tres millones de registros con la información sobre las acciones realizadas por los usuarios demandantes de empleo (código de la acción, fecha de realización; etc.).

Dado que cada una de las bases de datos contenía información esencial de los demandantes, era necesario **unificar dicha información** en una misma base de datos. Así que el equipo de evaluación tuvo que preparar estas bases para su tratamiento posterior, pues el diferente diseño de las mismas generaba algunos problemas para su integración. Solucionadas estas cuestiones, se realizó el análisis de las variables que contenía cada base de datos y se transformaron para su estudio, eliminando las variables no deseadas para simplificar el manejo y generando un identificador único para cada tabla para facilitar la recuperación de cualquier dato necesario. Finalmente, se definió un identificador único por usuario para poder cruzar la información de ambas bases de datos y unificarlas en una única con la información relevante para el objetivo de la evaluación.

A partir de lo comentado es posible concluir un par de cuestiones interesantes para el presente trabajo. Por una parte, los datos longitudinales demográficos y laborales a los que se tiene acceso desde LABORA permiten plantear evaluaciones de impacto de las PAE de tipo cuasiexperimental con diferentes enfoques (*matching* y *baseline*). Esto es evidente al menos en términos de cantidad de información disponible, aunque merece alguna puntualización (que se hará más adelante) en términos de calidad de la misma. Por otra parte, los anexos técnicos del informe de evaluación realizado por DevStat evidencian una intensa labor de preparación y análisis de las bases de datos para hacer posible la integración de la información proveniente del propio servicio de LABORA con la que se obtiene del SEPE, cuestión que también merece una reflexión teniendo en cuenta que ambas bases de datos están integradas en el SISPE.

Respecto al segundo de los comentarios realizados, cabe recordar que el SISPE se configura como un sistema de información común del que forman parte el SEPE y los SPE autonómicos, siendo el instrumento técnico que integra la información relativa a la gestión de las PAE y las prestaciones por desempleo que llevan a cabo dichos servicios. El SISPE se puso en marcha el 3 de mayo de 2005 para tratar de dar solución a la situación generada a partir de la transferencia de las competencias en materia de PAE que dio la posibilidad a los SPE autonómicos

de construir sus propios sistemas de información o seguir utilizando el sistema centralizado del Instituto Nacional de Empleo (INEM). Cada SPE optó por una de estas posibilidades y en concreto el Servef (hoy LABORA) creó TAURO, la base de datos que se sigue utilizando y que está compuesta por diferentes tablas que recogen información relativa a, por ejemplo, demandas, formación, ofertas de empleo y ofertas de servicio.

El proyecto SISPE se acometió teniendo en cuenta dos dimensiones fundamentales, la gestión y tecnológica. En el plano de gestión se fijaron **dos pilares básicos** (Criado Gómez, 2004):

- Datos comunes compartidos por todos los SPE que pueden ser consultados y algunos de ellos modificados desde todas las CCAA independientemente de donde se registren.
- Procedimientos de gestión común consensuados por todos los SPE, que garantizan una gestión básica uniforme y coordinada en todas las CCAA.

Desde el SISPE se definen cuáles son los datos comunes que deben compartirse y almacenarse en la base de datos estatal accesible para todos los SPE, mientras que *"las bases de datos autonómicas contienen los datos correspondientes a la Comunidad ya sean los definidos como comunes (que a su vez residen en la B.D. Estatal) como los no comunes (utilizados para su gestión pero no compartidos con las otras Autonomías)"* (Criado Gómez, 2004, p. 5).

Dado que los datos comunes son fundamentalmente los relacionados con contratos y demandantes, cuando se requiere conectar esta información con las acciones incluidas en las PAE (y gestionadas por cada SPE autonómico) en las que participa cada uno de dichos demandantes, es necesario realizar un proceso similar al llevado a cabo por DevStat y descrito anteriormente.

En este punto es interesante enlazar con el primero de los comentarios que surgía tras analizar el proceso de análisis de las bases de datos realizado por DevStat, el que se refería a la calidad de los datos. Y en este sentido resulta adecuado recordar uno de los objetivos estratégicos de la EEAAE 2021-2024 ya citados en este trabajo: "*Fortalecer el SNE a través de la interoperabilidad de los sistemas, la mejora de la calidad de sus datos, el intercambio de conocimiento en su seno y con otros organismos y entidades colaboradoras*".

En este objetivo se proponen medidas orientadas a garantizar la "*exactitud, completitud, integridad, actualización, coherencia, relevancia, accesibilidad y confiabilidad*" de los datos y a "*planificar la implantación de procesos de*

intercambio en tiempo real de datos e información clave entre los sistemas informáticos que dan soporte a la gestión de las PAE" más allá de los integrados en SISPE.

Así, la existencia de mecanismos de acceso a los datos que pueden proporcionar instituciones públicas como el INE, TGSS, INSS, ITSS, red de servicios sociales o la administración educativa, entre otras, puede incrementar notablemente la calidad de las evaluaciones realizadas en el marco de cualquier sistema integrado de evaluación de PAE. No en vano, por ejemplo, el acceso a la información sobre la vida laboral de los demandantes, que gestiona la TGSS, es una reivindicación de LABORA para incrementar la calidad de los datos con los que poder evaluar los impactos de las acciones incluidas en sus PAE. De hecho, tras la firma de un convenio TGSS-GVA, se espera poder incorporar información relativa a la vida laboral de los demandantes inscritos en los registros de LABORA (ver Tabla 49).

Tabla 49: Información sobre vidas laborales solicitada por LABORA a la TGSS

Identificación de la persona física:	
• DNI o NIE • Número de afiliación a la Seguridad Social	
Datos de afiliación:	**Datos del CCC del registro:**
• DNI, NIE o CIF del CCC de la empresa en que esté de alta el trabajador si se trata de un trabajador por cuenta ajena • CCC • Régimen de cotización • Grupo de cotización • Fecha de alta • Fecha de baja • Número de días • Coeficiente tiempo parcial • Tipo de contrato de trabajo • Tipo de registro SANT • Tipo asimilada • Descripción asimilada • CNAE (sólo si régimen 0521 y 0825, Afiliados autónomos)	• Nombre o Razón Social • Código Localidad • Código Postal • Actividad económica (CNAE) • TRL • Descripción del TRL • Número de trabajadores en alta • CCC principal • Régimen CCC principal

Fuente: Documentación interna de LABORA

4 Propuestas y recomendaciones

4.1 Marco normativo

Es evidente que **la posibilidad de modificar el marco normativo** que afecta a la evaluación de políticas públicas en general y la de las PAE en particular, **no depende directamente de LABORA**. Pero **el análisis de la situación de partida si puede servir para justificar la necesidad de hacerlo** para dotar del **respaldo jurídico necesario** a un posible sistema integrado de evaluación de PAE en LABORA.

Desde un punto de vista general de la evaluación y ciñéndonos al ámbito territorial en el que opera LABORA, pude decirse que **el ordenamiento jurídico valenciano define un marco normativo mínimo** que, tal vez podría servir para esbozar el que podría ser ese futuro sistema autonómico de evaluación de políticas públicas, pero no se puede afirmar que exista una clara voluntad de cambio cultural plasmada en un decidido impulso de demanda de evaluación. **Las disposiciones en materia de evaluación de políticas públicas en la normativa revisada no son, por lo general, concretas en cuanto a definición de responsabilidades**.

Si bien es cierto que una de las recomendaciones a la hora de plantear políticas de evaluación es evitar aproximaciones excesivamente normativas, que impongan obligaciones no adaptadas a organizaciones escasamente receptivas o poco preparadas técnicamente para poderlas asumir y que conllevan un elevado riesgo de burocratización de la evaluación; también lo es el hecho de que los sistemas de evaluación no surgen por generación espontánea y **la definición de un marco normativo es una muestra clara de voluntad política para impulsarlos**.

Sea como sea, en el caso valenciano, al menos **desde la perspectiva de la normativa sobre transparencia y rendición de cuentas, se reconoce la importancia de la evaluación** y sobre todo de la difusión y comunicación de sus resultados.

Desde un punto de vista sectorial, sí parece existir una tendencia más clara a dotar de soporte jurídico la práctica de la evaluación de las PAE desde los tres niveles comentados en este trabajo:

- **A nivel supranacional, la reglamentación del FSE** establece las bases para la evaluación de los programas operativos, que luego se desarrollan a nivel

estatal por las Unidades Administradoras en colaboración con los Organismos Intermedios (en España, las unidades competentes en cada CCAA).

- **A nivel estatal, la actual Ley de Empleo** reconoce la necesidad de controlar los resultados de las PAE en el marco del SNE, a partir de los actores que lo conforman. Además, se espera que **la nueva normativa en la materia** eleve el rango normativo de la evaluación confiriendo a esta el carácter de institución que permita una mejor asignación de recursos y mayor efectividad.
- **A nivel autonómico, la asignación de las responsabilidades** en materia de evaluación de PAE a LABORA es clara en su normativa de creación y en la que regula su organización y funcionamiento.

El mayor problema que se percibe en este ámbito normativo es la falta de conexión existente entre los tres niveles normativos. De eso se ha hablado a lo largo del presente trabajo y prueba de ello es la existencia de **tres marcos estratégicos de evaluación claramente diferenciados** a los que debe responder de alguna forma cada SPE autonómico: el que establece el Plan Estratégico Nacional de Evaluación del FSE para responder a las exigencias europeas, el que define la EEAAE y los PAPE y el que necesita plantear cada uno de esos SPE autonómicos para la evaluación de los programas propios.

Es cierto que parece que **la recientemente aprobada EEAAE 2021-2024, el PAPE 2021 y el Anteproyecto de Ley de Empleo tratan de corregir en parte esta situación** proponiendo una mayor coordinación, cooperación y colaboración entre los SPE y la consolidación de un modelo integrado de evaluación de PAE (probablemente en la línea de lo que ya existe en el Subsistema de Formación Profesional para el Empleo). En cualquier caso esto estaría por llegar, y no parece que en un plazo de tiempo corto, por lo que mientras que la situación actual se mantenga, las posibilidades de establecer la conexión entre los diferentes marcos de evaluación, pasan por **la capacidad que LABORA tenga para establecer una estructura organizativa para su sistema de evaluación que incluya a los actores más adecuados y relevantes, y para crear sinergias entre ellos a través de la dimensión de la planificación y la utilización de la evaluación**.

4.2 Estructura organizativa

Existe abundante evidencia internacional acerca del hecho de que **no hay un modelo único e ideal de sistema de evaluación** que garantice la efectiva institucionalización de la misma, sino que son diferentes estructuras organizativas

las que pueden ayudar a consolidar un sistema (Jacob et al., 2015; Lázaro, 2015; Stockmann et al., 2020). No obstante, esa misma evidencia internacional muestra que generalmente ***"la existencia de organismos y unidades dentro de la Administración que se encarguen de la coordinación central de las prácticas de evaluación y de proporcionar orientaciones y recomendaciones en materia de evaluación, combinados con instituciones evaluadoras externas independientes, […] se ha revelado como una opción de éxito*** *para fomentar la capacidad evaluadora en las administraciones públicas"* (AIReF, 2021, p. 100).

Aunque los análisis de los que se obtienen estas conclusiones se refieren generalmente a sistemas de evaluación de mayor alcance que el que pueda definirse para LABORA, a partir de ellas, teniendo en cuenta la estructura orgánica y funcional de LABORA y el contexto "multinivel" de la evaluación de las PAE, pueden plantearse las siguientes consideraciones:

- Desde el ámbito estatal se aboga por la creación de unidades especializadas en evaluación en los SPE autonómicos. En ese sentido, parece claro que **cualquier sistema de evaluación que se plantee para LABORA pasaría por la definición como unidad central de coordinación del mismo, del Servicio de Planificación, Análisis y Modernización**, debido a tres razones fundamentales:
    - en primer lugar, por todas las **funciones vinculadas con la evaluación** que le son reconocidas;
    - en segundo lugar, por ser la unidad encargada de tramitar la elaboración de los **planes estratégicos internos**, el **PAPE** y los **programas operativos plurianuales** de los fondos estructurales de la Unión Europea en los que participe LABORA;
    - y finalmente, por su enclave como **unidad coordinadora y supervisora de las relaciones de LABORA** con el SEPE y el resto de las instituciones de la Generalitat o de otras administraciones.
- Entre las **principales funciones** de este Servicio como unidad de coordinación central del sistema de evaluación se podrían definir:
    - Promover las condiciones para la evaluabilidad de las políticas públicas: armonizar el diseño de planes y de indicadores (teniendo en cuenta los diferentes contextos de evaluación), metodologías, etc...
    - Tratar de garantizar los recursos para la evaluación: humanos, financieros y disponibilidad de datos.

  - Fomentar la cultura evaluadora e impulsar la formación en la materia.
  - Centralizar los encargos de evaluación de LABORA a los organismos externos independientes. Obviamente, no toda la demanda de evaluación de PAE puede (ni debe) ser absorbida internamente.
- En este escenario **cobran especial relevancia las unidades administrativas que dentro de cada una de las Subdirecciones Generales de LABORA** tienen reconocida la evaluación de resultados e impactos de la gestión de los programas que les corresponden según su campo de acción. El Servicio de Planificación, Análisis y Modernización podría crear así una **red interdepartamental en la que cada uno de estos Servicios podría asumir, por ejemplo**:
  - El diseño de planes e indicadores según la metodología armonizada.
  - Seguimiento y evaluación interna sistemática de planes mediante dichos indicadores.
  - Gestión de los encargos de evaluaciones externas de su área de competencia en coordinación con la unidad central del sistema.
- De estos servicios, podría resultar especialmente interesante la **colaboración estrecha con el Servicio de Ordenación de la Formación Profesional para el Empleo**, dada su experiencia en el Grupo de Trabajo para la elaboración y ejecución del Plan anual de evaluación del Sistema de Formación Profesional para el Empleo, que ha consolidado un marco estatal para la evaluación de la formación ciertamente interesante.
- Aunque la evaluación de los Programas Operativos del FSE no depende directamente de LABORA, es evidente que la entidad juega un papel fundamental en la gestión de estos fondos. En este sentido, sería muy interesante **incluir en el sistema de evaluación al Servicio de Coordinación del FSE**, como responsable del seguimiento de los indicadores que sirven para que se realice la evaluación de dichos programas desde la **Dirección General de Financiación y Fondos Europeos** de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico. De hecho, a través de este servicio sería muy conveniente **establecer algún tipo de colaboración del sistema de evaluación con dicha Dirección General**, pues la coordinación de esfuerzos podría ser muy beneficiosa para ambas partes.
- Ya se ha comentado que es poco probable que ningún sistema de evaluación pueda absorber toda la demanda de evaluación y en este sentido es necesario recurrir a evaluadores del **sistema profesional de evaluación externo a la propia administración**. Esto también contribuye al

enriquecimiento técnico y metodológico de la práctica evaluadora además de ser una exigencia en algunos casos. LABORA ya cuenta con colaboraciones interesantes can agentes externos tanto del sector privado (DevStat) como del propio sector público (UPV). La parte interna puede aportar el conocimiento más institucional y la parte externa puede abrir la mente a nuevas metodologías, nuevas formas de trabajo…

- Más allá del reconocimiento formal del sistema de evaluación en el contexto de la estructura organizativa de LABORA, existen experiencias muy interesantes en el seno de algunas administraciones de creación de **redes más o menos informales de personas interesadas en la práctica de la evaluación**, independientemente del puesto específico que ocupen en dicha administración. Este tipo de experiencias **generan comunidad** y posibilitan la creación de espacios de diálogo, intercambio, aprendizaje y colaboración en el conocimiento, el debate y la difusión de la evaluación[33]. Crear una **red de personal de referencia en cada uno de los servicios de LABORA** podría ser un elemento clave para, por ejemplo, la definición y revisión de indicadores conjuntos para la evaluación de las PAE.

4.3 Planificación y utilización

- El presente trabajo parte de la premisa de que es necesario el establecimiento de un sistema integrado de evaluación de las PAE en LABORA, lo que supone un reconocimiento explícito de que dicho sistema no existe como tal. Así se recoge, también, en el propio Plan Estratégico de LABORA. En el epígrafe anterior se ha comentado la estructura organizativa que podría tener el sistema de evaluación de PAE en LABORA, pero **el mero establecimiento de una estructura organizativa no garantiza que se institucionalice la función de evaluación**. Algunas experiencias revisadas proponen una serie de acciones necesarias para favorecer el éxito del sistema:
    - **Diagnóstico de evaluabilidad**: primera etapa para diagnosticar la capacidad de cada servicio para evaluar
    - **Difusión del proyecto**: presentación de resultados del diagnóstico de evaluabilidad a los diferentes servicios, acercando la evaluación a la gestión y planificación

[33] Un ejemplo especialmente significativo es el del Grupo de Personas Colaboradoras del Área de Evaluación de Políticas Públicas del Instituto Andaluz de Administración Pública (http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/gpc.epp)

- **Planes de trabajo de evaluación**: todas las áreas empiezan a trabajar sobre mejoras en los sistemas tecnológicos, instrumentos y herramientas que son el soporte de planificación, seguimiento y evaluación.
- **Capacitación**: toda la estructura de planificación y evaluación pasó por una acción formativa básica, complementado con actuaciones más específicas.
- **Construir una ficha de evaluación de programas**: en el momento en que se saca una convocatoria, se incorpora en esa convocatoria un proyecto de evaluación de ese programa, la evaluación empieza en el momento del diseño en la convocatoria

- La **transición de la evaluación como actividad puntual a actividad sistémica, implica tratarla como un elemento estratégico** similar a otros como la digitalización, la innovación, etc. y ello hace imprescindible el **apoyo de la alta dirección de la institución** en el impulso del sistema de evaluación, independientemente de la estructura del mismo. Esto supone tener en cuenta el programa de compromisos políticos, ligando el proyecto de evaluación con el marco estratégico del servicio de empleo.
- Parece que, a nivel estatal, por fin se le da la relevancia estratégica necesaria a la evaluación de las PAE con la nueva EEAAE 2021-2024 y el PAPE 2021. **En este aspecto sería, por tanto, muy interesante que incidiera la próxima estrategia de LABORA**. Tras su actualización en 2020, ya se avanzó en esta línea, pero las expectativas definidas para algunos grupos de interés respecto de la mejora de los sistemas de evaluación tal vez deban replantearse:
    - **La evaluación debería entenderse como una herramienta que ha de comprender tres finalidades distintas: Informativa - Instrumental - Estratégica**. Así, desde la perspectiva del personal de LABORA, se debe reconocer el valor de la evaluación como **herramienta para la gestión de las PAE**, y de forma especialmente destacada como **instrumento de mejora** y de **apoyo para la toma de decisiones** sobre las mismas por parte de sus responsables. Y como no, de cara al exterior, la evaluación ha de desempeñar un papel esencial como **ejercicio de transparencia y rendición de cuentas**. En ese sentido es especialmente relevante **la comunicación de los resultados de la evaluación** (algo que, como se ha comentado, ya se apunta en la normativa autonómica sobre la transparencia) **y su uso efectivo para las funciones descritas**. Es fundamental entender que **la evaluación no acaba con el informe de evaluación**.

- Se debe dotar de continuidad a la evaluación, desarrollando **mecanismos continuos que contemplen distintos momentos temporales a lo largo de la vida o desarrollo de las distintas medidas de empleo y formación objeto de la evaluación**: diseño, implementación, resultados e impactos. En este sentido es importante una evaluación que **combine procesos o técnicas específicamente de evaluación con mecanismos específicos de control o de seguimiento** como los que ya se llevan a cabo en LABORA. En la misma línea esta combinación de herramientas debe permitir la **evaluación de las PAE en sus diferentes niveles de gestión:** estratégica (grandes programas), táctica (planes anuales) y operativa (acciones concretas).

  Algunas de las experiencias revisadas hablan ya de la incorporación de evaluaciones ex ante, evaluaciones de diseño, o de evaluaciones ex post de resultados de impacto multifocales, es decir, de impacto, pero también de diseño. En cualquier caso, la tendencia es a pasar de evaluaciones de impacto, simplemente de resultados, a **evaluaciones más integrales, más holísticas, con diferentes enfoques tanto cuantitativos como cualitativos y siempre con enfoque participativo**.
- El **enfoque participativo e integral** de la evaluación desde el punto de vista temporal, de las herramientas a utilizar y del tipo de intervención evaluar, va a posibilitar que el **sistema sea útil para todo el conjunto de actores que están detrás de los programas y medidas** (entidades de formación, entidades de orientación, empresas, etc…) **pero también para el conjunto de la sociedad**. En este sentido, debe tenerse claro que la esencial estrategia de uso y comunicación de la información de la evaluación debe **diferenciar qué y cómo comunicar a cada actor interesado en el proceso**.

4.3.1 La integración de la evaluación en el ciclo de las PAE

El uso de la evaluación pasa por su **integración efectiva en el ciclo de las PAE**. A nivel teórico, la evaluación siempre se ha considerado en el ciclo de las políticas públicas, pero una integración real implica que en el resto de las fases de dicho ciclo se adopte un enfoque evaluativo, es decir, **la evaluación debe permear todas las etapas del ciclo**. La Figura 3 sintetiza esta idea.

Figura 3: Integración de la evaluación en el ciclo de las PAE

Fuente: elaboración propia

4.3.1.1Detectar las necesidades

Desde una perspectiva sistémica de la evaluación, **una de las características clave que debe tener la evaluación que se promueva es que debe ser participativa y debe asegurar una buena implicación de los diferentes agentes intervinientes en las medidas objeto de evaluación**.

El enfoque participativo se debe incorporar desde el propio análisis inicial del problema al que se pretende dar solución con un programa determinado, teniendo en cuenta las **necesidades de todos los actores implicados**, especialmente las de los usuarios-destinatarios del mismo. En este sentido, la aplicación del **enfoque del marco lógico** encajaría perfectamente en esta fase de detección de necesidades.

Esto es esencial pues se ha visto que en numerosas ocasiones los marcos teóricos de los programas no están suficientemente caracterizados, explicados y argumentados, algo que puede provocar no tener claro desde el principio **para qué se quiere la evaluación y cómo se va a utilizar** y que, consecuentemente, se refleja en falta de información, falta de indicadores y falta de claridad sobre su utilidad y uso. Se ha comprobado que estos últimos son algunos de los principales problemas de la evaluación de las PAE (no solo en el contexto de LABORA) y por tanto se ha de trabajar en evitar esta situación.

4.3.1.2Diseñar las PAE

Desde el punto de vista de la evaluación, el **diseño debería dejar claros todos los objetivos de la misma, las técnicas a emplear, los mecanismos previstos de control y seguimiento y, evidentemente, cuál será la información necesaria para todo ello**. En este punto, a través de la definición de indicadores, es especialmente relevante establecer esos puntos de **conexión entre la evaluación que interesa llevar a cabo a LABORA de su propia actividad y los grandes marcos estratégicos de evaluación estatal y europeo**. Las necesidades de información de estos contextos más amplios, que en cualquier caso se ha comprobado que son flexibles respecto del papel que decida asumir cada SPE autonómico en relación con la evaluación, pueden definir unos mínimos para todo programa desarrollado por dicho SPE.

Es evidente que un diseño adecuado de las PAE y los diferentes programas que incorporen, dependerá en gran medida del análisis de necesidades previo (y todo lo que, como se ha comentado, ello conlleva). Pero además, el diseño de cualquier intervención pública pasa por establecer los **recursos necesarios** para su implementación; proponer las **actividades específicas** que formarán parte de esa intervención y que se realizarán a partir de dichos recursos; indicar los **productos concretos** que se obtendrán de dichas actividades; definir adecuadamente los objetivos que se pretende alcanzar para poder valorar si los **resultados** obtenidos son los esperados o no; y establecer cuáles son los **impactos esperados** de la intervención. Todo ello contribuye a definir **qué se considerará como el éxito de la intervención** y encaja perfectamente en el marco de **la teoría del cambio**.

La teoría del cambio permite trazar metas más realistas, aclarar responsabilidades y acordar una visión común sobre las estrategias que deben aplicarse para lograr las metas. Además, en una evaluación de impacto, la teoría del cambio resulta

útil para establecer **qué datos es preciso recopilar y cómo deben analizarse** y proporciona asimismo un marco para la presentación de informes.

4.3.1.3Implementar las PAE

Desde el punto de vista de la evaluación y teniendo en cuenta el comentado enfoque integral que debería adoptarse, **durante la fase de implementación de las PAE es esencial el seguimiento de las mismas**, para lo cual es necesaria la **recopilación de los datos** que a su vez se utilizarán en la evaluación de impacto. La **definición armonizada de indicadores** realizada en el seno del sistema de evaluación debería permitir seguir un **criterio común** para dicha recopilación de datos e información. Tal y como expresan los expertos, todo indicador debe tener perfectamente establecida su ficha de indicador donde se diga qué se mide, cómo se va a medir, cuándo se va a medir, quién es el responsable, de qué fuentes de información se obtendrán los datos…

LABORA es consciente de sus principales carencias de datos (ya se está tratando de poner solución a este problema a través de acuerdos con organismos como la TGSS), de la falta de conexión entre ciertas bases de datos y de la necesidad de mantener actualizadas las mismas. Así pues, en este contexto, **las funciones de coordinación y armonización del Servicio de Planificación, Análisis y Modernización pueden ser cruciales**. Debería realizarse un mapeo de todas las bases de datos para ver qué campos recogen y cómo los recogen, un **análisis exhaustivo del modelo de datos, de todas las aplicaciones con las que se cuenta**, para asegurarse de que los datos no se recogen de diferente manera en las diferentes áreas funcionales de la organización. Una de las propuestas surgidas habla de la **creación de un nuevo servicio de tratamiento de la información y de un sistema integrado de bases de datos.**

En definitiva, todo sistema de evaluación "requiere una política de gestión de datos centralizada o cuasicentralizada en cuanto a diseño y gestión de plataformas de datos" (AIReF, 2021, p. 109)**.** Además, es imprescindible tener presente las implicaciones que la actualización de las bases de datos tiene respecto de la normativa de **protección de datos** de carácter personal para poder utilizar dichos datos en la evaluación de las PAE.

