

Boletín

Evaluación y Empleo

Nº 1/4

Abril 2007



Unión Europea
FONDO SOCIAL EUROPEO



Servicio Andaluz de Empleo
CONSEJERÍA DE EMPLEO

Presentación

Con este primer número del boletín informativo "Evaluación y Empleo" se da el pistoletazo de salida a la que pretende ser la primera entrega de una serie de cuatro boletines que se editarán en el transcurso de 2007, cuyo contenido tratará cuestiones relacionadas con la Evaluación de Políticas Públicas y sus potencialidades a la hora de ser aplicada en el marco del Servicio Andaluz de Empleo.

El objetivo principal que se nos plantea es familiarizar a los técnicos con la evaluación y mostrarles las virtudes que ésta tiene como herramienta incorporable a la aplicación de los programas de empleo. En este sentido, las sucesivas entregas estarán estructuradas en 4 secciones: La entrevista, A propósito de la evaluación, La evaluación en el Servicio Andaluz de Empleo y, por último, Notas de interés.

De esta forma, a lo largo de los boletines entrevistaremos al Consejero de Empleo, así como a los Directores Generales de los tres ámbitos de gestión del Servicio Andaluz de Empleo para conocer su opinión sobre la apuesta por la evaluación que este organismo está llevando a cabo. También analizaremos los distintos tipos de evaluación que existen, comprobaremos cómo la evaluación puede resultar de gran utilidad en los distintos ámbitos del Servicio Andaluz de Empleo, y mucho más...

Para incidir en lo que consideramos que debe caracterizar todo el proceso de evaluación, vamos a concebir ésta como un proceso holístico en el que se pueden integrar todas las fases en las que se plantean los programas de empleo. Nuestras portadas ilustrarán todo este proceso, y es que, como dijo Pitágoras "el principio es la mitad del todo".

Sumario

- 2 La entrevista
- 4 A propósito de la evaluación
- 5 La evaluación en el Servicio Andaluz de Empleo
- 7 Notas de interés

Edita:

Servicio Andaluz de Empleo. Dirección General de Intermediación e Inserción Laboral.
Consejería de Empleo. Junta de Andalucía
Avenida de Hytasa, C/Seda, Nave 5. 41006 Sevilla

Realiza:

Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria

Imprime:

Gráficas Santa María, S.C.A.

Advertencia: El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones del SAE. Sin embargo, su utilización en nuestra lengua plantea soluciones muy distintas, sobre las que aún no se ha conseguido un acuerdo. En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a todos/as, hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

La entrevista



Antonio Fernández García.

Consejero de Empleo
de la Junta de Andalucía

1. Desde su punto de vista, ¿En que medida incidirá la evaluación de políticas públicas en la mejora de la gestión de las Políticas Activas de Empleo por parte del Servicio Andaluz de Empleo?

La evaluación debe ser, ante todo, un instrumento para mejorar la gestión. En este sentido, pretendemos incorporarla a los procesos de planificación y gestión y que se la considere como un instrumento al servicio de los gestores públicos para la mejora de los niveles de eficacia y eficiencia de las políticas aplicadas. Asimismo, la evaluación debe configurarse como un proceso que permita adecuar las tareas de gestión en la búsqueda de su optimización con el objeto de maximizar la racionalidad del sistema de gestión.

2. ¿Cree usted que la Evaluación de Políticas Públicas resultará de utilidad para la racionalización de la toma de decisiones desde el ámbito político?

Como parte de las tareas propias de la evaluación de políticas públicas, está el análisis de los factores que inciden en la eficacia o en la oportunidad de la aplicación de las distintas políticas de empleo, así como los propios resultados de esta misma. Todo ello puede servir para proponer posibles mejoras en su diseño y ejecución.

La evaluación se presenta, por tanto, como herramienta que sirve de referencia al gestor para conocer y tomar decisiones sobre los aspectos que condicionan el mercado de trabajo. En definitiva, la evaluación de las políticas de empleo debe dotar a los gestores públicos de una mayor capacidad para planificar y ejecutar políticas dirigidas a la lucha contra el desempleo: tanto desde la demanda, en el aumento de la empleabilidad, como desde la oferta, en la mejora de las condiciones para potenciar la creación de puestos de trabajo.

