

SE - valoración

Revista de la Sociedad Española de Evaluación - Año 0 - Nº 1 - Octubre 2006

Evaluación de las políticas de empleo



Unión Europea

FONDO SOCIAL EUROPEO



Servicio Andaluz de Empleo
CONSEJERÍA DE EMPLEO



SOCIEDAD
ESPAÑOLA
DE EVALUACIÓN

SE - evaluación

SUMARIO

- 4 Otro Estado
Carlos Román del Río
- 6 Los inicios del proceso de europeización de la gestión pública estatal de formación profesional en España
Felix Herrador Buendía
- 22 La evaluación de proyectos de inserción social y laboral: algunas propuestas metodológicas
María Ángeles Díez López
María Luisa Setién
Santamaría
- 26 La evaluación de las políticas de empleo: hacer de la necesidad virtud
José Luis Osuna Llana
- 39 Resumen de prensa
- 40 Entrevista a **Antonio Fernández García**, Consejero de Empleo de la Junta de Andalucía
- 42 Próximos eventos

EDITORIAL

En los últimos años, la evaluación de políticas se ha revelado como un instrumento imprescindible para la verificación de la eficacia y eficiencia de las intervenciones públicas y, fundamentalmente, como herramienta de modernización de las administraciones de acuerdo con un mayor compromiso de transparencia y calidad hacia los ciudadanos. La evaluación, asimismo, estimula la innovación en el diseño, en la definición de objetivos y en la organización y gestión de las políticas públicas regionales y locales.

El Ejecutivo actual ha mostrado su respaldo a la institucionalización de esta práctica, respaldo que se concreta en la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Sin embargo, no puede decirse aún que el funcionamiento de la Administración española esté inspirado en la "cultura evaluadora", con lo que se deben seguir dirigiendo los esfuerzos en esta dirección.

La difusión de la evaluación es un requisito necesario y fundamental para que llegue a instaurarse entre los artífices de las políticas (gestores, beneficiarios, administración, ciudadanos...) y los agentes sociales, económicos e institucionales destinatarios, una filosofía de colaboración, aprendizaje y mejora continua basada en el intercambio de conocimientos y experiencias en el campo de la evaluación.

La publicación de E-valoración contribuirá, sin lugar a dudas, a transmitir a la sociedad en general la utilidad de la implantación de la evaluación, y a conformar una comunidad de evaluadores y evaluados que pueden beneficiarse de las sinergias del trabajo que cada uno de ellos realiza. E-valoración será un espacio para la difusión de metodologías, evaluaciones, resultados, eventos, buenas prácticas, y otras noticias relacionadas con la evaluación de las políticas públicas de empleo.

Con la reciente transferencia de las políticas activas de empleo a las comunidades autónomas, las administraciones regionales enfrentan un nuevo ámbito de competencias, por lo que la evaluación juega un papel relevante en el sentido de que permite valorar, reconducir y mejorar las actuaciones en materia de empleo.

Con todo esto, nos satisfacemos en presentarles esta publicación y les invitamos a que nos enriquezcan también con sus trabajos e investigaciones, pues es nuestro deseo que la comunidad de evaluadores aúne sus esfuerzos para la promoción y la mejora de las políticas, en especial, la de empleo en Andalucía.

Edita: SOCIEDAD ESPAÑOLA DE EVALUACIÓN
www.sociedadevaluacion.org

Presidente: D. Carlos Román del Río.
Vicepresidente: D. José Luis Osuna Llana.
Secretaria y Tesorera: Dña. Ana Cirera León.
Vicesecretario: D. Ramón de Santiago Meléndez.
Vocales: D. Cristian Bugnion; Dña. M^a Ángeles Díez; D. Baltasar Fernández; Dña. Esther García Sánchez; D. Fernando González Laxe; D. Tomas Mancha; Dña. Carmen Vélez Méndez.

Coordinadora de contenidos: Ana Cirera y Paula Amaya.
Foto de Portada y Contraportada: Carlos Román.
Maquetación y diseño: Isabel Barrera.
Impresión: Gráficas Santa María, S.C.A.
ISSN: (en trámite)
Deposito Legal: SE-4379-06

Los costes de esta revista se adaptan a la Orden 30 de enero de 2004, por la que se establecen las normas reguladoras de concesión de ayudas de los Programas de Acciones Experimentales y de Estudios y de Difusión del Mercado de Trabajo, en desarrollo del Decreto 85/2003, de 1 de abril.





Otro Estado

Carlos Román del Río. Presidente de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas

John Maynard Keynes fue el economista más importante del siglo XX. Y lo fue porque, entre otras cosas, demostró que las economías de mercado no pueden funcionar sin la ayuda del Estado.

Es también la evidencia empírica del siglo XX la que ha demostrado que, aunque el Estado pueda convertirse en el paradigma de la ineficiencia o el despilfarro cuando se dedica directamente a la recolección de maíz, a la fabricación de llaves inglesas o a la gestión de peluquerías de señora, si las fuerzas de mercado se dejan actuar a su libre albedrío se genera tal cantidad de inestabilidades, desequilibrios e injusticias que ninguna sociedad minimamente civilizada puede tolerar. Mas aún, es el propio mercado el que para su funcionamiento requiere de la existencia de unas reglas de juego que alguien debe establecer y hacer cumplir.

Acaba de comenzar un siglo nuevo y todo parece indicar que la dieta de adelgazamiento a la que el Estado fue sometido en los últimos años del anterior ha ido demasiado lejos. Las crisis financieras y bursátiles, la persistencia del desempleo, los desequilibrios en la distribución de la renta, la disminución de la cohesión, los éxodos migratorios, los conflictos sociales, la agresión al medio ambiente, etc. prueban que la alternativa al mal-Estado no es el no-Estado. Por eso el objetivo ha de ser conseguir un Estado que sea cada vez más eficiente y cada vez más transparente.

En muchas democracias maduras se abre camino una nueva rama de las Ciencias Sociales: la Evaluación de Políticas Públicas. Y en nuestro país se ha constituido la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas (SEE) precisamente con ese objetivo. Y con el de institucionalizar, entre los administrados y los administradores, la cultura de la evaluación y de la rendición de cuentas. Por eso desde la SEE saludamos esperanzados la inminente (vid. B.O.E. de 19 de julio de 2006) creación de la Agencia Estatal de Evaluación. El asunto es más importante de lo que a primera vista pudiera parecer porque, además de racionalizar la intervención pública, de informar y abrir cauces a la

participación ciudadana, de lo que en última instancia se trata es de la profundización de la democracia.

En muchas democracias maduras se abre camino una nueva rama de las Ciencias Sociales: la Evaluación de Políticas Públicas. Y en nuestro país se ha constituido la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas (SEE)

No hemos encontrado una fórmula mágica para conseguir todo ello, pero sí disponemos de técnicas rigurosas que amplían los resultados de las auditorias, o de los controles tradicionales que hasta ahora vienen ejerciendo las cámaras y tribunales de cuentas. En primer lugar porque no se trata tan sólo del necesario control de ejecución y legalidad del gasto público ya realizado, sino de intervenir antes, durante y después del proceso, para aumentar su racionalidad y mejorar la eficacia y la eficiencia de las políticas y, en segundo lugar, porque se requiere la participación ciudadana actuando con transparencia, proporcionando información y rindiendo cuenta de lo que con los dineros públicos se hace. Esa eficiencia y esa transparencia son, en el siglo XXI, las mejores legitimaciones posibles de la intervención del Estado. Y no puede haber ideología que se oponga a ellas.

Una actividad sistemática como ésta, consistente en valorar las políticas públicas mediante la aplicación rigurosa de procedimientos propios de las ciencias sociales está, obviamente, sujeta al método científico, pero también a los valores predominantes de la sociedad en que tiene lugar la actividad de evaluación. Es este último aspecto el que diferencia a la evaluación de la investigación académica y el que hace de la misma una actividad particularmente delicada. La evaluación está indisolublemente ligada a los valores democráticos en su sentido más amplio, esto es, a la libertad y a la igualdad, a la justicia y a la equidad, a la solidaridad, a la participación y a la responsabilidad.

Como es bien sabido estos valores no conforman un todo armonioso; es más, con frecuencia entran en

conflicto porque la equidad puede ser incompatible con la eficiencia, la libertad con la igualdad, o la justicia con la equidad. Es aquí donde estriba la enorme dificultad de la actividad de estimar el valor de las políticas públicas, pues la evaluación no dispone de métodos o herramientas para resolver conflictos de valores que constituyen el núcleo ético-político de la vida social. Ninguna actividad científica o profesional dispone de esos métodos. Pretender lo contrario equivaldría a tratar de usurpar la vida política a la ciudadanía, o, lo que es lo mismo, intentar transformar a los ciudadanos en súbditos, ahora ya no del rey, sino de los nuevos tecnócratas, burócratas, científicos y especialistas que no cesan de fomentar la inquietante utopía de la superación de la condición política del ser humano.

Lo que sí puede hacer la evaluación, y de ahí la importancia de su contribución a la sociedad, es poner de manifiesto las implicaciones y consecuencias fundamentales de las políticas públicas con relación a esos valores, mostrando, por ejemplo, en qué medida son más o menos eficientes, suponen una distribución equitativa de riesgos y beneficios, son preferibles a sus alternativas; o hasta qué punto los objetivos previstos pueden, incluso, acentuar las desigualdades existentes. La evaluación de políticas públicas no resuelve el conflicto entre objetivos, pero permite conocer sus términos. Y eso ya es empezar a resolverlo.

Gracias al uso de técnicas tales como las de los marcos lógicos de coherencia, contrafactualidad, input-output, paneles de expertos, Delphi, DAFO, grupos de discusión, análisis coste-beneficio, coste-efectividad, coste-eficacia y de frontera, pruebas experimentales, mapas conceptuales, mapas de impactos, etc., la evaluación puede ayudar a la toma de decisiones con mejor conocimiento de causa, revelando las posibles contradicciones entre los objetivos que se persiguen, o entre éstos y los instrumentos elegidos para alcanzarlos. Y puede también ser un instrumento importante de información a la opinión pública sobre las políticas adoptadas y sus desarrollos.

Además, de conformidad con la idea de que los ciudadanos han de ser sujetos activos y no meros objetos pasivos de la acción pública, la evaluación proporciona criterios para la estimación de los intereses en juego, cauces para el establecimiento negociado de prioridades y para la participación en el proceso decisorio de los grupos afectados, directa o indirectamente, por los programas de intervención.

De otra parte, si bien la evaluación no reemplaza, ni puede en modo alguno reemplazar, al control democrático de los gobiernos y las instituciones

públicas, sí puede contribuir a facilitar esa labor. Pero para ello es necesario que la evaluación sea auténticamente independiente, sus resultados públicos, y sus procedimientos transparentes. La independencia es una *conditio sine qua non*, absolutamente imprescindible para la credibilidad y así debe ser entendido por los agentes políticos, económicos y sociales. De lo contrario estaríamos degradándola hasta convertirla en una simple arma arrojadiza utilizable alternativamente por los gobiernos o las oposiciones.

En la Unión Europea, en mucha mayor medida que en España, la evaluación ha ido adquiriendo una importancia creciente en los últimos quince años, lo que se pone particularmente de manifiesto tras los acuerdos de la Agenda 2000, en los programas de investigación e iniciativas de carácter sectorial en los ámbitos del empleo, la salud, la educación, etc. así como en la reforma general de los Fondos Estructurales. Y desde luego, en los programas que vienen suponiendo desde hace mucho tiempo la transferencia de fondos desde la Europa septentrional a la Europa meridional. De hecho, los orígenes de la evaluación en España están asociados, entendemos que legítimamente, a la recepción de los fondos comunitarios.

Y es precisamente en el marco del movimiento descentralizador de los últimos años en el que la evaluación cobra una nueva dimensión. Asistimos a un proceso de centrifugación en el que los poderes centrales transfieren competencias, por arriba, a instancias supranacionales y, por abajo, a instancias subnacionales. Ese es el caso del proceso autonómico en España, del de "devolution" en el Reino Unido, de los "länder" en Alemania e, incluso, de la regionalización en el por antonomasia centralista Estado francés. Todo ellos concuerdan en la idea de proximidad al ciudadano en la gestión pública que recoge el Tratado de la Unión Europea, al tiempo que evidencian nuevas necesidades de evaluación, relacionadas con la convergencia de las políticas, la armonización de la toma de decisiones y la progresiva federalización que obliga a repartir y usar mejor el dinero público.