4.3.1.4Evaluar las PAE

Diseñar, gestionar y realizar evaluaciones supone un esfuerzo considerable en múltiples sentidos. La existencia de un sistema permite aprovechar dicho esfuerzo para diferentes procesos de evaluación al **consensuar, por ejemplo, las**

metodologías a utilizar y la difusión que se le va a dar a los resultados de la evaluación.

Respecto a las metodologías, es importante avanzar en la definición y desarrollo de un **marco conceptual y metodológico común y homogéneo** para el conjunto de actores intervinientes en las medidas de empleo y formación, que constituya la base y soporte para el diseño o mejora posterior de cualquier sistema de evaluación.

Respecto a los resultados de la evaluación, existe un riesgo evidente de que no se usen, no se comuniquen o, incluso, no se comprendan. Aunque se ha comprobado que la normativa valenciana sobre transparencia especifica que los informes de evaluación deben ser accesibles, no se debe pensar que colgar la información o el informe de evaluación del programa X garantiza que esa información se comprende ni que el mismo informe de evaluación no puede servir para cualquier destinatario de la evaluación. Establecer un plan de comunicación de la información de las evaluaciones es importante. Dar en datos abiertos toda la información de las evaluaciones todavía no es algo generalizado.

4.3.1.5Rediseñar las PAE

El nuevo contexto de la gestión pública es complejo, poco claro, muy difuso y cambiante. La evaluación ayuda a afrontar estos nuevos escenarios. Es necesario establecer una **cultura de mejora continua que vea la evaluación como una oportunidad de mejorar las PAE** a partir de los resultados de la propia evaluación.

4.4 Cultura y capacidades de evaluación

A partir del concepto de cultura de evaluación introducido al inicio del presente trabajo, **no se puede considerar que en LABORA se haya desarrollado una cultura evaluadora, si bien existe una inquietud en este sentido**, y **el propio funcionamiento de un sistema integrado de evaluación ayudará a fortalecerla considerablemente**. El **establecimiento de un lenguaje común** que permita la comprensión compartida de qué significan las palabras y acciones relativas a la práctica de la evaluación es un aspecto esencial en la construcción del sistema y, a su vez, en el impulso de la cultura evaluadora.

El establecimiento de ese lenguaje común (en su sentido más amplio) es una de las tareas de armonización que debe asumir la unidad coordinadora del sistema de evaluación, teniendo en cuenta la heterogeneidad de los procesos de evaluación y la complejidad de las medidas a evaluar (dentro del contexto de

evaluación "multinivel" revisado) y la **necesidad de desarrollar los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para entender, gestionar y/o realizar la evaluación de las PAE. La formación en la materia es esencial para ello**, y este es un aspecto poco aprovechado en LABORA, y en la administración autonómica valenciana en general (Catalá-Pérez & De-Miguel-Molina, 2019), donde la formación vinculada con la evaluación no es uno de los temas destacados en los planes formativos. **El impulso de acciones formativas internas en LABORA** por parte de la unidad coordinadora del sistema para todos los agentes del mismo, sería una vía muy interesante para la mejora de las capacidades de evaluación del propio sistema. En este sentido, podrían tomarse como **referencia para fijar los objetivos de ese posible plan formativo los marcos competenciales definidos por ciertas organizaciones** como el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas[34].

Otro instrumento que permite construir un lenguaje común en el contexto de un sistema de evaluación es la **definición de unos estándares de evaluación** que faciliten la colaboración en materia de evaluación en todo el sistema mediante una serie de principios básicos comunes y mejores prácticas que los miembros de dicho sistema se comprometan a respetar en la gestión, la realización y el uso de las evaluaciones. Pueden citarse como ejemplo interesante las "Normas y estándares de evaluación" del ya comentado Grupo de Evaluación de Naciones Unidas[35]

Los marcos competenciales existentes asumen que un aspecto esencial de las capacidades de evaluación de un profesional del ámbito (y por extensión de un sistema de evaluación) es la capacidad de controlar la calidad del proceso evaluativo. En este sentido se han venido desarrollando por parte de diferentes organismos una serie **de principios y criterios para la evaluación con el objetivo de asegurar la calidad de las evaluaciones**. Así, es `posible destacar dos propuestas interesantes que pueden servir de referencia para el desarrollo de un instrumento similar en el contexto de LABORA: los Estándares de Evaluación para América Latina y el Caribe elaborados por la Red de Seguimiento, Evaluación y

[34] El Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas es una red profesional interinstitucional que reúne a las unidades de evaluación del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los departamentos de las Naciones Unidas, las agencias especializadas, los fondos y programas y las organizaciones afiliadas. Actualmente cuenta con 50 miembros y observadores.
El marco de competencias de evaluación de Naciones Unidas proporciona una descripción general de las competencias básicas en evaluación y se puede consultar en el siguiente enlace: http://www.unevaluation.org/document/detail/1915.

[35] Puede consultarse el documento en varios idiomas en el siguiente enlace: http://www.unevaluation.org/document/detail/1914.

Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC) [36] y los Criterios de Evaluación de la OCDE definidos por la Red de Evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de dicho organismo[37].

Las capacidades de evaluación también se refieren a las **capacidades tecnológicas del sistema**. Teniendo en cuenta la vital importancia de los datos y la información para la evaluación, es necesario avanzar en la **definición y mejoramiento de los sistemas de información**, para que aseguren la obtención y disponibilidad por parte de los evaluadores de todas aquellas informaciones necesarias para llevar a cabo su labor. También es fundamental seguir avanzando en la **mejora de los dispositivos de tratamiento y explotación de la información,** con la incorporación de los métodos y técnicas más avanzadas derivadas de la introducción de las nuevas tecnologías de la información.

4.4.1 Metodologías de evaluación

Se ha comentado la necesidad de definir y desarrollar un marco conceptual y metodológico común y homogéneo, pero se ha de tener en cuenta la circunstancia de que **en el sistema deben coexistir modelos de evaluación internos y externos**, unas veces por exigencias externas y otras por necesidad. Tanto un tipo de evaluación como el otro presentan ventajas e inconvenientes. Los modelos externos pueden presentar mayores dificultades la hora de interpretación de resultados y ausencia de un contacto próximo con los ámbitos territoriales. Por el contrario, las opiniones favorables a estos modelos externos hablan de mayor objetividad y distanciamiento de la gestión más corriente de los programas. En cualquier caso, el sistema debe garantizar que toda evaluación sea fruto de un consenso, de un debate que contemple participación de todos aquellos organismos o agentes involucrados en las medidas.

En cuanto al enfoque, **más allá de las metodologías habituales cuantitativas, la calidad de la evaluación aumenta cuando estas metodologías se combinan con enfoques cualitativos.** Este hecho es especialmente relevante en un contexto de evaluación participativa que requiere de métodos que favorezcan y saquen provecho de dicha participación como las entrevistas, *focus group*, la observación directa, el análisis documental, etc.... Se ha comprobado como las

[36] Es posible consultar y descargar el documento en el siguiente enlace: https://www.relac.net/estandares-de-evaluacion-2021/.

[37] Toda la información acerca de estos criterios está disponible aquí: https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm. Además, la OCDE publicó en 2010 los Estándares de calidad para la evaluación del desarrollo que se pueden consultar y descargar desde aquí: https://www.oecd.org/fr/cad/evaluation/estandaresdecalidadparalaevaluaciondeldesarrollo.htm

metodologías cualitativas habituales empleadas en la evaluación de las PAE, basadas en la existencia de un grupo de control y orientadas al análisis del impacto de los programas, no están exentas de cierta problemática. A modo de sugerencia, a continuación, se presenta una **metodología cuantitativa que además de no requerir de un grupo de control podría emplearse para enfoques evaluativos ex ante.**

4.4.1.1Una alternativa cuantitativa: Machine Learning supervisado

Una alternativa a los enfoques contrafactuales que no requeriría de la definición de un grupo de control, con la problemática que sabemos que ello conlleva, podría ser recurrir a **técnicas multivariantes tradicionales** como una regresión multinomial logística o un análisis discriminante que permitieran ver que variables son relevantes en función de un objetivo concreto (por ejemplo, el éxito de un programa, es decir, el demandante consigue un puesto de trabajo o no lo consigue). Pero **estas técnicas tienen limitaciones importantes cuando se introducen un gran número de variables, porque a mayor número de variables mayor ruido y mayores las dificultades de interpretación**.

Además, las variables requieren el cumplimiento de requisitos (normalidad, no colinealidad…) que en muchos casos no se cumplen. Estas metodologías **tampoco son buenas para recoger interacciones entre variables, combinaciones de variables que llevan a un objetivo** (en positivo, por ejemplo, consigue un trabajo, o en negativo, no lo consigue) **o relaciones asimétricas**[38].

Por ello**, desde este enfoque no contrafactual, se propone utilizar metodologías de *Machine Learning* supervisado**, las cuales:

- **Permiten manejar un gran número de variables de todo tipo** (continuas, categóricas, *dummies*, ordinales…).
- **No exigen requisitos de estadísticos limitantes en cuanto a la distribución de los datos**.
- **Permiten evaluar mejor las interacciones, utilizar técnicas de reducción de variables no relevantes y mejorar la predicción**.

El primer objetivo en este sentido es decidir la técnica a escoger. Para ello se plantearía una prueba con varias repeticiones y validación cruzada para

[38] Las multivariantes tradicionales se basan en relaciones simétricas. Por ejemplo, cuanto mayor es una variable causal, más posibilidades de ser contratado; pero el que sea bajo el valor de esa variable, no implica necesariamente que aumenten las posibilidades de no ser contratado

determinar el rendimiento de varias metodologías posibles. En general, algoritmos como por ejemplo el *XGBoost*[39] obtienen muy buenos resultados de precisión y una baja desviación típica de la misma.

Una vez seleccionado el algoritmo, se construiría el modelo inicial y se calcularía su precisión (que es la métrica de referencia a tomar para el ajuste del modelo). Para ello, típicamente, se toman 2/3 de la base de datos para ajustar el modelo y 1/3 para evaluarlo. Esta separación se realiza haciendo un muestreo estratificado para asegurar la presencia equilibrada de todas las clases (por ejemplo, consigue trabajo o no consigue trabajo) en ambas muestras.

El modelo inicial incluyendo todas las variables permite obtener una precisión de referencia (la precisión nos indica el grado en que el modelo es capaz de clasificar correctamente los casos en los grupos o clases objetivo). **Sin embargo, este modelo inicial tiene dos problemas:**

- Teniendo muchas variables introducimos una complejidad innecesaria en el modelo que además de resultar en costos computacionales lleva a una degradación del resultado.
- Este modelo está generado con parámetros de algoritmo por defecto, lo que también podría mejorarse para conseguir una mayor precisión.

El primer problema es típico en las metodologías de *Machine Learning* y se denomina "*feature selection*". Consiste en determinar que atributos / características / variables son las importantes. Como se ha comentado, utilizando un menor número de variables se cosiguen modelos más sencillos, por tanto, más interpretables y se mejora su precisión. En este punto se plantea un dilema importante puesto que cada algoritmo es distinto y existen varios métodos para determinar la importancia de un atributo. Por ejemplo, *XGBoost* puede basar el cálculo de la importancia de un atributo por el número de veces que aparece el atributo en los árboles (*weight*), por la ganancia generada por el atributo en los árboles (*gain*) o por el número de casos que permite separar (*coverage*).

El segundo problema que se plantea está en la decisión del umbral de importancia en el cual establecer que variables incluir y cuáles no. Por lo tanto, depende de la propia metodología y de la decisión del investigador.

[39] *XGBoost* es un algoritmo combinado (*ensemble*), basado en la generación de múltiples árboles *weak learners* (aprendices débiles) mediante un proceso de descenso de gradiente. Esto hace que converja rápidamente y que el modelo global sea muy preciso.

Los algoritmos de selección además son algoritmos basados en encontrar el mínimo-óptimo, esto es, en encontrar atributos no redundantes que son importantes en la tarea de clasificación. En el caso de una evaluación lo interesante sería encontrar todos los atributos relevantes. Algunos atributos pueden ser relevantes en combinación con otros.

Para resolver este problema podría utilizarse un algoritmo denominado *Boruta*. Este algoritmo permite encontrar todos los atributos relevantes mediante prueba estadística. *Boruta* genera unas variables sombra de cada una de nuestras variables. Estas variables sombra que son una permutación de las variables originales. Entonces, el algoritmo va probando el modelo y va eliminando variables que son sistemáticamente menores que la variable sombra más importante. De forma que, al final, tenemos sólo las variables que mejoran significativamente la clasificación de las variables sombra aleatorias y que por tanto son (estadísticamente) relevantes.

Después de aplicar Boruta se obtendría una reducción muy importante de variables en el modelo, lo que permitirá centrar la atención sólo en unas pocas variables que permiten al modelo clasificar los casos (por ejemplo, entre los que encuentran trabajo y los que no).

En este punto, podrían **ajustarse los parámetros (por ejemplo, profundidad de los árboles del algoritmo) para mejorar el rendimiento de la clasificación**, aunque la experiencia indica que esta mejora es relativamente pequeña y poco importante para el objetivo que sería:

- encontrar las variables qué determinen el éxito de las políticas de empleo (por ejemplo, la contratación de la persona),
- determinar la dirección en la que actúan esas variables y
- determinar su importancia.

Para esto último, **una vez se tiene el modelo definitivo, se necesita utilizar algún sistema de interpretación del modelo**. Los modelos de *Machine Learning*, en general, mejoran significativamente a los modelos multivariantes, pero son difíciles de interpretar. Por ejemplo, en un modelo *XGBoost*, la cantidad de árboles que intervienen es tal que, para una persona, realmente el modelo es como una caja negra, donde se introducen los datos de unas variables y se obtiene la predicción de una variable objetivo. Es habitual, por tanto, utilizar alternativas que permitan interpretar el modelo. Una de las más habituales y extendidas es utilizar los valores *shapley* o valores SHAP. Utilizando SHAP es posible desagregar la evaluación de la importancia de cada variable en cada una de las clases o grupos (por ejemplo,

en la determinación de si una persona conseguirá o no un empleo). Así, será posible:

- Obtener las variables ordenadas por importancia para cada clase o grupo.
- Ver la interacción entre dos variables cualesquiera del modelo.

SHAP permite también interpretaciones locales. Por ejemplo, tomando un caso claramente clasificado como de éxito (que encuentra empleo), puede comprobarse como los valores de las distintas variables del modelo contribuyen a esa clasificación. Esto permite ver también la concurrencia de variables clave que conducen a una mayor probabilidad de ser clasificado en un grupo determinado.

Como se ha dicho, los algoritmos como *XGBoost* son difíciles de interpretar. Para facilitar la interpretación de cómo actúa el modelo y las fronteras de decisión, podría crearse un árbol subrogado. Un árbol subrogado es un árbol de decisión único (en lugar de los cientos de árboles que se generan en el modelo *XGboost*) que emula el comportamiento del modelo complejo. En estos casos interesa que sea fácil de interpretar, que sea fiel al modelo y que mantenga un elevado poder de predicción.

Para elegir las características del árbol, de nuevo se hace una búsqueda (*grid search*) con varias profundidades de árbol y probando varios tamaños mínimos de casos por hoja. Si los resultados muestran algún modelo fiel al modelo original (por ejemplo, si obtiene unos resultados iguales al modelo complejo del entorno del 90%) y que mantiene una precisión alta (inferior, normalmente, pero similar a la del modelo complejo), podemos utilizar el modelo simple para evaluar los caminos del tallo a las hojas, que representarían las distintas confluencias de variables que llevan a clasificar a cada sujeto en alguno de los grupos o clases objetivo (por ejemplo, consigue trabajo o no consigue trabajo)[40].

Recogiendo estas combinaciones de condiciones, siguiendo las distintas ramas del árbol en una tabla resumen y calculado su consistencia (casos que con los mismos valores de las condiciones resultan en el mismo *outcome* o resultado) y la cobertura (número de casos del total de la clase correspondiente que son explicados por la solución indicada) podría concluirse qué combinación de condiciones son suficientes para el *outcome* (por ejemplo, encontrar empleo).

[40] En cierta manera, esto es similar a las combinaciones de condiciones (causales) que llevan a un resultado esperado en la metodología *Fuzzy-set qualitative comparative analysis* (Fs/QCA).

5 Reflexiones finales

En el contexto de los sistemas de evaluación es necesario:

- Seguir avanzando en la definición, implementación y desarrollo de entornos de evaluación institucionalizados y formalizados integrados en la propia gestión y funcionamiento de las medidas públicas.
- Dar respuesta en todo momento a las necesidades, expectativas y cuestiones planteadas por los demandantes de la evaluación.
- Garantizar que los resultados y conocimientos producidos durante y por la evaluación lleguen a los destinatarios de la misma, y que sean aplicados en sus campos de intervención concretos.
- Potenciar la puesta en marcha y/o mejora de instrumentos de evaluación que den respuesta a la complejidad de las realidades y de las medidas públicas, así como a la multiplicidad y diversidad de actores intervinientes.
- Impulsar iniciativas específicas de colaboración entre organismos e instituciones que permitan en su conjunto generar y mejorar la definición y puesta en práctica de sus sistemas de evaluación.
- Reconocer e insistir en la necesidad de un marco común que debe ser compartido por el conjunto de actores intervinientes en las operaciones de evaluación, ya sea como evaluadores, responsables o actores de las políticas o medidas evaluadas.

6 Bibliografía

6.1 Referencias consultadas

AIReF. (2019). *Evaluación del gasto público 2018: Programa Políticas Activas de Empleo*. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

AIReF. (2020). *Evaluación del Gasto Público 2019: Incentivos a la Contratación*. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

AIReF. (2021). *La Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en Castilla y León: situación actual y propuestas*. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Arranz, J. M., García Serrano, C., & Hernanz, V. (2013). Active labour market policies in Spain: A macroeconomic evaluation. *International Labour Review*, *152*(2), 327-348. https://doi.org/10.1111/J.1564-913X.2013.00182.X

Baixauli-Cubells, M. (2014). *La Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas: un Estudio de Caso sobre el Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques Ivàlua*. Bilbao: Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, *120*(548), F452-F477. https://doi.org/10.1111/J.1468-0297.2010.02387.X

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2016). Active labour market policies and long-term unemployment. En S. Bentolila & M. Jansen (Eds.), *Long-Term Unemployment After the Great Recession: Causes and remedies* (pp. 11-24). London: CEPR Press.

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, *16*(3), 894-931. https://doi.org/10.1093/JEEA/JVX028

Catalá-Pérez, D., & De-Miguel-Molina, M. (2019). La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en la Comunitat Valenciana: una necesidad inaplazable. *Anals de la Real Acadèmia de Cultura Valenciana*, (94), 329-368.

Cebrián López, I., Cueto Iglesias, B., & Mato Díaz, F. J. (2021). La evaluación de impacto de las políticas activas de empleo en España: el deseo y la realidad. *Cuadernos Económicos de ICE*, (102), 133-156. https://doi.org/10.32796/CICE.2021.102.7314

Comisión Europea. (2019). Pilot and feasibility study on the sustainability and effectiveness of results for European Social Fund participants using counterfactual impact evaluations. Final Report. Recuperado 3 de diciembre de 2021, de https://op.europa.eu/es/publication-detail/-

/publication/84cc9eb9-b33d-11e9-9d01-01aa75ed71a1

Criado Gómez, I. (2004). SISPE: Interconexión de los Sistemas de los Servicios Públicos de EMpleo Estatal y Autonómicos. *VIII Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas, TECNIMAP*, 1-10. Murcia.

Cueto, B., & Mato, F. J. (2008). A nonexperimental evaluation of training programmes: regional evidence for Spain. *The Annals of Regional Science 2008 43:2*, *43*(2), 415-433. https://doi.org/10.1007/S00168-008-0214-2

De-la-Rica, S. (2015). Políticas Activas de Empleo: una panorámica. *Policy Papers*, 1-32.

DevStat. (2017). *Evaluación de Impacto de las Políticas Activas de Empleo en la Comunitat Valenciana*. Valencia: DevStat, Servicios de Consultoría Estadística S.L.

Gabinete de Comunicación MITES. (2021, diciembre 3). El Gobierno impulsa la transformación total de los servicios públicos de empleo que permitirá un servicio de vanguardia e impulsar la intermediación laboral . Recuperado 29 de diciembre de 2021, de Ministerio de Trabajo y Economía Social website: https://prensa.mites.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/4050

García-Pérez, J. I., & Rebollo-Sanz, Y. F. (2009). The use of permanent contracts across Spanish regions: Do regional wage subsidies work? *Investigaciones Economicas*, *33*(1), 97-130. https://doi.org/10.3280/ES2013-002004

INAP. (2011). *El Sistema Público De Evaluación En Navarra*. Pamplona: Instituto Navarro de Administración Pública.

Institut Cerdà. (2019). *Observatorio de la eficiencia de las políticas activas e instrumentos de desarrollo del empleo en las Comunidades Autónomas españolas*. Barcelona: Institut Cerdà.

Jacob, S., Speer, S., & Furubo, J. E. (2015). The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation*, *21*(1), 6-31. https://doi.org/10.1177/1356389014564248

Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, *17*(6), 904-918. https://doi.org/10.1016/J.LABECO.2010.02.004

LABORA. (2019). *Memoria de Actividades del Servef 2018*. Valencia: Servicio Valenciano de Empleo y Formación LABORA.

LABORA. (2020a). *Memoria de Actividades de LABORA 2019*. Valencia: Servicio Valenciano de Empleo y Formación LABORA.

LABORA. (2020b). *Plan Estratégico de Subvenciones de LABORA 2020-2022*. Valencia: Servicio Valenciano de Empleo y Formación LABORA.

LABORA. (2021a). *Avalem Experiència, Informe Final de Situación*. Valencia: Generalitat Valenciana.

LABORA. (2021b). *Avalem Joves, Informe Final de Situación*. Valencia: Generalitat Valenciana.

LABORA. (2021c). *Memoria de Actividades de LABORA 2020*. Valencia: Servicio Valenciano de Empleo y Formación LABORA.

LABORA. (2021d). *Plan Estratégico de LABORA 2016-2020. Actualización*. Valencia: Servicio Valenciano de Empleo y Formación LABORA.

Lázaro, B. (2012). Estrategias para el avance de la evaluación: la experiencia catalana a través de Ivàlua. *Presupuesto y gasto público*, (68), 25-39.

Lázaro, B. (2015). *Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina*. Madrid: Programa EuroSocial.

Oficina de Proyectos. (2020). *Propuestas de Actuaciones para 2021*. Valencia: Servicio Valenciano de Empleo y Formación LABORA.

Rebollo-Sanz, Y. F., & García Pérez, J. I. (2021). Evaluación de impacto de políticas activas de empleo para colectivos de difícil inserción laboral. *Cuadernos Económicos de ICE*, (102), 157-187. https://doi.org/10.32796/CICE.2021.102.7315

Schiavo-Campo, S. (2005). Building Country Capacity for Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Selected Lessons of International Experience. *World Bank Evaluation Capacity Development Working Paper*, (13).

SERVEF. (2015). *Memoria de Actividades del Servef 2014*. Valencia: Servicio Valenciano de Empleo y Formación (Servef).

SERVEF. (2016a). *Avalem Joves, Plan integral de formación y empleo para jóvenes 2016-2020*. Valencia: Generalitat Valenciana.

SERVEF. (2016b). *Memoria de Actividades del Servef 2015*. Valencia: Servicio Valenciano de Empleo y Formación (Servef).

SERVEF. (2017a). *Avalem Experiència, Plan Integrado para la mejora de la Empleabilidad y la activación de las personas de +30 Años 2017-2019*. Valencia: Generalitat Valenciana.

SERVEF. (2017b). *Avalem Territori, Plan Integral de Adecuación Territorial de las Políticas Activas de Empleo*. Valencia: Generalitat Valenciana.

SERVEF. (2017c). *Memoria de Actividades del Servef 2016*. Valencia: Servicio Valenciano de Empleo y Formación (Servef).

SERVEF. (2018). *Memoria de Actividades del Servef 2017*. Valencia: Servicio Valenciano de Empleo y Formación (Servef).

Servicio de Estudios. (2021). *Las políticas activas de empleo en España. Instrumentos y retos*. Madrid: Unión General de Trabajadores UGT.

Stockmann, R., Meyer, W., & Taube, L. (2020). The Institutionalisation of Evaluation in Europe: A Synthesis. En *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*. https://doi.org/10.1007/978-3-030-32284-7_19

Toharia, L. (2008). El Efecto De Las Bonificaciones De Las Cotizaciones a La Seguridad Social Para El Empleo En La Afiliación a La Seguridad Social: Un Intento De Evaluación Macroeconómica, Microeconómica E Institucional. En *FIPROS, Ministerio de Trabajo e Inmigración*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Vila, J., Gómez, Y., Martínez, J., & Cervera-Ferri. (2020). Evaluación de políticas públicas con métodos cuasi-experimentales: una aplicación a las políticas activas de empleo en la Comunidad Valenciana. *Cuadernos Económicos de ICE*, (99), 11-24. https://doi.org/10.32796/CICE.2020.99.7006

6.2 Normativa consultada

Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell en el que se establece qué información pública debe ser objeto de publicidad activa.