3. El pasado 6 de abril, el Congreso aprobó el proyecto de Ley de Agencias Estatales de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios Públicos. ¿Puede considerarse que el Servicio Andaluz de Empleo está a la vanguardia en el proceso de modernización de la gestión de las Administraciones Públicas al incorporar la Evaluación como una herramienta más de utilidad para las mismas?

El Servicio Andaluz de Empleo pretende incorporar desde su inicio el proceso de evaluación con la intención de afrontar, con mayores garantías de éxito, el reto de modernizar la Administración Pública en función de los criterios de responsabilidad, minimización de costes y atención al usuario que deben caracterizar las actuaciones públicas que desarrolla. En este sentido, sí puede considerarse al Servicio Andaluz de Empleo pionero en su intento por mejorar la gestión pública dotándola de nuevas herramientas que la modernicen.

4. Recientemente el ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, ha explicado en el Congreso su anteproyecto de reforma del Estatuto del Empleado Público, como parte de su objetivo de mejorar la organización, la relación con los ciudadanos y la gestión de la Administración Pública. ¿Cómo cree que podrá incidir la evaluación a la hora de facilitar la mejora de la función pública en el Servicio Andaluz de Empleo?

La evaluación debe ser entendida como un proceso de aprendizaje o formación, un instrumento para mejorar el conocimiento de los implicados en sus propios programas de empleo que incida en una mejor gestión de los mismos. Por otra parte, la evaluación puede ser una herramienta de utilidad para satisfacer las exigencias de información y transparencia de aquellas instituciones que participan en los procesos socioeconómicos, así como de la sociedad en su conjunto o de aquellos sectores de población sobre los que incide un programa concreto. De esta forma, la incorporación de la evaluación al Servicio Andaluz de Empleo en el marco de las Políticas Activas de Empleo mejorará la función pública en una doble vertiente: interna, ampliando el propio conocimiento de los programas, y externa, suministrando información de interés al conjunto de la sociedad.

5. En la actualidad se ha acrecentado el interés por parte de la ciudadanía por conocer la gestión y el destino de los recursos que se manejan en las Administraciones Públicas. ¿Podría incidir la evaluación en una mayor transparencia y un correcto uso de los recursos disponibles para desarrollar las Políticas Activas de Empleo por parte del Servicio Andaluz de Empleo?

Una sociedad democrática exige transparencia en la gestión de los recursos públicos, sobre todo en un contexto de descentralización político administrativo como el actual. El papel que debe desempeñar la evaluación en el Servicio Andaluz de Empleo es el de proporcionar las herramientas necesarias para garantizar una gestión eficiente y eficaz a partir del uso correcto de los recursos disponibles y siempre conforme a las normas públicas.

6. El VI Acuerdo de Concertación Social plantea la introducción del diálogo social y la participación institucional en el diseño y la ejecución de las políticas económicas ¿Cómo considera que podría intervenir la evaluación como elemento de concertación social?

Desde la Consejería de Empleo y a través del Servicio Andaluz de Empleo, y considerando asimismo el establecimiento de un nuevo marco de concertación social, se hace necesario abordar un proceso de integración y vertebración de intervenciones que otorguen coherencia, racionalidad y pertinencia a las políticas activas de empleo con el fin de mejorar sus niveles de eficacia y eficiencia. En este sentido, la evaluación de los instrumentos gestionados por el Servicio Andaluz de Empleo y del marco de organización y funcional de éste se muestra como un instrumento efectivo para la toma de decisiones consensuada con los agentes económicos y sociales en el ámbito de las políticas activas de empleo.

La evaluación, por tanto, podría convertirse en un elemento dinamizador de la participación de agentes sociales y económicos implicados en las decisiones públicas, con la finalidad de que aporten sus inquietudes y voluntades en la construcción o aplicación de una determinada política, programa o actuación.

