

# Boletín Evaluación y Empleo

Nº 2/4  
Junio 2007



Unión Europea  
FONDO SOCIAL EUROPEO



Servicio Andaluz de Empleo  
CONSEJERÍA DE EMPLEO

## Presentación

Con el segundo número del boletín informativo "Evaluación y Empleo" pretendemos continuar con el mismo planteamiento establecido en el primero. De esta forma, en sintonía con la primera entrega, también ahora vamos a abordar cuestiones relacionadas con la Evaluación de Políticas Públicas y su aplicación como una herramienta de utilidad en el Servicio Andaluz de Empleo.

En este segundo boletín, conoceremos la opinión que sobre la Evaluación tiene la Directora General de Fomento del Empleo, Esperanza Perea, y en qué medida considera que puede resultar de utilidad su incorporación a la gestión diaria en el Servicio Andaluz de Empleo.

En nuestro apartado "A propósito de la evaluación" vamos a indagar en el conocimiento de un tipo concreto de evaluación, la de diseño, esencial para una planificación más racional y coherente. También daremos a conocer un instrumento de gran utilidad para poder llevar a cabo este proceso de planificación, el enfoque del marco lógico. Finalmente, comprobaremos cómo este enfoque considera como indispensable el exhaustivo conocimiento de la realidad, si lo que se quiere es solventar los problemas que le afectan.

En un nivel más práctico, comprobaremos cómo la Evaluación de Políticas Públicas ha jugado un interesante papel a la hora de valorar en qué medida las actuaciones planteadas en el ámbito del Fomento del Empleo han contribuido a la consecución de los objetivos planteados. En este sentido, plantearemos los efectos que deben tenerse en cuenta cuando se pretende valorar la utilidad de una determinada subvención.

En definitiva, pretendemos dar un paso más en el camino trazado, cuya meta es poner la Evaluación a vuestro servicio, y que sea de utilidad en vuestros quehaceres diarios.

Como ya os adelantamos en el primer boletín, y dado que el proceso evaluador abarca los programas de empleo en toda su extensión, nuestras portadas ilustrarán sucesivamente las actividades económicas que tienen en nuestra región una mayor relevancia.

### 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

**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.

## Sumario

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

## La entrevista



### Esperanza Perea Acosta.

Directora General de Fomento del Empleo del Servicio Andaluz de Empleo

- 1 ¿Cómo puede incidir la Evaluación de Políticas Públicas en la consecución de los objetivos de generación de empleo y desarrollo económico y social establecidos por la Dirección General de Fomento del Empleo? Y concretamente, ¿cómo puede incidir en el objetivo de creación de empleo estable y de calidad?

Si bien se considera que la creación de empleo es una consecuencia lógica del crecimiento económico, en muchos casos éste no garantiza necesariamente que en el mercado de trabajo aumenten las ofertas de trabajo. Los programas puestos en marcha por la Dirección General de Fomento del Empleo persiguen estimular la creación de empleo no solo en el marco de procesos de crecimiento, sino también cuando la coyuntura económica territorial no es favorable. En este sentido, estamos seguros de que la evaluación, como una herramienta incorporada a la gestión y como una disciplina capaz de identificar las necesidades de la sociedad, puede ser de gran utilidad para afrontar los retos del futuro más inmediato.

- 2) En la gestión de los programas desarrollados por esta Dirección General, ¿Cómo valoraría el papel que está desempeñando la Evaluación de Políticas Públicas en la actualidad? ¿Y cuál es el papel que podría desempeñar en el futuro?

Aunque nos encontramos en las primeras fases de la incorporación de la Evaluación de Políticas Públicas al Servicio Andaluz de Empleo, ya se perciben algunas repercusiones positivas de ésta. La difusión de la cultura evaluadora está contribuyendo a sensibilizar al personal técnico sobre la necesidad de reorientar la gestión en general hacia modelos de excelencia que faciliten la prestación de un servicio profesional y de calidad a la ciudadanía. En un futuro no muy lejano, tenemos la certeza de que la Evaluación contribuirá significativamente al aumento de los niveles de eficacia y eficiencia de la gestión.