Decreto 216/2020, de 29 de diciembre, del Consell, de aprobación del Reglamento de organización, régimen jurídico y funcional de LABORA Servicio Valenciano de Ocupación y Formación.

Decreto 41/2016, de 15 de abril, del Consell, por el que se establece el sistema para la mejora de la calidad de los servicios públicos y la evaluación de los planes y programas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental.

Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.

Ley 3/2000, de 17 de abril, por la que se crea el Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF).

LEY 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat.

Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024.

Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+).

Resolución de 26 de octubre de 2020, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de octubre de 2020, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2020, según lo establecido en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre.

Resolución de 9 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 3 de diciembre de 2021, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2021, según lo establecido en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre.

Anexo A: Guion de la sesión de focus group

Focus group. LABORA.

Fecha: 4 de octubre de 2021

Objetivo: conocer mejor la cultura de evaluar de LABORA.

Participantes:

- Paridad de género.
- Grupo de 6 informantes.

Lugar: LABORA, av. Navarro Reverter/c. Grabador Esteve, Valencia. De 9 a 11h.

La sesión se realiza con el fin de obtener información primaria de las personas que trabajan en LABORA y sobre cómo diseñan y evalúan las políticas activas de empleo. La sesión se grabará con el consentimiento de los informantes.

La sesión será supervisada por Daniel Catalá y María de Miguel, con la participación de la empresa que hará la grabación.

1. Se ha seleccionado a los informantes en una reunión previa.
2. Se ha elaborado esta guía para desarrollar la dinámica.
3. Se han elaborado un formulario de consentimiento de acuerdo con el Reglamento General de Protección de Datos.

ENTREVISTA GRUPAL

Antes de empezar la entrevista, nos gustaría conocer quién es cada uno de los participantes y las tareas que desarrollan en LABORA, especialmente en relación al diseño y evaluación de políticas activas de empleo.

1. **¿Cómo ha afectado el covid-19 a vuestro trabajo?**
2. **¿Cuál es vuestra opinión sobre la eficacia de las políticas activas de empleo en la Comunitat?**
3. **¿Qué personas de LABORA están directamente implicadas en la evaluación?**
4. **¿Habéis recibido o recibís formación sobre evaluación?**

5. **¿Quién toma la decisión de qué programas se deben impulsar? ¿Creéis que faltaría la participación de algún grupo/persona?**
6. **¿Qué programas tenéis en marcha? ¿Son todos necesarios? ¿Mejoraríais alguno?**
7. **¿Faltaría algún aspecto de empleo que no se haya contemplado en un programa?**
8. **Cuando se diseña un programa concreto, ¿Qué actores intervienen?**
9. **¿Cómo se desarrolla el proceso de creación de un programa?**
10. **¿Se contempla la posibilidad de rediseñar los programas durante su vigencia?**
11. **¿Qué significa para vosotros que un programa ha tenido éxito?**
12. **Pensando en algún programa en concreto, por ejemplo, el Avalem Experiencia, ¿los datos recopilados han permitido conocer su verdadero impacto? ¿Qué hubieseis añadido?**
13. **¿Qué bases de datos utilizáis? ¿Os gustaría utilizar alguna a la que no tengáis acceso?**
14. **Además de datos cuantitativos, ¿utilizáis algún método cualitativo para medir el impacto? (entrevistas, dinámicas de grupo)**
15. **¿Qué sería necesario para alinear vuestras PAE con las directrices de evaluación del Fondo Social Europeo?**
16. **Si tuvierais que dar prioridad a alguna medida concreta para mejorar la evaluación, ¿cuál sería?**

TRAS LA ENTREVISTA

1. Se analizarán las notas tomadas por los investigadores y las transcripciones y grabación de la entrevista
2. Se codificará la información para clasificarla y seleccionar la más relevante para el trabajo.
3. Se redactarán las conclusiones extraídas de esta dinámica.

Anexo B: Transcripción de la intervención de Antonio Igea (Servicio Vasco de Empleo, Lanbide) en la jornada de expertos

Intervención de Antonio Igea Sesma (Servicio Vasco de Empleo, Lanbide) en la jornada del 04/11/2021

[00:00:01.120]

Bueno, en primer lugar, nada. Si queréis, empezamos ya un poquito sin más dilación, agradecer en primer lugar a la Universidad, a LABORA, el Servicio Valenciano de Empleo, la invitación al Servicio Vasco Lanbide de estar en esta charla de hoy, un poco en la que voy a tratar de contaros la experiencia nuestra acerca de cómo empezamos a trabajar en temas de evaluación, lo que llamamos evaluación participativa también. Y sí que tengo que dejar claro en primer lugar que no existe un único camino para abordar la institucionalización

de la evaluación. Cada organización debe buscar su propio camino en función de su contexto, de su madurez, de sus experiencias, de su ciclo político, etc.

Por lo tanto, yo os voy a contar nuestra experiencia. Luego abordaremos en la parte final de mi exposición, algunas lecciones que hemos aprendido. ¿Para qué sirvió esto y qué conclusiones positivas podemos sacar del camino que iniciamos en su día?

[00:01:02.530]

Lo que os voy a contar es lo que nosotros llamamos el proyecto 22. ¿Por qué era el Proyecto 22? El proyecto 22 era un proyecto que surge de un plan estratégico de Lanbide en el año 2018-2020 más o menos. Y de ese proyecto estratégico de este plan estratégico se identifican 50 proyectos estratégicos y uno de ellos era el proyecto 22. El proyecto 22 buscaba justamente empezar a construir el sistema de evaluación participativa de Lanbide. Es así como definimos un sistema de evaluación participativa. Era un proyecto que conjuntamente formaba una cartera común de otros proyectos, en donde había proyectos muy heterogéneos que hablaban de innovación. Había proyectos que hablaban de un modelo de gestión avanzada en Lanbide, en la medida en que el Gobierno Vasco estaba impulsando en aquel momento un proyecto que era impulsar la gestión avanzada dentro del Gobierno Vasco, con lo cual el proyecto 22 de evaluación se situaba dentro de otros proyectos que buscaban todos ellos la mejora y modernización de Lanbide.

[00:02:10.210]

Con ello estábamos situando la evaluación en el plan estratégico de Lanbide, que para nosotros es fundamental entender que la evaluación no es algo ajeno a la realidad en sus organizaciones. Es un elemento también estratégico, al igual que la innovación, al igual que la tecnología, al igual que la digitalización, la innovación o la gestión avanzada. Por tanto, el primer objetivo que tenemos que marcarnos, cuando hablamos de intentar construir un sistema de evaluación participativa, en este caso, es que la evaluación debemos situarla en la reflexión de nuestras organizaciones. No es algo ajeno, es algo que está dentro de la reflexión de la organización. Entonces es un poco el proyecto 22.

[00:03:00.880]

Esto lo hago un poco más pequeño esto, porque igual no conocéis cómo estamos organizados en Lanbide. En Lanbide de alguna forma hay una dirección general

y una serie de órganos transversales, donde está el Gabinete Técnico, donde está Control Interno y luego están las tres direcciones que van desde las direcciones en azul, Dirección de Servicios Generales, Dirección de Activación Laboral, y Dirección de Formación RGI.

[00:03:26.740]

¿Dónde está la evaluación en este caso? En todo lo que aparece en rojo. Allí es donde hacemos evaluación en Lanbide. De alguna forma hacemos evaluación y en cada servicio que veis en verde, hay una unidad responsable de planificación y evaluación, por lo cual esos son los recursos que teníamos para abordar la evaluación y todo está coordinado desde el Gabinete Técnico arriba con varias áreas transversales, responsables de planificar, organizar, y combinar toda la evaluación que estamos haciendo. Estos son los recursos con los cuales contamos para los grandes proyectos de diseño del sistema de evaluación corporativa en Lanbide.

[00:04:07.800]

También a veces uno de los errores más comunes con proyectos de este calado es pensar que la evaluación solamente es hacia arriba. Debemos de situar la innovación a nivel de las diferentes unidades o servicios. En este caso, lo que hicimos fue dotar de recursos responsables orgánicamente de hacer evaluación, un RPT en esas unidades en verde. En esas unidades hay responsables de planificación y evaluación y equipos de planificación y evaluación. Formalmente desde un punto de vista de RPT, por lo cual estamos configurando todo un entramado organizacional para abordar este camino que os voy a contar ahora que es el proyecto 22. Estos son los recursos que teníamos para hacer ese camino.

[00:04:58.290]

Bien, voy a tratar de responder a esta pregunta, que creo que es la clave del sistema. ¿Por qué necesitamos un sistema integral de evaluación participativa en Lanbide? Primera razón que tenemos que entender. Por esto la necesitamos, porque el nuevo contexto de la gestión pública la vuestra, la nuestra y la de la universidad, de cualquier organismo público ha cambiado y ese es el nuevo contexto de la gestión pública. Un contexto complejo, confuso, muy poco claro, muy difuso, que nada tiene que ver con el contexto en el cual la acción pública se venía desarrollando hace unos años, contextos muy estables, contextos muy predecibles.

[00:05:42.030]

Esta es la nueva realidad, en la cual nos desenvolvemos. Un mundo más dividido, volátil, incierto. La gestión pública ha cambiado. Ya no podemos gestionar con los mismos paradigmas, criterios que gestionábamos hasta hace unos cuantos años. Por lo tanto, estamos moviendo, lo pone en negrita, en una gestión pública desde la estabilidad, que es la que veníamos haciendo, a una gestión pública de la incertidumbre. Y esto requiere cambiar la forma de gestionar. Y, por tanto, en este nuevo escenario aparece la evaluación como elemento que va a ayudar a afrontar esa nueva realidad y esos nuevos escenarios.

[00:06:31.020]

Segunda cuestión que nos reflexionamos: hemos visto que la única razón por la cual necesitábamos un sistema de evaluación participativa era porque había cambiado la gestión pública. La segunda razón por la cual necesitábamos y teníamos el sistema de evaluación participativa porque teníamos, y aquí ya aparecen algunos obstáculos que compartiré probablemente con mis compañeros de mesa, algunos obstáculos que todavía no hemos superado y que nos dificultaba poder evaluar. Y cuando digo evaluar, digo la buena evaluación. Básicamente, eso es lo que queremos. No cualquier evaluación. La buena evaluación. Por tanto, son obstáculos que teníamos que superar si queríamos construir el sistema de evaluación participativa en Lanbide. Simplemente voy a contar algunos de ellos. Teníamos un problema de capacidades técnicas y toda esa estructura que habéis visto allí necesitábamos dotarlo de capacitación técnica. Teníamos un programa de compromisos políticos e intentamos solventarlos ligando el proyecto al marco estratégico de Lanbide. Allí teníamos un compromiso de la dirección de la evaluación y segundo, carencias y tercero, carencias institucionales. También teníamos diferencias o problemáticas institucionales internas. Otro elemento que dificulta la evaluación en cualquier organismo es la heterogeneidad de los procesos de evaluación y la gran complejidad de las medidas. Lo mismo evaluamos un programa de fomento, un programa de formación, un programa de incentivo. Hay una gran diversidad de cosas que hay que encontrar un elemento de complejidad a la evaluación. Nos encontramos con que no éramos conscientes, no teníamos oportunidad de controlar la calidad del proceso evaluativo. ¿Qué más? Nos encontramos con que no había incentivos para utilizar la evaluación.

[00:08:23.870]

Muchas veces nos pasaba que cuando elaborábamos el informe de evaluación, lo verdaderamente importante es lo que pasa el día después de la evaluación y nos encontramos desgraciadamente que no pasaba nada. Y eso es una realidad muy constatable en muchísimas organizaciones. No pensemos que la evaluación acaba con el informe de evaluación. Lo verdaderamente importante y lo que tenemos que preguntarnos es ¿qué pasa al día siguiente? Y si no pasa nada, es que no lo hemos conseguido todavía, no estamos en el camino de institucionalizar la evaluación en nuestras organizaciones y eso nos pasaba a nosotros.

[00:09:01.930]

Y al día siguiente, la del servicio, después de la presentación del informe de evaluación. Y allí no ha pasado nada, por lo cual es muy sencillo pensar que algo no teníamos bien instalado dentro de nuestra organización y esto lo fundamental eran los marcos teóricos; nos encontramos con que los marcos teóricos de nuestros programas no estaban suficientemente caracterizados, explicados y argumentados. Con lo cual, cuando queríamos evaluar teníamos muchas, muchas complicaciones porque no sabíamos el objetivo de los programas. No sabíamos quién intervenía. No sabíamos para qué hacíamos el programa. Es lo que ponemos un poco en el marco teórico de las intervenciones. Fundamental tenerlo bien construido. No me detengo mucho en esto. ¿Qué más dificultades teníamos? Nos faltaba información. Si queríamos evaluar, veíamos que a veces nos faltaba información, indicadores nos faltaban, no teníamos todos los que teníamos que tener. Falta de claridad sobre la utilidad y uso.

[00:10:14.040]

Insisto en un mensaje. Toda evaluación tiene que hacerse con el ánimo de ser utilizada. Y desde el principio tenemos que tener claro para qué queremos esa evaluación y cómo vamos a utilizarla. Y no siempre lo conseguimos y tenemos claro para qué. Otro problema que teníamos: acceso y comprensión de la evaluación. Mensaje importante. El mismo informe de evaluación no puede servir para cualquier destinatario de la evaluación. Cada informe de la evaluación tiene que tener su destinatario. No puede ser el mismo informe que vaya para informar, para rendir cuentas, por ejemplo, a la ciudadanía que el mismo informe que va para el equipo técnico responsable del programa o el mismo informe que para el responsable del servicio.

[00:11:09.630]

Y muchas veces nos encontramos en una situación y es muy común de que el mismo informe se presenta a las mismas personas cuando estas personas tienen necesidades diferentes. Y otro elemento también añadido a esto: la comprensión de la información evaluativa. No pensemos que por colgar la información o el informe de evaluación del programa X estemos ya garantizando que esa información se comprende. Error. Debemos de hacer un esfuerzo porqué la información de evaluación se comprenda por sus destinatarios y entre sus destinatarios. Y, por último, la última dificultad que nos encontrábamos era la dificultad de diseñar, gestionar y realizar evaluaciones.

[00:11:57.000]

Este era un poco el escenario en el cual nos encontrábamos. Teníamos, necesitábamos el sistema porque el contexto de la gestión pública ha cambiado y segundo, porque teníamos dificultades para hacer una buena evaluación, de la buena, y tercera razón: esta. Me detengo allí, ¿vale? Esta era la situación en la que nos encontrábamos nosotros y muchas veces en muchas organizaciones que la evaluación es una práctica puntual, ocasional, normativa, prescriptiva y obligatoria. Yo evalúo porque me lo pide el FSE. Yo evalúo porque me lo pide la Oficina de Control Económico o yo evalúo porque me lo pide quien sea. Entonces esta es la situación que muchas veces nos encontramos y esta situación no es la deseable. La deseable es ir avanzando hacia una evaluación que sea una práctica lo más normalizada dentro de nuestras organizaciones e incluso hasta deseada. ¿Por qué no? Entonces, para hacer ese tránsito nos encontrábamos nosotros, que estamos todavía en una evaluación un poco prescriptiva, obligatoria y no una evaluación proactiva que yo evalúo porque quiero evaluar. De alguna forma esto suelo resumirlo con que estábamos en una evaluación más para otros que una evaluación también para nosotros. Mensaje importante.

[00:13:30.570]

Entonces, con estas tres cosas que os he tratado de explicar, nos planteamos que necesitábamos empezar a trabajar en un sistema de evaluación integral participativa de Lanbide, porque teníamos que dar respuesta a esas tres cuestiones que os he tratado de explicar ahora. Y ahí surgen (inaudible 13.50) del sistema. Necesitábamos homogeneizar, integrar y sistematizar el seguimiento y evaluación que hacíamos. Y esto, la única forma que me lo puede dar es comenzar a construir un sistema.

[00:14:07.390]

Y esto, me detengo aquí. Lo que necesitamos es esa maquinaria y sí que es importante por el concepto de sistema. Cuando queramos empezar a trabajar en temas de evaluación, hagámoslo desde un enfoque sistémico. Un sistema de evaluación tiene diferentes piezas, diferentes partes y todas ellas construyen la máquina, pero todas son necesarias para que la máquina funcione. Y al final, cuando se trata de evaluar, me gustaría que os quedarais con este mensaje que evaluar no es más que recopilar información de vuestras intervenciones, analizar esa información, comunicar a quien tenéis que comunicar y utilizarla. Si no hacemos las cuatro fases, no estamos evaluando. Desde mi punto de vista, si queremos evaluar, debemos de llegar hasta el final: usar la evaluación, y usar la evaluación es cómo somos capaces de pasar del dato, que estoy convencido que recopiláis muchísimos datos y que tenéis muchísimos datos, cómo pasáis del dato a la acción informada, lo que os decía antes. ¿Qué pasa después de recopilar el dato? Y esto significa usar la información. No me meto aquí, ¿vale? Como os decía antes, el planteamiento que seguimos es integrar eso en nuestro plan estratégico, porque era la forma de darle liderazgo y solidez al proyecto y lo enmarcamos dentro de un proyecto que era o que buscaba analizar y mejorar los sistemas y procesos para una gestión más eficaz y eficiente, orientada a la aportación de valor para la ciudadanía y empresas. Ahí estaba inserta la evaluación, en ese gran proyecto, en esa gran dirección, en ese gran eje estratégico. Dos características del proyecto simplemente apunto: queríamos un proyecto integral, un sistema integral. Y ¿por qué? Porque el sistema tenía que dar respuesta a diferentes niveles que hay en las organizaciones, diferentes niveles, diferentes programas, diferentes marcos. Y si no es integral, no está en condiciones de dar respuesta a todos esos niveles.

[00:16:27.010]

Esto os lo dan a vosotros. Nosotros nos encontramos con PAPE, nos encontramos con (inaudible 16.29) nos encontramos con oficinas de control económico, nos encontramos con MRR, nos encontramos con multitud de cosas que nos piden información. El sistema lo que tiene que intentar es dar respuesta a todas esas necesidades de información. Por tanto, un sistema integral y, segunda característica fundamental que tiene el sistema nuestro que estamos construyendo, [tiene que ser] participativo. Esta es la clave y participativo es que sea un sistema tanto útil para la gente del servicio en Lanbide, del SOC, Andalucía, Valencia, el que sea útil dentro y también que sea útil para todos los agentes que intervienen en el desarrollo de vuestras medidas: entidades de formación, entidades colaboradoras, entidades de orientación, empresas,

centros de formación, es decir, todo el conjunto de actores que están detrás de vuestros programas y vuestras (inaudible 17.20). Por tanto, dos características: integral y participativa.

[00:17:28.830]

Vale, vamos acercándonos y ya teníamos claro lo que queríamos. Todavía no empezamos. Sigo para adelante. Y aquí surge una pieza del proyecto 22. Como os he dicho, queríamos construir el sistema. ¿Por dónde empezamos nosotros? Nosotros empezamos por lo que llamamos la evaluabilidad. Hicimos un proyecto de evaluabilidad dentro del proyecto 22. Esta era una pieza dentro del sistema y la evaluabilidad. Lo que queríamos era lo que nos iba a decir y nos dijo: es nuestro músculo evaluador.

[00:18:03.970]

¿Qué capacidad teníamos dentro de Lanbide para evaluar nuestros programas y medidas, ¿o qué tipo de puntos débiles teníamos y que teníamos que solucionar y cubrir para estar en condiciones de evaluar nuestros programas, nuestros servicios? De alguna forma, si queríamos ir avanzando en la construcción de ese sistema, ¿qué tipo de debilidades teníamos? Y esto nos lo dio la evaluabilidad, un proyecto que hicimos. Ahí os pongo un poco el extracto de la Dirección General de Lanbide, donde se lanza el proyecto de evaluabilidad. Desde la dirección, ese proyecto se sitúa dentro del plan estratégico, se sitúa dentro del respaldo de la dirección de Lanbide y se cuenta el proceso para el que surge el proyecto de evaluabilidad. Lo que hicimos fue un diagnóstico de tres elementos: cómo hacíamos la planificación de nuestras convocatorias, de nuestros proyectos, de estos programas; la solidez que teníamos en los sistemas de información. Y tercero, fundamental, la capacidad que teníamos para evaluar.

[00:19:08.650]

Nosotros entendíamos que el diagnóstico tenía que ser la primera etapa del camino hacia la construcción del sistema, porque si no reconocíamos la necesidad de que necesitásemos algo, difícilmente lo íbamos a tener. Por eso lanzamos el proyecto de evaluabilidad. Os cuento un poco en qué consiste este proyecto, es un poco lo que quería transmitir el mensaje de que la primera parte del camino suele ser un poco de reconocer tus problemas, tus carencias o lo bueno que tienes. Y esto es un poco en lo que te acabo de decir de este proyecto.

[00:19:45.490]

Como os pongo allí el objetivo de este proyecto, esta pieza del sistema era elaborar un diagnóstico de la situación del servicio de Lanbide en materia de evaluación. Estaba ligado al plan estratégico. Había una unidad responsable del proyecto que era la unidad transversal. Se hizo en el 2018 y 2019 y lo que hicimos, lo que os contaba antes, analizamos un poco nuestro músculo evaluador en esos tres aspectos que os pongo en la diapositiva. ¿Cómo lo hicimos? Lo hicimos con un análisis documental, dos cuestionarios, donde participaron de alguna forma todos los servicios nuestros que ofrecían programas e hicieron el diagnóstico de evaluabilidad.

[00:20:29.050]

Y en ese diagnóstico participaron responsables, coordinadores a la hora de cumplimentar el cuestionario. Lo hicimos con el apoyo externo de la Universidad de Sevilla en la elaboración del trabajo de campo. 39 personas participaron en el diagnóstico de evaluabilidad y resultados: ¿qué nos dio el diagnóstico de la evaluabilidad? Los pongo allí. Nos dio un diagnóstico del músculo evaluador que tenía Lanbide a nivel general; de nuestra capacidad para evaluar. Nos dio un diagnóstico de la capacidad de cada uno de los cuatro servicios nuestros: fomento, empresas, intermediación y formación, de su capacidad o músculo evaluador y también de los programas. Y de ahí surgió un plan de acción que también os voy a contar con planes de trabajo en evaluación.

Sí que es importante, nosotros cuando hablamos de planes de evaluación, vamos más allá de proyectos de evaluación. Los planes de trabajo de evaluación nuestros, que veréis más adelante un ejemplo, incorporan actuaciones muy, muy, muy diversas que permiten ir avanzando en la construcción de esa máquina que os ponía antes, no solamente en nuestro caso. Desde nuestro punto de vista, el plan de evaluación tiene que tener proyectos de evaluación. También tiene que tener medidas e iniciativas que tú tienes que poner en marcha para que esa máquina que os decía antes vaya cogiendo forma y vaya cogiendo fuerza.

[00:21:53.770]

¿Qué difusión se hizo del proyecto? Se hizo una presentación de resultados a todo el equipo de dirección, con lo cual estamos incorporando la evaluación dentro del equipo de dirección de la organización. Se hizo una sesión a todos los servicios individualizada. A los cuatro servicios se les presentó su diagnóstico de

evaluabilidad, de forma que acercamos la evaluación a la gestión y empezamos a trabajar conjuntamente gestión y evaluación, programación.

[00:22:24.160]

Y también hicimos una fórmula que si tengo tiempo os contaré un poquito lo que llamamos encuentro sobre evaluación de Lanbide. El diagnóstico de evaluabilidad lo abrimos al conjunto de Lanbide e hicimos una jornada a la que invitamos al conjunto del personal de Lanbide, FSE y otro tipo de personas interesadas en compartir el diagnóstico de evaluabilidad con nosotros, nuestro diagnóstico, de forma que empezamos un poco a socializar y generar cultura de evaluación por toda la organización.

[00:22:54.580]

Este texto es el informe, bueno, la carátula del informe. Simplemente para que tengáis una foto. El enfoque es lo que nos permite en una serie de ámbitos, en cada ámbito nos va poniendo en zonas verdes, ámbar o zonas rojas: verde puntos fuertes; ámbar zonas mejorables, y rojos, puntos muy débiles. ¿Qué puntos débiles o qué fortalezas pueden aparecer en un diagnóstico de evaluabilidad? No me voy a detener mucho, pero pueden aparecer aspectos de si tienes o no tienes cultura evaluativa dentro de la organización, si defines bien tus objetivos o no. Si haces buenos diagnósticos o no, cómo están tus sistemas de indicadores. Cómo están un poco, por ejemplo, el acceso y uso a la información que se genera en la evaluación. Se está usando. No se está usando. Ese tipo de cuestiones te permiten un poco en la evaluabilidad darte respuestas. No voy a meterme mucho.