A propósito de la Evaluación

Oportunidad de introducir procesos evaluativos en la Administración Pública

La Evaluación de Políticas Públicas se define como “la aplicación sistemática de los procedimientos y técnicas cuantitativas y cualitativas de la investigación social para valorar la intervención del estado en la vida económica y social”.

Por tanto, la función de los procesos evaluativos no es solo verificar la aplicación efectiva de recursos previstos en la ejecución de una política pública; también deben emitir juicios y valoraciones sobre la oportunidad y utilidad de los programas públicos. De este modo, **la Evaluación de Políticas Públicas puede constituir un instrumento de análisis que permita a los gestores y ejecutores mejorar la eficiencia y eficacia de las actuaciones públicas.**

El objetivo es construir una herramienta a utilizar en el proceso de cambio y reforma hacia una Administración que gestione de forma más eficiente los recursos para lograr actuaciones públicas más eficaces y de mayor calidad, en procesos de mayor transparencia democrática. No se trata sólo de buscar una planificación más racional, sino de crear también una cultura de la responsabilidad entre los gestores públicos.

Para ello, es preciso la asimilación de los elementos que marcan la utilidad de la evaluación de políticas públicas desde diferentes perspectivas.

Así, se puede considerar la evaluación como:

- Herramienta para la racionalización de la toma de decisiones.
- Generadora de información útil para los actores que intervienen en el proceso socioeconómico.
- Medio para la formación de los agentes implicados en el diseño, gestión y ejecución de programas públicos.
- Técnica para la mejora de las prácticas de la Administración.

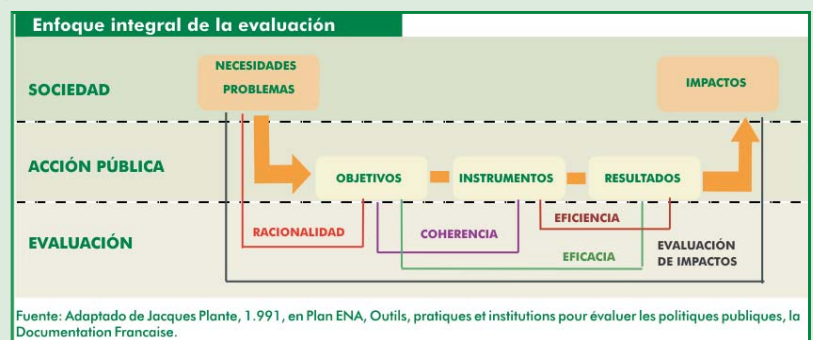
Perspectivas de evaluación: hacia un enfoque integral de la evaluación

La evaluación se puede entender desde diferentes perspectivas. Así, a partir de la literatura existente sobre el tema, pueden establecerse diversas tipologías de evaluación en función del criterio de clasificación utilizado. De entre todas ellas, en este apartado se van a detallar aquellas que resultan de responder a cuatro preguntas básicas: ¿auién evalúa?, ¿para qué?, ¿qué se evalúa?, ¿en qué momento de la intervención?

La respuesta a la primera pregunta nos hace distinguir, en principio, dos tipos de evaluación: interna, si la realiza personal de la Administración o los propios gestores y ejecutores del proyecto, o bien externa si la realizan profesionales independientes contratados por el organismo gestor o planificador del programa. Frente a la objetividad e independencia de la evaluación externa, la evaluación interna presenta como ventajas la mayor familiarización con el programa y, por tanto, un mayor conocimiento de sus mecanismos de gestión y ejecución. De ahí que lo más recomendable sea la creación de equipos de evaluación mixtos, formados por personal ajeno al programa y por algunos responsables de su gestión y ejecución, con lo que podríamos introducir la evaluación mixta como tercera tipología de evaluación a partir de este criterio.

El análisis de los procesos evaluativos según su función nos presenta básicamente dos tipos: la evaluación sumativa, si su objetivo es proporcionar información para la mejora del programa evaluado, y la evaluación conclusiva, que analiza los resultados del programa para concluir si debe o no continuar su aplicación.