Así pues, no se trata, simplemente, de comprobar si determinados servicios públicos están siendo prestados adecuadamente. Ni siquiera de preguntarle al usuario por su grado de satisfacción con los mismos. Estamos ante un asunto de bastante mayor calado. Se trata de trabajar para que la intervención del Estado responda, cada vez más, a los principios de racionalidad, eficacia, eficiencia, transparencia, información, rendición de cuentas, participación, responsabilidad, etc. que, de otra parte, son su mejor legitimación. Se trata de trabajar para conseguir otro Estado.

Los inicios del proceso de europeización de la gestión pública estatal de formación profesional en España

Félix HERRADOR BUENDÍA. Profesor de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Complutense de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

Desde la década de los años setenta (del siglo pasado), con la crisis teórica del sistema tradicional de "organización científica del trabajo"¹ y con la progresiva implantación generalizada de nuevas formas descentralizadas² de producir y de organizar las condiciones de trabajo, -como consecuencia de la irrupción e influencia determinante de las nuevas tecnologías-, se observó la necesidad de afrontar y reducir las elevadas tasas de desempleo existentes a partir de la década de los años ochenta (del siglo pasado) en el mercado de trabajo estatal.

Este planteamiento tenía la finalidad fundamental de conseguir una mejora de la eficacia del "proceso de (re)-inserción laboral", sobre todo de los colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo. Para ello, se necesitaba reformar la gestión de uno de los ámbitos fundamentales de toda política pública social³ que es la política laboral⁴ (gestión del funcionamiento y estructuración del mercado de trabajo), en este caso, a través del fomento de las denominadas "políticas activas"⁵ que otorgan a la formación profesional un papel estratégico clave en dicha gestión mediante la oferta de acciones formativas que faciliten para el conjunto de la población activa una creciente adquisición

de cualificaciones necesarias para la comprensión, adaptación y manejo de las nuevas posibilidades tecnológicas.

De manera que, implícitamente, se reconoce que la inversión pública en concepto de "capital humano"⁶ se configura como uno de los elementos y requisitos imprescindibles que permite una progresiva adaptación del empleo a las nuevas condiciones laborales planteadas por el factor tecnológico (nuevas tecnologías).

Si, de una parte, el estudio de las políticas públicas activas de mercado de trabajo se configura como un ejercicio intelectual y académico de considerable complejidad en el ámbito de las ciencias sociales (y, particularmente, en el de la economía del trabajo -con un amplio abanico de participación interdisciplinar y de perspectivas teórico doctrinales a contemplar en el análisis del objeto, que ha generado una pluralidad de teorías y debates en los últimos años-); de otra parte, la producción de análisis politológicos acerca de políticas laborales y, concretamente, de políticas de formación profesional han sido escasos por no decir escasísimos ya que, tradicionalmente, las aproximaciones investigadoras a este objeto de estudio han estado circunscritas a los campos de la economía y sociología del trabajo.

1. Modelo o sistema de administración científica ideado por F.W. Taylor basado en la división y especialización del trabajador y caracterizado por la búsqueda de incremento de la productividad sobre la base de la producción en grandes series en un momento en que, prácticamente, todo lo que se producía se vendía.

2. Como consecuencia de la crisis taylorista -producida por el agotamiento del modelo tayloriano-fordista de organización del trabajo caracterizado por la producción masiva para un consumo masivo e indiferenciado-, este modelo evoluciona hacia otras formas de producir ya que deja de ser funcional para el consumo de una economía capitalista que demanda "la personalización del consumo".

3. La Política Social como una de las políticas públicas más determinantes para toda acción de gobierno y de gestión pública se vertebra sobre la base de la combinación de política de empleo y de la política de protección social. En este contexto se entiende por política laboral, la gestión de la estructuración y funcionamiento del mercado de trabajo.

4. En este contexto se entiende por política laboral, la gestión de la estructuración y funcionamiento del mercado de trabajo.

5. La política de fomento del empleo: "(...) viene a ser parte de un todo, aunque con propia identidad: instrumento de la política de empleo, en cuanto coadyuva al fin principal de la misma como política activa de empleo; y partícipe de los mismos fines de la política de colocación aunque utilizando medios distintos para su consecución" (Alvarellos, 1983;122).

6. El concepto de "Capital humano" es acuñado por el Profesor Gary S. Becker (Véase, su Obra "Human Capital: a Theoretical and Empirical analysis with special reference to education", 1958), para explicar la decisiva importancia que supone para las empresas, las economías nacionales y los mercados de trabajo en su conjunto, el hecho de que los individuos se formen profesionalmente y adquieran unos bagajes (background) de conocimiento cada vez mayores que les permitan encontrar empleos adecuados a sus perfiles formativos y, de esta manera, poder recualificarse continuamente a lo largo de sus vidas laborales.

La aportación novedosa de este estudio reside, por un lado, en reivindicar el papel institucional protagonista que debe tener la gestión pública formativa -a través de su servicio público de empleo- para cumplir con el principio del interés general, que es el que define toda acción administrativa.

Por otro lado, se ha tratado de comprobar si los objetivos estatales de las políticas de formación profesional se han adecuado a los objetivos establecidos por la normativa (legalidad) comunitaria⁷ y, también, si dichos objetivos estatales han seguido las tendencias planteadas por los interlocutores sociales europeos⁸ en la materia, a lo largo del periodo cronológico de referencia 1989-1993.

Ya que, reconociendo el papel básico de los poderes públicos y del marco institucional, el tema de la formación profesional se sitúa dentro de las problemáticas más profundas del mercado de trabajo y, además, el "diálogo social europeo"⁹ se constituye como elemento básico para abordar el trascendente proceso de la inserción laboral y profesional.

De modo que por su importancia este asunto debiera ser considerado como cuestión central y no colateral, haciéndose imprescindible conectarlo también con las posturas que a este respecto mantienen los interlocutores sociales europeos.

La denominación de este trabajo responde al hecho de que la evolución del proceso de integración comunitario -en este caso, marcado por las directrices de las políticas específicas sobre la materia-, influye cada vez, de manera más directa, sobre la elaboración e implantación de las políticas estatales de los países miembros de la Unión Europea, que han de ajustarse a las mismas.

La acotación del periodo cronológico de la gestión pública estatal de formación profesional (como objeto de estudio) depende de los siguientes hechos destacables:

- En 1986, la entrada en vigor en España del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (PNFIP) supuso una novedad importante respecto a la idea pretendida de reconfigurar un nuevo mercado de trabajo estatal, a través del establecimiento anual de un conjunto de acciones dirigidas a la formación profesional (tanto de ocupados como desocupados) y a la inserción laboral de los desempleados.
- También, en el mismo año nuestro país se incorpora a la entonces denominada Comunidad Económica Europea (CEE). Esta entrada supuso la posibilidad de beneficiarse, a partir de 1987, de las ayudas financieras de los fondos estructurales -, concretamente, de las aportaciones económicas a través del Reglamento correspondiente del Fondo Social Europeo (FSE), en virtud del objetivo nº4¹⁰, y del Marco Comunitario de Apoyo (MCA) específico destinado a España para el periodo (1990-1992)¹¹. Ello suponía ayudar a desarrollar y potenciar las acciones estatales en sintonía con la legalidad comunitaria en una de las áreas básicas de las políticas activas, como es la formación profesional.
- Por último, el año 1993 significó la finalización del periodo de vigencia del primer reglamento de aplicación del FSE (1989-1993), y el comienzo de un nuevo reglamento para los años (1994-1999).

7. Legalidad comunitaria representada por la normativa sobre formación profesional plasmada en el reglamento de aplicación que permite observar la influencia general y específica que se produce sobre los programas públicos estatales. Por un lado, el Reglamento de aplicación (CEE) nº4255/88 del Consejo Europeo, de 19 de Diciembre y sus Orientaciones, regulan las intervenciones generales del Fondo Social Europeo (FSE) (periodo 1989-1993); y, por otro lado, el Marco Comunitario de Apoyo (MCA), recoge dichas Orientaciones y regula las intervenciones específicas del mismo Fondo para el caso estatal en virtud del objetivo nº4 (periodo 1990-1992).

8. Los interlocutores sociales europeos son considerados los principales actores protagonistas del consenso social en Europa (Unión de Confederaciones de la Industria y de los Empresarios Europeos (UNICE); Centro Europeo de Empresas Públicas (CEEP); y Confederación Europea de Sindicatos (CES).

9. El "diálogo social europeo" se constituye como un método de trabajo que se dan asimismo los actores sociales europeos fundamentado en la negociación y el consenso de las partes (representantes patronales y sindicales europeos) para obtener acuerdos laborales y sociales concretos acerca de determinados aspectos de la organización de las condiciones de trabajo y del sistema productivo que forman parte de la materia propia de la negociación colectiva (diálogo social y negociación colectiva "van inseparablemente unidas").

10. El Reglamento de aplicación (CEE) nº4255/88 del Consejo Europeo, de 19 de Diciembre, regula las intervenciones generales del Fondo Social Europeo (FSE) (periodo 1989-1993) en materia de formación profesional, a través del objetivo nº4 destinado a facilitar la inserción profesional de los jóvenes.

11. El MCA destinado para España (periodo 1990-1992) promueve la formación de jóvenes con cualificaciones profesionales inadaptadas a las necesidades del mercado de trabajo, especialmente, en el ámbito de las nuevas tecnologías; de jóvenes menores de 20 años que han dejado la escolaridad sin haber obtenido una cualificación; y de mujeres jóvenes en las profesiones en las que se encuentran subrepresentadas.

Consiguientemente, el objeto de estudio se circunscribe en el creciente proceso de europeización que, incipientemente, se empieza a producir para las políticas activas formativas estatales con la incorporación de nuestro país en 1986 a la CEE.

La hipótesis de partida reside en la convicción de que la gestión pública estatal de las políticas o programas públicos anuales de mercado de trabajo no ha ajustado sus objetivos de formación profesional a los recogidos en el proceso de integración comunitario por parte de las políticas específicas (integradas por la legalidad comunitaria y el diálogo social europeo), que sobre la materia se han venido desarrollando en la UE, durante el periodo de referencia (1989-1993).

Esta hipótesis otorga un papel esencial a los aspectos institucionales¹² formativos ya que condicionan los flujos de movilidad laboral y actúan simultáneamente sobre la oferta y demanda de mano de obra.

Esta hipótesis también permite plantearse una cuestión central: ¿Se ha adaptado esta oferta formativa a las tendencias de gestión pública en materia de formación profesional marcadas por la UE para los Estados miembros durante el periodo de referencia (1989-1993), que han perseguido una mejora global del proceso de inserción laboral?

¿Se ha adaptado dicha oferta formativa estatal a través del reconocimiento y asimilación de una nueva forma de organización y de división del trabajo más descentralizada como consecuencia de la evolución económica, social y tecnológica acaecida estas últimas décadas?

Realmente, se plantea la necesidad de profundizar en el estudio del aspecto formativo que se configura

como imprescindible para todo proceso de inserción laboral y de transición profesional¹³.

La utilización del método comparativo¹⁴, desde una *perspectiva politológica*¹⁵, permite observar adecuadamente el objeto de estudio (formación profesional) en cuestión y constatar, de esta manera, si la normativa comunitaria en esta materia ha determinado o no, las líneas de gestión llevadas a cabo por parte de los poderes públicos estatales durante este periodo de referencia (1989-1993).

¿En qué medida, durante el periodo cronológico de referencia, la gestión pública estatal sobre formación profesional se adecua al proceso de europeización?

Las tradicionales investigaciones que se han venido ofreciendo en Economía del Trabajo acerca de las políticas públicas activas estatales de formación profesional, tropiezan con importantes dificultades terminológicas, por lo que esta investigación se sitúa en el plano de las "conceptualizaciones" que aseguren el equilibrio teórico necesario entre la reflexión de los economistas y la de aquellos que, a través del análisis institucional reconocen la importancia decisiva de las fuerzas que no son reductibles a las del mercado.