[00:23:58.680]

¿Qué nos han aportado algunas aportaciones que nos ha hecho este proyecto de evaluabilidad a nosotros? Insisto, este es un enfoque personalizado. Por primera vez, nos permite un encuentro entre evaluación, gestión y planificación, cosa que hasta hace poco los evaluadores era alguien como que aparecía por allí de vez en cuando, generalmente cada año. Generalmente si no viene a mi mesa, mucho mejor y si venía a la del compañero, todavía mejor. Esa es la realidad generalmente. Y por primera vez nos trae un poco la posibilidad de que empecemos a compartir espacios, gestión, planificación y evaluación. No somos los raros de la organización ni algo anormal dentro de la organización. Venimos para ayudar y esto es parte de tu trabajo, la evaluación. Vale. Empezamos hablando un lenguaje común. Fundamental. Hasta entonces, indicadores de

impacto, qué es un indicador de resultado, qué es un indicador no sé qué. No era un lenguaje común ni compartido. Empezamos a reflexionar con las áreas y las acciones de las áreas. Hasta qué punto cuando lanzan un proyecto, un programa de empleo, de fomento o lo que sea, tienen que definir su estrategia, sus objetivos. Tienen que definir un poco las entidades que van a participar. Bueno, más o menos empezar a decirles que reflexionen, si cuentan o no cuentan con eso. Nos ayudó a que entendiéramos todos que necesitamos sistemas de seguimiento y evaluación. Clarificar la utilidad de evaluación. Ellos empezaron a ver, todos empezamos a ver para qué servía esto y por qué. Porque es necesario y sobre todo y lo último, proponer planes de trabajo sobre evaluación. Y este el mensaje que decía antes, nuestros planes de trabajo de evaluación no solamente tienen o llevan dentro proyectos de evaluación, llevan más cosas porque estamos intentando construir la máquina y entendemos que el abordaje de la evaluación tiene que hacerse desde un enfoque sistémico. Es una máquina donde todas las piezas son necesarias y si falta una, el sistema no funciona como debería funcionar. Y aquí surgen los planes de trabajo de evaluación.

[00:26:19.960]

¿Qué son estos? Son diferentes actividades e iniciativas que, en el marco del Sistema Integral de Evaluación Participativa, todo pivota de allí, las áreas empiezan a trabajar en cosas que tienen que ver con temas de evaluación. Cosas muy dispares, como veréis ahora. Pero todas son partes del sistema, partes de la maquinaria, donde los cuatro servicios, insisto, orientación, fomento, empresas, intermediación empiezan a trabajar en su plan de evaluación, su plan de trabajo, de evaluación.

[00:26:52.320]

¿Sobre qué? Mejoras en los sistemas tecnológicos, instrumentos y herramientas que son el soporte de planificación, seguimiento y evaluación. Os voy a poner un ejemplo. ¿Sobre qué más partes de esos planes? Desarrollo y mejora de indicadores e informes. Mejoras en la comunicación y en el uso de los resultados. Todos los cuatro planes trabajan y tienen iniciativas encaminadas a tocar cada uno de estos cuatro aspectos y la calidad de planificación o cuestiones organizativas. En relación a la capacitación y configuración de los equipos técnicos, hago un matiz, ahora abro un paréntesis.

[00:27:35.000]

¿Cómo abordamos la capacitación de esa estructura que teníamos al principio y que os comentaba que en cada servicio hay una estructura responsable de temas de evaluación? Toda la estructura de planificación y evaluación de Lanbide pasó por una acción formativa básica de unas 40 horas, donde todos ellos asumieron conceptos básicos de elaboración. 40 horas, con sus sesiones, y con unas (inaudible 28:05) y todo el mundo de alguna forma en sesiones conjuntas, donde además empezaba a trabajar el concepto de colaboración entre unas áreas y otras pasaron a formación.

[00:28:15.290]

Eso se dio complementando con actuaciones más específicas, donde un curso de verano, otro tipo de iniciativas, donde poco a poco se les va dando un poco de formación en temas de capacitación, en temas de evaluación y esto es en la estructura general que tenemos en Lanbide y si lo habéis visto en la parte de arriba, está el Gabinete Técnico como área transversal, específicamente responsable de temas de evaluación, donde tiene su propio planteamiento de formación en temas de capacitación y temas de evaluación en una formación un poco más avanzada, más específica y lógicamente luego en esas jornadas que van conformando el plan de trabajo, no se pierde la ocasión de ir incorporando pequeñas pinceladas en temas de evaluación, es decir, esas jornadas que os voy a poner un ejemplo.

[00:29:05.720]

Este es un ejemplo de plan de trabajo en la evaluación del servicio de formación. Esto está aprobado y se hace un trabajo conjuntamente con las áreas a través de diferentes reuniones y se va llegando a conformar el plan, su plan de trabajo. ¿Qué puede tener un plan de trabajo? Por ejemplo, en este caso, tenía un pequeño proyecto de construir una ficha de evaluación de programas. El compromiso era que, en el momento en que tú sacas una convocatoria, se incorpora en esa convocatoria un proyecto de evaluación de ese programa, de forma que desde el primer momento ya estamos empezando en la evaluación en el momento del diseño en la convocatoria. El servicio asume el compromiso de: cuando saco una nueva convocatoria de formación, empiezo a pensar en temas de evaluación y me incorporo cómo se va a evaluar este programa. Ficha de evaluación. Segundo proyecto que tenía un poco el tema de plan del servicio de formación. Actualizar el diagnóstico en (inaudible 30:04) formativas. Es decir, estamos incorporando la evaluación dentro del proyecto de ciclo de vida de soporte, planes y convocatorias, donde el servicio se responsabiliza al hacer un

nuevo diagnóstico de necesidades formativas que va a alimentar todo el sistema suyo.

[00:30:19.790]

Capacitación en el BI. Proyectos de evaluación transversales o no transversales. El servicio de alguna forma identifica su plan de trabajo. Temas que puede tener: informes. En este caso, con el servicio de formación, vimos que necesitábamos revisar los informes de resultados e impactos del servicio de formación, con lo cual, su plan de trabajo, insisto, "su" plan de trabajo incorpora diferentes piezas de la maquinaria. Si el diagnóstico de evaluabilidad nos puso el foco en que nuestros informes de resultados e impactos eran un poco confusos, eran poco estructurados, poco bien armados, de aquí su compromiso de trabajo, y se revisan los informes. Informe de satisfacción. Un diagnóstico, donde dice de alguna forma, como veis, son diferentes componentes que van incorporando los planes de trabajo. Con lo cual no solamente insisto, no solamente tiene proyectos de evaluación, sino que tiene actuaciones de las diferentes partes de la maquinaria. Esto es importante. Este es un anexo donde del trabajo, llevan sus fichas de acción y cada ficha de acción con quién es el responsable, en qué fechas, con qué actividades, con qué recursos, etc. Cada una de esas 10 líneas tiene su ficha.

[00:31:41.830]

Os animaría a una cosa. Y ya con esto voy acabando. Estoy convencido de que, en vuestra organización, al igual que en la nuestra, puede haber cosas que están en la parte roja. No sabemos que tenemos cosas. Probablemente esté convencido que todos tenemos, estamos en la zona roja y esto es un error y una pérdida de conocimiento bastante importante.

[00:32:08.770]

Nosotros no perdemos la ocasión de intentar un poco hacer el esfuerzo siempre que podemos intentar construirnos este mapa conceptual, cosas que dentro del servicio saben que tenéis o que tienen su personal técnico y su responsable. Cosas que hay compañeros que no sabían ni siquiera que teníamos determinados indicadores están en la zona roja, con lo cual es una pérdida de conocimiento y una pérdida de oportunidad. Os puedo contar ejemplos de qué determinado cuestionario no sabíamos que estábamos pasando un cuestionario a determinadas personas o empresas beneficiarias de un servicio de fomento de

ayudas y compañeros del servicio no tenían conocimiento de esa actitud, de esa posibilidad.

[00:32:49.240]

Y si tienen conocimiento pueden plantear preguntas, pueden plantear lo que quieran, pueden ser aportaciones. Por lo tanto, es vital, cuidado con las zonas rojas. La zona amarilla sabemos que no lo tenemos. Oye, vamos a ponernos manos a la obra y allí hay una zona negra. Ni siquiera, no sabemos que no tenemos y esto ni se sabía, ni se nos pasó por la cabeza que teníamos que tener ese tipo de información. Animaros a esto y ya para acabar por no alargarlo mucho más, no voy a meterme en el BI, en el business.

[00:33:25.960]

Por acabar con esto. Criterios, éxitos y riesgos de un proyecto de construcción de un sistema de evaluación participativa en este caso. Qué criterios de éxito en sentido positivo y riesgos en sentido negativo. Criterios de éxito que nos dirán si el sistema va funcionando bien y va por buen camino. Que aumente la calidad de la evaluación. No solamente vale la cantidad de evaluación, sino la más alta calidad de la evaluación. Si el sistema me está generando calidad de evaluación, el sistema está funcionando.

[00:34:04.360]

Segundo criterio para medir el éxito. La participación de los actores en los procesos de evaluación. Es fundamental que abramos la evaluación a otros actores. Luego nos cuentan algunas experiencias en este sentido, de cómo somos capaces en Andalucía y en Cataluña de abrir la participación. La evaluación no solamente es para Lanbide. La evaluación también está abierta y debe estar abierta. Mejorar los sistemas y gestión de las intervenciones, es decir, la evaluación alimenta y se utiliza, la evaluación debe servir para mejorar las convocatorias.

[00:34:38.570]

Si fruto de la evaluación, yo detecto y descubro que el importe de subvención en la convocatoria lo puedo modular y estar mejor encajada, estoy usando la evaluación. Eso hemos hecho nosotros y valoración positiva en sus participantes y riesgos con esto y acabo. ¿Vale? ¿Qué riesgos puede haber? Que no seamos capaces de generar cultura de evaluación. Ese es el que yo creo que es uno de

los riesgos más importantes. Si no hay cultura de evaluación, la evaluación no solamente es una cuestión de metodología, sino que requiere cultura.

[00:35:12.920]

La evaluación no solamente es cuestión de normas, de leyes, de obligación, sino requiere también una cierta cultura. Yo siempre pongo el mismo ejemplo, de cuando yo estaba en el colegio, había dos formas de afrontar los trabajos de literatura: leer por leer o leer porque te gustaba leer. Creo que es diferente. Creo que hay que ir un poco a la parte general con gusto por la evaluación. Capacidades técnicas insuficientes, falta de claridad en los procesos de evaluación. No se comunican los resultados de la relación. Insisto, este es el mayor riesgo, de los mayores riesgos que pueda haber es que no se use ni se comunique la evaluación. La evaluación no es un informe que se queda allí, sino que es un informe que tiene su recorrido internamente y la no utilización. Y con esto, y cuatro ideas para el mensaje final para dejar claro el posicionamiento nuestro, un poco del camino nuestro, que insisto que cada organización tiene que buscar su camino.

[00:36:08.960]

No existe receta única. Nosotros apostamos por un enfoque sistémico e integral de construcción del sistema porque entendemos que es como una máquina en donde todas las piezas son necesarias para que esto funcione y en muchas ocasiones cometemos el error de solamente tocar determinadas piezas de la maquinaria. Pensar que, creando el organigrama, creando el departamento de evaluación, ya estamos creando la función de evaluación. No, no, no, la evaluación es también parte de cultura, de hábito y de gusto por la evaluación.

[00:36:41.760]

Segundo mensaje que quiero lanzar. Vayamos a comprender de una forma muy gráfica qué es evaluar. El ejemplo que os ponía al principio. Evaluar es recoger información, analizarla, difundirla y utilizarla. Ni más ni menos. Pero es así. Y hagamos todo el círculo. Nada. No me detengo mucho en esto. Fundamental. Pensemos en los productos informativos. No nos detengamos en indicadores. Estamos sobredimensionando indicadores. Yo no quiero 300, 400, 150 indicadores. Y creo que podemos compartir experiencias donde estamos siendo parte de construcciones de macrosistemas de indicadores y olvidándonos luego de la utilización. Y cómo esos indicadores tienen que ser llevados a un producto muy pequeñito que se llama producto informativo, donde yo pueda entender esos

indicadores. Y a veces nos detenemos en la construcción de indicadores y hay que ir más allá, al producto informativo.

[00:37:41.630]

¿Qué vamos a hacer con esos indicadores? Un tema fundamental. Siempre hemos optado, hemos creído en la combinación de enfoques y si es más o menos importante un enfoque que otro. Todos son necesarios, cuantitativos y cualitativos. Esa es la riqueza de la evaluación. Un proceso de evaluación fundamental se ve influenciado por el diseño de vuestros programas. Si desde el primer momento la llames a la evaluación a que participe en el diseño de ese programa, estaréis en condiciones de luego poder evaluar en mejores condiciones. Llamar a la evaluación en el momento cero en cuanto decidís poner en marcha una nueva convocatoria. Este es un tema que nosotros en Lanbide ahora lo hemos incorporado desde el momento en que se empieza a trabajar en una convocatoria. En esa mesa ya está la evaluación como parte de esa mesa de debate y de discusión y de reflexión y cosa que hasta hace unos años llamábamos a la evaluación cuando había que justificar acciones, por ejemplo, el FSE, y teníamos que empezar a reconstruir y a buscar indicadores hacia atrás para poder justificar lo que nos pedían que justificáramos.

[00:38:54.340]

Y ya un mensaje desde mi punto de vista. Busquemos la evaluación influyente a mejores decisiones, mejores políticas y mejores resultados. Creo que es un poco el camino de que esa relación sea influyente y con esto no quito tiempo ya más a mis compañeros. Insisto en el mensaje. Cada organización su camino. No existe receta universal, pero sí que es cierto en algunos mensajes que os he querido transmitir en la parte final desde mi punto de vista y un poco en base a la experiencia que puedo obtener de otros países, de otras regiones. Sí que es cierto que intentamos construir enfoques sistémicos. No pensemos que, por crear la función del departamento, la unidad de evaluación, la unidad de investigación, ya tenemos creada la evaluación en nuestra organización. Ni más ni por nada. No es así. Entonces enfoques sistémicos. Y sin más, nada, muchas gracias.

Anexo C: Transcripción de la intervención de Mercedes Aguilar (Servicio Andaluz de Empleo) en la jornada de expertos

Intervención de Mercedes Aguilar (Servicio Andaluz de Empleo) en la jornada del 04/11/2021

[00:00:00.420] - Mercedes Aguilar

Yo había preparado una presentación que estaba por aquí. Bueno, antes que nada, me voy a presentar, perdón, soy un poco maleducada. Soy Mercedes Aguilar. Vengo del Servicio Andaluz de Empleo. Actualmente trabajo en la Dirección Gerencia del SAE, acrónimo del servicio. Es una agencia administrativa que el presidente de la agencia es el viceconsejero de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo y luego tiene una Dirección Gerencia que lleva todo el ámbito transversal en dos direcciones generales: una destinada a PAE y otra, realmente

son programas de fomento, y otra que está enfocada a toda el área de intermediación y orientación laboral.

[00:00:44.270]

Entonces, bueno, pues internamente la agencia funciona con un régimen administrativo especial, por lo cual tiene sus propios instrumentos de control y gestión y ha tenido un devenir complicado desde el 2011 que se creó. Vamos a dejarlo ahí y eso también influye en qué hacemos y cómo lo hacemos, en el tipo de organización que somos. Nosotros tenemos, también creo que vosotros lo compartís, un Consejo de Administración donde además de la administración de la Junta de Andalucía, están presentes las organizaciones económicas, sociales y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias y a través de lo que es el Consejo de Administración, es como el gran órgano o debiera de ser el gran órgano decisor de las políticas que se desarrollan en el Servicio Andaluz de Empleo.

[00:01:33.360]

Una particularidad que tenemos actualmente y que nos hace un poco diferentes, es que las políticas de formación para el empleo no están integradas en la agencia, están fuera de la agencia. Esas políticas en su día se pudieron vincular primero a educación o a empleo. Pero no participamos, la agencia no participa de las políticas de empleo. Tienen unas escuelas de formación que imparten formación para el empleo, pero nosotros hacemos la gestión de esas escuelas y estos programas formativos los gestiona la Dirección General de Formación para el Empleo, pero un poco para que os situéis en cómo funcionamos.

[00:02:14.520]

Yo había preparado una presentación que estaba enfocada a contaros un ejemplo concreto de experiencia evaluativa, que son dos en uno, porque suprimimos una misma herramienta de planificación que es el contrato de gestión. Pero bueno, que en cierto modo eran dos maneras diferentes de aproximarse a una evaluación. Sobre la marcha iré intercalando esto con algunas ideas sobre cómo hemos ido viendo la evaluación en nuestra organización. También para ir haciendo un poco un complemento de toda la información.

[00:02:53.550]

Bueno, me paro en que, en el contexto, que era lo que os estaba contando, que nosotros somos una agencia administrativa y empezamos a funcionar como tal

desde aproximadamente desde el año 2011, lo tengo en nuestros estatutos también y en el año 2015 creo recordar 2015, 2014, 2015, tuvimos una auditoría del Fondo Social que nos decía que no podíamos tener concentrados en un mismo órgano de gestión el control y la ejecución. Eso lo que produjo fue un flujo que la organización pensara que necesitaba tener dos órganos diferenciados y por eso había una Dirección General de Políticas Activas de Empleo. Se creó una dirección de políticas activas y una dirección general que se denominaba de evaluación, control y calidad. ¿Qué ocurre? Bueno, pues que esto fue algo casi que impuesto. No partió del convencimiento de la organización, de la necesidad de tener un órgano de evaluación que además se vinculó al control y a la calidad, sino que se hizo más desde arriba como una necesidad. Al ser una dirección general, bueno, tuvo su devenir y en cierto modo iba muy vinculado a la persona que estaba al frente de esa dirección, que es una de las cuestiones que muchas veces también pasa en todas nuestras organizaciones. Si tenemos una persona que bien porque crea en ello o bien porque le ve una oportunidad, apuesta por la temática evaluativa, la evaluación parece coger carrerilla. Si tenemos al frente a una persona que no considera que sea un tema relevante para la organización, pues queda un poco como la hermana pequeña de la casa y eso nos ha pasado a nosotros en el Servicio Andaluz de Empleo. En la Dirección General, pues al principio la evaluación era un pequeño apéndice. Había un equipo de compañeros y compañeras que estaban formándose en evaluación en ese momento no eran ni siquiera evaluadores/evaluadoras, eran personas que habían caído allí de una reestructuración. Les parece un poco crudo, pero lo cuento porque la realidad es que son personas que habían caído allí y bueno, pues a partir de entonces se les puso la etiqueta de evaluadores/evaluadoras sin su principal valor, que era mucho porque eran grandes profesionales, era que venían del área de la sociología, controlaban las técnicas de investigación social. Entonces se pensó que con tener ya ese conocimiento de las técnicas de investigación te puedes convertir en evaluador, porque mañana ya estás en una unidad de evaluación. Entonces el tránsito fue de decir esto que estáis aquí ahora ya sois el equipo de evaluación, independientemente de no haber recibido una formación específica en evaluación o no contar con herramientas que son muy importantes también para poder hacer buenos informes, sino que simplemente se consideró que, como decía, falta tener una unidad independiente, pues se constituyó esa unidad.

[00:05:58.900]

Los compañeros que son muy inquietos y trabajan mucho en lo que sí que empezaron a tomarse muy en serio la evaluación, se formaron, se integraron en el grupo de evaluadores/evaluadoras que tiene el Instituto Andaluz de Administración Pública, que es muy, muy dinámico en todo el ámbito de la evaluación. Han desarrollado metodologías para aplicar en toda la Junta de Andalucía y que hoy tenemos un gran apoyo desde el propio Instituto de Administración Pública y ellos se integraron allí. Y entonces se llegó al convencimiento interno de que hacía falta tener un marco global de evaluación en la organización.

[00:06:36.300]

¿Qué ocurre? Bueno, pues como decía, este marco legal se construye por un equipo bajo un liderazgo, pero no compartido, justo lo contrario a lo que nos acaban de contar. Nosotros lo que hicimos fue la casa al revés. Nosotros tenemos el marco global, pero ni se ha socializado ni se ha compartido. Y, además, al estar circunscrito en una dirección general, pues no acabó de cuajar aquí. Existe todavía. Lo tenemos de referencia, sobre todo porque es un buen documento estratégico que poco a poco intentamos poner en marcha, pero realmente no ha alcanzado el objetivo. Digamos que nos pusimos la ropa, sin medirnos antes, entonces nos quedaba un poquito grande todavía. No habían elegido bien la talla. Entonces el marco global de evaluación, cada vez que hay alguna reunión, los compañeros lo sacan, lo presentan, pero no ha habido un trabajo de compartir, de generar cultura, de abrir a la opinión ese propio marco de evaluación, sino que es un documento que está ahí. Incluso creo que, si no recuerdo mal, se va a firmar por parte del presidente del Servicio Andaluz de Empleo, o sea que tiene un componente institucional muy importante, pero luego no ha servido para el objetivo para el que se había creado, porque realmente no se pensó en un proceso de implementación para él. Entonces, yo, me gustaría poner aquí un ejemplo muy concreto que creo que sí, que nos está ayudando un poco a generar cultura evaluativa, que es un punto muy importante inicial para que la relación cale en una organización. Me estoy asfixiando. ¿Os importa si me quito la mascarilla? Si no, en un momento, no voy a poder hablar porque lo siento mucho, pero me pasa siempre. Vale, gracias. Siempre me pasa con la mascarilla. Lo siento. Lo que os decía que os traía un ejemplo muy concreto. Son dos ejercicios evaluativos, uno que hicieron los compañeros de la Unidad de Evaluación y otro que se realizó por parte de una consultora externa con la que estamos ahora colaborando. Uno era sobre el primer contrato de gestión el año 2017-2018 que se prorrogó al 2019 y otro que es el del año 2020-2021.

[00:09:01.180]

¿Por qué? Bueno, pues porque el contrato de gestión es nuestra herramienta de planificación principal en la agencia, donde nosotros fijamos nuestros compromisos al medio plazo, porque normalmente tiene una duración de dos años y va a marcar la actividad específica a la que nos vamos a dedicar durante esos dos años. Además, luego se desarrolla a través de unos planes de acción anual que igualmente deben de reportar información al sistema de seguimiento tanto del contrato como del plan de acción.

[00:09:35.670]

Lo que hicimos con el contrato de gestión en su concreción en el plan anual, pues tiene un sistema de seguimiento y evaluación diseñado específicamente para él, con una serie de indicadores que se elaboraron en colaboración con todos los servicios implicados en el plan de acción, con todos los servicios de gestión y además todos los servicios transversales. Y bueno, pues trimestralmente se hace una recogida de información a través de una aplicación donde deben de reportar, donde se va viendo la evolución de los indicadores.

[00:10:09.300]

Luego contamos con una Comisión de Control que está además en los estatutos del SAE que debe de analizar la información allí tratada. El tratamiento se hace por parte de la Dirección Gerencia, se presentan los resultados trimestrales, semestrales y anuales y luego pues, se lleva a cabo una toma de decisión primero, en la Comisión de Control y después en el Consejo de Administración. Lo llevamos a un pleno del Consejo de Administración o a una permanente, depende del momento para que también el resto de entidades que participan de la agencia tengan información de primera mano sobre cómo va evolucionando la gestión, básicamente la gestión del propio servicio.

[00:10:56.090]

Entonces, en la primera de las evaluaciones, que es la que desarrollaron nuestros compañeros, nos planteábamos que, como decía, tenemos un sistema de seguimiento, pero luego también creíamos que era importante hacer una evaluación del propio contrato de gestión para ver si estábamos realizando un buen diseño, si se estaban estableciendo los objetivos lógicos y acordes a la propia organización, para ver un poco en el ámbito de la eficacia, con unos resultados de ejecución del propio programa y sobre todo en cuanto a la gestión.

Para nosotros era muy importante avanzar mucho en el sistema de seguimiento, porque al ser compartido con toda la organización tenía la ventaja de generar esa información hacia el resto de la organización.

[00:11:51.100]

Como veis, en este dibujo no solamente es importante que participara la gerencia, todas las jefaturas de servicio, los agentes económicos y sociales, la CEA, la FAMP, los sindicatos que andaban por ahí abajo, sino que además que se creó toda una red de personal de referencias técnicas en cada uno de los servicios, que son con las que nosotros interlocutamos cada trimestre. Cuando abrimos el sistema para aportar la información, pues con estas personas con un perfil más técnico con las que trabajamos en aportar, en crear esos datos y además en la fase de definición de los indicadores, pues también hicimos un trabajo en profundidad con ellos en la definición y perfeccionamiento de indicadores. Digamos que los indicadores era un ejercicio libre. Cada uno proponía los que más o menos buenamente creía, sin formación inicial, es algo de lo que hay que insistir mucho siempre que es uno de los grandes hándicaps que tenemos, que es la formación en cómo construir buenos indicadores, como hacer buena metodología de evaluación. Y bueno, pues sí que para nosotras digo nosotras, porque mi compañera Ana y yo somos las que hacemos este trabajo, normalmente de revisión de indicadores. Era muy importante que la gente pensara, es decir, que tu pienses como me puedo medir yo mi trabajo, ¿cómo se mide? Y luego vemos si eso es un indicador de evaluación, de seguimiento o es otra cosa. Claro, yo siempre pongo el mismo ejemplo en el contrato de gestión. Si trabajáramos en un concesionario de coches no nos pagan por abrir y cerrar la puerta y enseñar el coche. El incentivo viene en función de los coches que vendemos. Pues aquí es igual. Una cosa es lo que tú haces en tu día a día, que eso está muy bien contarlo, pero luego a la hora de evaluar tienes que dar ese plus de información. En el caso de los indicadores, no es qué nos está dando el abrir y cerrar la puerta, sino qué consigues con abrir y cerrar la puerta para enseñar el coche. Entonces, al final creíamos, era tan importante que la gente pensara bueno, mi trabajo, ¿cómo se puede medir? Y luego hablamos sobre si esos indicadores o no son los más adecuados para hacer un seguimiento de una evaluación dependiendo del momento en el que nos encontráramos.

[00:14:10.780]

Y pues eso fue un trabajo que además le generó a la gente la inquietud de aprender, de darse cuenta de que hay metodologías para definir indicadores.