- 3) Además de en los procesos de gestión, ¿considera necesario incorporar la Evaluación de Políticas Públicas de manera integral tanto a los procesos de planificación como de resultados de los programas gestionados por esta Dirección General? Y si es así, ¿cómo puede incidir la utilización de la Evaluación en la aplicación de los programas?

Sin duda, el papel que puede desempeñar la Evaluación de Políticas Públicas en el diseño de los programas y en la toma de decisiones sobre la puesta en marcha de éstos debe tomarse en consideración. Hay que tener en cuenta que además de prestar un servicio de calidad es necesario que los instrumentos resulten efectivos. Para ello la planificación de su uso, así como la forma en que están establecidos, resultan determinantes. La Evaluación puede alertar acerca de los posibles déficits de racionalidad que puedan plantearse durante el esbozo de los programas, así como de sus potencialidades.

- 4) Contar con suficiente información en los sistemas de seguimiento sobre la aplicación de los programas de empleo contribuye a agilizar la toma de decisiones, así como el exhaustivo conocimiento de la realidad de los instrumentos de políticas de empleo. ¿Qué puede hacer la Evaluación de Políticas Públicas para conseguir estos objetivos?

El esfuerzo realizado para incorporar nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones a la gestión del Servicio Andaluz de Empleo ha supuesto una mejora considerable de la disponibilidad de información referente a los programas de empleo. Así, los nuevos retos que se afrontan en este sentido deben ser una correcta sistematización de la información, su adecuado uso, así como el establecimiento de mecanismos de coordinación entre las distintas Secciones, Direcciones Generales o incluso Consejerías. La Evaluación, a través de la verificación del cumplimiento de éstos, puede resultar de gran ayuda.

- 5) Determinar correctamente los criterios sobre las condiciones de acceso a los programas y ayudas de esta Dirección General es una de las claves para que estos resulten efectivos y den cobertura a la población objetivo. En este sentido, ¿qué papel puede desempeñar la Evaluación de Políticas Públicas?

Los Programas de Empleo deben tener una vocación eminentemente universalista, en el sentido de que han de ser capaces de abarcar al conjunto de la población. Sin embargo, la naturaleza de algunas intervenciones o la atención específica a colectivos especialmente desfavorecidos requieren introducir, en algunos casos, criterios de discriminación positiva hacia éstos o hacia territorios determinados. La Evaluación de Políticas Públicas, mediante el diagnóstico de la realidad, así como de la puesta en marcha de mecanismos para la creación de consensos con los agentes sociales, debe servir de apoyo para la correcta identificación de la población beneficiaria.

# A propósito de la Evaluación

## Evaluación Conceptual o de Diseño

La evaluación, como sistema de aplicación de los procedimientos y técnicas cuantitativas y cualitativas de la investigación social, tiene en cuenta, entre otros aspectos, la conceptualización y el diseño de los programas de intervención social.

Tradicionalmente, se ha considerado la evaluación como la última etapa en la vida de una intervención pública, llevada a cabo una vez ejecutado el programa. Sin embargo, para que sea una herramienta útil para la toma de decisiones, debe de tenerse en cuenta en el diseño de las actuaciones. Esta visión integral de la evaluación, que la concibe desde el primer momento de la planificación, garantiza una mayor eficacia de la política pública.

**Por ello, el diseño del plan de evaluación debe gestarse desde el inicio. Es decir, se debe planificar pensando en la evaluación. Planificación y evaluación se convierten así en procesos interrelacionados que caminan a la par.**

Una de las principales cuestiones a las que se debe responder cuando se lleva a cabo una evaluación de diseño es la siguiente:

“¿Existe racionalidad y coherencia en el diseño del programa?”