La respuesta a la segunda pregunta, el contenido de la evaluación, nos permite distinguir tres tipos de procesos evaluativos: se entiende por Evaluación conceptual o de diseño aquella cuyo su objetivo es analizar el diseño del plan, esto es, su racionalidad y coherencia. Si la evaluación se centra en el análisis de los mecanismos e instrumentos articulados para la puesta en marcha del plan, desde su diseño hasta su ejecución,



estaremos ante una Evaluación de la gestión o del proceso. El último tipo de evaluación según este criterio sería la de resultados e impactos, que trata de conocer hasta qué punto la política o proyecto aplicado está consiguiendo los objetivos establecidos (cuando está centrada en objetivos) o bien en qué medida está alcanzando los parámetros o criterios de valor definidos (cuando la evaluación no está centrada en objetivos), y qué cantidad de recursos se han movilizado para su consecución.

Por último, el momento de la intervención en que se realice la evaluación nos permite clasificarla en tres tipos: en primer lugar evaluación ex-ante, que se lleva a cabo antes de ejecutar el plan, siendo su objetivo principal analizar su adecuación a las necesidades que lo motivan y determinar sus posibilidades de éxito; en segundo lugar evaluación intermedia, que se lleva a cabo "a medio camino" en la ejecución del plan, realizándose un análisis crítico del conjunto de datos recogidos para determinar hasta qué punto los resultados perseguidos se están alcanzando; y en tercer lugar, evaluación ex-post que se realiza una vez finalizado el plan y cuyo objetivo es emitir un juicio acerca del éxito del plan, del acierto de la estrategia diseñada y de los niveles de eficacia y eficiencia alcanzados.

Ahora bien, la definición de tipologías no debe inducir a visiones parceladas de los procesos de evaluación. En este sentido, debe tenerse en cuenta que, por ejemplo, los dos últimos criterios de clasificación (temporal y de contenido) no son excluyentes y las tipologías definidas pueden combinarse a lo largo del ciclo de vida de un programa, adaptándose a todas las fases de elaboración y ejecución del mismo. Esto es lo que se denomina ENFOQUE INTEGRAL DE LA EVALUACIÓN.

La evaluación en el Servicio Andaluz de Empleo

La apuesta del Servicio Andaluz de Empleo por la Evaluación

El Servicio Andaluz de Empleo ha establecido como objetivo la introducción de la Evaluación de Políticas Públicas en su proceso de gestión, como garantía de calidad, transparencia y mejora continua de la eficiencia y eficacia de su intervención en el Mercado de trabajo andaluz.

Para la consecución de este objetivo, se planteó el Programa Plurianual para el desarrollo de la evaluación interna y externa del Servicio Andaluz de Empleo 2004-2007. Una característica diferenciadora de este proyecto respecto a otras iniciativas de evaluación y que muestra la importancia que desde el Servicio Andaluz de Empleo se le ha dado al proceso evaluativo es la intensa participación de su personal en las diferentes fases del proyecto.

Otra, que enlaza con la anterior es que en el proyecto, como más adelante se describirá, no solo se realizan los análisis evaluativos (análisis de sistemas de seguimiento, de resultados etc). Además de ello, en las diferentes fases en las que se ha estructurado, siempre se han realizado acciones de difusión entre el personal del Servicio Andaluz de Empleo (jornadas de presentación, cursos formativos, dípticos, trípticos o el presente boletín).



Con estas acciones de difusión el Servicio Andaluz de Empleo pretende, por un lado, familiarizar a todo su personal tanto con el concepto como con las metodologías evaluativas, y por otro, concienciarlo de la utilidad que su aportación e implicación en el proceso tiene para la consecución del objetivo marcado.