Hay propuestas de indicadores que no son asumibles, que no se pueden proponer indicadores si no tienes luego manera de medirlos. Por ejemplo, os pongo como ejemplo que nos hizo mucha gracia. Era un indicador que venía de antiguo, que estaba relacionado con el área de comunicación, las veces que las personas entraban a ver determinadas informaciones. Resulta que, en un momento dado, se hace una actualización de la web, se quita el contador y ya no nos pueden dar un dato, pero siguen proponiendo el indicador.

[00:14:57.090]

Bueno, ¿cómo vais a medir este indicador? Antes lo teníamos porque teníamos el contador, ¿pero ahora? No, ahora no podemos medirlo. ¿Lo mantenemos? Es que antes teníamos un contador. Es como que tienes que sacar a la gente de su zona de confort. Es que yo siempre he hecho esto de esta manera. Entonces ¿por qué no voy a seguir haciéndola? Estas cosas en la construcción de indicadores son, a mí que me gustan mucho, me parecen muy apasionantes, y a veces con un ejemplo aprendemos más con una gran clase magistral.

[00:15:25.630]

Bueno, al final se dieron cuenta de que efectivamente eso no era medible y entonces ¿para qué vamos a mantener un indicador que luego siempre tiene un cero? Cuando llegas al Consejo de Administración y esto ¿por qué está a cero? Y, la directora general, porque son mujeres todas, excepto el jefe, se pone roja y dice cómo sé yo de esto que están preguntando, ¿por qué esto a está cero? Entonces, claro, pues todo este tipo de cuestiones se han ido aprendiendo casi con la práctica, más que desde un enfoque mucho más institucionalizado, se puede ver en la práctica, como hemos ido aprendiendo estos pequeños puntos de mejora que le llamamos.

[00:16:01.540]

¿El proceso fue participativo o participado? No lo sé. Más bien participado que participativo, si se le pide la opinión a las personas, no se ve involucrada en la evaluación, no es lo mismo. Tenía unos nuevos objetivos, estaba enfocado a saber exactamente cuál era, en función de estos tres grandes criterios de coherencia, eficacia y gestión, cuáles eran los resultados de la evaluación. Usamos tanto técnicas cuantitativas como cualitativas. Además, coincidió que esta evaluación se hizo una vez cerrado el contrato en el año finalizado en el año 2019 y cerramos la evaluación al equipo de evaluación a los compañeros y compañeras y nos pilló la pandemia de por medio. Entonces, pues tuvieron

incluso que adaptar las técnicas, que también tuvieron que aprender a adaptar técnicas y la metodología con la que iban a trabajar, que procedía del IAP, del Instituto de la Administración Pública, hubo que modificarla sobre la marcha porque no podía juntar a la gente para sacar un discurso de la organización, sino que hubo que tirar del Google porque era lo que había en ese momento, del formulario de Google para trasladar casi como una Delphi a la vuelta, cuáles eran las opiniones comunes sobre las personas que habían trabajado en la elaboración del contrato de gestión, sobre propuestas de mejora.

[00:17:27.400]

Y bueno, pues este camino nos ayudó mucho a mejorar, pensando además en que probablemente porque veníamos del ámbito mucho más académico y teórico, en tanto la unidad de evaluación como las personas que encargábamos la evaluación, pensamos que era importante que esta evaluación fuera muy práctica en sus resultados. Entonces se trabajó una evaluación por productos, es decir, tenemos un producto que sea los puntos críticos para eso, ¿qué técnicas tenemos que aplicar? E incluso el informe ejecutivo se centraba en los productos. Todo el análisis, todos los indicadores, la matriz de evaluación, todo eso se dejó para un informe más amplio, para profundizar en la información, pero aquí nos centramos mucho en presentar los seis instrumentos muy concretos, que es con dos o tres páginas por instrumento, pero que daban los puntos claves de cada uno de ellos para poder entender la evaluación y poder aplicar los resultados. Y eso era lo que estábamos buscando al final.

[00:18:26.920]

¿Cuándo se encara esta evaluación? Eso no lo he dicho. Ya estaba en marcha el siguiente contrato de gestión, con lo cual lo hicimos más pensando egoístamente Ana y yo, en que teníamos que escribir el siguiente contrato de gestión si seguíamos en el mismo sitio que en aprender sobre el contrato que ya estaba cerrado. Es verdad que muchas veces es una de las lecciones aprendidas que yo os traía para compartir es la oportunidad de la evaluación, hay que saber para cuándo hay que evaluar. En este tipo de herramientas, por ejemplo, que son planificadoras, que se mantienen a lo largo del tiempo, pero con un inicio y final. En qué momento dices, hagamos la evaluación porque nos va a servir para el siguiente o cuando vayamos a hacer la evaluación ya otros están haciendo el siguiente plan y esto no nos sirve, entre comillas siempre. Lo de no nos sirve es sí que va a servir, pero no nos va a servir para el siguiente contrato. En este caso, bueno, sabíamos que no nos servía para el que ya estaba en marcha, aunque

había muchas cosas que ya indirectamente se habían estado contemplando porque habíamos analizado el contrato y sabíamos donde había que mejorar, pero queríamos tenerlo también con un análisis sistemático y bien elaborado del contrato. Entonces, se trabajó mucho en unos productos muy, muy concretos que sirvieron para algo y son estos que veis aquí.

[00:19:50.980]

Bueno, pues los puntos críticos estructurales a nivel de los objetivos, las claves para planificar una serie de "tips" concretos para mejorar el actual contrato de gestión. Además, todo estos" tips" aquí se hicieron de manera colaborativa con los agentes económicos y sociales y con los términos que se trabajaba en el seguimiento y en la elaboración de los contratos de gestión de los planes anuales. Una serie de indicaciones para mejorar el seguimiento del contrato de gestión. En rojo, lo que sí que había que cambiar; naranja lo que estaba más o menos. Y en verde porque bueno, de momento no lo llevamos mal. Un poco una clasificación contextualizada de nuestros objetivos. Pero los objetivos eran muy numerosos y era una de las cuestiones que teníamos que mejorar en los siguientes contratos un pequeño checklist de cuáles son los condicionamientos normativos que siempre hay que tener en cuenta igualmente para ver en qué estábamos fallando, que estaba ahí a medio camino y que podíamos mantener. Y luego, pues, el diagnóstico consensuado sobre cómo mejorar la gestión propia del contrato.

[00:21:03.580]

Esto fue un poco, las propuestas de mejora generales que se elaboraron y he respetado mucho la presentación porque trabajaron muchísimo en la presentación, incluso en el Consejo de Administración no se presentó esto, sino que se hizo un video y fue lo que se proyectó y fue la explicación para hacerlo más dinámico, mejor, como antes ha comentado Toni, que cada público necesita sus propios productos y creíamos que no era cuestión de andar cargando de información al Consejo de Administración, que para eso tenían el informe que se les envió igualmente, sino hacer algo mucho más didáctico y comprensivo para ellos.

[00:21:42.580]

Esta es la primera de las evaluaciones. La otra que os traía que es sobre el mismo contrato de gestión, pero el siguiente contrato de gestión por lo cual sí que habían cambiado los objetivos, las metas a conseguir, pero mantenía un poco el

tono e incluso algunos de los objetivos del anterior se mantenían en cierto modo. Y bueno, en el marco de una asistencia técnica que estamos teniendo para desarrollar un modelo de gestión integral de nuestra organización, se le encargó a la consultora que nos está dando apoyo que hiciera una evaluación de progreso del contrato de gestión.

[00:22:24.160]

El primer problema, ¿qué es una evaluación de progreso? No es fácil de definir, porque muchas veces las palabras nos hacen prisioneros. Cuando nosotros hablamos de una evaluación de progreso, no pedíamos que nos hicieran un análisis cuantitativo del resultado al medio plazo, porque para eso tenemos un sistema de seguimiento que nos estaba dando la información, sino que nos analizara hasta qué punto el contrato de gestión había supuesto una evolución respecto a la anterior, hasta qué punto estaba alineado con las estrategias y marcos de referencia que existen en las PAE. Y si nuestro sistema, y el modelo de datos que lo estaba soportando era adecuado o no. Le llamábamos más de progreso porque no estaba finalizado. No era intermedia tampoco. No entendemos el contrato de gestión como algo cerrado en el tiempo, sino que es un continuo. Entonces le llamamos por eso de progreso. Fue complicado, además de entender el concepto. Por eso, porque no era: piensa - progreso de resultados a medio plazo, no era nuestra intención.

[00:23:28.930]

Y con ello, bueno, pues costó un poco definir que cuál era el objetivo, como digo, era identificar las conclusiones que permitan además hacer recomendaciones para el siguiente contrato de gestión y si nos llegó a tiempo y ha servido de base para poder cambiar un poco mucho la estructura del nuevo contrato. Al final lo que hicimos fue resumir en cuatro grandes preguntas lo que queríamos evaluar. Bueno, entonces está la línea de instrumentos y los objetivos abordaban los retos de la organización presentes y futuros. Si había un modelo de evaluación realmente en el contrato de gestión y, digamos que nos abrimos en canal, no nos importaba. Nos importaba mejorar lo que nos digan que lo hacemos bien o mal, pero el objetivo siempre era mejorar. Y luego, pues, si realmente se está utilizando el contrato de gestión como una herramienta de planificación. Esta pregunta tenía trampa, pero ya sabemos la respuesta será que sí, pero queríamos ponerlo por escrito y que se visualice. Muchas veces, y esto habla de la evaluación, sí que ayudan muchas veces nuestras intuiciones, nuestras percepciones. Si alguien con rigurosidad metodológica no lo pone por escrito, parece que no son más que

opiniones. Entonces esto sí que nos lo dio. Sabemos que la respuesta era no, pero queríamos que saliera realmente no, y el por qué no. Entonces bueno, pues esta pregunta tenía su truquillo de antes de que la hicieran ya sabíamos por dónde iba a salir.

[00:24:57.610]

El proceso de evaluación fue un modelo y una hoja de ruta muy básica, pero queríamos llegar al resultado de tener, queríamos tener resultados muy pronto para que sirvieran para el siguiente contrato de gestión que estamos ahora mismo cerrando. Entonces, bueno, pues simplemente lo pongo aquí de referencia. Nos hicieron para cada una de las preguntas una serie de recomendaciones que son las que nos han servido para mejorar nuestro contrato. Tanto en el alineamiento estratégico hemos conseguido pasar de un contrato de dos años a tres, que parece que no, pero es muy importante, sobre todo con los ciclos políticos. Pero bueno, al menos sí que se vincula más a los propios marcos de planificación de todas las políticas de empleo, sobre todo si tenemos en cuenta la estrategia española es la de... Se olvida siempre; el nombre está tan raro, impulso a la activación es la siguiente, apoyo a la activación. Se han identificado nuevos retos en la organización que están muy vinculados a todo el diagnóstico que se está haciendo de la propia organización para mejorar su modelo de gestión. Retos que tienen que ver con el personal y los recursos humanos, con los medios de los que se disponen, algunos más enfocados a la calidad y la innovación, no tanto la medición, el alineamiento con el crecimiento, la búsqueda de sinergias que siempre hemos estado un poco con una visión estanca de la organización y un poco de relación con el medio, y luego cuestiones que nunca habían estado en nuestros contratos o planes de acción, pero que creíamos que es importante incorporar, que son las visiones más del presupuesto más economicista, del uso de modelos de coste simplificado, la contabilidad analítica.

[00:26:44.430]

Todo esto es una manera también de incorporarla a la propia organización. En este caso, estamos usando la evaluación para incorporar comportamientos o áreas de trabajo que hasta ese momento no se estaban trabajando, pero que es importante que se recogen en el ámbito del seguimiento de la evaluación. Es verdad que falta integración, accesibilidad, o actualización al modelo de datos que es manual. Eso lo llevamos mal. Cuando el dato lo tengo yo en mi cuaderno y cuando llega el trimestre y abren el sistema, yo lo mecanizo, pero yo para sacar, para mecanizar un dato, me he ido a otro sistema donde lo he consultado y ahora

lo pongo aquí. Es decir, este es un sistema muy arcaico y tenemos que mejorar. Y, sobre todo, nos sirvió para la parte de la planificación para proponer un nuevo modelo para el contrato de gestión que nos han comprado, por lo cual estamos contentísimos de que lo hayan comprado, porque significa que la evaluación nos ha servido para al menos tener argumentos para hacer cambios en nuestra propia organización y cómo planificamos. Y luego algo que es muy de los evaluadores son las lecciones aprendidas. Estas lecciones aprendidas se pueden ampliar en su visión anterior, que estén bien vinculadas al ejercicio evaluativo casi que se pueden llevar a cualquier sistema de evaluación que se quiera implementar.

[00:28:10.890]

Primero, no tienen un orden de prelación. Pero bueno, lo más básico podríamos decir que es definir claramente que es lo que se aprende con la evaluación. Si lo que queremos es generar una cultura evaluativa, generar aprendizajes, nosotros siempre enfocamos todas nuestras evaluaciones en ese ámbito, en el aprendizaje institucional que va más allá de la generación de cultura y luego en lo que estemos evaluando. Nos gusta por eso utilizar mucho las evaluaciones participativas, donde muchas personas están dentro del proceso de evaluación, porque eso genera conocimiento general e inquietud de saber más a algunas personas y, por eso, intentamos siempre que la evaluación no sea un mero ejercicio de un programa, un proyecto, una política, sino un componente de aprendizaje. Esto está muy vinculado con la involucración de las personas. Es relativamente importante involucrar a todas las personas en el proceso de evaluación.

[00:29:15.150]

Yo, que he dado clases de evaluación participativa, siempre me preguntan, pero dónde ponemos la participación. Desde donde empieza la participación, Claro, en los modelos ideales, la participación debería de casi partir de la necesidad de la evaluación, tendrá que venir de cualquier parte de la organización la necesidad de evaluación, pero también hay que saber, hay que instrumentalizar la participación y creo que allí el ejemplo vasco puede ser de mucho valor para hacer esa institucionalización de los procesos participativos en la evaluación.

[00:29:49.030]

Luego, para nosotros nos parece un componente interesante que convivan equipos internos y externos en las evaluaciones. Es decir, es cierto que cuando la

evaluación es interna tiene la ventaja de conocer la organización, no tienes que contar a los que viene de fuera, como eres, cuál es tu vocabulario, que es un punto. Yo soy muy machacona con ese tema, pero últimamente nos invaden muchas consultoras, todas tienen su lenguaje técnico. A ver, alguno dice el palabro más extraño y más en inglés.

[00:30:27.160]

Bueno, pues este tipo de cuestiones, cuando se viene de fuera hay que romper, hay que enseñar un poco como somos, como hablamos. ¿Qué significa para nosotros un concepto tan básico como una resolución? El de fuera no lo tiene, el de dentro si lo tiene. Pero es verdad que lamentablemente todavía se considera que el punto de calidad de una evaluación sea externo, es contar con componentes externos. Yo no creo que sea cuestión de competir, sino de colaborar, convencida, porque la parte interna puede aportar ese conocimiento más institucional y la parte externa puede abrir la mente a nuevas metodologías, nuevas formas de trabajo y romper muchas veces la resistencia que podemos tener a evaluarnos y aceptar bien una serie de posibles mejoras.

[00:31:24.220]

Otro elemento clave es la oportunidad, es decir, es cuando se hacen las evaluaciones. Para nosotros, creemos que es un punto clave en cualquier evaluación decidir bien el momento. Es verdad que a veces los momentos nos vienen impuestos. Bueno, pues si nos vienen impuestos, intentaremos que la evaluación, en la medida de lo posible, responda a los intereses de la organización.

[00:31:47.590]

Esto nos pasa muchas veces con los indicadores del Fondo Social. Vienen cuando termina la línea, llegan los verificadores y hay que reportarlos. Pero bueno, aun así, si se puede trabajar de manera que se integre más en la información. Para nosotros también, aunque los de evaluación muchas veces miramos a los de seguimiento, así como un poco por encima del hombro, de esos que solo miden metas y tal. Pero para nosotros ha sido clave para generar cultura evaluativa, empezar por el seguimiento, empezar por hacer seguimiento de nuestras actuaciones, porque hablar de indicadores, hablar de metas, hablar de una serie de conceptos que para los de evaluación son de andar por casa, pero que para otras personas no acaban todavía de entender o comprender. Y creemos que es un punto básico para luego poder dar el paso hacia la evaluación y hacia

generar cultura de evaluación. Y luego bueno, pues, por deformación profesional, siempre hay que estar en una constante mejora. Sé si en ese aspecto que hay que estar dispuesto a reconocer las deficiencias y disponer de medidas correctivas.

[00:33:04.420]

Estas son como las grandes conclusiones. Yo quería terminar simplemente por un par de cosas que comentaba antes, que creo que también para que veáis cómo lo estamos haciendo nosotros, estamos intentando hacerlo. Nosotros aparte de contaros esto, que son experiencias específicas, hemos trabajado para convencer a los jefes de llevar un plan anual de evaluación al Consejo de Administración, de manera que sea como el mínimo de actuaciones de evaluación que la organización se compromete a hacer al siguiente año, al menos a un año. Estamos ya pensando si llevarlo a dos en vez de uno, ¿por qué? Porque si no, la evaluación queda un poco al arbitrio de las necesidades de cada uno. Si la Cámara de Cuentas de Andalucía reclamaba el impacto de una línea, entonces nos encontrábamos corriendo en una evaluación para dar respuesta a ese requerimiento de la Cámara de Cuentas y, de repente, había que reportar indicadores al Fondo Social, pues montábamos todo un sistema para recoger mediante los famosos cuestionarios del Fondo Social, toda esa información que nadie había pensado que había que pedir a los participantes cuando empezamos con las actividades.

[00:34:19.240]

Todo esto que suele aparecer en nuestro día a día, bueno, pues intentamos, sistematizarlo a través del plan qué es lo que hacemos o intentar generar un poco de reflexión sobre cuáles van a ser las necesidades evaluativas básicas de la organización en el próximo año, que está muy vinculada a programas que van a terminar, nuevas líneas que se van a poner en marcha. El Fondo Social. El Fondo Social que siempre está presente en nuestras vidas y con eso por lo menos tenemos un marco inicial de estas evaluaciones, nos comprometemos a hacerla y reportamos durante todo el año en el Consejo de Administración los resultados de esas evaluaciones.

[00:34:56.380]

Ya este año, por eso decía que queríamos avanzar las dos, estamos trabajando para incorporar en el plan no solo evaluaciones a medida, que serían estas más específicas, sino también analizar metodologías de evaluación, elaborar

metodologías propias de evaluación. Los compañeros de evaluación de la Unidad de Evaluación son muy machacones, con evaluaciones antes, con la evaluabilidad. Entonces, pues por ahí queremos iniciar un poco el trabajo y luego pues ir contando también con actuaciones formativas que cuando se hace la detección de necesidades formativas, la evaluación tiene un papel muy relevante para ir proponiendo también actuaciones de formación para el plan de formación del siguiente año. Son pequeños pasos, la verdad que no están tan sistematizados o no tienen la sistematización que requerirían y que ya nos han contado en el ejemplo anterior, pero es nuestra manera de por lo menos ir avanzando hacia esa sistematización.

[00:35:54.430]

Nosotros, además, tenemos un hándicap que supongo que a vosotros también os pasará, porque el esquema que se ha apuntado desde servicios centrales. Luego tenemos ocho provincias, claro. Y llevar todo lo que os he contado se hace desde servicios centrales de la Dirección Gerencia. Las vías de evaluación van menguando y son cuatro compañeros: dos compañeros y dos compañeras. Ana y yo las trabajamos en Gerencia, nos apoyamos en todo lo que podemos, contamos ahora con una asistencia técnica externa, pero eso es todo lo que en teoría sería la evaluación en nuestra organización. ¿Qué ocurre? Que es verdad que luego tenemos esos referentes para toda la parte de trabajar en indicadores, seguimiento y evaluación en cada uno de los servicios. Y nuestro gran hándicap es cómo llegamos a los territorios. Para nosotros es el punto clave, porque lo bueno de nuestras organizaciones, creo, es que al tener unos servicios centrales la información acaba teniendo un punto de encuentro. Pero hay mucha información que se nos pierde. Muchas veces nuestras evaluaciones tenemos que plantear trabajos de campo en diferentes provincias para poder luego ver que no se está haciendo igual en todas, donde todos tenemos las mismas instrucciones y maneras de trabajar, en teoría. Bueno para nosotros, eso sigue siendo un hándicap, así que algún día llegaremos a ello. Las experiencias que hemos tenido ninguna nos ha funcionado. Lo de tener un referente en este caso era de (inaudible 37:20) pero bueno, era muy similar. Un referente en cada provincia pues depende de la persona. Si la persona se va, el referente será una referencia fuerte porque no hay una institucionalización general, entonces eso es lo que tenemos que seguir trabajando. Y lo último ya si, de verdad, termino es que en materia de información y de aportar, aportar datos. Bueno, nosotros nos hemos embarcado en lo voy a decir en castellano porque los palabros ingleses, en convertirnos en una organización basada en el dato. Es decir, estamos

llevando a cabo un análisis de todo nuestro modelo de datos, de cuáles son todas las aplicaciones con las que contamos, en las que recogemos, por ejemplo, el nombre de la persona usuaria. Y resulta que, en SISPE, nosotros llevamos Hermes, al demandante se recoge de una manera. Si nos vamos a un programa de orientación, lo recogemos de otro. Donde en un sitio, le preguntamos el apellido, luego el nombre, y en otro sitio, preguntan el nombre y luego el apellido. En la dirección, en un sitio, es la dirección donde se está empadronado, en otro sitio donde se está en ese momento ejecutando la actuación.

[00:38:34.720]

Bueno, pues esto que pasa en todos los sistemas de información, normalmente es lo que estamos trabajando para definir o tener una definición de un diccionario de datos que lo que viene a hacer es buscar la que todos entendamos cuando vamos a recoger una información, siempre lo mismo en el campo correspondiente que, con que seamos capaces de establecer cuáles son nuestras informaciones comunes, nuestros datos comunes para que siempre esos datos se recojan igual y luego los específicos, pues que también tengan una concreción.

[00:39:11.830]

De manera que, al final, a través de un servicio que se ha creado nuevo, que es el servicio de tratamiento de la información, se lleve a cabo un proceso de calidad y de seguimiento de la calidad de ese dato, pues por ahí estamos ahora empezando a trabajar y no sé dónde acabará, pero la idea es ser capaces de tener bien identificada toda la información de la organización, traducirla a una manera más unívoca de entender esa misma información, para luego poder hacer tratamientos de la misma para las evaluaciones, para el cuadro de mando, para lo que en cada momento se requiera, y en ello estamos. No os puedo contar el resultado, todavía no lo sabemos y estamos en ello inmersos, pero bueno, sí que por ahí estamos también trabajando en nuestra manera de enfocarnos más al dato y a la información que se recoge. Yo lo dejo allí ya que queda mucho, ¿Sí?

[00:40:09.560] - Asistente 1

Yo supongo que tus compañeros de SISPE te habrán informado. El SEPE ha presentado un proyecto MRR de una calidad del dato y todos los SPEdeberemos tener un responsable de esa calidad del dato. Que por lo visto es algo interesante e importante…

[00:40:31.260] - Mercedes Aguilar

Sí, se está trabajando en muchas organizaciones. ¿Qué ocurre? Que SISPE es una parte de nosotros, nosotros luego tenemos nuestro gestor de subvenciones, nuestro programa de gestión de recursos humanos, nuestro programa de contabilidad y gestión presupuestaria que giro y todos ellos recogen muchas veces la misma información. ¿Qué es lo que hemos hecho nosotros? A través del apoyo de una de las consultoras, hemos abierto todos nuestros sistemas de información, hemos visto que estos son los datos que se recogen. Estos son los sistemas. Estos son los datos y yo siempre digo habría que trasponer la matriz. Estos son los datos. Qué es lo que a nosotros nos interesa y están estos sistemas. Y ahora veamos cómo lo definimos para que independientemente del sistema en el que esté mi dato, siempre sea lo mismo. No estoy contando un día solicitudes resueltas y al día siguiente solicitudes totales que incluye las resueltas, las no resueltas, a las que no entramos a tiempo, sino que vayamos más por esa línea. Y nosotros estamos inmersos en ese trabajo. Sí que es verdad que no somos los únicos que están haciéndolo. Si no me equivoco, profesor. Bueno, he aprendido algo. Bueno, ya está. Ya si tenemos luego que va a haber un poco de debate, creo. Si no nos come el tiempo, pues cualquier otra cuestión, la vamos resolviendo.

Anexo D: Transcripción de la intervención de Josep Marquez (Servei d'Ocupació de Catalunya) en la jornada de expertos

Intervención de Josep Márquez (Servei d'Ocupació de Catalunya)) en la jornada del 04/11/2021

[00:00:00.810] – Josep Márquez

Bueno, hola a todo el mundo. Primero me voy a presentar. Me llamo Josep Márquez del Servicio de Ocupación de Cataluña, del SOC, y primero también dar las gracias tanto a la Universidad Politécnica de Valencia como a LABORA por compartir esta jornada con vosotros que realmente aspiro a una cosa. Pero yo quiero aprender mucho más, porque es en jornadas como estas donde realmente se aprende muchas cosas, porque los problemas son los mismos en todas partes. Soluciones puede haber muchas, pero como decía antes Antonio,

tenemos que adaptarlas a nuestras organizaciones, a nuestras necesidades, que no van a ser exactamente las mismas.