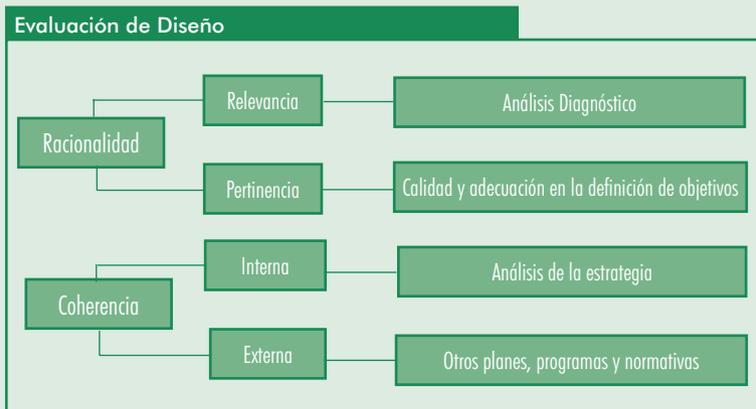
Se trata de dos conceptos relacionados e interdependientes, de manera que un programa coherente no alcanzará el impacto deseado si no es racional.

La racionalidad examina las relaciones existentes entre las necesidades y problemas detectados allí donde se ejecute el programa. Implica el análisis de la relevancia y la pertinencia, que consiste en la evaluación del diagnóstico del programa, por una parte, y en la evaluación de la calidad y adecuación de la definición de los objetivos, por otra.

La coherencia, por su parte, consiste en comprobar si es adecuada la jerarquía de objetivos establecidos en el programa. Se diferencian, además, dos niveles de coherencia:

**Coherencia Interna:** trata de examinar la lógica del modelo de intervención diseñado en cuanto a la articulación de los objetivos, instrumentos de la estrategia y la adecuación de los problemas.

**Coherencia Externa:** trata de examinar la lógica del modelo de intervención diseñado con relación a otras políticas o programas con los que puedan existir sinergias, es decir, interrelaciones de carácter positivo.



## El enfoque del marco lógico, una herramienta de interés para la planificación

La creación de empleos de calidad es el objetivo presente en la inmensa mayoría de las políticas de empleo que se aplican. Conseguir este objetivo conlleva un intenso proceso de planificación y diseño de las políticas de empleo. Existen diferentes técnicas en el ámbito de la investigación social que ayudan a alcanzar este cometido.

En este sentido, el “enfoque del marco lógico” constituye una herramienta de gran utilidad para el diseño de programas que respondan a las necesidades detectadas en el territorio.

De forma previa a la descripción del enfoque del marco lógico, es necesario señalar que la planificación ha de hacerse desde la mayor cercanía posible hacia los territorios, colectivos o realidades objeto de intervención.

En este contexto de cercanía respecto de los ámbitos de actuación, el enfoque del marco lógico plantea la necesidad de contraponer

dos imágenes: por un lado, la imagen ideal a la que se quiere llegar con el programa y por otro, a la imagen formada de la realidad que se quiere modificar. Ésta es, en sí la esencia de la planificación. Cuanto más claramente estén identificados los problemas y sus causas, y mejor vinculados estén a los objetivos, más fácilmente se puede abordar el diseño de la estrategia de intervención.

Este paso, que en el Enfoque del Marco Lógico<sup>1</sup> se denomina transformación de la "imagen en negativo" a "imagen en positivo", y que convierte las relaciones jerárquicas entre las causas y efectos de los problemas en relaciones entre fines y medios, es la base que se utiliza tanto para la planificación de la estrategia como para su evaluación.

Esta ordenación jerárquica permite distinguir diferentes niveles en la estrategia de intervención planificada, entendiendo por estrategia el conjunto de instrumentos y medios que se ponen a disposición en el programa para ejecutarlo en la práctica.

La lógica sería la siguiente: utilizando un cierto número de insumos (recursos financieros, humanos, técnicos, físicos y otros), se realizan unas actividades que permiten obtener determinados resultados. Estos resultados provocan cambios en las condiciones o variables afectadas y en el entorno socioeconómico del programa (objetivos y meta).