Se plantea la necesidad de profundizar en el estudio del aspecto formativo que se configura como imprescindible para todo proceso de inserción laboral y de transición profesional

Con lo que el análisis del objeto de estudio es abordado desde el ámbito disciplinar politológico y desde el campo teórico doctrinal institucionalista¹⁶. Ello ha permitido analizar durante este periodo, y en términos de relaciones de poder, si en el nivel

12 Aspectos institucionales que tienen que ver con la recuperación del protagonismo central de las instituciones político administrativas en la gestión de la oferta formativa sobre inserción profesional de los ciudadanos administrados clientes.

13. El profesor Rose considera que la función del Estado plantea importantes problemas. Es decir, la propia diversificación del cometido del Estado -que a la vez es productor de cualificaciones, transformador de la oferta y regulador de los mercados de trabajo-, posibilita el restablecimiento de las divergencias teóricas tradicionales. Por ello, se puede considerar a priori que las acciones sobre la formación profesional reproduce en cierto sentido la lógica de la actuación económica general (Rose, 1987).

14. "En una acepción general, la comparación está en toda forma de conocimiento; comparamos para situar, comprender, explicar e interpretar mejor determinados aspectos de un objeto político frente a la manifestación de ese objeto en otro espacio o en otro tiempo" (Laiz y Román, 2003; 84). Con lo que, la importancia del método comparativo: "reside en que sirve para controlar, es decir, para verificar o falsificar si una generalización (regularidad) se corresponde con los casos a los que se aplica" (Laiz y Román, 2003; 84).

15. Perspectiva politológica basada en las relaciones de poder que se generan entre los interlocutores sociales y la administración y que, finalmente, se traducen en la capacidad de influencia y determinación que sobre las políticas públicas estatales de formación profesional hayan tenido los mismos, a lo largo de estos años.

16. En el estudio del proceso de europeización de la gestión pública estatal de formación profesional (como objeto de estudio), a lo largo del periodo 1989-1993, -y desde la doctrina institucionalista, más allá de versiones o enfoques teóricos sobre la misma-, se consideran los factores institucionales como los puntos de partida más adecuados para el análisis social. De manera que se está reivindicando la importancia del concepto de "estructura" para poder estudiar dicha gestión ya que en determinados campos de las ciencias sociales se relativiza su influencia, teniendo en cuenta mayormente a los individuos y sus intereses (desde la perspectiva de la ciencia económica) (Peters, 2003). Además, la posibilidad de estudiar este objeto desde el ámbito del sector público permite con mayor facilidad reconocer como han funcionado las estructuras administrativas (mediales e instrumentales) competentes en la materia.

estatal de gestión y de decisión formativa se ha hecho caso, y en qué medida, a lo establecido por el ámbito normativo comunitario y por el diálogo social europeo en la materia.

Así, se reconoce que los interlocutores sociales europeos han sido los que han creado las reglas e instituciones que han posibilitado la generación de un tipo determinado de política comunitaria de formación profesional a la que, consiguientemente, se han tenido que adaptar los objetivos estatales de los programas públicos de mercado de trabajo (formación profesional) (objeto de estudio) a lo largo del periodo 1989-1993.

Con lo que, la referencia al plano de las relaciones que los componentes de un sistema de relaciones de trabajo mantienen entre sí, ha resultado ser clave ya que a partir de las mismas se construye y alcanza una cierta especificidad en cada país acerca de una cuestión clave como es la formación profesional.

Se reconoce que los interlocutores sociales europeos han sido los que han creado las reglas que han posibilitado la generación de un tipo determinado de política comunitaria de formación profesional

Entiendo que desde la perspectiva académica de la Ciencia de la Administración pública y, específicamente, desde el área del análisis de políticas públicas -que es de la que parto en este trabajo para analizar dicha gestión pública estatal formativa-, no pretendo ir más allá de la posibilidad de facilitar, en cierto sentido, una alternativa para abordar, comprender e interpretar este objeto de estudio desde otro ángulo, de manera que pueda suscitar posibilidades varias de debate.

Si bien esta investigación parte de los diversos trabajos teóricos llevados a cabo en la economía y, también, en la sociología del trabajo -que respecto a la formación, otorgan prioridad a los

comportamientos de las empresas, razonan en términos de funciones en relación con la demanda y elaboran tipologías apropiadas para la clasificación de las observaciones empíricas-, no obstante, en este estudio trato de destacar especialmente la influencia pública formativa de los aspectos institucionales que tradicionalmente han ocupado un lugar marginal en la economía del trabajo.

Y esto ha resultado ser así puesto que, concretamente, durante este periodo, la intervención pública en gestión de oferta formativa respecto a su función, medios, y áreas de intervención ha sido pocas veces considerada. En este sentido, se hace referencia a la formación como estadio clave del proceso de inserción y transición profesional de la mano de obra.

2. INICIOS Y EVOLUCIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL ESTATAL (PERIODO 1989-1993)

2.1 Evolución anterior a la LOGSE

Las necesidades generales estatales de formación de la mano de obra, anteriormente a la vigencia de la LOGSE, se circunscriben al desarrollo producido en la actividad económica y en el mercado de trabajo desde los inicios de la década de los años sesenta.

No obstante, para entender la reciente evolución general de la política de formación profesional en España, se hace indispensable tener en cuenta como referencia obligada, las siguientes iniciativas normativas y formales correspondientes a esta primera etapa en la evolución del sistema educativo, anterior a la propia LOGSE:

1. La Ley General de Educación (LGE)¹⁷, de 1970 (como primera Ley básica fundamental del sistema educativo reglado).
2. El Acuerdo Económico y Social (AES) suscrito en 1984 (en el que se encuentra el origen de la Ley 1/86, de 7 de Enero, por la que se crea el Consejo General de la Formación Profesional (CGFP). Durante la década de los años ochenta,

17. Esta Ley fue desarrollada por RD 707 de 14 de Marzo de 1976, que en su primer artículo asignaba a la Formación Profesional (FP) una función de apoyo a la continuidad de los estudios dentro del sistema educativo. Dicha continuidad en el sistema se garantizaba mediante la entrada en la Formación Profesional de Primer Grado (FP1), que solamente requería el Certificado de Escolaridad y no el Título de Graduado Escolar (hecho, posteriormente criticado en la reforma de 1990). La LGE de 1970 incidía en la idea de que la enseñanza debía ser considerada como un servicio público al ser implantada la Educación General Básica (EGB) como un sistema unitario, obligatorio y de carácter gratuito. No obstante, simultáneamente, surgió una reacción de la enseñanza privada para exigir un tratamiento legal y financiero -a través de subvenciones- que les garantizase su presencia y permanencia, amparándose en el principio de la "libertad de enseñanza". Aunque esta Ley no cumplió dos de sus objetivos básicos: la regulación de las subvenciones mediante un sistema de convenios correctamente definido y la racionalización de la red de centros escolares (Véase, la obra de Durán, Alcaide, González y Flórez titulada "La Formación Profesional Continua en España" (1994)).

el desarrollo del diálogo social acerca de la formación profesional ha producido frutos importantes, destacándose los contenidos de renovación y mejora de la oferta formativa a los que respondió el AES (MTAS, 1998).

3. El Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (PNFIP). En 1986, se comienza la articulación de nuevas medidas mediante este plan de Formación Profesional Ocupacional (FPO), que establece la incentivación económica y los periodos de formación externa para trabajadores contratados en prácticas y para la formación que reciban cursos de formación ocupacional impartidos por las propias unidades de producción o por el servicio público de empleo (INEM) (MTSS, 1995).
4. La Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)¹⁸, de 4 de Octubre de 1990, es una Ley fundamental del sistema educativo reglado y no reglado que marca el punto de inflexión entre los antecedentes del sistema educativo español y sus más recientes revisiones).

En cuanto a las implicaciones del PNFIP destacan dos aspectos fundamentales:

- El establecimiento de incentivos económicos y periodos de formación externa para trabajadores contratados en Prácticas y para la Formación que reciban cursos de formación ocupacional impartidos por las propias empresas o por el INEM.
- El establecimiento de cursos de formación ocupacional de carácter genérico o específico impartidos por el INEM para parados inscritos en las Oficinas de Empleo. (Álvarez, 1996;95-96).

Si bien es cierto, la eficacia de estas actuaciones fue muy corta en la práctica y las acciones formativas relacionadas con los contratos de empleo juvenil fueron muy poco utilizados a causa de la exigencia de requisitos formales adicionales (Álvarez, 1996). Estas necesidades de acreditaciones formativas que se generan se han concretado en el establecimiento de un sistema de Formación Profesional en España, que se apoya en dos subsistemas básicos, como son: de una parte, en el subsistema de Formación Profesional Reglada (FPR)¹⁹, que es de carácter polivalente, incluye las enseñanzas que conducen a titulaciones con validez académica y profesional y las que se desarrollan como compensación formativa integradora del propio sistema educativo aunque no conduzcan a las referidas titulaciones²⁰.

Y, de otra parte, el subsistema de Formación Profesional No Reglada (FPNR)²¹ está dirigido a la consecución de cualificaciones más cercanas a lo que son ocupaciones específicas, y dentro del mismo la FPO debe cumplir cuatro objetivos fundamentales, que son: dotarse de mayor flexibilidad interna (de manera que reconozcan rápidamente las necesidades de nuevas cualificaciones); establecer una red de centros de detección y diseminación de FPO en conexión con la iniciativa privada y con las pequeñas y medianas empresas; ofrecer una atención preferente del sistema público a colectivos con dificultades especiales en el mercado de trabajo; y fomentar la introducción en la negociación colectiva de un tratamiento completo de la Formación Continua y de mecanismos que destinen la reducción del tiempo de trabajo a la formación y recualificación profesional (MTSS, 1995).

El subsistema de la Formación Profesional No Reglada (FPNR) es de naturaleza concreta que tiende a la especialización del individuo²². Se divide en la FPO o Formación Ocupacional (FO)

18. La principal novedad de la LOGSE es la ampliación de la educación básica obligatoria hasta los 16 años -que resultan ser dos cursos más que la EGB. Además, con esta Ley de 1990 se dio forma jurídica al "Proyecto para la Reforma de la Enseñanza", presentado a debate en 1987, y que daría lugar al conocido "Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo" de 1989.

19. En España, el sistema educativo de la Formación Profesional Reglada es considerado como aquél que ofrece un tipo de Formación Profesional inicial dirigido a los jóvenes en edad escolar que aún no se han incorporado al mundo laboral; es un tipo de formación alternativo al sistema académico tradicional del Bachillerato Unificado Polivalente (BUP), y depende de las autoridades educativas del Ministerio de Educación y Cultura. Tradicionalmente, ha sido considerado como una salida residual heterodoxa al propio sistema educativo tradicional. Este subsistema mantiene su red de centros públicos y la red de centros privados homologados para otorgar tipos de cualificaciones amplias y polivalentes, adecuadas a las necesidades productivas.

20. Desde una perspectiva más amplia, no solamente se puede contemplar dentro de este subsistema la titulación de FP, sino también los estudios universitarios.

21. El sistema educativo estatal de la Formación Profesional No Reglada es tenido en cuenta como aquél que ofrece un tipo de Formación Profesional destinado al conjunto de activos; es decir, a las personas ocupadas (a través del subsistema de la FPC) y a las personas desempleadas y en Situación Legal de Desempleo (SLD) -que se encuentren dadas de alta en las Oficinas del INEM- (mediante el subsistema de la FPO); y, en última instancia, depende de las autoridades educativas del Ministerio de Trabajo.

22. Este subsistema tiene por objeto ofertar a la población activa, global e individualmente, un tipo de FP específica, suficiente y adecuada para el desarrollo de una actividad productiva concreta en función de las necesidades del mercado de trabajo y de las empresas.

y en la Formación Profesional Continua (FPC) o Formación Continua (FC). Dentro de la FPO o FO es preciso diferenciar sus dos tipos de gestión: el modelo de la FPO de naturaleza pública gestionada por las administraciones laborales a través de centros propios y entidades colaboradoras, y donde sus acciones van dirigidas exclusivamente a los desempleados mediante el Plan FIP²³; y el modelo de la FPO de carácter privado.