[00:00:42.170]

Pero vamos a sacar mucho provecho de esta sesión. Como mis compañeros previos han dicho muchas cosas, yo no me voy a repetir, por si acaso, me voy a ir añadiendo a sus intervenciones. Y escogí como presentación para esta jornada de hoy es: cómo planificamos desde el servicio público de empleo de Cataluña el tema de las evaluaciones. El servicio que yo llevo es un servicio transversal: estamos en el Gabinete Técnico, la Secretaría Técnica y mi servicio están compuestos por yo mismo y dos personas más. Eso para todo el servicio de empleo de Cataluña. Llevo las evaluaciones por un lado y, por otro lado, llevo toda la parte estratégica. Es decir, la estrategia catalana para el empleo es una estrategia a muchos años vista. Hemos acabado la anterior, ya estamos pensando en 2030 y también los planes de acción que son ya cada dos o tres años donde concretamos esos objetivos estratégicos a largo plazo. Los aterrizamos, perdón si se me escapa una palabra en catalán, y los aterrizamos a nivel de plan de acción. Todo ello consensuado con los agentes sociales y municipales, que también es un tránsito que hay que pasar. Entonces, yo llevo estas dos patas y sitúo un poco cómo hemos empezado la institucionalización de la evaluación pública en nuestra organización, porque estoy lejos todavía del País Vasco, en este sentido, estoy más cerca que nada de Andalucía en algunos aspectos que pueden ir a mejor. En otros estamos iguales. Creo que más o menos todos vamos por ahí, o pecamos de lo mismo.

[00:02:30.130]

Entonces, yo quiero empezar simplemente es… cuando hablo con mi organización hacer tres preguntas muy básicas porque la evaluación puede ser muy compleja del punto metodológico, pero a ellos no les afecta esto. Desde el punto de vista interno, cuando hablamos con nuestros compañeros, porque somos compañeros de ellos para empezar, no estamos fiscalizando su gestión. Eso es lo primero. Hay que sacarlo con los compañeros de gestión. Yo venía de gestión también. Yo antes llevaba la formación profesional para empleo, tanto la (inaudible 3:09) como la continua y luego pasé a evaluación y lo primero que hicimos fueron reuniones con nuestros compañeros. Por eso es que no sé si participativa o, como comentaba, es ¿por qué haces esa convocatoria? simplemente preguntar esto ¿Por qué lo haces? Es que la norma básica es el

Estado, porque hay que sacar convocatorias. No, no, no estoy hablando del instrumento jurídico que usas.

[00:03:36.610]

Yo te pregunto por qué haces esa política de empleo con esas características. Esto ya descoloca un poco a la gente, porque queremos hablar de políticas y del impacto de las políticas, no del instrumento jurídico en cuestión. Ya llegaremos al instrumento jurídico, que son detalles. Pero ¿por qué lo hacemos? Eso significa que tenemos que saber qué objetivos tenemos. A quién nos vamos a dirigir. Todas esas preguntas van a estar implícitas en esta primera ¿Por qué lo hacemos?

[00:04:06.670]

Lo hacemos a nivel de jefes y técnicos. No es a alto nivel, sino con los compañeros de la unidad planificadora de esa gestión. Luego te preguntarías, ¿son útiles?, porque claro, es dinero público. Y también habrá que hacer un rendimiento de cuentas, no sólo el dinero, sino el impacto de esas políticas. Por lo tanto, tenemos que saber, tenemos que medir de alguna manera si son útiles o no.

[00:04:33.520]

Y luego otra cosa que nos obliga, es a decir ya sabemos por qué lo hacemos, ya sabemos hasta dónde hemos llegado con estas políticas, ¿las podemos mejorar? A mí no me gusta hablar mucho del coste- beneficio de las evaluaciones, es decir, hacer lo mismo o mejor impacto con menor precio. Es que yo estoy en un paso anterior. Yo quiero saber su eficacia antes que su eficiencia. Es decir, he conseguido el objetivo que quería. Yo todavía estoy en este punto un poco anterior, no en las políticas.

[00:05:04.980]

Bien, pues así empezamos normalmente las jornadas con lo que hacemos con nuestros compañeros de las unidades planificadoras, rompiendo un poco los esquemas de que no vamos a preguntar nada sobre su gestión ni los vamos a fiscalizar porque ya sé todos sus problemas que tienen de gestión, que son muchos. El día a día implica redactar una convocatoria, pasarla a las asesorías jurídicas correspondientes, las intervenciones delegadas previas. Todo esto no facilita la gestión del día a día. Pero evidentemente hay un principio de legalidad que hay que observar, de concurrencia y todo eso lo tenemos que dominar como gestores, porque es nuestra obligación. Pero no nos olvidemos que estamos haciendo políticas. Es decir, ¿por qué lo hacemos? Esa es la gran pregunta.

[00:05:48.980]

Esto que parece tan fácil, nuestras preguntas, ¿cómo lo organizamos nosotros? Estamos en una fase previa en que nosotros desde el sistema en Cataluña, antes de 2014 prácticamente no hacíamos nada de evaluación, las evaluaciones eran puntuales, eran como antes decía Antonio, porque había demanda de alguien que lo pedía. Ya no digo FSE. Este es un clásico. Ni otros tipos del Estado a través de las conferencias sectoriales, el PAPE, el PAE, los EVADES, todas las siglas que queramos las podemos poner en un trenecito y todo eso tenemos que dar respuesta, eso seguro. Pero la institucionalización de la evaluación no sólo viene de fuera, realmente tiene que venir de dentro. Como decía antes Antonio, somos nosotros los primeros que nos tenemos que preguntar por qué hacemos esas políticas. Y la evaluación es una herramienta ideal para responder a estas preguntas, porque es metodología y porque se basa en evidencias y porque se basa en razonamientos. Y no es un capricho, o una resolución de una persona que está haciendo la evaluación, sino que además los resultados tienen que ser reproducibles. Eso es la básica de la evaluación. Por tanto, no depende de quién lo haga sino ¿cómo lo hacemos, lo estamos haciendo actualmente?

[00:07:10.030]

Cada año se empieza a preparar la planificación del año siguiente. Nosotros nos reunimos con todas las unidades planificadoras y les hacemos hacer una ficha *ex ante*. Esa ficha *ex ante* que, en un principio la dirección la quiso muy rápido y la dimos a las unidades para que nos la devolvieran. Y eso si se hace así es un fracaso, porque los compañeros de las unidades planificadoras no están acostumbrados a responder preguntas tan básicas como ¿cuál es el objetivo general? y ¿cuáles son los objetivos específicos de esa convocatoria? Entonces, ve al artículo 1, empezar: convocatoria, pero no quiero que me reproduzcas literalmente, sino que lo expliques, que me expliques la teoría del programa, eso que ha comentado antes Antonio.

[00:07:59.650]

Es decir, Barcelona tiene el programa y tiene que identificar las necesidades de esas políticas. Es decir, tengo desempleados, sí, pero ¿qué desempleados tengo? ¿Son de larga duración?, ¿corta duración? Si es una actividad económica o de otra, hay que diagnosticarlo previamente, esos colectivos diana. ¿qué acciones vas a realizar? Bueno, estamos en unas máquinas que sabemos hacer reproducir lo del año anterior, sabemos hacer acciones formativas, acciones de orientación.

Bueno, lo hacemos porque lo hacemos siempre. Pero primero, define las acciones formativas, define las acciones de orientación, escríbelas. Eso es importante.

[00:08:41.740]

Pero cuando haces esta reflexión, ¿qué objetivo tengo? ¿Qué personas son destinatarias? ¿Con qué acciones voy a hacer? Vas a poder preguntarte uno: ahora vamos a intentar construir unos indicadores sin ponerles límites, es decir, no quiero que me indiques un indicador de impacto, no, no. Unos indicadores. Si para ti en esa política es muy importante hacer los indicadores de seguimiento a un (inaudible 9:09) resultado, perfecto, porque eso para ti implica que estás valorando esa política. Nosotros lo que hacemos es hacer todo un acompañamiento a estas personas, porque si no, si no hay acompañamiento es imposible. Llegan (inaudible 9:26) también, pero es necesario acompañarlos. Enviar la ficha que te devuelvan no sirve para nada. Por lo tanto, has de estar una sesión de una hora explicando la ficha, cómo se va rellenando, luego te la devuelven, la corregimos y se lo volvemos a enviar, la volvemos a hablar hasta encontrar algunos indicadores. Y la máxima es: menos es más. Pocos indicadores, pero quizás esos indicadores, para ti, resulta que están explicando la política. Es decir, la verdad es que hemos hecho un cambio, yo quiero un cambio respecto al principio respecto al final de esas personas o de esos territorios o de esas empresas a los que yo estoy dirigiendo la política, pues dime ¿cuál es el mejor indicador para medir ese cambio?

[00:10:10.840]

Entonces ahí hay que reflexionar, no es fácil. Luego otra conclusión, otra cosa que decimos, cualquier indicador no vale, se tiene que calcular, porque si no se recoge el dato no vamos a tener indicador. Si no lo recoges de una forma sistematizada en un sistema de gestión tampoco lo quiero. Yo no quiero ir con una libretita y apuntando palitos. Eso tampoco. Por tanto, como estamos en la fase *ex ante* todavía en la planificación de programación tienes que prever recoger esa información si te interesa ese indicador. Si no, no lo pongas. Será deseable. Muchos. Deseable si hay muchos indicadores, pero hay que escoger unos cuantos. Pocos. Uno con objetivo específico. Nada más. Si es posible. También lo que hacemos en ese momento, hemos hecho unas fichas también de las recomendaciones de evaluaciones anteriores. Es decir, hay que tener en cuenta las recomendaciones que se hicieron, entonces hay que ponerlas en ese punto de decir oye, esto que está aquí esta recomendación lo vas a implementar, ¿sí? ¿no?, y ¿por qué? Porque sí, porque no. En ese momento también se tiene que

pensar. Y bueno, al final, sí que, en una fase inicial, haciendo programación, las evaluaciones que queremos realizar también se planifican en ese momento.

[00:11:27.130]

Nosotros sí que tenemos un plan anual de evaluaciones que forma parte del documento, ese documento que hemos dicho que son cada dos o tres años, que es el plan de acción, digamos, que (inaudible 11:37). Aquí está esta presentación, están todos, estos documentos son públicos. Podéis acceder a ellos tanto la parte estratégica como el plan de acción, donde hay un anexo junto a las evaluaciones que realizamos. Estamos en ese punto.

[00:11:58.620]

En el 2014 no teníamos cultura evaluativa en la organización, entonces pedimos esto justo antes de que yo viniera, pedimos que IVALUA que es una institución pública, es un consorcio constituido por la administración de Cataluña, pero que depende del Departamento de Economía. Esto es importante, que organismos de estos transversales dependan de un departamento potente: Economía, Presidencia, algo que impulse. Si no, no sirve para nada. E hicimos un modelo de evaluación. Nuestro modelo de evaluación va a ser este. Esto lo encargamos a IVALUA y es un documento que es público también. Si queréis lo podéis consultar, está en catalán solo, pero es un documento que aparte de explicar cómo tenemos que hacer la evaluación, tenéis una guía didáctica de las evaluaciones. Es bastante interesante, como ponías allí un reto 2012-2013, ay, 2013-2016, que eran siete retos que teníamos que alcanzar en ese periodo. También está en este documento.

[00:13:05.780]

Eso, si no recuerdo mal si el primer reto era integrar las bases de datos. Eso nos pasaba. Es decir, estaba autorizada toda la gestión y tenemos sistemas de gestión cada uno independiente, la intermediación, formación, gestión económica, recursos humanos. Todos estos son… la orientación va por otro. Lo primero que hemos tenido que hacer ahora es hacer un mapeo de todos los sistemas de gestión y qué campos recoge cada sistema de gestión y cómo los recoge. Eso es lo primero que hay que hacer en un sistema de gestión, mapearnos completamente y luego ya llegaremos a una segunda fase, que es la que ahora estamos nosotros, que es establecer un proyecto de cultura del dato que consiste primero en ordenar la información, integrarla y establecer mediante un sistema de tablas maestras, que lo que hace es recoger los datos que son comunes,

determinas cuál es la calidad de ese dato, de dónde viene ese dato y ese va a ser el *cuore*, el corazón, del futuro sistema de gestión integrado de la información para hacer el seguimiento, para hacer lo que sea necesario para la evaluación. Estamos aquí todavía nosotros desarrollando en nuestro (inaudible 14:19) a partir de ese tema, cuesta mucho. No es una cosa que se hace en un año. Es un proceso en sí mismo y cuesta. Hay que ser muy machacón.

[00:14:31.060]

Otro de los objetivos es hacer una evaluación *ex ante*. Es decir, nosotros estamos haciendo a partir del 2015-2016 ((inaudible 14:36) un Plan Anual de Evaluación porque nos pedía Dirección resultados. Bueno, vale, vamos a hacer un plan de evaluación anual. Hacemos muchas evaluaciones de muchos programas *ex post* y básicamente de resultado de impacto de todos los programas. Ahora estamos en un ciclo que prácticamente hemos acabado de evaluar todos los programas. No sé vosotros, pero nosotros tenemos un montón de programas. Nosotros más o menos tenemos unos 40, con el ENR, con el (inaudible 15:01) unos 60 programas. Esto es una (inaudible 15:03) desde el contexto de planificación, pero allí está. Hay que evaluar… Después todo lo que es la estandarización y seguimiento de las políticas activas. Hay que hacer seguimiento también para los cuadros de mando, etcétera, etcétera. Ahí también hay una compañera que es la otra unidad, que se encarga, yo lo llamo de asignar dato, pues nos está persiguiendo con todo el mundo con todo el tema de los datos para integrar los datos, para la calidad del dato, para sacar cuadros de mando, etc. y es la que gobierna el (inaudible 15:38) nuestro. Gracias a que está esta compañera, porque si no, yo no podría hacerlo. Y dentro de esta cultura hay otro reto que era cada vez que hagamos un programa nuevo, empezamos a introducir una evaluación *ex ante*, no la reflexión *ex ante*, como lo que estoy haciendo una reflexión, sino una evaluación, es decir, una metodología normativa sobre la elaboración de un nuevo programa, la teoría del cambio, etcétera, etcétera.

[00:16:07.520]

Eso como norma y meterlo dentro de la recepción para (inaudible 16:12) y hacer una evaluación *ex ante* de ese modo. Eso no quiere decir que no puedes hacer evaluaciones de diseños de programas actuales. Estamos incorporando evaluación de diseño, hacemos evaluación *ex post* de resultados de impacto, pero multifocal como decía antes el compañero. Es decir, las evaluaciones pueden ser de resultado de impacto, pero también la puedes hacer de diseño al mismo tiempo.

[00:16:36.680]

Es decir, lo que haces es evaluar si la teoría del cambio de ese programa está bien hecha o no está bien hecha porque vamos replicando año a año las convocatorias y puede haber una cierta degeneración del tema, porque van cambiando los responsables, se va perdiendo la memoria histórica porqué se ha hecho esto, porqué se ha hecho lo otro. Entonces hay un momento que sí, bueno, vamos a hacer una evaluación de diseño, aunque se haya hecho pasado, pero servirá para la próxima evaluación, la próxima edición de ese otro programa.

[00:17:07.460]

Es decir, estamos yendo, estamos evolucionando de evaluaciones de impacto, simplemente de resultados, a hacer evaluaciones más integrales, más holísticas, con diferentes enfoques tanto cuantitativos como cualitativos. Y siempre, siempre la evaluación participativa, es decir, con las entidades del sistema, con las personas de dentro de la organización, con los usuarios finales. También hay que hacer participación, focus grupos, cuestionarios, siempre con una visión muy holística de la evaluación.

[00:17:38.300]

El reto seis. Priorizas planificación. Esto lo estamos consiguiendo año a año y consolidar la secretaría técnica donde yo estoy, pues es que si no hay una unidad especializada en evaluación no sirve, es decir, que quede en un sitio, la evaluación que normalmente sí que está en las leyes nuestras. Se ha de evaluar. Queda superbonito. Las leyes de empleo de cada comunidad autónoma. La evaluación. Cada servicio tiene que evaluar su programa. Sí, pero hay alguien responsable. Si lo preguntáis y no hay nadie que no se hace evaluación.

[00:18:19.310]

Voy a ir rápido. Queremos tener tiempo para hablar con vosotros, que es lo más interesante. Entonces, ¿cuál es mi día a día? Bueno, pues empezamos con una programación anual de las evaluaciones. Eso significa que tienes que buscar primero el dinero en presupuestos, que te asignen un presupuesto para las evaluaciones que quieres hacer. Normalmente no es un problema el dinero, siempre tienes presupuesto. Sí que hay, porque puedes hacer evaluaciones no con una cantidad de dinero impresionante, no es necesario. Es decir, hay quien dice que tiene que haber entre 2 y un 3 por ciento del presupuesto general dedicado a la evaluación. Nosotros no llegamos ni por asomo, pero, aunque

haya un cero coma algo de presupuesto fijo cada año para hacer evaluaciones tiene que existir y tú tienes que luchar por ese presupuesto y eso nos lo aprueban también el Consejo de Dirección del SOC. Y si ellos nos aprueban nuestro plan de evaluación, a propuesta nuestra, a propuesta de ellos, porque ellos también nos piden evaluación, propuesta interna, ahora me encuentro que como estamos evaluando mucho, están pidiendo más. Bueno, tranquilos, no se trata de esto, no es una fábrica de evaluaciones. Tiene que tener un sentido hacer las evaluaciones, pero cuando hay una unidad que no está evaluada y las otras sí, y porqué esta no se ha evaluado, ya empieza a haber una cierta demanda interna que hay que saber también canalizar con sentido. Luego, tienes que hacer todo el tema de los pliegos, esto también tiene su gracia, la contratación. Puedes estar meses para hacer unas evaluaciones, se te intercalan unas con otras porque es que estás ejecutando una que empezó el año pasado y estás con temas del año que viene.

Hay que seguir luchando porque también está muy estigmatizada en según qué órganos que la evaluación es un simple estudio. La evaluación no es un estudio. La evaluación forma parte del ciclo de esa política y que, como han dicho los compañeros, desde que nace esa política hasta que acaba, la evaluación existe. No es una cosa que viene un tercero ocasionalmente y vamos a hacer un estudio. No, las evaluaciones forman parte del ciclo de la política y, desde mi unidad, es lo que hacemos, pero sobre todo dar apoyo con la contratación externa, que es prioritaria. Primero, para ganar credibilidad, porque cuando internamente, como no tienes mucha credibilidad, cuando haces los informes, parece que algún externo tiene mayor credibilidad, eso es así. Pero, en cualquier caso, siendo una contrata externa tiene una garantía de objetividad, etc. que hay que hacer seguimiento y acompañamiento a estas personas, porque primero hay que confiar toda la información de los datos, se lo tienes que dar, Eso es así. No los consigues, hay que anonimizarlos, se los tienes que dar. Todo esto lo tienes que tener en cuenta. Pero, además, ellos no conocen la agenda interna, tú tienes que ser un traductor también para estas personas de fuera y hacer acompañamiento de todas esas cosas. Organizamos también las reuniones internas, porque son participativas las evaluaciones con las unidades promotoras que han hecho esa evaluación y con las entidades que han ejecutado eso también lo coordinamos. Es decir, nos ven también como un acompañamiento de que a ellos les reduce mucho el tiempo de su gestión. Eso es importante. También es para que a un evaluador externo le reduces su tiempo y todo el dinero y el tiempo que le has dado, y debe estar introduciendo datos. Si le das los datos limpitos, eso para ellos es un chollo y se pueden dedicar a lo que se tiene que dedicar, que es lo normal.

[00:21:56.590]

Luego, ¿qué hacemos? Cuando llega la presentación final del informe, lo primero que hacemos es una presentación interna. Es decir, un informe que es de 60, 80, 100 páginas nadie se lo lee, nadie de la organización. Entonces salvo a algún ilustrado que le guste, pero nadie se lo lee, entonces lo que hacemos son presentaciones tipo Powerpoint con el evaluador y les explica el resultado de la evaluación.

[00:22:24.880]

Puede haber interacción, pero el evaluador es totalmente independiente, es decir, no va a contrastar nada. Es decir, el evaluador ya ha evaluado; ha hecho su trabajo y eso es el resultado. Puede haber un cambio, opiniones, etc. Y también se lo presentamos a la dirección del SOC al director o directora de turno. Y, por último, lo que hacemos es presentarlo antes de hacerlo público al Consejo de Dirección. Los agentes sociales también tienen que tener un reporte de cuál ha sido el resultado y lo hacemos previo a que se haga público por deferencia.

[00:22:56.110]

Y, por último, ¿qué es lo que hacemos? Hacemos una difusión. Todavía hay recorrido para hacer la difusión, porque claro, lo colgamos en la web. Pero claro, ¿quién va a leer la evaluación? Nadie del mundo mundial, otra vez nadie. Entonces lo que hacemos son unas infografías de dos páginas, simplemente dos páginas con los principales resultados y los principales mensajes son unas infografías tipo que son todas de la misma línea editorial para que se identifiquen como un punto de evaluación.

[00:23:26.950]

Y también están colgadas en la web en catalán y castellano. Y eso fácilmente la gente sí que lo puede consultar. Lo que comprobamos es que llega más eso que nada más. Pero sí que hemos hecho. Bueno, la pandemia ha traído sus cosas positivas, que es el famoso Teams o Zoom. Entonces, ¿qué hacemos? Hacemos una presentación en público de la evaluación, pero a todos, al mundo mundial, es decir, a todas las entidades y a toda la organización interna, las oficinas de empleo, todas las 69 oficinas de empleo. A toda la estructura interna, la tecnoestructura, servicios territoriales, en las provincias, etcétera y todos, de manera que, por ejemplo, las primeras evaluaciones que hicimos en el servicio de intermediación laboral, hicimos una evaluación de diseño, implementación de la

intermediación laboral que gestionamos directamente en las oficinas. El año pasado se nos presentaron unas 400 personas. 400 personas, que fue un éxito rotundo. Quería también agradecer que las evaluaciones tampoco han de ser hacia nosotros, las abrimos al mundo mundial en el sentido de que, si hay otras organizaciones que también están haciendo lo mismo, también les hacemos partícipes evaluación.

[00:24:48.830]

Por ejemplo, en esta evaluación participó el Servicio Vasco Lanbide, el de Madrid y el de Baleares, y en esa misma, ese espacio participativo sobre el diseño de cómo con la misma normativa estamos implementando la misma política, pero lo hacemos de formas distintas. Pues hicimos eso y encontramos cosas muy positivas de cómo las otras CCAA están haciendo lo mismo que nosotros. No hacemos lo mismo, pero bueno, pues ahí salieron cosas muy positivas, recomendaciones que vamos a llevar a cabo, algunas. porque uno ha hecho una cosa muy interesante, otro ha dicho qué interesante, y nunca descubrimos la rueda. Nosotros, la rueda en nuestra gestión está bastante inventada.

[00:25:38.620]

Bueno a ver si me voy a enrollar demasiado. Aquí, simplemente esto está en la web, aquí podéis consultar, aquí tenemos el modelo de evaluación, que es el que está explicando (inaudible 25:44). Aquí tenemos todas las evaluaciones que hemos realizado por cada uno de los ámbitos, que están desde el 2015 hacia acá, todas estas evaluaciones. Hay algunas que son del 2010 que las he mantenido aquí porque eran interesantes. No por el hecho de ser antiguas una evaluación pierde su sentido porque en algunos casos hemos evolucionado un poco en el tema de políticas y muchos compañeros que están jubilados me dicen, ¿pero ahora estáis volviendo esta vez con las escuelas taller y los planes de empleo? Pero si esto es el del año noventa y pico y te puedo decir una evaluación que ya se hizo en ese año. Yo, por ejemplo, que he hecho el Máster de Evaluación en la Universidad de Sevilla, y el resultado de mi trabajo final fue sobre las evaluaciones en el sistema de empleo en España, ya había evaluaciones en la formación ocupacional del año 97 de la Universidad de Granada, y que, otra vez, estamos usando el famoso plan FIB, de formación ocupacional, que están diciendo lo mismo, solo que entonces no había certificado de profesionalidad y ahora sí básicamente.

[00:26:59.970]

Y simplemente una reflexión final. Es decir, creo que tenemos que mejorar la calidad de las evaluaciones y en cuanto empiezas y tienes y crees que tienes que mejorar la calidad de la evaluación, realizar evaluaciones *ex ante* para nuevos programas o incluso algún tipo de forma experimental, pues realiza un tipo de evaluación de ese tipo. Es muy interesante. Mejorar la calidad de los datos, mejorar sistemas de información, establecer nuevos indicadores de impacto social, es decir, el impacto de las PAE básicamente es la inserción laboral única y exclusivamente. Es el único indicador que contemplo, pero nos dedicamos a políticas sociales, las políticas de empleo no dejan de ser políticas sociales y tenemos que tener, identificar, construir nuevos indicadores de impacto social, mejorar la calidad de vida, de la salud, de temas de justicia, de educación, de servicios sociales. Si somos capaces de incorporar algún indicador de impacto social sobre las personas, después de pasar por una política nuestra, podremos explicar mucho mejor por qué funciona esa política. ¿Por qué? Porque nosotros nos dedicamos a políticas que a veces, son muy caras, dicen. A lo mejor las políticas de empleo que combinan empleo, contratación, más algo de formación, más administración te puede salir por 3000, 4000, 5000, 6000 euros por persona. Y dicen esto es caro, bueno es caro. ¿Con relación a qué? Entonces tenemos que incorporar en esos indicadores de impacto que nos expliquen porque esa persona ha mejorado su distancia, ha acortado su distancia respecto al mercado de trabajo, no solo por inserción laboral, sino porque ha mejorado también como persona y tiene mejor capacidad de inserción en el campo laboral.