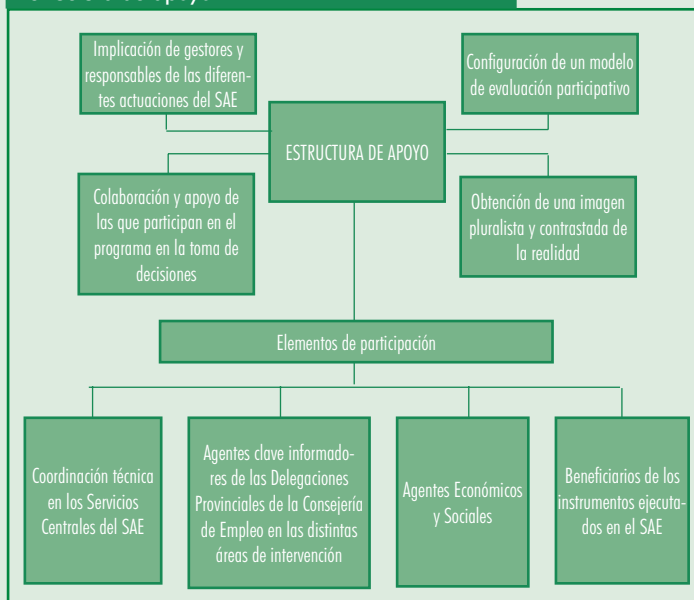
En este sentido, la experiencia de los gestores que día a día trabajan en cada uno de los ámbitos funcionales es fundamental para abordar un proceso evaluativo con garantías.

¿En qué consiste la evaluación del Servicio Andaluz de Empleo?

En el marco del impulso que está dando el Servicio Andaluz de Empleo a la evaluación como una instrumento para hacer una gestión de calidad, el Instituto de Desarrollo Regional está llevando a cabo el Programa Plurianual para el desarrollo de la evaluación interna y externa del Servicio Andaluz de Empleo, 2004-2007. Se han finalizado tres fases:

En una primera fase se realizó una valoración de los principales instrumentos de Fomento del Empleo: Empleo Estable, Autoempleo y PLEMCA. En una segunda fase, se constituyó lo que se conoce como Estructura de Apoyo a la Evaluación, a través de la cual se implicaba a los gestores de cada una de las provincias andaluzas y de cada ámbito de actuación del Servicio Andaluz de Empleo (Fomento de Empleo, Intermediación e Inserción Laboral, Formación para el Empleo), en las distintas fases de la evaluación.

Estructura de apoyo



La estructura de apoyo ha sido fundamental para poder realizar el trabajo de campo en las Direcciones Generales y Provinciales del Servicio Andaluz de Empleo mediante entrevistas y dinámicas participativas. La colaboración de los agentes ha permitido conocer los sistemas de información existentes, y con ello analizar la información útil que recogen, cómo la recogen, así como qué dificultades y limitaciones tienen. La estructura de apoyo se ha considerado fundamental en el desarrollo de la evaluación, ya que ha permitido estudiar la vertebración de los sistemas de seguimiento entre las distintas áreas de intervención y diseñar un sistema de seguimiento óptimo.

Tras las conclusiones obtenidas en la segunda fase, se abordó una tercera que consistía en analizar la evaluación de realización y resultados de los instrumentos del ámbito funcional de Intermediación e Inserción Laboral gestionados desde el Servicio Andaluz de Empleo. Para ello se accedió a la información generada por los distintos sistemas de información (HERMES, STO, PAGE, RAUTE, etc.) utilizados por esta Dirección General, siempre contando con la colaboración de la estructura de apoyo.

Coincidiendo con la finalización de la tercera fase se está desarrollando, en la actualidad, una fase de carácter transversal cuyo objetivo es dar respuesta a la **necesidad**, detectada a lo largo del trabajo de campo realizado en la segunda fase, **de crear una cultura evaluadora en el Servicio Andaluz de Empleo que impregne la actividad diaria de las personas que trabajan para este organismo.** De esta forma, se está dando continuidad a la apuesta por la evaluación de políticas públicas emprendida por el Servicio Andaluz de Empleo. Las acciones que se están llevando a cabo en esta fase están consistiendo en la difusión de un díptico, de 4 boletines, sesiones prácticas de evaluación presenciales y un buzón electrónico. Todo ello tiene el objetivo de difundir, de forma progresiva en tiempo y contenido, los aspectos de carácter informativo y didáctico sobre evaluación de políticas activas de empleo.