En este contexto, hay que tener en cuenta que en la primera mitad de los años ochenta, las actualizaciones institucionales destinadas a la potenciación de la formación se centran en el aspecto relativo al establecimiento de mecanismos de inserción laboral y profesional que permitieran la obtención de un empleo y la formación en el puesto de trabajo (Álvarez, 1996). De forma que suele afirmarse como causa del desempleo estatal, la existencia de bajos niveles de cualificación ya que la creación de empleo se intensificaría si se consiguiera adaptar la formación de la oferta de trabajo a las exigencias cualitativas de la demanda que se considera insatisfecha, al carecer del tipo de trabajadores que requiere en ese momento la producción de bienes y la prestación de servicios (Serrano y Aláez, 1991).

Evidentemente, toda política de formación genera sus resultados más satisfactorios en un contexto de crecimiento, contribuyendo a eliminar las restricciones que se imponen al aumento de la producción desde la oferta del mercado de trabajo y evitando que esas mismas rigideces se transformen en tensiones inflacionistas desequilibrando el proceso de crecimiento económico. De hecho, y especialmente a nivel estatal, la formación es una cualidad estructural de importancia estratégica pero con efectos limitados cuando se aspira a modificar sustancialmente, en el plazo más corto posible, esa situación de desempleo masivo. Sin embargo, la falta de cualificación de la mano de obra no implica que sea el único factor explicativo de la existencia de dichas tasas de desempleo (Serrano y Aláez, 1991).

Así, la solución para reducir las altas tasas de desempleo pasaría por la potenciación de la

Formación Profesional como salida alternativa en el mercado de trabajo, respecto al tradicional predominio de los estudios universitarios. No obstante, un gran segmento de la sociedad española sigue viendo la Formación Profesional (FP) como una salida o trayectoria formativa residual respecto a la Universidad a la hora de acceder a la vida activa puesto que se valora mucho más en los estudios, el rango universitario que el no universitario. Consecuentemente, se constata el hecho de que la FP no es del todo bien vista socialmente pudiendo ser las causas muy variadas. Por todo ello, se apunta como solución predominante al fracaso de la FP:

La necesidad de un estudio detallado del mercado y un mayor control de la FPO y las prácticas en las empresas, junto con la dinamización del Consejo General de la Formación Profesional y la participación de los representantes de los trabajadores en los distintos programas. La necesidad de que el control sobre la contratación temporal sea efectivo, potenciando las facultades al respecto de los representantes de los trabajadores, entre otras medidas. Se pone de relieve que tanto el desempleo como la inestabilidad laboral son fuente de problemas psíquicos que afectan a los colectivos de más difícil integración laboral. Y la mayor negociación de los sindicatos, a través de la negociación colectiva, en la solución del desempleo, puede ser un factor decisivo. (Rodríguez, 1992;279).

Pero como contrapunto a los déficits de las enseñanzas de formación profesional, la enseñanza universitaria -en general- tampoco se libra de problemas y obstáculos, en su ajuste a las necesidades demandadas inputs por el mercado laboral y las empresas: "la adecuación de la enseñanza superior a las exigencias de formación de profesionales debe juzgarse tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa" (García de Cortázar, 1987;253).

23. La FPO es de carácter público y se desarrolla sobre todo dentro del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP). Ha sido tradicionalmente por el INEM, con sus medios humanos y materiales, experimenta un gran cambio e impulso con la OM de 31 de Julio de 1985 por la que se desarrolla el acuerdo del Consejo de Ministros del 30 de Abril en las que se aprueban las bases del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) y se regulan los cursos de FPO a impartir por los centros colaboradores del INEM. Esta norma, que establece fundamentalmente los programas del Plan, la programación de cursos, la actuación de centros colaboradores, el tratamiento estadístico y las titulaciones de profesionalidad; trata de expandir y modernizar los sistemas de FPO. Esta mera configuración de la FPO, se consolida y acentúa durante 1986 con la OM de 20 de Febrero (BOE de 27.02.86), por la que se desarrolla el acuerdo del Consejo de Ministros de 10.01.86 sobre modificación de determinados artículos de la Orden de 31.07.85. De esta forma quedan integradas en el Plan FIP el resto de los programas ordinarios de FPO que se realizan en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y se trata además de facilitar la realización práctica de este Plan y de permitir su adaptación a las orientaciones del FSE (MTSS, 1995).

Ello implica que:

Desde el punto de vista cuantitativo, conocer cuántos graduados y en qué ramas están saliendo del sistema educativo, constituye un elemento esencial para establecer la presión que determinadas titulaciones están ejerciendo sobre el mercado de trabajo. Desde el punto de vista cualitativo, los aspectos relativos a la calidad de la formación que ofrecen los universitarios en el mercado de trabajo han sido objeto de escasa reflexión. Las facetas cuantitativas de las relaciones educación/empleo han primado sobre los temas cualitativos que, aunque menos espectaculares, tienen una importancia sustancial para valorar la respuesta que el sistema educativo está dando a las necesidades de formación de personal altamente cualificado. (García de Cortázar, 1987;253).

La valoración resulta ser categórica, ya que: "las universidades españolas proporcionan una capacitación insuficiente para las necesidades de las empresas. Esta carencia se fundamenta en unos conocimientos teóricos anticuados que no se corresponden con la práctica empresarial" (Floriani, 1991;45-46). Esto significa que la educación universitaria española es heterogénea en calidad y excesivamente teórica con relación a titulaciones de ciertas universidades europeas a las que se les concede escasa importancia y valor (Floriani, 1991). Además, se observa que esta excesiva carga teórica puede deberse a que: "La actitud ideológica predominante en nuestro país ha tendido a considerar los centros de educación superior como instituciones puras y no contaminadas por la influencia del mercado" (García de Cortázar, 1987;273). De manera que:

No existe término medio en la dualidad teoría y praxis ya que, por un lado, las enseñanzas de Formación Profesional pueden tener excesiva carga práctica y, por otro lado, las enseñanzas universitarias adolecen de las mismas. Si bien, en un primer momento, el actual sistema estatal

de Formación Profesional: responde en su configuración básicamente a un principio de reparto de funciones entre la Administración Educativa, la Administración Laboral y los propios agentes sociales (Durán, Alcaide, González y Flórez, 1994;58).

2.2 Evolución posterior a la LOGSE

En cuanto a las iniciativas normativas y formales correspondientes a esta segunda etapa en la evolución del sistema educativo, posterior a la LOGSE, se destacan, las siguientes:

1. La LOGSE en una segunda etapa sirvió de reforma del sistema educativo general, y del sistema de formación profesional, en particular, afectando los subsistemas de formación profesional gestionados; tanto por las autoridades educativas (administración educativa central) a través de la Formación Profesional Inicial (FPI) -como FPR-, como por las autoridades laborales (administración laboral central) mediante la FPO, en un proceso de traspaso de competencias de la gestión a las Comunidades Autónomas (CC.AA.)²⁴.
2. Los Acuerdos entre las organizaciones sindicales UGT, CC.OO. y CIG con las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y de éstas organizaciones con la administración central, de Diciembre de 1992, para abrir una nueva etapa en materia de Formación Profesional Continua (FPC), en el conjunto de las empresas españolas. Estos Acuerdos, son:
 - Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC)²⁵, de 10 de Diciembre de 1992, de carácter bipartito firmado por CEOE y CEPYME y por CC.OO. y UGT, (MTAS, 1998).
 - Acuerdo Tripartito en materia de Formación Continua de los Trabajadores Ocupados, de 16 de Diciembre de 1992, suscrito por los mismos actores (MTAS, 1998).
3. Documento del Primer Programa Nacional de Formación Profesional (PNFP), aprobado el día 3 de Febrero de 1993. Durante la vigencia de este

24. Este traspaso de la gestión quedó plasmado mediante el RD 631/1993, de 3 de Mayo, que regula el Plan Nacional FIP. En esta norma se realiza una reordenación de las acciones emprendidas en el seno de este Plan limitándolas a la reinserción profesional de desempleados. Anteriormente, en esta norma, las acciones del Plan FIP podían dirigirse tanto a ocupados como a parados.

25. Los firmantes del ANFC crearon en 1992, la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), que es la organización paritaria de las organizaciones sindicales y patronales a nivel estatal, para la realización de acciones de Formación Profesional en las empresas. Un acuerdo firmado con el Gobierno establece las fórmulas de financiación y los mecanismos de colaboración entre la Administración y los agentes sociales (MTSS, 1995).

Primer Programa se acometió la elaboración del catálogo de títulos y el repertorio de certificados de profesionalidad, tomándose como referencia las necesidades de cualificación detectadas en el sistema productivo. Para ello, se contó con la participación de las CC.AA²⁶ con transferencias en Formación Profesional²⁷, y con los agentes sociales.

Se mantenía así, el objetivo de creación e implantación de un sistema de cualificaciones profesionales de base para la articulación de ofertas de FP, pero entonces no se consiguieron plenamente, a pesar de que se creó la Unidad Interministerial para las Cualificaciones Profesionales (UICP) (MTSS, 1995). Este Primer Programa experimentó un notable incremento de los recursos económicos para la formación profesional que procedían de las cuotas y otros fondos estructurales, sobre todo, del Fondo Social Europeo (FSE).

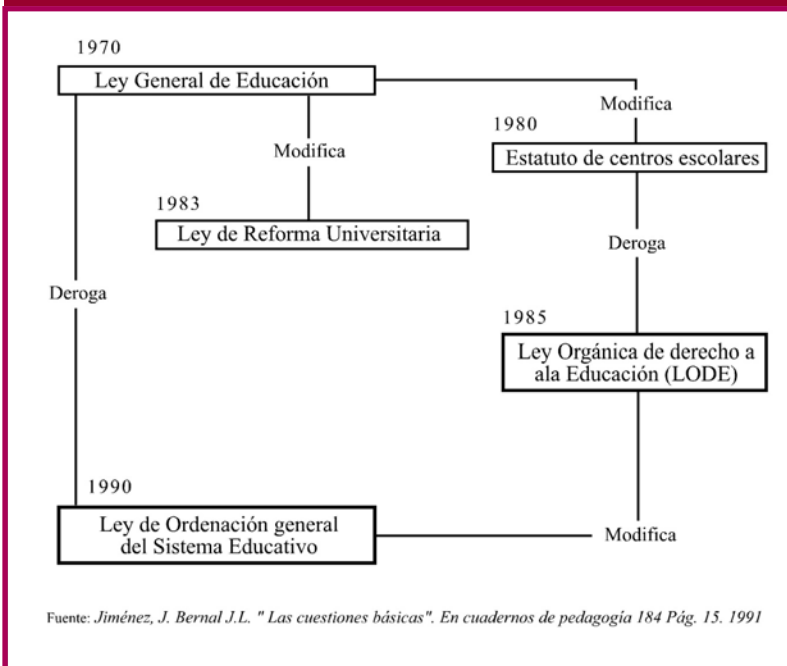
Concretando, se puede decir que este proceso de diálogo social, a partir de 1988, encontró su marco institucional de desarrollo en el CGFP al que se le encomendó elaborar este documento para el periodo 1993-1996, y en el que se propone conjunta e íntegramente las bases del Primer Programa Nacional de Formación Profesional que el mismo Consejo General eleva al Gobierno para su aprobación. En éste se aporta un diagnóstico sobre la situación de los dos subsistemas de FP, repasando la renovación de la oferta, la identificación de la demanda de formación profesional, los instrumentos de la oferta, la calidad del sistema, la transparencia de cualificaciones europeas y la libre circulación de trabajadores; proponiendo la necesidad de reorientar y potenciar la FP (MTSS, 1995).

4. Medidas del Gobierno para el Acuerdo Social en cuanto

a Políticas Activas del Mercado de Trabajo, de septiembre de 1993. Se da máxima prioridad al futuro inmediato mediante el Plan Nacional FIP (reglada, no reglada y continua); a la intermediación en el mercado laboral; y a medidas de fomento del empleo (MTAS, 1998).