[00:28:42.710]

Y eso es un déficit. Nosotros no tenemos todavía esos indicadores. Los tenemos identificados, pero no los tenemos bajados (inaudible 28:53). Podría ser en un futuro cuando ya tienes más evaluaciones, pues poder (inaudible 28:59) la evaluación que es una forma también de evaluar las políticas a partir de otras evaluaciones anteriores. Transparencia. Transparencia en la transmisión. Tanto la ciudadanía como la comunidad científica tenemos que estar lista para dar en datos abiertos toda la información de nuestras evaluaciones y no lo estamos haciendo porque cogerían másteres gente que está haciendo estudios universitarios, cogerían nuestros datos optimizados, etc. y primero, validarían los resultados de nuestra evaluación y seguramente, seguro que luego enriquecería mucho que eso todavía no se está haciendo en los países europeos más avanzados, que puedes coger los datos y replicar, si quieres, la evaluación. Nosotros todavía no.

[00:29:41.010]

Y, por último, unas iniciativas que se van haciendo a nivel del Gobierno de la Generalitat de Cataluña que está impulsando la evaluación pública. ¿Y cómo lo está haciendo? Ha creado la CIAVA, que es una comisión interdepartamental, el propio Departamento de Economía ha impulsado todos los departamentos de la Generalitat de Cataluña una comisión con acuerdo de Gobierno. Es decir, el Gobierno ha dicho hay que hacer evaluación pública. Entonces, esto es una comisión que está organizada, está constituida por todos los secretarios generales de todos los departamentos. Y ahí existe un plan plurianual de evaluaciones. Todos los departamentos tenemos que reportar anualmente qué evaluaciones vamos a realizar a nivel de toda la Generalitat de Catalunya.

[00:30:26.230]

¿Cómo lo consigue? Mira, haciendo un programa de impulso de la evaluación. Ellos cofinancian parte de nuestras evaluaciones. Hay una cofinanciación, es decir, tu presentas una evaluación. Son candidaturas, tú las presentas. Ellos evalúan cómo está ese proyecto evaluativo y te ayudan a cofinanciar el 50 por ciento de esa evaluación. Llevamos dos años participando en este proyecto. Por lo tanto, están ayudando con financiación, y no solo financiación: metodología, acompañamiento técnico. Bueno, tengo un gran apoyo en estas personas y luego lo último, como lo hace CoAVA la comunidad de evaluación que estamos generando comunidad. Somos todos los que estamos evaluando todos los departamentos. Estamos juntos en una comunidad, tenemos un grupo de Teams y todo ello nos ayuda muchísimo a interconectarnos entre nosotros, a conocernos, a resolver problemas que tenemos de gestión diarios entre nosotros. Yo ya sé cuál es el colega de la evaluación de Interior, el que lleva la de Agricultura, de Educación y si me encuentro con alguna cosa, puedo hablar con él perfectamente. Hacemos jornadas donde se presentan cada año las evaluaciones anteriores del programa anterior.

[00:31:40.060]

Entonces estamos hablando de comunidad de evaluadores. Eso es súper importante porque ya no estás solo. En este ámbito es interesante. Bueno, pues nada, muchas gracias y toda esta información es pública en todos los links que están aquí, podéis contactar, podéis mirar el modelo este de evaluación que nosotros tenemos por si os puede ayudar en algo y EVADE tiene mucha documentación, muchas guías de evaluación colgadas en su web. También las podéis consultar y puede ser interesante y sin más.

Anexo E: Transcripción de la mesa redonda de la jornada de expertos

Mesa redonda celebrada en la parte final de la jornada de expertos del 04/11/2021

[00:32:22.420] - María de Miguel

Vamos a pasar al turno de preguntas. ¿Preferís sentaros ahí los tres? ¿Quién quiere preguntar?

[00:32:43.960] - Asistente 1

Bueno, Antonio Mercedes y Josep, muchas gracias por vuestras intervenciones que, de verdad, han sido muy interesantes. Las tres tienen aportaciones que son muy útiles y bueno, sí que os quería comentar. Entrando ya en lo que es la evaluación, nos preocupa, además de que el proceso de evaluación tiene que ser un proceso, como ha comentado Antonio, integral y participativo. Por cierto, nos es muy útil el que hayáis comentado las metodologías de implantar el sistema

de la evaluación uno totalmente participativo, de manera que la propia organización tiende a asumirlo de manera más natural. Y el otro, que como ha detectado Mercedes las deficiencias, porque parece que todo lo que te imponen desde arriba cuesta más de llevar a su realización. Bueno, nos es muy interesante saber esas dos experiencias para poder también nosotros que estamos en un proceso similar y tenemos que apostar por la evaluación, porque ya sabéis que desde todos los ámbitos nos están animando a que la evaluación tiene que ser un proceso que debe de empezar ya en el propio diseño y en la propia definición de las propias políticas, pues nos es muy, muy útil.

[00:34:00.770]

Hay aspectos muy interesantes que habéis comentado prácticamente los tres, como es el análisis del modelo de datos. Nosotros estamos también muy preocupados por el modelo de datos y los sistemas de información que tenemos, porque tenemos ciertamente la información totalmente actualizada y dispersa en distintos modelos de gestión que en su momento se diseñaron para la gestión y resolución de temas muy puntuales. Claro, nosotros necesitamos un modelo integral y homogéneo enfocado para la evaluación de los sistemas, entonces eso que sí que habéis comentado los tres. Es algo que estamos en el día a día tratando un poco de mapear lo que son los análisis, los datos para poder extraer información que nos sea útil para para la evaluación. Si que os quería comentar yendo ya a las evaluaciones de impacto, que quizás son las que desde fuera más información parecen que puedan generar para el ciudadano y para los políticos. ¿Cuáles son vuestros sistemas de información? ¿Qué información incorporan? Porque nosotros cuando hemos hecho las evaluaciones de impacto, nos damos cuenta de que tenemos la información bastante mermada porque tenemos la información de demandantes, tenemos un conjunto de variables sociolaborales y demográficas de los demandantes, pero tenemos muchos problemas para poder evaluar el impacto final sobre la empleabilidad que ha tenido en esas personas. Nosotros, por ejemplo, llevamos un año tratando de definir, de establecer un convenio con la Tesorería General de la Seguridad Social. Yo creo que he visto por ahí que Lanbide también, el Gobierno Vasco también tiene este convenio. Bueno, pues llevamos ya varios meses detrás de poder obtener información que nos aporte, por ejemplo, algo tan útil como es la vida laboral de las personas para hacer una especie de seguimiento de cuál es, si realmente mejora su empleabilidad.

[00:36:04.430]

Bueno, sí que os quería comentar qué tipo de información manejáis en vuestros respectivos servicios. O sea, si tenéis acceso a este tipo de información que yo os digo que echamos de menos. Y también os querría preguntar a los tres desde el punto de vista de la evaluación del impacto, si habéis detectado algunos programas, algunas políticas de empleo, por ejemplo, joven, que sean, tengan mejores resultados, mejor impacto. Las tres comunidades, yo creo que está bien, porque estamos un poco representadas en comunidades que son mucho más industriales, otras que son industriales, turísticas y de todo, como Cataluña, y Andalucía sí que tiene un modelo de negocio más similar a la Comunidad Valenciana, con el sector servicios y la agricultura. Así que querría saber si tenéis algunos programas que, desde el punto de vista de evaluación del impacto en los jóvenes, habéis detectado que funcionan mejor y ¿cuáles son los modelos en vuestros sistemas de información para poder evaluar el impacto de las políticas públicas? Y nada reiteraros las gracias a los tres.

[00:37:19.570] - Antonio Igea

Sí, sí, ¿me escuchan? A ver un poquito antes de responderte, hago un matiz a una idea que has lanzado es el concepto de calidad de dato. Con la transferencia que yo tengo por encima de la calidad del dato está en definir un buen marco conceptual que sea consensuado dentro de la organización. Y pongo un ejemplo, algo tan sencillo y tan básico como el concepto de participante o el concepto de beneficiario. Es un concepto que dependiendo de quién lo use y de para qué lo use, está pensado en una cosa o esté pensado en otra cosa.

[00:37:55.220]

Entonces, un elemento fundamental en los sistemas de evaluación y sistema de seguimiento es consensuar un marco conceptual entre las diferentes unidades o sobre qué se entiende por esos elementos de medida o el concepto de inserción. Conceptos de empleabilidad y algunas más son conceptos que si te interesa más de forma consensuada tener muy claro en la organización de qué y cómo lo estamos midiendo. En ese sentido, nos estamos viendo muchísimo, muchísima dedicación a definir las famosas fichas de indicadores. Todo indicador tiene que tener perfectamente establecida su ficha de indicador donde se diga qué se mide, cómo se va a medir, cuándo se va a medir, quién es el responsable, qué fuentes de información, etcétera, etcétera. Porque es la única forma de organizar los sistemas de indicadores. Es que, si no, caemos en el error de generar indicadores o generar el "monstruo" que se va haciendo más grande y al final esto es ingobernable. Entonces, sí de alguna forma os animaría y que igual que

compartimos con Mercedes en hacer un esfuerzo por aclarar un marco conceptual, y ahora intento responder a la pregunta que decías del tema del impacto, el tema de jóvenes.

[00:39:06.480]

Os voy a contar un poco una experiencia que es el último programa que estamos acabando la evaluación de impacto, no tanto (Inaudible 39:14) del impacto que tiene ese programa y es un programa que se llama Lehen Aukera de primera oportunidad, de alguna forma dedicado a jóvenes a ofrecer una primera experiencia laboral, y de alguna forma, es un proyecto que hace unos meses empezamos una evaluación de impacto. Desde nuestro planteamiento conceptual que os he definido en el sistema, siempre apostamos por la combinación de métodos. Hemos realizado un impacto tanto de impacto contrafactual, donde hemos contrastado el comportamiento de esos jóvenes en comparación con un marco conceptual que se ha construido para ver, de alguna forma, qué es lo que trata o qué es lo que aporta ese programa y que, en caso de que no hubiera existido, dónde estarían esos jóvenes. Hemos combinado una metodología contrafactual, una metodología participativa, cualitativa donde hemos generado mesas participativas con diferentes agentes o actores que están presentes en ese programa, entidades colaboradoras, oficinas nuestras, empresas, y estamos creando diferentes mecanismos participativos, cuestionarios, mesas y entrevistas para tratar de complementar lo que hemos obtenido de la metodología cuantitativa.

[00:40:30.150]

En breve estarán los resultados de esa evaluación. Entiendo que se harán públicos y de alguna forma se podrá acceder al informe, pero sí… hago de una forma… lo que quiero con este mensaje que antes he insistido: no tengáis miedo a combinar metodologías. Creo que es la única forma que tenemos de intentar de extraer la complejidad tan elevada que tienen nuestros programas, que son tremendamente complejos. Interviene muchísima gente, muchísimas entidades, determinadas zonas geográficas, de pueblos, de ciudades, municipios más o menos grandes, que al final te obliga un poco a combinar metodologías.

[00:41:06.420]

En nuestro caso, este programa de Lehen Aukera, la metodología cuantitativa, sí que es cierto que nos dio información, pero de alguna forma nos dio la pista la cuantitativa, porque nos puso sobre la pista. Os pongo el ejemplo si los

demandantes de empleo de Lanbide tenemos un 52 por ciento de mujeres, solamente conseguíamos un veintitantos de mujeres en ese programa. Esto nos puso el foco de saber por qué no estábamos consiguiendo llevar mujeres a este programa de jóvenes.

[00:41:39.600]

Abrimos mesas participativas que traten de complementar ese dato frío que se quedó ahí un 24 por ciento de mujeres en Lehen Aukera, cuando el peso que tienen entre demandantes de empleo es casi la mitad, incluso lo duplica por dos. ¿Qué está pasando? Entonces abrimos la vía cualitativa y empezamos a preguntar a entidades, empresas, oficinas de qué estaba pudiendo pasar para que no estábamos consiguiendo llevar a mujeres. Entonces a raíz de uno de los proyectos más útiles que tenemos en cartera, lo estamos haciendo desde un planteamiento de que nuestro sistema es participativo. Vuelvo a insistir, esto supone la colaboración con terceros, el mundo académico, de la universidad, que está colaborando con nosotros en *pos* de esta iniciativa, entendemos que es el camino que hemos ideado.

[00:42:30.860] - Mercedes Aguilar

Nosotros, en cuanto al sistema de datos vamos en línea con lo que está diciendo Antonio, o sea, lo primero es una definición clara para que todos entendamos lo mismo. Por eso hay que hacerlo con las personas que aportan la información. No se puede hacer desde fuera. No se puede contratar a una consultora que te traiga este tipo de datos, lo afino aquí y ahora a implementarlo, porque eso no da buen resultado. Hay que hacerlo de una manera participativa, con todas las personas que luego van a tener además que reportar la información.

[00:42:59.490]

Además, porque hay algo más que hay que tener en cuenta que cuando tú trabajas con un buen sistema de información, de datos, de que son solventes, que están bien, son robustos, están bien construidos, estás abriendo la organización a todo el mundo. Ya no hay ese monopolio del dato que supongo que os pasará. Yo tengo que pedir los datos de un incentivo al empleo y se los tenía que pedir al servicio de intermediación al Departamento de Incentivo de Empleo. Si quiero tener un dato del número de personas orientadas, lo tengo que pedir al servicio de orientación que (inaudible 43:34) el sistema de telemática de orientación para que me dé el dato y me da él sus datos, sus datos de la organización. Eso es algo que conseguimos con esto. Creo que todos por eso

vamos a estar en esa línea, porque de alguna manera hemos visto que la información no puede estar en posesión de nadie, sino de la organización y tiene que estar de cara a la explotación de toda la organización. Cuanto más transparente seamos en la información que manejamos, siempre y cuando todos estemos diciendo lo mismo, mejor nos va a ir a todos, porque es más fácil va a ser hacer análisis, poder construir, hacer buenas evaluaciones, poder construir más propuestas de mejora y para eso creo que es para eso. Todos estamos en esta dinámica de hacer estos análisis de nuestros modelos de datos y avanzar hacia organizaciones donde la información es capital, pero porque es el capital de la organización, no porque sea algo relevante, importante, o porque si yo lo tengo, tengo más y tengo mayor mejor posicionamiento que tú, sino porque es realmente relevante. Nosotros bueno, como vosotros, creo que llevamos tres años intentando firmar el convenio con Tesorería. La verdad es que tenemos uno específico y sí que tenemos acceso a la afiliación y por ahí sí que tenemos esa información para los contratos actuales. Es cierto también que, a la hora de nuestro, creo que por lo menos nosotros, no tenemos pensado nuestros programas para la evaluación del impacto. Por lo tanto, ni nuestros programas ni nuestros sistemas están preparados, por lo cual la información nunca es pura. ¿Qué hemos hecho nosotros, por ejemplo? Bueno, pues en el ámbito de los jóvenes tenemos dos programas. Uno es un bono empleo, un incentivo a la contratación durante doce meses que, si luego lo conviertes en indefinido, el contrato, tienes otra bonificación, otro incentivo nuevo, otro incentivo y tienes que mantener 18 meses el empleo.

[00:45:29.310]

Y luego tenemos los planes de empleo con las operaciones locales donde se da, se establece una cuantía según el tamaño del municipio y el peso de los (inaudible 45:43) y si se da una cantidad fija a cada municipio para que desarrollen planes de empleo o actuaciones de contratación de jóvenes, Fondo Social para jóvenes, personas en el arco 30 a 45, y mayores de 45 para larga duración. En el caso de los jóvenes es verdad que tienen mejor inserción que el resto. Hemos visto que su impacto, su resultado más bien es más favorable. Y en eso lo que hicimos fue como para poder participar en el programa, es a través de una oferta genérica que se realiza a través de nuestras propias oficinas. Analizamos un grupo de control de personas que, cumpliendo los mismos criterios, porque salieron como candidatos de la oferta, no participaron en el programa y lo pidió qué recorrido laboral habían tenido frente a las personas que participaban en nuestro programa.

[00:46:34.950]

Y esto se hizo a posteriori y no se había pensado a priori. Si hubiéramos pensado todo, igual hubiéramos recogido más información de todos esos participantes. Por eso, yo digo que es importante cuando vayamos a, sobre todo ahora que están tan de moda otra vez las evaluaciones de impacto, otra vez, porque en los setenta estaban súper de moda, cayeron en desgracia y han vuelto a resurgir. Bueno, estos son ciclos que tienen los distintos tipos de evaluación, para eso están otra vez muy en boga, porque se asocia mucho al coste beneficio de las políticas.

[00:47:09.420]

Y si no lo tenemos pensado de antemano, pues tienes que construir cosas así a medida. No te queda otra, no tienes otra manera, porque el horizonte general es muy complicado, sobre todo porque el contrafactual, que es el que más se utiliza, además está pensado para grupos de control y es muy complicado si no lo tienes a priori definido. Cuando no tenemos la fuente, hay otra opción que la encuestación. También puedes hacer contrafactual via encuestación, es menos puro, pero bueno, es otra técnica, es ir buscando técnicas que te puedan facilitar el trabajo. Pero lo principal es en que lo que se ha puesto la clave, está en incorporar (inaudible 47:50) a los procesos de elaboración de las políticas, no como los últimos de la fila que van a medir el resultado, sino como una parte más de una política de empleo. Si somos capaces nosotros, por ejemplo, también ahí andamos ahora, cuando se están definiendo las nuevas líneas de programas, algún compañero de la unidad de evaluación está en las reuniones y se está pensando ya bueno, pues si incluso el formulario de la solicitud deberá incluir estos campos, que es… nos va a servir luego a nosotros para la evaluación. Es verdad que eso carga el cuestionario de todas las cosas que hay que negociar con los de gestión, pero sí que, de esa manera, al menos cuando sale la norma, ya tenemos una idea de qué vamos a poder evaluar realmente. Si… no nos pueden pedir una evaluación de impacto, si no tenemos ningún mecanismo previo diseñado para poder realizarla.

[00:48:45.690] - Josep Márquez

Simplemente para añadir, también estamos negociando el convenio con la Seguridad Social. La clave y la resistencia de la Seguridad Social es que no nos dan los cruces masivos de vida laboral continua. Esa es la clave. Es decir, nosotros sí que vamos a hacer consulta y de personas para contrafactual, para la política, porque nuestro Observatorio de Trabajo hasta hace, hasta ahora, está negociando tener los datos de afiliación, contrata y con esos datos, pero hay que

procesarlos *ad hoc,* nosotros lo que queríamos era la consulta masiva de la vida laboral. Es decir, poder consultar masivamente esos datos y ahí es donde estamos encontrando resistencia de la Seguridad Social. Básicamente es esto. Yo tengo una anécdota que hace muchos años fui a la calle Pez Volador que está en Madrid, donde está la Seguridad Social, y sabía que abajo estaban los ordenadores de la Seguridad Social y dije mira, tengo un pen que necesito los datos, ¿dónde puedo enchufarlo? porque no nos lo dais. Y con la Comisión Europea también nos ha ayudado mucho con las evaluaciones como sociedad, hacer presión a la Seguridad Social y al Estado para que nos facilite esos datos, porque el FSE, por reglamento, tenemos que calcular unos indicadores. Esos indicadores no los podemos calcular si no tenemos la vida laboral y de forma continua. Es decir, que lo haga la máquina, no que lo hagamos nosotros con extracciones y cálculos, semi manuales. No, no. Se trata de que una máquina nos lo haga de forma periódica. Tenemos un botón y decir qué inserciones tienen estas personas. Este programa. Puede ser racional que lo haga una máquina. No, hay que hacerlo manualmente. Entonces estamos en estas negociando, pero no quieren dar esa información por ahora.

[00:50:26.890]

Participamos el año pasado participamos en un proyecto piloto de la Unión Europea sobre contrafactual en políticas laborales y, porque no es fácil tener un set de datos hacia la contrafactual, con inserción y todo esto y nosotros, como Cataluña, participamos en ese proyecto europeo y había otros países europeos, pues, la verdad es que muy pocos, menos nosotros e Italia, llegaron a hacer una evaluación contrafactual, porque el resto o, bien no tenían los datos integrados, no los tenían, o con la excusa de la protección de datos no se podía hacer la evaluación, cuando la evaluación la puedes hacer anonimizada perfectamente.

Esto también es un freno. El tema de protección de datos, que es el que hay que también dominar la legislación, porque se escuda mucho todo el mundo para dar datos y no es verdad.

[00:51:18.680]

Y, por último, sí que hemos hecho también una evaluación hace poco, el año pasado, en una evaluación con la Universidad de Barcelona, un programa de jóvenes de nuevas oportunidades de primer empleo con contrafactual y también cualitativo. Puede que no sea tan participativo, pero bueno, participaron las personas, las entidades y los alumnos para calcular la inserción laboral, la inserción educativa, porque el objetivo del programa era también el retorno al

sistema educativo. Eso también era objetivo del programa. Por eso, hay que definir muy bien los programas y no es por casualidad que vuelve, sino porque estás trabajando con un objetivo real: volver al sistema educativo y nos encontramos con, si sumamos tanto de inserción laboral, la educativa y gente que trabajaba y estudiaba a la vez también, nos salió una inserción de un 60 y pico por ciento. Es un programa que dura tres años y se gestiona… es muy importante la plurianualidad de nuestros programas, es una cosa que hemos de luchar, que yo siempre voy al SEPE y pedía la plurianualidad financiera que no nos la dan tampoco porque han hecho algún acuerdo político, pero la plurianualidad financiera no la tenemos y esa es la clave de nuestras políticas. Tener plurianualidad financiera para hacer programas integrales, más holísticos, a las personas que tienen muchos servicios, pero ha de dar más de un año. Es que no nos da tiempo a trabajar las personas vulnerables, que es nuestro colectivo destinatario, como administración, no nos da tiempo a trabajar con ellos y entre sacar la convocatoria, tienes que justificar. Realmente, ¿el programa cuánto dura? Seis meses, ocho meses. No puede ser. Tenemos que ir a programas más largos en algunos colectivos y si no hacemos plurianualidad financiera, que tampoco nuestro departamento nos lo permite, porque Economía no permite la plurianualidad por defecto. De acuerdo, pues tenemos que luchar también. Y ahora estoy haciendo una (inaudible 53:09), se dice en catalán. Agrupar las CCAA para ir solicitando a SEPE la plurianualidad financiera, es decir, un contrato programa por varios años de nuestras políticas y que se comprometa como mínimo a un mínimo de porcentaje de financiación en conferencia sectorial para que podamos diseñar programas nuevos. No hacer la misma fórmula de programas año tras año y llevamos desde el año 1995, como decía antes, haciendo programas muy similares. Es decir, esto nos está frenando la plurianualidad financiera. Eso es básico para poder hacer los programas. Como, por ejemplo, este de contratación administrativa de tres años que no se gestiona por subvención, sino vía contratación administrativa (inaudible 53:50) contrato programa. Lo que pasa que es un programa pequeño y eso se negocia con el Departamento de Economía esa plurianualidad con nuestro departamento, no con el SEPE.

Pero eso también es una clave de por qué los programas nuestros y hay que ir pensando siempre distinto de lo que hacemos, porque es que, si no, no avanzaremos tampoco.

[00:54:12.470] - Antonio Igea

Antes nos preguntabas por fuentes de información a la espera de que el convenio… yo creo que todos esperamos que de alguna forma se pueda operativizar mejor. Para la evaluación de este programa de jóvenes, utilizamos la vía que se llama (inaudible 54:25) que igual conocéis. De alguna forma, tenemos poco identificados a las personas supongo que eran participantes en el programa. Identificamos las personas de contrafactual y hay un procedimiento automatizado a través de una herramienta del ministerio, creo que es que accedes a la vida laboral del fichero que tú te cargas en el sistema y hay unos plazos de búsqueda de cinco años para atrás o para adelante, y en función de (inaudible 54:51) a la espera del convenio, podamos acceder a los datos. Es la forma que hemos utilizado intentar construir con contrafactual y de impacto.

[00:55:01.510] - Mercedes Aguilar

Sí, eso lo hacemos nosotros también, al menos con las actuaciones cofinanciadas por FSE.

[00:55:06.430] - Antonio Igea

No queda otra opción de hacerlo.

[00:55:08.950] Asistente 1

Lo que te quería comentar Josep es que nosotros lo que hemos tratado de hacer en el convenio es también que se reconozca la función evaluadora, nuestra competencia evaluadora, que además viene reforzada por la nueva estrategia española para la activación del empleo. De manera que hemos tratado de definir en el convenio que hemos firmado con la Tesorería que, en base a las competencias que legalmente tenemos atribuidas, se nos puedan facilitar ese fichero masivo de vidas laborales y en nuestro caso lo han firmado. Lo que pasa es que no lo hemos llevado todavía a la práctica y no te podemos confirmar que finalmente lo podamos hacer. Pero sí que hemos tratado de reflejar que esa competencia, igual que la inserción, igual que el fomento del empleo, igual que la formación, que siempre que sea en base a la competencia evaluadora que legalmente nos compete y que tenemos que hacer según los distintos organismos nacionales e internacionales, que se puede acceder al fichero de consultas masivas de vidas laborales, en principio sí que viene reflejado en el convenio, Ya te digo cuando lo veamos, os lo confirmo, pero vaya, te lo digo por si queréis, os podemos enviar un poco los párrafos que creímos que teníamos que introducir para poderle dar cobertura.