En definitiva, **el enfoque del marco lógico se establece como una herramienta interesante para planificar a través de un planteamiento más cercano a la realidad y, por consiguiente, con mayores posibilidades de intervenir sobre ella, lo que llevaría a "triunfar" en la consecución del objetivo de modificarla.**

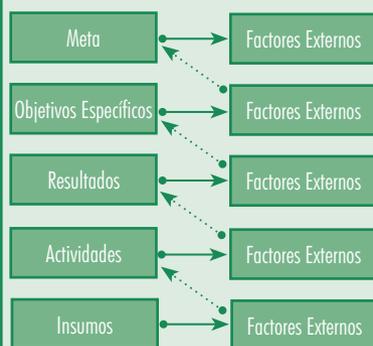
## La evaluación en el Servicio Andaluz de Empleo

### La importancia de la evaluación en el ámbito de fomento del empleo

La Dirección General de Fomento del Empleo dispondrá para 2007 de un presupuesto casi 402 millones de euros para la ejecución de los programas que le competen, lo que supone un 42,3% de la dotación presupuestaria del Servicio Andaluz de Empleo<sup>2</sup>. A la vista de la memoria presupuestaria del Servicio Andaluz de Empleo para este año, básicamente los objetivos que se plantean para las intervenciones a financiar están orientados a incidir en las condiciones y características del mercado de trabajo andaluz



#### La lógica de la planificación



- Si los insumos están disponibles, las actividades se realizarán.
- Si las actividades se realizan, entonces se producirán resultados.
- Si se producen los resultados, entonces se lograrán los objetivos
- A largo plazo, esto contribuirá al cumplimiento del fin último o meta

Si bien el grado de certeza de la primera hipótesis puede ser elevado, ya que los resultados están ampliamente bajo el control del equipo del programa, disminuye en los niveles superiores, debido a la influencia de los factores externos en las relaciones de causalidad mostradas

tanto desde el punto de vista cuantitativo (disminución del desempleo) como desde el punto de vista cualitativo (mejora de la calidad del empleo, disminución de la temporalidad, igualdad de oportunidades, etc).

Hasta aquí se han planteado dos aspectos básicos de una intervención pública: por un lado, los recursos, y por otro, los objetivos. Pero no debemos olvidar que el planteamiento

<sup>1</sup> Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos con una orientación hacia objetivos. Managua, 1993.

<sup>2</sup> Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Memoria correspondiente al Servicio Andaluz de Empleo.

de unos objetivos necesarios y la movilización de una cantidad de recursos considerables, como sucede en este caso, requiere de forma inexcusable el diseño e implementación de programas y medidas que permitan la consecución de estos objetivos con los máximos niveles de eficiencia y eficacia. Además, es fundamental asumir las dificultades que conlleva incidir en las características y condiciones del mercado de trabajo, dado el contexto económico y productivo en el que actualmente se encuentran inmersas las relaciones laborales.

Por ello, **es necesario implantar e integrar en la gestión y ejecución de los programas procesos de análisis que permitan valorar tanto los resultados obtenidos como la utilidad de las intervenciones.** Estos procesos permitirán detectar posibles desviaciones o efectos no deseados en la ejecución de los programas y supondrán una fuente de inestimable valor para el diseño de las medidas correctoras oportunas. Y es en este punto donde la evaluación de políticas públicas puede tener un papel determinante en la intervención pública.

En el conjunto de medidas gestionadas desde el ámbito de Fomento de Empleo tienen una considerable relevancia aquéllas que se concretan en subvenciones a diversos agentes económicos, destacando en este aspecto los programas de fomento del empleo estable y del empleo autónomo. En este caso la propia naturaleza de este tipo de ayuda dificulta el análisis de sus efectos, y por tanto su incidencia en el mercado de trabajo. Por ello, un análisis evaluativo debe ir más allá del análisis del efecto bruto de una intervención pública (nº de subvenciones concedidas, cantidades subvencionada). Así, la valoración debe incorporar el análisis de otros efectos que pueden condicionar o limitar el efecto bruto de la intervención.