5. Otros Acuerdos y compromisos alcanzados desde entonces en diversos ámbitos territoriales y sectoriales (algunos de los cuales forman parte de convenios colectivos de distinto ámbito, y otros con sustantividad propia, acordes con la concepción autonómica del Estado) (MTAS, 1998). En relación con la LOGSE -como piedra angular, sobre la que ha girado la totalidad de las reformas en el contexto de los años de la década de los noventa-, se pueden apreciar, tanto su marco legislativo (**Cuadro 1**) como las etapas educativas que establece (**Cuadro 2**), y su relación con los flujos de conexión internos y con el sistema productivo:

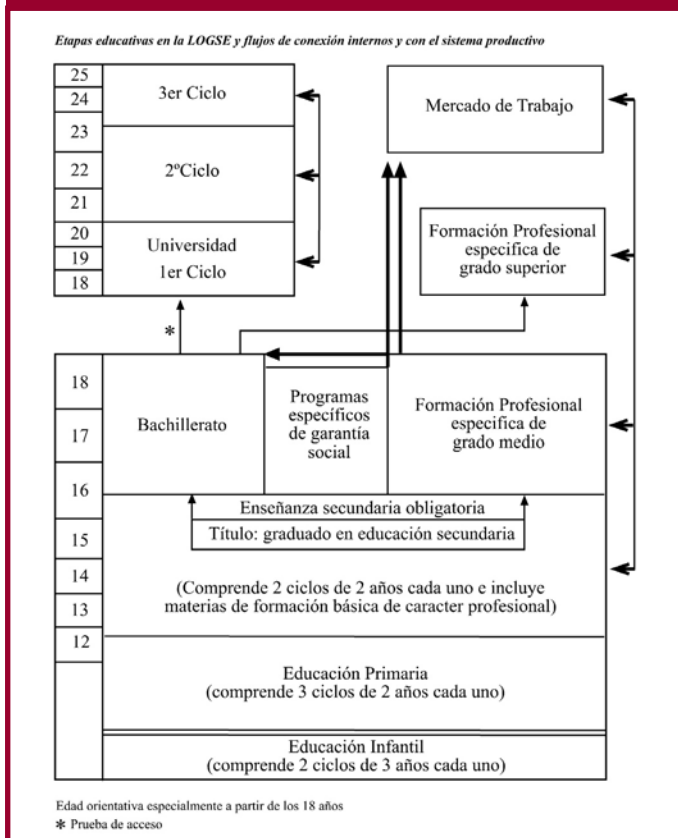
Cuadro 1. Marco Legislativo de la LOGSE



26. El hecho de que no tuvieran representación en el CGFP, las Comunidades Autónomas (CC.AA.) sin transferencias realizadas en materia de Formación Profesional (FP), originó que en determinados ámbitos territoriales se constituyeran Consejos autonómicos que fueron positivos para avanzar en los temas de FP.

27. Las CC.AA. que tienen transferidas competencias en FPO, son las siguientes: Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja y Comunidad Valenciana (Véase, la Guía Laboral y de Asuntos Sociales (1999) publicada en el mismo año por el MTAS).

Cuadro 2. Las etapas educativas de la LOGSE y su relación con los flujos de conexión internos y con el sistema productivo



El conjunto de estas reformas del sistema educativo, en el contexto de esta Ley, se completan en la vertiente de la formación profesional de trabajadores ocupados (FPO), con el ANFC y el complementario Acuerdo Tripartito en materia de Formación Continua de los trabajadores ocupados²⁸. De manera que, el diseño definitivo del marco de actuación de los desarrollos posteriores de las políticas de FP se plasmó en el Programa Nacional de Formación Profesional (PNFP), aprobado por el CGFP, el 3 de Febrero de 1993, y que abarca tanto la vertiente técnico-profesional reglada como la vertiente ocupacional. Con lo que se establecen algunas medidas de FO y de experiencia profesional para los jóvenes:

1. Que el INEM facilite la formación externa a la empresa de los jóvenes contratados para la formación cuyas empresas así lo tengan establecido en Convenio Colectivo.
2. Ofreciendo a todo joven que quede en desempleo al término de un contrato de formación y que no haya recibido durante el mismo, la formación externa a la empresa o formación en la empresa mediante un Plan de Formación homologado, un curso de formación de 200 horas como duración mínima.
3. Ampliar progresivamente el programa de prácticas no laborales en las empresas, de modo que jóvenes menores de 25 años dispongan de una primera experiencia práctica profesional y un contacto real con la empresa al terminar su escolarización en la F.P. reglada o en el Plan FIP.
4. Ofreciendo a jóvenes parados sin empleo anterior, con edades comprendidas entre 25 y 30 años, la asistencia a un curso de FPO que los habilite para ser contratados en prácticas, en el caso de que no dispongan de otra certificación profesional, o de que hayan transcurrido más de cuatro años desde que la obtuvieron (MTSS, 1991;18-19).

De modo que los cursos del Plan FIP se han estado convirtiendo en una pieza crucial para la transacción de los jóvenes a la vida activa completando profesionalmente la formación recibida²⁹. Por ejemplo, en el subsistema de FPO pública hay que destacar también el Programa público de empleo-formación de Escuelas Taller y Casas de Oficios que está destinado a los desempleados, y un conjunto de acciones formativas globales desarrolladas por otros poderes públicos para la población ocupada o desempleada.

En este caso, el Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios, se destina a la FPO de demandantes de primer empleo menores de 25 años carentes de titulación profesional y no incluidos en los programas de Garantía Social y, complementariamente, la FPO

28. El Acuerdo Nacional sobre Formación Continua (ANFC) fue firmado por la patronal CEOE y CEPYME y por los sindicatos UGT y CC.OO. El Acuerdo tripartito de Formación Continua también fue firmado por estas organizaciones empresariales y sindicales, y por representantes de la Administración (los dos acuerdos tienen fecha de Diciembre de 1992).

29. Las acciones del Plan Nacional FIP (tras el RD 631/1993, de 3 de Mayo) se encuentran dirigidas solamente a los desocupados. Dentro de dicho Plan tienen preferencia los siguientes colectivos: desempleados perceptores de prestación o subsidio de desempleo; desempleados mayores de 25 años (inscritos más de 1 año como parados); desempleados menores de 25 años que hubiesen perdido un empleo anterior (de al menos seis meses de duración); desempleados con especiales dificultades para su inserción o reinserción laboral (en especial, mujeres que quieran registrarse en la vida activa, minusválidos y migrantes); y los demandantes de primer empleo sólo tendrán preferencia para participar en las acciones del Plan Nacional FIP cuando dichas acciones las soliciten las empresas que se comprometan a contratar, al menos, el 60% de los alumnos formados.

de carácter privado se puede desarrollar dentro o fuera del marco que configura el Acuerdo Nacional sobre FPC (ANFC)³⁰. A la vez: "las acciones de FPC afectan a objetivos preferentes públicos como el reciclaje profesional, la permanencia en la actividad, en especial de trabajadores de edad avanzada, y la más eficaz prevención del paro" (Durán, Alcaide, González y Flórez, 1994;58).

Por otro lado, dentro del subsistema de FPNR³¹, la Formación Profesional Continua (FPC)³² se constituye como una herramienta clave³³, ya que: de una parte, debido a la constatación de que existe una mayor conciencia del valor estratégico que supone la formación como instrumento para mejorar la posición competitiva de las unidades económicas de producción (así, una adecuada cualificación de la mano de obra permite un uso más flexible de la misma con lo que esto implica una mayor capacidad de las empresas para adaptarse inmediatamente a los cambios que se producen en el entorno); y, de otra parte, por la necesidad de disponer de una adecuada oferta de trabajo con la cualificación conveniente para conseguir mayores niveles de desarrollo económico; y, finalmente, por el papel que la FPC desempeña para garantizar la promoción social de los trabajadores -evitando el estancamiento de la cualificación profesional de la mano de obra; disminuyendo el riesgo del desempleo; y contribuyendo al mejoramiento de la situación profesional y personal de los trabajadores- (Durán, Alcaide, González y Flórez, 1994).

De forma que la FPC se encuentra estructurada entorno a los compromisos bipartitos de los agentes sociales en general, y su funcionamiento es mejor, aunque tienen dificultades para llegar a la estructura productiva por causa de las limitaciones de dichos agentes o actores sociales (MTSS, 1991). Se observa que en este tipo de formación continua o continuada, las acciones formativas pueden conducir o no a un título oficial; pueden desarrollarse dentro o fuera de las unidades económicas de producción; y, en su caso, pueden considerarse o no de carácter presencial (Durán, Alcaide, González y Flórez, 1994).

Igualmente, los tipos de FPC se pueden establecer en función de los objetivos de la formación y en función del tipo de centro que suministra la formación³⁴. En esta situación se hace indispensable la consecución de un sistema de formación profesional que esté íntimamente ligado con el mundo laboral. Para ello:

La experiencia de las prácticas en las empresas, tal y como ha tenido lugar a lo largo de estos años en los centros de FP y como se está hoy desarrollando en el marco de la Reforma educativa a partir de la LOGSE, representa un inicio en el camino hacia lo que puede llegar a ser un verdadero sistema de formación concertada en los próximos años (De Pablo, 1994;83).

30. El Acuerdo Nacional sobre Formación Continua (ANFC) fue aprobado en Diciembre de 1992, y sus acciones van exclusivamente dirigidas a los trabajadores ocupados financiándose de acuerdo con las previsiones recogidas en el mismo. Por otro lado, el hecho de que sea a los agentes sociales a los que les corresponda asumir la FPC de los trabajadores ocupados -y la doble consideración de la FPC como factor económico y como medio de promoción laboral, se traduce en un tratamiento singular en cuanto a las formas de ordenación, organización y gestión de su oferta (Durán, Alcaide, González y Flórez, 1994).

31. En España, el sistema educativo de la Formación Profesional No Reglada es considerado como aquél que ofrece un tipo de formación profesional dirigido al conjunto de los activos; es decir, a las personas ocupadas (a través, del subsistema de la Formación Profesional Continua, FPC) y a las personas desempleadas y en Situación Legal de Desempleo (SLD)-que se encuentren dadas de alta en las oficinas del INEM- (mediante, el subsistema de la Formación Profesional Ocupacional, FPO); y depende de las autoridades educativas del Ministerio de Trabajo.

32. Lo que es evidente es que no existe una definición única y uniforme de lo que se entiende por Formación Profesional Continua o Continuada; es decir, strictu sensu puede considerarse como un tipo de formación dirigida a aquellas actividades formativas, estén o no reconocidas por un título oficial, financiadas en todo o en parte, de forma directa o indirecta por las empresas, por medio de las cuales las personas ocupadas asalariadas, logran en el transcurso de sus vidas laborales mejoras o readaptaciones de sus capacidades y conocimientos cualificados relacionados con una profesión o actividad determinada (Véase la obra de Durán, Alcaide, González y Flórez titulada "La Formación Profesional Continua en España"(1994)).

33. La finalidad de la FPC, grosso modo, es recualificar a los trabajadores de las empresas a lo largo de su vida laboral activa adaptándoles continuamente su formación profesional a las demandas de los sistemas productivos debido a las exigencias impuestas por la incorporación de las nuevas tecnologías en las unidades económicas de producción (Véase el artículo de Ramos titulado "Negociación Colectiva. Concertación Social y Formación Profesional Continua"(2º Semestre 1994)).

34. En relación con los objetivos de la formación, se puede decir que existen tres tipos de FPC: en primer lugar, la preparación profesional inicial; en segundo lugar, la formación permanente o actualización de conocimientos; y en tercer lugar, la formación destinada a un cambio de actividad o profesión (Véase, el artículo de Ramos titulado "Negociación Colectiva. Concertación Social y Formación Profesional Continua"(2º Semestre 1994)). Por otro lado, y en función del tipo de centro que suministra la formación, existen cuatro tipos de FPC: la desarrollada en un centro específico; en la empresa donde trabaja la persona que recibe la formación; a través de un sistema mixto entre centro específico y la propia empresa; y, por último, mediante otras modalidades -como son por domicilio y correspondencia- (Véase, la obra de Durán, Alcaide, González y Flórez titulada La Formación Profesional Continua en España (1994)).