Notas de Interés

Un aliado de la Administración Pública: Instituto de Desarrollo Regional

El Instituto de Desarrollo Regional (IDR) es una fundación universitaria, adscrita a la Universidad de Sevilla, especializada en la investigación y en la formación de expertos en Ciencia Regional.

Se trata de una entidad sin ánimo de lucro que cuenta con el apoyo económico de instituciones públicas y privadas, y que desde su creación ha llevado a cabo más de doscientos cincuenta proyectos de investigación y ha publicado un centenar de libros.

Con el objetivo de contribuir al mejor conocimiento de la realidad socioeconómica y a la puesta en marcha de estrategias de desarrollo sostenible, el IDR realiza las siguientes actividades:

- Investigación teórica y aplicada (consultoría, estudios, dictámenes, proyectos, etc.).
- Formación de expertos.
- Organización de cursos, seminarios y conferencias.
- Producción de literatura científica e información estratégica.
- Participación en redes institucionales.

En este sentido, el Instituto de Desarrollo Regional tiene establecido como una de sus líneas prioritarias de trabajo la Evaluación de Políticas Públicas.

El objetivo de la evaluación es el análisis de la conceptualización, diseño, aplicación y valoración de la utilidad de los programas y políticas públicas. Ante todo, la evaluación es un instrumento a disposición de los gestores para la mejora, planificación, programación y ejecución de sus actuaciones.

Por ello, y en este campo, el IDR trabaja en dos frentes: en primer lugar, la colaboración con las Administraciones Públicas, tanto en investigación y consultoría, como en formación; y en segundo lugar, la contribución al desarrollo regional a través del estudio de la realidad económica y de su difusión.

La experiencia evaluadora del Instituto de Desarrollo Regional comprende la realización de un gran número de proyectos de investigación que han incorporado la metodología evaluadora como principal herramienta de trabajo. Desde la línea de Evaluación de Políticas Públicas se han desarrollado trabajos en distintos ámbitos funcionales, territoriales o incluso sectoriales. Recientemente, el Instituto de Desarrollo Regional ha llevado a cabo iniciativas de evaluación como el Diseño e Implementación de un sistema de evaluación y seguimiento de los proyectos presentados por los Gobiernos Locales 2006-2007, la Asistencia Técnica para la revisión de la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española 2005-2006, la Evaluación Plan Municipal de Vivienda para la provincia de Sevilla 2003-2007, entre otros.

Disponible un buzón electrónico sobre evaluación

El Servicio Andaluz de Empleo ha incorporado la evaluación como una herramienta más que contribuye a la continua mejora. En concreto, en el marco del "Programa Plurianual para el desarrollo y la evaluación interna y externa del Servicio Andaluz de Empleo" que se está llevando a cabo con la colaboración del Instituto de Desarrollo Regional, se han realizado ya diversas actuaciones: cursos de iniciación a la práctica evaluadora, análisis de indicadores de los diferentes sistemas de información, difusión de esta iniciativa mediante dípticos divulgativos e inclusión de una nota explicativa de la misma en el nº 6 de la Gaceta Intermedia.

En relación con esto, es posible que alguien se plantee conocer con más detalle en qué consiste la evaluación de las políticas de empleo, para qué sirve, o qué relación puede tener con su trabajo diario.

Para ello el Servicio Andaluz de Empleo ha puesto a vuestra disposición un buzón electrónico a través del cual plantear preguntas, hacer alguna sugerencia o dar una opinión sobre el tema en cuestión.

Porque la evaluación es esencial para prestar cada día un mejor servicio, ya está disponible:



evaluacion.sae@juntadeandalucia.es

www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/oficinavirtual



Unión Europea
FONDO SOCIAL EUROPEO



Servicio Andaluz de Empleo
CONSEJERÍA DE EMPLEO