De este modo, para valorar la utilidad de una determinada subvención se pueden considerar:

- Efecto inercia: Representado por aquellos beneficiarios de la subvención que hubieran realizado la acción subvencionada aunque no hubieran recibido la ayuda.
- Efecto desplazamiento: Se produce si determinados grupos de beneficiarios son personas con gran capacidad financiera, que, por un lado, pueden detraer recursos que podrían destinarse a personas con más necesidad de ellos, y por otro, adquieren una vía de financiación extra que les da ventajas sobre sus competidores.

- Efecto sustitución: Se produce si, como consecuencia de un programa que tenga por objetivo incrementar las oportunidades de empleo a un colectivo específico, se disminuyen las oportunidades de otros.

Estos efectos podrán darse en mayor o menor medida en función del tipo de subvención, de la cuantía de las ayudas, de la determinación de los colectivos beneficiarios y de los requisitos establecidos para su concesión.



### Iniciativas sobre evaluación del Servicio Andaluz de Empleo (I)

Desde su creación el Servicio Andaluz de Empleo ha puesto en marcha iniciativas de evaluación y acciones tendentes a la mejora continua de los servicios prestados. Prueba de ello, es que el diseño y configuración funcional del actual Servicio Andaluz de Empleo vino precedido de un proceso evaluador. Así, el proyecto realizado en 2002 "Propuesta de planificación estratégica. Hacia un modelo de Servicio Público de Empleo para Andalucía" se abordó desde la premisa de que a la Comunidad Autónoma de Andalucía en un futuro próximo se le transferiría la gestión de las políticas activas de empleo. En primera instancia se realizó un análisis descriptivo de los cambios organizacionales acometidos en el proceso de transferencia de las políticas activas de empleo desde el ámbito nacional al regional en España, y se analizaron los aspectos diferenciales en la asunción de los procesos de gestión de diversas Comunidades

Autónomas en lo que se refiere a la estructura organizacional de sus Servicios Públicos de Empleo. Esto permitió exponer algunas recomendaciones destacables para la asunción de las políticas activas de empleo en el marco de un Servicio Público de Empleo Regional para la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Con anterioridad al Programa de Evaluación Interna y Externa del Servicio Andaluz de Empleo ya el SAE había financiado proyectos para evaluar la incidencia de las ayudas al autoempleo gestionadas en el ámbito funcional del Fomento del Empleo.



Recientemente destacan por su relevancia las evaluaciones realizadas entorno a las iniciativas Equal en Andalucía. En el marco de estas evaluaciones se desarrollaron instrumentos para el seguimiento y evaluación de los programas transnacionales en los que participa la Dirección General de Fomento del Empleo en el marco de esta Iniciativa Comunitaria, así como la elaboración de informes de seguimiento y evaluación de los procesos, productos y resultados de los distintos programas.

Estas referencias constituyen ejemplos de procesos de evaluación que se han llevado a cabo a través de consultoría externa. Sin embargo, desde el Servicio Andaluz de Empleo también se han puesto en marcha iniciativas de evaluación de forma interna que serán objeto en la segunda parte de este artículo que se publicará en la próxima número del Boletín Evaluación y Empleo.

## Notas de Interés

### Sesión para el impulso de la cultura evaluadora en Córdoba.

Las sesiones para el impulso de la cultura evaluadora ya se han puesto en marcha. El objetivo de estas sesiones es dar a conocer en las ocho provincias andaluzas el compromiso del Servicio Andaluz de Empleo con la evaluación de políticas públicas, así como, sensibilizar sobre su importancia para mejorar los resultados de los diferentes instrumentos y prestar un servicio al ciudadano de calidad.

La primera sesión tuvo lugar en Córdoba el día 11 de mayo en las instalaciones de la Oficina SAE en Plaza Colón 24. Asistieron 25 personas procedentes del área de Intermediación e Inserción Laboral, de Fomento de Empleo y de Formación para el Empleo.



### Disponible un buzón electrónico sobre evaluación

Os recordamos que 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](mailto:evaluacion.sae@juntadeandalucia.es)

[www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/oficinavirtual](http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/oficinavirtual)



Unión Europea  
FONDO SOCIAL EUROPEO



Servicio Andaluz de Empleo  
**CONSEJERÍA DE EMPLEO**