No obstante, la reforma educativa de la formación profesional intenta responder, en un primer instante, al desafío que las políticas de empleo juvenil plantean al mundo educativo. Sin embargo:

Esta reforma no puede prescindir del presente. El presente, en este sentido está invadido por un fantasma: el paro juvenil. Todos pretendemos conjurarlo. Un mito se hace presente: el de la formación. En torno al eje paro juvenil-políticas de empleo-formación, se está tejiendo un entramado institucional, financiero y político en todos los países de la CE, cuyo motor es el Fondo Social Europeo (Fernández, 1989b;107).

Es decir, el sistema de formación profesional debe cumplir dos objetivos básicos:

- a) responder a las demandas del sistema productivo, proporcionando los conocimientos, habilidades, actitudes y capacidades necesarios,
- b) y responder a las necesidades y expectativas de los jóvenes proporcionándoles una mayor capacidad de maniobra frente a los cambios en el mercado de trabajo y facilitando su transición a la vida activa (De Pablo, 1994;63).

Para ello, habría que establecer una programación conjunta entre los responsables del centro escolar y la empresa, que es lo que podría permitir plantear un proceso formativo menos condicionado por las exigencias particulares de la empresa y más por los contenidos profesionales que se consideren indispensables desde el punto de vista de la especialidad, lo que contribuiría a articular las prácticas en la empresa con las correspondientes materias teórico-tecnológicas del plan de estudios que siguen los alumnos en el centro (De Pablo, 1994;77).

Con lo que, las respuestas a las necesidades de formación estatales dependen de los rasgos específicos de las unidades de producción puesto que cada empresa ha buscado una solución propia a las necesidades de formación, con lo que la diversidad de respuesta hace difícil obtener conclusiones válidas para todas las empresas a partir de los escasos conocimientos de los que se disponen hoy en día.

Paralelamente, se produce un fenómeno de individualización de las prácticas formativas que se explica por dos razones:

- a) En primer lugar, el hecho de que la formación en la empresa no sea objeto de una regulación normativa que encauce las actividades formativas facilita su dispersión y su individualización empresa por empresa.
- b) En segundo lugar, la característica debilidad de las estructuras intermedias o colectivas del sistema productivo español también se hace notar en el caso de la formación. Los servicios de formación para la empresa están aún muy poco desarrollados, y los agentes intermedios están justo empezando a interesarse por el tema de la formación, con lo que su papel de fomento y de cauce para el desarrollo de las prácticas formativas es todavía muy limitado (Homs, Kruse, Ordovas y Pries, 1987;322).

A pesar de todo se constata el hecho de que el aumento de las actividades formativas por parte de las empresas y el importante incremento de los fondos públicos dedicados a la formación, debido a la participación de España en el FSE, han generado un mercado de formación nuevo que se encuentra pendiente de una consideración mayor. Así que es necesario preguntarse: ¿Cómo se articula la participación de las empresas en las acciones de formación? Las empresas elaboran un tipo de oferta privada que se dirige principalmente a las franjas del mercado con mayor expectativa de beneficio siendo esta la oferta privada de formación para la gestión dirigida a los directivos.

El desarrollo del mercado de formación, con una mayor especialización de la oferta, y una mayor calidad y adaptación a las necesidades particulares de las empresas, es seguramente un requisito indispensable para promover el nuevo modelo de gestión de la mano de obra que se está configurando (MTSS, 1995). Y si como parece, las empresas están interiorizando la importancia de la formación como el elemento estratégico de la gestión empresarial aunque sólo un número reducido de ellas han pasado a la acción desarrollando actividades formativas, el desarrollo de una política específica de formación para las mismas podría ser un instrumento eficaz de aceleración de ese proceso de cambio y de modernización de la cultura empresarial de gestión de los recursos humanos como factor decisivo de la competitividad y del empleo (MTSS, 1995).

Para concluir, la importancia de la LOGSE supuso un paso fundamental previo para comprender la evolución en las reformas del sistema educativo global y, concretamente, de la formación profesional,

ya que: "Desde 1994 ha ido desarrollándose el proceso de reforma de la formación profesional" (MTSS,1995;77), afirmándose que el sistema aplicado es fruto de un proceso de revisión y reforma, comenzado y aún no acabado, de los diferentes modelos de formación profesional existentes. Con esta situación, la LOGSE: "viene a cerrar toda la construcción legislativa referida, sustituyendo a la LGE y con la perspectiva de configurar un sistema educativo español homologado al de cualquier otro país europeo moderno" (Durán, Alcaide, González y Flórez, 1994;42).

3. INFLUENCIAS COMUNITARIAS (PERIODO 1989-1993)

3.1. Influencia normativa comunitaria sobre la gestión pública estatal en formación profesional

Para el conjunto de las políticas de empleo de los países miembros de la Unión Europea, y dentro del proceso de integración comunitario, el contexto socioeconómico y laboral comunitario de los años noventa ha supuesto para el campo de la formación profesional un avance muy sensible en su proceso de profundización sobre la base de las transformaciones tecnológicas que se vienen produciendo, y que han caracterizado sobremedida la década de los años ochenta³⁵ del siglo pasado.

En este sentido, consiguientemente, a las tendencias consensuadas existentes de diálogo social europeo que sobre la materia de formación profesional se apuntaban ya desde 1985 (reunión de Val Duchesse como punto de inicio de dicho proceso de consenso social a nivel europeo), las políticas comunitarias de formación profesional, a partir de 1989, concretaron normativamente los objetivos que sobre la materia debían seguir el conjunto de los países miembros de la UE y, concretamente, la gestión estatal española. De esta

manera se posibilita la comparación del grado de influencia del proceso de integración comunitario sobre el ámbito de gestión pública formativa durante estos años.

En cuanto a la influencia normativa reglamentaria en la materia ofrezco el siguiente cuadro sistematizando los objetivos comunitarios y estatales (**Cuadro 3**).

A la luz de este cuadro, se observa que los objetivos estatales de formación profesional se adecúan muy limitadamente a los establecidos por la normativa comunitaria (Reglamento y MCA) para

Cuadro 3. Objetivos o ámbitos de aplicación comunitarios (Reglamento y MCA) y estatales en materia de formación profesional (periodo 1989-1993).

Objetivos o ámbitos de aplicación comunitarios

- "facilitar la inserción profesional, a partir de la edad en que termina la escolaridad obligatoria a tiempo pleno, de personas de menos de 25 años" (Reglamento);
- "formar jóvenes con cualificaciones profesionales³⁶ inadaptadas a las necesidades del mercado de trabajo, especialmente, en el ámbito de las nuevas tecnologías" (MCA);
- "formar jóvenes menores de 20 años que han dejado la escolaridad sin haber obtenido una cualificación" (MCA);
- "formar mujeres jóvenes en las profesiones en las que se encuentran subrepresentadas" (MCA);
- "formar para empleos que demandan un creciente conocimiento en nuevas tecnologías y organización de empresas" (MCA);
- "formar en nuevas técnicas agrícolas y agroalimentarias en el medio rural" (MCA);
- "formar en las Escuelas-Taller y cuyo fin sea proporcionar a los jóvenes cualificaciones en oficios vinculados a la recuperación del patrimonio artístico y cultural" (MCA).

Objetivos estatales

- "cualificar a los jóvenes desempleados, preferentemente, menores de 25 años a través de una formación profesional de carácter práctica";
- "ampliar la cobertura formativa de los jóvenes con contratos para la formación";
- "impulsar la introducción de nuevas tecnologías en el conjunto de los sectores productivos mediante acciones del FSE".

Fuente: Reglamento de aplicación (CEE) Nº4255 del Consejo Europeo, de 19 de diciembre, en virtud del objetivo nº4 que regula la intervención normativa del FSE para el periodo 1989-1993, MTSS,1987; y Marco Comunitario de Apoyo (MCA) que regula las intervenciones del Fondo Social Europeo (FSE) en virtud del objetivo prioritario nº4 para España -periodo 1 de Enero de 1990-31 de Diciembre de 1992-, MTSS,1990; y Programas públicos estatales anuales de mercado de trabajo dependientes de los Presupuestos generales anuales del Estado publicados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (periodo 1989-1993).

35. Es decir, se hace referencia a una serie de cambios importantes respecto a una serie de asuntos como: "mantenimiento de la reestructuración económica en diferentes sectores de actividad, cambios de las cualificaciones y de su evolución, situación muy diferente en cuanto a la mano de obra disponible, flujos debidos a la movilidad y a las migraciones" (Comisión, 1991;3).

36 Se entiende por cualificación profesional del individuo, el nivel de estudios terminados que posee y que acredita, en un momento determinado, para poder desarrollar un tipo de actividad laboral que se ajuste a su perfil de competencias formativas. Por otro lado, hay que señalar que en España, los niveles de estudios se agrupan en las siguientes categorías: sin estudios; estudios primarios sin certificado; certificado de escolaridad; EGB y asimilados; BUP y asimilados; FP y asimilados; titulación de grado medio; y titulación de grado superior (MTSS, 1989-1993).

el periodo 1989-1993, ya que sólo se persiguen y, parcialmente, los objetivos de atender la cualificación de las personas jóvenes menores de 25 años y los de tender a impulsar y utilizar la introducción de nuevas tecnologías en los sectores productivos para la generación de nuevos empleos.

Los demás objetivos planteados por la normativa comunitaria en su conjunto son desestimados por los objetivos de los programas públicos estatales anuales de mercado de trabajo durante el periodo 1989-1993.

3.2 Influencia consensual del diálogo social europeo sobre la gestión pública estatal en formación profesional

Paralelamente, estas tendencias consensuadas sobre formación profesional se inician en Val Duchesse en 1985 y se concretaron, desde 1989 hasta 1993, en el siguiente conjunto de “acuerdos” o “dictámenes comunes” elaborados por los interlocutores sociales europeos (**Cuadro 4**).

Cuadro 4. Dictámenes comunes relativos a educación y formación profesional periodo 1986-1994)

- Dictamen Común sobre la creación de un Espacio Europeo de Movilidad Profesional y Geográfica, y la mejora del funcionamiento del Mercado de Trabajo en Europa -13 Febrero 1990-. (Comisión Europea, 1990).
- Dictamen Común sobre la importancia de un Nivel de Formación Profesional Inicial de calidad. 10 Enero 1991 (Comisión Europea, 1991).
- Dictamen Común sobre la Educación y la Formación -26 de Enero 1991 (Revista de Trabajo y Seguridad Social, Julio-Septiembre/91).
- Dictamen Común sobre la Transición de la Escuela a la Vida Adulta y Profesional. 5 Abril 1991 (Comisión Europea, 1992b).
- Dictamen Común sobre las condiciones que pueden permitir el más amplio acceso efectivo posible a la Formación -20 de Diciembre 1991-. (Secretaría de la Comisión Europea, 1991).
- Dictamen Común sobre Cualificaciones Profesionales y su Convalidación -13 de Octubre 1992-. (Secretaría de la Comisión Europea, 1992).
- Dictamen Común sobre las acciones y el papel futuro de la Comunidad en los ámbitos de la Educación y de la Formación -28 Julio 1993-. (MTAS, 1997).
- Dictamen Común sobre las Mujeres y la Formación -3 Diciembre 1993-. (Comisión Europea, 1994).

Fuente: Textos de los acuerdos publicados del periodo 1989-1993 por la Comisión: “Informe sobre la evolución social de la Comunidad”, Revista Europe Sociale, Información de Prensa de la Comisión (IP), y Secretaría de la Comisión Europea (SEC); por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS): “El Diálogo Social en la Unión Europea”, Revista de Trabajo y Seguridad Social; por la UNICE (Unión de las Confederaciones de la Industria y de los Empresarios Europeos); y por la CEOE (Confederación Española de Organizaciones Empresariales) – en materia de formación profesional-.

A la vez, en el **cuadro 5** se observa una comparativa entre tendencias sociales europeas y los objetivos estatales en formación profesional.