[00:56:27.760] - Josep Márquez

Sí, bueno, nosotros siempre con la Seguridad Social es por obligación legal, es decir, sí es una obligación legal si no, no. Entonces hemos comentado que la normativa legal de nuestra propia ley, la estatal y sobre todo reglamentos europeos que te dan mucha más fuerza (inaudible 56:47) ley y, por tanto, esa es la base. Pero no es el acceso, si es el acceso y la interconexión masiva de datos. A ver acceso, podemos tener acceso y estamos teniendo acceso, pero no se trata de ir pidiendo pucheritos y por unas ciertas temporalidades, no. Que es lo que estamos haciendo ahora, sino no, lo quiero en la consulta. Yo quiero construir mi contrafactual., Yo quiero y por qué no hacer un seguimiento si pudiera hacer de toda la población desocupada que tienen nuestras oficinas? ¿Por qué no puedo hacer un seguimiento de la vida laboral de estas personas, como en los países nórdicos? Hace muchos años se hacen estudios de este tipo y que tienen a los 20 años, ¿qué ha pasado con la persona? Nosotros si llegamos a los seis meses, aún.

[00:57:37.650] - María de Miguel

¿No sé si hay alguna pregunta más?

[00:57:59.530] - Asistente 2

Yo es un poco, formas organizativas, verdad que sí, que habéis mostrado he creído oír sistemas diferentes en lo que es la evaluación en cada servicio. Antonio, tú que hablabas más de unidades de evaluación, no os he creído entender a los otros que existan esas unidades, pequeñas unidades de evaluación en cada servicio, cada subdirección. ¿Cómo distribuís los trabajos de evaluación? ¿Qué hace quién?

[00:58:37.560] - Antonio Igea

¿Se me escucha? El planteamiento que nosotros utilizamos hay una mirada transversal, que es el Gabinete Técnico, que es donde estoy yo, que es donde reside la función evaluadora, allí de planificación, de impulsar, movilizar, organizar y luego la ejecución. No hablo de ejecución de pico y pala, de evaluar. Esa puede ser, digamos, con recursos propios o con recursos externos de tratamiento bastante, bastante flexible. En las áreas hay un equipo, un responsable, dos personas más, generalmente dependen de cada unidad y alguna asume dentro de su contenido y su cometido la función planificadora y evaluadora desde alguna forma, la unidad transversal, marcan los límites, los planteamientos, los

planes y luego la ejecución, el chequeo que te decía antes reside en el sistema de seguimiento o sistema de informes indicadores en las unidades.

[00:59:35.680]

Sí que es cierto y tengo que decirlo, que todavía tenemos la batalla por ganar. Que, a veces, en las unidades, estas personas, funciones planificadoras y evaluadoras se ven fagocitadas por el componente de gestión. Eso quizá es una realidad desgraciadamente bastante habitual en nuestras organizaciones, donde la gestión consume todo y el planteamiento y las ejecuciones de planificación y evaluación se ven como un componente extra. Que si tengo tiempo puedo hacerla y si no tengo tiempo, tengo que gestionar y necesita mi gestión. Necesita de mi para gestionar. Esto es una batalla que tenemos por ganar, pero sí que es cierto que al menos hemos conseguido que formalmente o con esta estructura aparezcan, vayan apareciendo formalmente esas unidades y a la espera que de alguna forma también, lógicamente, a medida que la organización vaya madurando, pues vaya un poquito defendiendo su propio espacio y no viéndose un poco contaminada por la gestión. De alguna forma, el planteamiento nuestro en el diagnóstico de evaluabilidad que hicimos y siempre me remitiré a él como punto del génesis de todo esto que estamos intentando construir, insisto un poco en el concepto de sistema. A mí por abrir una cierta discrepancia con los compañeros. A mí el concepto de modelo se me queda corto. El planteamiento del sistema a mí me parece más contundente en cuanto a que el sistema como tal, es como una máquina que os decía, que son piezas que todas ellas y el modelo es una de ellas. Y efectivamente, aquí hay un poco de conceptualización, pero es más potente y contundente el concepto de sistema. Entonces, hablamos de sistema. En el diagnóstico de evaluabilidad que hicimos surgió un poco la reflexión de ¿qué sistema podíamos construir en Lanbide? Y tuvimos tres opciones: un planteamiento centralizado, donde hay una unidad, un gabinete técnico ahí arriba que asume el 100 por ciento de la práctica evaluativa, ese era un escenario que teníamos. Había un planteamiento segundo, que es totalmente descentralizada. La evaluación reside y copada y lo que haga falta abajo en las unidades. Y había una opción que al final fue por la que nos decantamos como más cómoda: un planteamiento mixto.

[01:02:01.630]

Hay una unidad arriba que planifica, impulsa, moviliza, pero también las partes de abajo también tienen cosas que decir. Es el modelo, nuestro es un modelo mixto, que combina un poco la doble lectura, porque descartamos tanto el de

arriba, como el de abajo, y entendíamos que el mixto era un poco más participativo y el que mejor nos podía convenir. Es un poco el planteamiento que tenemos nosotros.

[01:02:35.330] - María de Miguel

Si no hay más preguntas, dar las gracias a estos tres expertos de lujo que hemos tenido hoy. Y cualquier otra pregunta que os surja, los tenemos accesibles y en contacto para preguntarles. Gracias, muchas gracias.

Anexo F: Contribución 1 al XIV Congreso de la Sociedad Europea de Evaluación

EES
DENMARK 2022
COPENHAGEN, 6-10 JUNE

The 14th European Evaluation Society Biennial Conference

Evaluation at a Watershed:
Actions and Shifting Paradigms for Challenging Times

6 - 10 June 2022, Copenhagen, Denmark
www.ees2022.eu

Call for Abstracts Now Open!

← Submissions 12:30:06pm CET Daniel Catala-Perez Logout

Overview > Your Submissions > Contribution Details

Contribution Details

Submission Type / Conference Track: Individual paper (Abstract Submission 2022)

Proposal For Institutionalization Of The Evaluation Of Active Labour Market Policies In Spain: The Case Of The Employment And Training Service Of The Valencian Region (LABORA) 894

Daniel Catala-Perez[1], Conrado Carrascosa-Lopez[2], M Rosario Perello-Marin[2], Maria de-Miguel-Molina[2]
Organization(s): 1: Universitat Politècnica de València - Spanish Evaluation Society; 2: Universitat Politècnica de València
Submitted by: **Dr. Daniel Catala-Perez (Spanish Evaluation Society - Universitat Politècnica de València, ES)**, *ID: 2124*
Presenting Author: Catala-Perez, Daniel dacapre@ade.upv.es

Themes: Theme 1: Institutional shift: transforming evaluation systems
Keywords: active labour market policies, evaluation system, institutionalization, transformative evaluation, multilevel government, Spain
✔ Please tick this box if you wish your paper to be reviewed for submission and potential publication in the Sage journal 'Evaluation - the International Journal of Theory Research and Practice'. (Please note, you should only tick this box if your paper conforms to the standards and guidelines of the journal)

© Copyright form signed by Dr. Daniel Catala-Perez on 09/Nov/2021

Abstract

The territorial and administrative configuration of the Spanish State, together with its integration in the European Union, provokes a multilevel government scenario that adds complexity to the implementation of any type of public policy and consequently to its evaluation. In the case of employment policies, the Spanish national employment system is currently composed of:

- The State Public Employment Service, with full power in unemployment benefits (the so-called passive policies) and with power for the regulation and the general design of active labour market policies (ALMPs);
- And the 17 Regional Public Employment Services, in charge of managing and executing ALMPs.

On the other hand, there is the European Employment Strategy and the different programs through which the European Commission finances projects in the areas of employment, social affairs and social inclusion, especially the European Social Fund in the case of ALMPs.

In this scenario, the evaluation of ALMPs in Spain is addressed from three levels or approaches:

- From the level of the demands of the European Social Fund, which have served to promote this type of evaluation even if it is with a prescriptive approach.
- From the National Employment System, within the framework of the different Spanish employment strategies and its development plans. In this sense, these plans establish a system of indicators that become quantitative objectives without deepening in program impacts or outcomes.
- From the Regional Public Employment Services themselves, which present a great diversity and disparity of approaches and situations, with low-developed evaluation systems in general.

At a time when the evaluation should play an important role in helping society overcome the challenges of our time, evaluation systems need a direction to face the challenges of increasing uncertainty and the need for transformation. Taking into account that in Spain, the regional employment services are responsible for managing and executing ALMPs, it seems obvious that this is the level at which systems for evaluating such policies should be integrated, not only to provide evidence on the impacts of the programs, but about on the best mechanisms in order to transform these programs and the regional employment services themselves to improve their capacity to create public value.

This paper presents the proposal made for the integration of a structured system for evaluating ALMPs within the Employment and Training Service of the Valencian Region (LABORA). This proposal has been made within the framework of a collaboration agreement between the Universitat Politècnica de València and the Valencian Regional Government itself. The proposal has considered the specificities and characteristics of LABORA, the compatibility of the system proposed with the European Social Fund assessment system and its complementarity with the monitoring and control needs established by the Spanish Employment Strategy and its development plans.

Biographies

DANIEL CATALÁ PEREZ
Public Policy Lecturer at the Business Organization Department of the Universitat Politècnica de València (Spain). Chairman of the Spanish Evaluation Society. Bachelor's degree in public management, double master degree in Business, Product, and Services Management, master degree in Innovation and Scientific Culture and PhD in Business Management.

CONRADO CARRASCOSA LOPEZ
Strategy Assistant Professor at the Business Organization Department of the Universitat Politècnica de València. Doctor in Business Administration and Management. Master in Business, Products and Services Management. Industrial Organization Engineer. He has 18 years of experience in automotive companies, in the areas of engineering, quality and logistics.

M ROSARIO PERELLO MARIN
Human Resources Associate Professor at the Business Organization Department of the Universitat Politècnica de València. Industrial Engineer and Doctor in Business Organization. MBA by the Instituto de Empresa (Madrid). Extensive experience in management, with more than 15 years in the private sector. Her research interests are HR management, entrepreneurship and innovation.

MARIA DE MIGUEL MOLINA
Public Strategy and Research Methodologies Professor at the Business Organization Department of the Universitat Politècnica de València (Spain). Master of Law, University of Valencia and PhD Management, Universitat Politècnica de Valencia. Visiting Professor and Researcher at the UCB Berkeley (USA), Thunder Bay University (Canada), University of Roehampton (UK) and IESE (Spain).

Anexo G: Contribución 2 al XIV Congreso de la Sociedad Europea de Evaluación

EES
DENMARK 2022
COPENHAGEN, 6-10 JUNE

The 14th European Evaluation Society Biennial Conference

Evaluation at a Watershed:
Actions and Shifting Paradigms for Challenging Times

6 - 10 June 2022, Copenhagen, Denmark
www.ees2022.eu

Call for Abstracts Now Open!

← Submissions 12:31:22pm CET Daniel Catala-Perez Logout

Overview > Your Submissions > Contribution Details

Contribution Details

Submission Type / Conference Track: Individual paper (Abstract Submission 2022)

A Transformative Evaluation Methodology For Active Labour Market Policies: The Case Of The Employment And Training Service Of The Valencian Region (LABORA) in Spain **926**

Daniel Catala-Perez[1], Angel Peiro-Signes[2], Blanca de-Miguel-Molina[2], Gabriela Ribes-Giner[2]
Organization(s): 1: Universitat Politècnica de València - Spanish Evaluation Society; 2: Universitat Politècnica de València
Submitted by: **Dr. Daniel Catala-Perez (Spanish Evaluation Society - Universitat Politècnica de València, ES)**, *ID: 2124*
Presenting Author: Catala-Perez, Daniel dacapre@ade.upv.es

Themes: Theme 4: Methodological shift: transforming methodologies
Keywords: transformative evaluation, active labour market policies, methodology, Spain, indicators
✔ Please tick this box if you wish your paper to be reviewed for submission and potential publication in the Sage journal 'Evaluation - the International Journal of Theory Research and Practice'. (Please note, you should only tick this box if your paper conforms to the standards and guidelines of the journal)

© Copyright form signed by Dr. Daniel Catala-Perez on 10/Nov/2021

Abstract

The activation Spanish Strategy for employment and the Annual Plans of employment policy are the main instruments for the coordination and execution of active labour market policies (ALMPs) throughout Spain. However, until now, these instruments have been a mere collection of services and programs to be developed by the Regional Public Employment Services and the State Public Employment Service. That is, each of those Annual Plans, is more perceived as a "compendium" or list of things to do by these agents, than a "guideline" (with objectives, instruments and measures) that serves for an adequate coordination and execution of these ALMPs.

So, this situation does not favour an analysis and monitoring of the policies, lacking the minimum information required for knowing what these services and programs consist of and for evaluating the real results of the actions and measures executed by the Regional Public Employment Services within the framework of the plans. As a result, there is no precise diagnosis about how each new plan is built every year. In fact, regarding the evaluation, the methodology proposed by the plans is based on a system of indicators of difficult interpretation due to its technical complexity that to date only serves as a formula for State funds distribution depending on the indicators level of accomplishment.

The complexity of the composite indexes and the lack of information of the variables that make up indicators, prevents from knowing, interpreting and using the evaluation results for facing societal challenges because the Regional Public Employment Services do not know what the real impacts ALMPs have been.

In this sense, the Employment and Training Service of the Valencian Region (LABORA) in Spain, is looking for a transformative evaluation methodology that in addition to the incorporation of indicators that serve to guide future budgetary assignments, include the characteristics of the territory, with variables from socioeconomic context (per capita income, productive activities, for example) and from the labour market (features of employment and its quality, including temporality, rotation, informality, as well as unemployment and inactivity, specifying the weight of vulnerable groups, as well as training needs).

This methodology, that will be presented in this communication, is being developed within the framework of a collaboration agreement between the Universitat Politècnica de València and the Valencian Regional Government itself, for boosting evaluation culture in LABORA. This methodology will be part of a structured system for evaluating ALMPs within LABORA, also developed within that collaboration agreement and also presented in this conference. The methodology will be based in the TAURO database created and managed by LABORA itself.

Biographies

DANIEL CATALÁ PEREZ
Public Policy Lecturer at the Business Organization Department of the Universitat Politècnica de València (Spain). Chairman of the Spanish Evaluation Society. Bachelor's degree in public management, double master degree in Business, Product, and Services Management, master degree in Innovation and Scientific Culture and PhD in Business Management.

ÁNGEL PEIRÓ SIGNES
Operations Management & New Product Development Professor, Business Organization Department of the Universitat Politècnica de València (Spain). Doctor in Business Administration and Management; Industrial Engineer; Industrial Organization Engineer; Materials engineer; Master in Business, Product and Service Management.

BLANCA DE MIGUEL MOLINA
Associate Professor at the Universitat Politècnica de València, Department of Management and Faculty of Business Administration and Management. She lectures in Business Models, New Trends in Service Strategies, and Services Design. Her main research areas include, among others, services strategies and design and corporate community involvement.

GABRIELA RIBES GINER
Human Resources Associate Professor at the Business Organization Department of the Universitat Politècnica de València (Spain). Current Business Organization Department Chair. Industrial Engineer and Doctor in Business Organization. Co-director of the Executive MBA of the UPV. Expert in Human Resources and Entrepreneurship

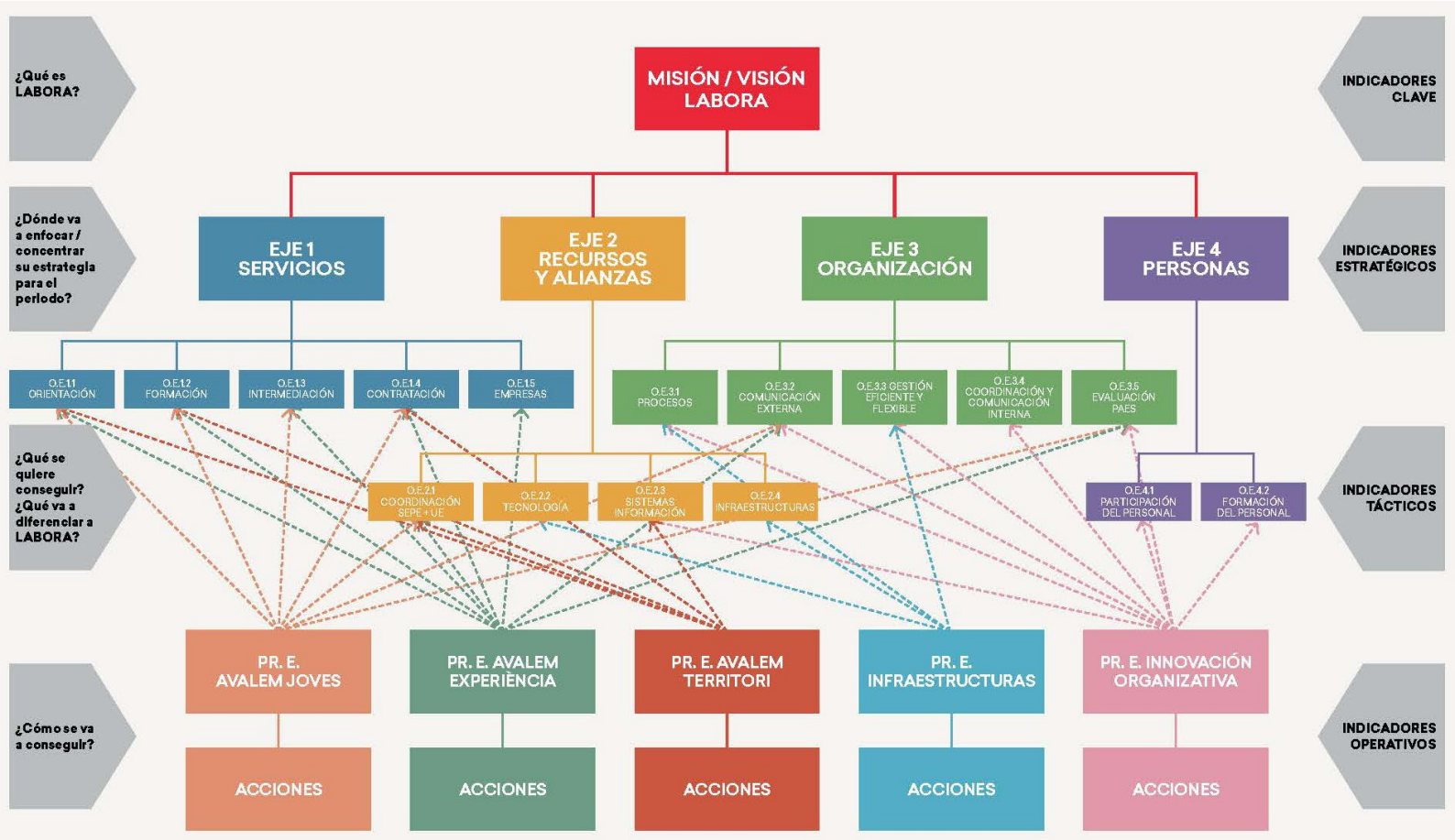
Anexo H: Objetivo estratégico 3. Orientación hacia resultados (EEAAE 2021-2024)

Objetivo específico 1: Consolidar un modelo integrado de evaluación de las PAE.	
Establecer un marco común donde se defina el modelo integrado de evaluación de las PAE y se diferencie entre los procesos evaluativos a desarrollar para un conjunto de PAE, de aquellos servicios o programas que puedan ser objeto de seguimiento continuo (monitorización) o bien de una evaluación individualizada en el seno del SNE; diseño de metodologías cuantitativas y cualitativas para la evaluación y el seguimiento, asegurando la perspectiva de género e igualdad de oportunidades; así como la participación de los interlocutores sociales y otras entidades y organismos y particularmente de la AIREF. El establecimiento de un marco común requiere de la revisión normativa, afianzando la integración del seguimiento y la evaluación en el diseño y planificación de las PAE.	
Medidas propuestas	
Diseñar el modelo integrado de evaluación y seguimiento de las PAE.	**Diseñar e implementar un plan de trabajo anual con expertos en evaluación a través de mecanismos especializados.**
Con el fin de institucionalizar la evaluación en el marco del SNE se elaborará un modelo integrado de evaluación y seguimiento de las PAE. El modelo contribuirá en la rendición de cuentas, facilitará la toma de decisiones y avanzará en la transparencia y la difusión del desempeño de los Servicios Públicos de Empleo. En consecuencia, el actual marco normativo de las PAE debe adecuarse para conferir el carácter de institución a la evaluación, y así dotarle de mayor efectividad. El carácter holístico que conlleva un modelo integrado proporcionará la visión de sistema necesaria para el seguimiento de los objetivos planteados en esta Estrategia.	En base al modelo integrado de evaluación de las PAE, se creará un plan de trabajo anual consensuado, teniendo en cuenta tanto las singularidades de cada uno de los SPEcomo las aportaciones del resto de agentes del SNE, que contemplará los objetivos específicos de evaluación, actividades concretas (elaboración de guías, pliegos de contratación, diseño de indicadores clave, recursos y herramientas, etc.), cronograma de actuaciones, actos de comunicación y difusión, y presupuesto asignado. Para llevar a cabo este plan de trabajo se fomentará tanto la capacitación en evaluación del grupo motor responsable de la implementación del modelo integrado, como de sensibilización en la cultura evaluadora del resto de la organización. Para dotar de estabilidad la práctica de la evaluación se promoverá la creación de mecanismos especializados en evaluación en los servicios públicos de empleo.

Objetivo específico 2: Valorar la atención de las personas y las empresas a través de la Cartera Común de Servicios del SNE.
Diseño de un sistema común que permita valorar cualitativamente la atención a los usuarios, que comprenda el conjunto de las actividades de los cuatro servicios que integran la Cartera Común de Servicios, al objeto de garantizar la mejora continua de la calidad de los servicios comunes

prestados por el SNE. Este sistema debe ser dinámico y ágil de análisis cualitativo de satisfacción y necesidades tanto de las personas y las empresas usuarias como de las personas que proporcionan los servicios y tener en cuenta las expectativas de las personas usuarias y de las empresas, la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios y la perspectiva de género.	
Medidas propuestas	
Evaluación de la calidad, impacto y satisfacción de la prestación de los servicios de la Cartera Común del SNE.	**Creación de un mecanismo especializado de evaluación de la calidad en la prestación de los servicios de la Cartera Común del SNE. Para ello, se contará con especialistas (con los perfiles profesionales adecuados) de los diferentes SPEque acometan la tarea de definir la metodología a utilizar para medir la satisfacción de la calidad de los servicios prestados, así como avanzar en la mejora continua hacia certificaciones.**
Los cuestionarios que se diseñen a tal efecto deberán garantizar la comparabilidad interterritorial. Sin embargo, en el hipotético establecimiento de objetivos y su posterior análisis deberá tenerse en cuenta que el grado de consecución de los mismos, no sólo depende del empeño que los SPEponen en dar un servicio de calidad, sino que interviene de manera muy activa y directa la situación socioeconómica de cada comunidad autónoma, jugando un papel importantísimo esta última, lo que conllevaría a la aplicación de mecanismos correctores.	

Objetivo Específico 3: Crear un Espacio Técnico Colaborativo de Conocimiento, Trabajo e Innovación de los Servicios Públicos de Empleo.	
Crear un espacio donde los SPEpuedan compartir conocimiento, trabajar e innovar colaborativamente, fortaleciendo la Gobernanza y Cohesión del SNE. Este espacio podría facilitar la experimentación e innovación como proyectos piloto de servicios y programas de PAE entre distintos servicios públicos de empleo. Asimismo, este espacio permitiría la sistematización de un proceso de intercambio de experiencias prácticas sobre la realidad y las fortalezas de las PAE en un territorio, pudiendo servir como práctica inspiradora a otros territorios. Tras el establecimiento de una metodología común, este espacio podría también albergar una base de datos de buenas prácticas en materia de PAE. El espacio permitiría el desarrollo de otras utilidades o funcionalidades que fomenten sinergias en base al conocimiento en distintos ámbitos como evaluación, proyectos internacionales, partenariados y otras iniciativas. La innovación tendría cabida en este espacio aprovechando el impulso a la digitalización, interoperabilidad y otros elementos de mejora facilitadores de la generación de conocimiento en materia de PAE.	
Medidas propuestas	
Definir el espacio de gestión del conocimiento e innovación.	**Definir e implementar planes anuales de trabajo de gestión del conocimiento e innovación.**
Describir las funciones del espacio técnico colaborativo de gestión del conocimiento e innovación, y su encaje normativo con los futuros centros de orientación, emprendimiento e innovación de PAE o mecanismos especializados de gestión del conocimiento de los servicios públicos de empleo. Este espacio de gestión del conocimiento e innovación, como herramienta de transformación digital, abordará elementos clave como la cultura de datos, la	El espacio técnico colaborativo de conocimiento, trabajo e innovación se materializará en un plan de trabajo anual diseñado e implementado por un grupo de trabajo de expertos en la materia, el cual contará con la participación de los futuros centros de orientación, emprendimiento e innovación de PAE o con los mecanismos especializados de gestión del conocimiento de los servicios públicos de empleo. Los planes de trabajo deberán contemplar objetivos

interoperabilidad entre sistemas, la innovación y experimentación en materia de PAE y en la gestión de la información (inteligencia artificial, Big Datos, analítica avanzada, etc.), la transferencia de conocimientos (buenas prácticas, talleres, grupos de discusión, etc.), la transparencia en la información (visualización de datos, datos abiertos, etc.). Este espacio de gestión del conocimiento e innovación será garante de los principios éticos y legales en el uso y tratamiento de los datos.	específicos de la gestión del conocimiento, actividades concretas (sensibilización en la cultura del dato, gestión del cambio, calidad del dato, proyectos piloto de PAE, intercambio de buenas prácticas, entre otros.), y un cronograma de dichas actividades, actos de comunicación y difusión, y presupuesto asignado. Con el fin de que el SNE tenga conocimiento propio en esta disciplina se fomentará la capacitación del personal especializado en la gestión del conocimiento e innovación.

Anexo I: Estructura del Plan Estratégico LABORA 2016-2022