Desde el campo de actuación de los interlocutores sociales europeos, los “acuerdos” o “dictámenes comunes” sobre formación profesional y educación a los que se llegan durante el periodo cronológico de referencia de esta investigación (1989-1993) mantienen una tendencia, desde su origen³⁷, de desarrollo y fortalecimiento de la cualificación, tanto de los individuos que se encuentran en situación de desempleo como de aquellos que están ocupados en el conjunto de los países de la Unión Europea.

Seguidamente, ofrezco un cuadro a modo de síntesis acerca del grado de europeización de la gestión estatal formativa en estos años desde el ámbito consensual-negocial europeo (**Cuadro 6**).

Se comprueba que los objetivos estatales de formación profesional de dichos programas durante el periodo 1989-1993, han tenido escasamente en cuenta, y de forma muy parcial, la tendencia de los dictámenes comunes europeos.

La primera directriz: “Educación, la FPO, y la FPC como factor fundamental en el mercado de trabajo de los años noventa atendiendo a las necesidades del

37 El primer dictamen común de referencia básica relativo a formación y educación al que se llega, desde el inicio del periodo de esta investigación (1988-1993) como consecuencia del diálogo social europeo entre los interlocutores sociales, es el denominado “Dictamen Común sobre la Formación y Motivación e Información y Consulta”, con fecha de 6 de Marzo de 1987, elaborado por el Grupo de trabajo “Nuevas Tecnologías y Diálogo Social” y publicado por la Comisión Europea en Febrero de 1987.

Cuadro 5. Tendencias-directrices de los dictámenes comunes europeos y Objetivos estatales en materia de formación profesional (periodo 1989-1993)

- Reconocimiento del valor estratégico de la educación y la formación profesional, en su conjunto, haciéndose referencia, por un lado: al subsistema de Formación Profesional Reglada (FPR) -Formación Profesional Inicial (FPI)-; y, por otro lado: al subsistema de Formación Profesional No Reglada (FPNR) -Formación Profesional Ocupacional (FPO) y Formación Profesional Continua o Continuada (FPC)-;
- Destacar la educación, la FPO, y la FPC como factor fundamental en el mercado de trabajo de los años noventa atendiendo a las necesidades del mismo en términos de calificaciones, certificaciones y reconocimiento de la formación profesional;
- Potenciar las inversiones en educación, FPO y FPC para la adquisición de mayores niveles de competencias y cualificaciones;
- Optimización de la calidad de la educación y de la formación profesional, en su conjunto, como una de las mayores prioridades para el desarrollo del empleo;
- Necesidad urgente de una enseñanza de base y una formación profesional general de calidad como inversión en capital humano;
- La responsabilidad de la formación profesional, en su conjunto, será competencia de los poderes públicos de los Estados miembros;
- Los modelos de Formación Profesional Inicial (FPI), Continua (FPC) y de Reciclaje deben responder a las necesidades de los trabajadores, empresas y del conjunto de la economía (mercado);
- Potenciación a instancias de los interlocutores sociales de un nivel de Formación Profesional Inicial (FPI) de calidad al que puedan acceder todos los jóvenes;
- Afirmar el papel clave y global de la Escuela en los jóvenes a efectos de un conocimiento adecuado de las diferentes disciplinas académicas;
- Necesidad de adaptación de las empresas mediante el fomento de la formación profesional de los trabajadores a lo largo de su vida laboral (FPC);
- Apelación de los interlocutores sociales a todas las mujeres para que asuman sus responsabilidades propias en Formación Profesional Inicial (FPI) y continua que les son ofrecidas;
- Los criterios de convalidación de titulaciones deberán establecerse rápidamente en el nivel europeo.

Objetivos estatales

- "cualificar a los jóvenes desempleados, preferentemente, menores de 25 años a través de una formación profesional de carácter práctica";
- "ampliar la cobertura formativa de los jóvenes con contratos para la formación";
- "impulsar la introducción de nuevas tecnologías en el conjunto de los sectores productivos mediante acciones del FSE".

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Textos de los acuerdos publicados durante el periodo 1985-1995 por la Comisión: "Informe sobre la evolución social de la Comunidad", Revista Europe Sociale, Información de Prensa de la Comisión (IP), y Secretaría de la Comisión Europea (SEC); por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS): "El Diálogo Social en la Unión Europea", Revista de Trabajo y Seguridad Social; por la UNICE (Unión de las Confederaciones de la Industria y de los Empresarios Europeos); y por la CEOE (Confederación Española de Organizaciones Empresariales) -en relación con la materia de fomento del empleo y de la contratación-; y sobre la base de los programas públicos anuales de mercado de trabajo en España (periodo 1989-1993), publicados por el MTSS. Programas públicos estatales anuales de mercado de trabajo dependientes de los Presupuestos generales anuales del Estado publicados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (periodo 1989-1993).

Cuadro 6. Influencia de los dictámenes comunes europeos sobre la gestión estatal de los programas públicos anuales de mercado de trabajo en materia de formación profesional (periodo 1989-1993)

- **Directriz de los dictámenes comunes** "Educación, FPO, y FPC como factores fundamentales en el mercado de trabajo de los años noventa atendiendo a las necesidades del mismo en términos de calificaciones, certificaciones y reconocimiento de la formación profesional" ha influido en el establecimiento del objetivo estatal "incremento de las acciones de información y calificación profesional para facilitar la inserción de los trabajadores en el mercado de trabajo y difundir los programas del FSE";
- **Directriz de los dictámenes comunes** "Optimización de la calidad de la educación y de la formación profesional, en su conjunto, como una de las mayores prioridades para el desarrollo del empleo" ha influido en el establecimiento del objetivo estatal "mejora de la calidad de la Formación Profesional Ocupacional (FPO) adecuándola a los requerimientos del sistema económico productivo".

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Textos de los acuerdos publicados durante el periodo 1985-1995 por la Comisión: "Informe sobre la evolución social de la Comunidad", Revista Europe Sociale, Información de Prensa de la Comisión (IP), y Secretaría de la Comisión Europea (SEC); por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS): "El Diálogo Social en la Unión Europea", Revista de Trabajo y Seguridad Social; por la UNICE (Unión de las Confederaciones de la Industria y de los Empresarios Europeos); y por la CEOE (Confederación Española de Organizaciones Empresariales) -en relación con la materia de fomento del empleo y de la contratación-; y sobre la base de los programas públicos anuales de mercado de trabajo en España (periodo 1989-1993), publicados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

mismo en términos de calificaciones, certificaciones y reconocimiento de la formación profesional”, solo es perseguida parcialmente por dicho objetivo de los programas en lo relativo a la necesidad de incrementar las acciones de calificación profesional para insertar a los trabajadores pero desde el ángulo de la FPO.

En cuanto a la segunda directriz de estos dictámenes: “Optimización de la calidad de la educación y de la formación profesional, en su conjunto, como una de las mayores prioridades para el desarrollo del empleo”, cabe decir que solamente se tiende a ella por parte de dicho objetivo estatal en referencia a lo que marca como tendencia uno de los subsistemas del sistema general de Formación Profesional: la mejora de la calidad de la FPO.

4. CONCLUSIONES

Se puede concluir que el grado de europeización de la gestión pública estatal española de Formación Profesional, a lo largo del periodo de referencia 1989-1993 (sobre la base de la capacidad de influencia que las directrices y tendencias comunitarias (legalidad, normativa, y proceso de “diálogo social europeo”, consenso, han tenido sobre los programas públicos estatales), ha sido muy escaso (como se puede apreciar en los cuadros anteriores) ya que gran parte de los objetivos estatales no se han ceñido a dichas directrices y tendencias.

Por ejemplo, sirva como dato, que la UE, ha apostado durante este periodo por potenciar la Formación Profesional Inicial (FPI) y la Formación Profesional Ocupacional (FPO), de manera que mejorasen el proceso de inserción laboral con la adaptación formativa de las cualificaciones insuficientes en nuevas tecnologías para los menores de 25 años y mujeres. Sin embargo, la gestión estatal durante este periodo ha descuidado claramente el sistema de FPI.

Se constata así, que la UE apostó, durante este periodo cronológico de referencia, por mejorar los procesos de inserción laboral-profesional en el mercado de trabajo, a través, de la potenciación de la Formación Profesional como salida alternativa al tradicional predominio de los estudios universitarios sobre el mismo.

Para ello, el sistema de formación profesional debe responder a las demandas del sistema productivo, proporcionando conocimientos y capacidades

necesarias, y responder a las necesidades y expectativas de los jóvenes frente a los cambios producidos en el mercado de trabajo.

Dicho sistema debe perfilar una programación conjunta entre centro escolar y empresa, que es lo que podría permitir plantear un proceso formativo más próximo a contenidos profesionales de especialidad y menos condicionado por las exigencias particulares derivadas de las unidades económicas o de producción.

Igualmente, es necesario resaltar la importancia que tuvo la LOGSE específicamente en la evolución de las reformas del sistema de la formación profesional puesto que desde 1994, el sistema aplicado es consecuencia de un proceso de revisión y reforma de los distintos modelos existentes de formación profesional.

A partir de 1994, este proceso de reforma se plasma en las directrices y tendencias comunitarias y estatales que sobre formación profesional se han venido siguiendo, y que se concretan, principalmente, en dos cuestiones fundamentales:

Primera: el establecimiento de un sistema o catálogo de titulaciones profesionales para sistematizar y homogeneizar las ocupaciones que se ofrecen y demandan en los mercados de trabajo de los países miembros de la UE.

De esta manera se permite mejorar la intermediación e inserción laboral y profesional (objetivo clave de la gestión pública en formación profesional) al identificar con mayor exactitud dichas ocupaciones.

En este sentido, a partir de 1994, inmediatamente después del periodo estudiado, las tendencias de la gestión pública estatal sobre formación profesional se concretaron en la aprobación de la “Clasificación Nacional de Ocupaciones” (CNO-94) que se dispuso que fuera de uso obligatorio para el Instituto Nacional de Empleo (INEM).

Se pretendía, por un lado, la adaptación del registro estadístico ocupacional a la evolución de la economía estatal, reflejando las nuevas ocupaciones aparecidas en los últimos años en el mercado de trabajo. Y, por otro lado, garantizar el tratamiento uniforme de los datos estadísticos ocupacionales para facilitar la comparabilidad internacional en el marco de la Clasificación Internacional.

Uniforme de Ocupaciones de 1988 (CIUO-88), adaptada al entorno comunitario mediante la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones Comunitaria (CIUO-88-COM) (INEM, 1999).

Segunda: el desarrollo y consolidación de un sistema europeo de relaciones laborales.

Por este sistema vienen apostando los representantes sindicales europeos pero sobre el que,

fundamentalmente, las organizaciones empresariales europeas son reticentes ya que no desean verse concernidas, y mucho menos vinculadas al respecto, por ningún tipo de legislación laboral europea que las obligue ir más allá del cumplimiento de lo que se acuerda en el nivel informal del proceso de "diálogo social europeo" respecto a las condiciones de trabajo y de producción.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICAS

- ALVARELLOS, C.: Sistema Institucional y Normativo del Empleo. *MTSS (IELSS)*, Madrid, 1983.
- ALVAREZ, C.: El Impacto de la Contratación Temporal sobre el Sistema Productivo Español. Relaciones entre segmentación laboral y productiva. *CES*, Madrid, 1996.
- BECKER, G.S.: Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with special reference to education. *National Bureau of Economic Research*, New York, 1958.
- ___: El capital humano; un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación. *Alianza Universidad*, Madrid, 1983.
- COMISIÓN EUROPEA (DOCUMENTOS): "Formación Profesional en la Comunidad Europea para los Noventa. (Memorándum de la Comisión de las Comunidades Europeas)". COM (91) 397 Final. Bruselas, 18 de diciembre de 1991.
- ___: "Guía de las Iniciativas Comunitarias 1994-1999. Fondos Estructurales Comunitarios". Comisión Europea, Bruselas, 1994.
- ___: "La Política Social Europea. Un paso adelante para la Unión" (Libro Blanco). COM (94) 333, Bruselas, 27 de Julio de 1994.
- COMISIÓN EUROPEA (DICTÁMENES): "Dictamen común sobre la Formación y Motivación e Información y Consulta -6 Marzo 1987". *Europe Sociale, Bruselas*, 2/87
- ___: «Dictamen común sobre la creación de un Espacio Europeo de Movilidad Profesional y Geográfica y la mejora del funcionamiento del Mercado de Trabajo en Europa, de 11 de Julio de 1990». IP(90) 565, Bruselas, 1990.
- ___: «Dictamen común sobre la importancia de un Nivel de Formación Profesional Inicial de calidad -10 Enero 1991». *Europe Sociale, Bruselas*, 2/91.
- ___: «Dictamen común sobre la Educación y la Formación, 26 de Enero 1991». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, Madrid, Julio-Septiembre/91.
- ___: «Dictamen común sobre la transición de la Escuela a la Vida Adulta y Profesional, de 5 de Abril de 1991». *Europe Sociale, Bruselas*, 2/92.
- ___: «Dictamen común sobre las condiciones que pueden permitir el más amplio acceso efectivo posible a la Formación, de 20 de Diciembre de 1991». SEC (91) 2531, Bruselas, 1991.
- ___: «Dictamen común sobre Cualificaciones y sus Convalidaciones -13 de Octubre 1992-». SEC, Comisión Europea, Bruselas, 1992.
- ___: «Dictamen común sobre las acciones y el papel futuro de la Comunidad acerca de los ámbitos de la educación y de la formación, de 2 de Julio de 1993». *Europe Sociale, Bruselas*, 3/94.
- ___: «Dictamen común sobre las Mujeres y la Formación -3 Diciembre 1993-». *Europe Sociale, Bruselas*, 3/94.
- DE PABLO, A.: "Hacia una formación profesional concertada". *Revista de Sociológica del Trabajo*, Nueva Época, nº.22, Madrid, Otoño 1994.
- DOERINGER, P. y PIORE, M.: Mercados Internos de Trabajo y Análisis Laboral. *MTSS*, Madrid, 1985.
- DURÁN, F., ALCAIDE, M., GONZÁLEZ, M., y FLÓREZ, I.: La Formación Profesional Continua en España. *MTSS*, Madrid, 1994.
- FERNÁNDEZ, J. A.: "La Perspectiva Educativa en las Políticas de Empleo e inserción de los jóvenes". *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, nºs1-2, Madrid, 1989b.
- FLORIANI, L.: "El mundo del trabajo y el mercado de la formación". *Harvard-deusto Business Review*, nº 47, Harvard, 1991.
- GARCÍA DE CORTÁZAR, M.L.: Educación Superior y Empleo en España, *MTSS*, Madrid, 1987.
- HOMS, KRUSE, ORDOVAS y PRIES, L.: Cambios de cualificación en las empresas españolas. "Las Políticas de Formación de las Empresas españolas". *Fundación IESA*, Madrid, 1987.
- KERR, C. and STAODOHAR, P.D.: *Industrial Relations in a new age*, Jossey-Bass Inc., Publishers, San Francisco, 1986.
- KERR, C.: The Balkanization of Labour Markets, *Massachusetts Institute of Technology*, USA, 1954.
- ___: Mercados de Trabajo y Determinación de los Salarios. La Balcanización de los Mercados de Trabajo y otros ensayos, *MTSS*, Madrid, 1985.
- LAIZ, C. y ROMÁN, P.: Política Comparada. *McGraw Hill*, Madrid, 2003.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (MTAS): "Guía Laboral y de Asuntos Sociales". *MTAS*, Madrid, 1999
- ___: "El Diálogo Social en la Unión Europea". *MTAS*, Madrid, 1997b.
- ___: "Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional". *MTAS*, Madrid, 1998.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS): "La Política de Empleo en España. Informe sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo". *MTSS*, Madrid, 1995.
- ___: "Presupuestos de los Programas Públicos anuales del Mercado de Trabajo", (periodo 1986 y 1994). *MTSS*, Madrid, 1986-1994.
- ___: "El Fondo Social Europeo. Reglamentos de Aplicación (1989-1993)", *MTSS*, Madrid, 1989.
- ___: "Marco Comunitario de Apoyo (MCA). Objetivos 1 y 4 España 1990-1992. Regímenes no comprendidos en el objetivo 1". *MTSS*, Madrid, Julio 1990.
- ___: "La reforma de la Política de Empleo y de los Servicios Públicos de Empleo en España. Documentos para el diálogo social", *MTSS*, Madrid, 1991.
- PETERS, B.G.: El Nuevo Institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política. *Gedisa*, Madrid, 2003.
- RAMIO CARLES Y BALLART, XAVIER (COMP): *Lecturas de Teoría de Organización*. *IMAP (2 vol.)*, Madrid, 1993.
- RAMOS, M.I.: "Negociación Colectiva. Concertación Social y Formación Profesional Continua". *Revista de Relaciones Laborales*, 2º. Semestre, Madrid, 1994.
- RODRIGUEZ, Mª.J.: "Formación Profesional, Contratación y Mercado de trabajo". *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. Madrid, Octubre-Diciembre 1992.
- ROSE, J.: En busca de empleo. Formación, paro, empleo. *MTSS*, Madrid, 1987.
- SERRANO, I. y ALÁEZ, R.: "Una Valoración crítica de las Políticas de Empleo". *Revista Ekonomiaz nº19*, *Deusto*, 1991.

La evaluación de proyectos de inserción social y laboral: algunas propuestas metodológicas

Maria Ángeles Díez López. Profesora Titular de Universidad Escuela U. de Relaciones Laborales UPV/EHU

Maria Luisa Setién Santamaría. Profesora Titular de Sociología. Escuela U. de Trabajo Social. Universidad de Deusto

Tras una experiencia de más de tres años de trabajo en equipo dedicándonos a la evaluación de proyectos de inserción social y laboral, en estas páginas tratamos de exponer con brevedad algunas de las propuestas metodológicas que hemos ido experimentando, así como las técnicas que nos han permitido analizar los procesos y efectos que pretendíamos evaluar.

La metodología de evaluación responde directamente a las características de los proyectos evaluados. Se trata de dos proyectos integrados dentro de la Iniciativa EQUAL, denominados ITUN y LAMEGI, el primero de ellos finalizó en diciembre de 2004 y el segundo está actualmente en proceso de realización hasta diciembre de 2007. El objetivo último de ambos proyectos es conseguir que personas con dificultades de inserción, laboral pero también social, puedan integrarse en un empleo tras un periodo de acompañamiento, de tipo socioeducativo y profesional. Esta finalidad se consigue creando empresas de inserción y empresas sociales que dan empleo a estos colectivos difíciles de insertar (ésta era la meta perseguida por el proyecto ITUN), pero estas empresas son frágiles y con costes elevados, debido al especial proceso educativo de tipo personal y laboral necesario para elevar el grado de empleabilidad de las personas vulnerables, por lo que es conveniente dotarlas de una infraestructura protectora por parte de las instituciones públicas, debido al fin social especial que cumplen (ésta es la meta perseguida por el proyecto LAMEGI a través de la introducción de las cláusulas sociales y los mercados tutelados). Las acciones de uno y otro proyecto se encaminan a lograr esos objetivos y la evaluación se ha adaptado a la especificidad de los mismos. Pero también la metodología viene influida por las características diseñadas para los proyectos EQUAL, sus principios básicos y sus prioridades horizontales. De esta forma, se asume que en la evaluación "es la naturaleza fundamental del contexto en el que se desenvuelven las evaluaciones, (...), lo que da forma a los contornos de las metodologías de

evaluación y guía la selección de una aproximación específica de evaluación a un contexto dado" (Green, 1994: 531). La necesidad de adaptar la metodología de evaluación al contexto y a la naturaleza específica del programa y/o proyecto evaluado lleva a Patton aún más lejos al afirmar: "El arte de la evaluación implica crear un diseño que es correcto con una situación específica y con un contexto político o de acción particular" (Patton, M. Q., 1997: 249).

Es, en este marco abierto y flexible donde se sitúan las propuestas metodológicas desarrolladas, propuestas que toman la forma de unas orientaciones generales ya que cada proyecto posee suficientes elementos singulares y responde a un entorno institucional y político concreto. Ambas circunstancias, en la práctica, van a exigir la elaboración de un diseño de evaluación único y particular, aunque esto no impida, al mismo tiempo, disponer de unas orientaciones metodológicas generales que sirvan de marco de referencia para diseñar y organizar la evaluación. En efecto, nuestra experiencia en los proyectos ITUN y LAMEGI nos indica que existen elementos comunes suficientes para poder elaborar estas orientaciones. Estos elementos comunes hacen referencia tanto al propio contenido de los proyectos (ámbito de actuación, metas y objetivos, líneas estratégicas) como a su estructura organizativa y funcionamiento en base a un partenariado multinivel (**ver cuadro 1**).

El primer elemento de nuestro cuadro 1 está relacionado con los efectos perseguidos por los proyectos evaluados: la naturaleza y extensión del impacto deseado. La metodología de evaluación de los proyectos de inserción social y laboral debe tener presente las especificidades de los cambios que estas iniciativas desean producir sobre el colectivo beneficiario (personas en situación de exclusión social) y del impacto esperado sobre el marco normativo e institucional (cambios en la orientación de la política de inserción sociolaboral).

Cuadro 1: Adaptando la metodología de evaluación a los proyectos de inserción social y laboral

ELEMENTO CLAVE	DIFICULTAD/RETO	PROPUESTA METODOLÓGICA
EN CUANTO A SU CONTENIDO		
Efectos sobre las personas y sobre las instituciones Procesos de aprendizaje continuo Cambios en actitudes y comportamientos	Efectos intangibles Difíciles de medir y cuantificar	Necesidad de utilizar técnicas cualitativas para observar los efectos de los proyectos.
Innovación en las "formas de hacer" políticas de inserción social y laboral Experimentación y uso de nuevos instrumentos	No es suficiente medir los efectos, también es necesario conocer cómo se han conseguido y por qué: analizar los mecanismos y los procesos de cambio en funcionamiento	La teoría de cambio del proyecto: ¿cómo? ¿por qué? ¿en qué condiciones?
EN CUANTO A SU ESTRUCTURA		
Partenariado multinivel A nivel local, nacional y europeo en su ámbito específico, la promoción del empleo y la inserción social.	Diversidad de agentes participantes en el proyecto (múltiples actores). La evaluación como herramienta de aprendizaje.	Evaluación participativa como estrategia para reforzar la utilidad de los resultados de la evaluación para todos los organismos, entidades y niveles institucionales
Principio de transferencia	Transferencia de los resultados y de las lecciones aprendidas a otros contextos.	Evaluación formativa

La evaluación debe dotarse de un diseño que le permita observar los efectos producidos sobre las personas y sobre las propias instituciones que actúan en el ámbito de las políticas y los cambios producidos en sus actitudes y comportamientos.

La metodología viene influida por las características diseñadas para los proyectos EQUAL, sus principios básicos y sus prioridades horizontales

En nuestra experiencia evaluadora hay un aspecto que destaca a la hora de evaluar los efectos producidos por los proyectos de inserción social y laboral. El objetivo final de estos proyectos es incrementar el número de personas con un empleo, con un trabajo remunerado. En consecuencia, la medición de los efectos tiende a concentrarse en la cuantificación del número de puestos de trabajo generados y en su distribución por colectivos y sexo. Esta información, sin embargo, resulta insuficiente a la hora de conocer los efectos reales sobre las personas excluidas ya que olvida aspectos muy importantes relacionados con los cambios que se han producido en los hombres y mujeres destinatarios de las acciones y en su red social.

Las políticas de inserción social y laboral sitúan a las personas en el centro de sus actuaciones buscando iniciar procesos de aprendizaje continuo que contribuyan a impulsar su desarrollo personal, social y, en última instancia, favorecer su integración en el mercado laboral (y en la sociedad). Junto a estos efectos, se pretende influir sobre las administraciones públicas con el objetivo de mejorar el entramado de apoyo al servicio de la reducción de las desigualdades en el acceso al mercado de trabajo de los distintos colectivos con problemas de exclusión. E, incluso, incidir sobre la orientación de las políticas sociales buscando un giro hacia modelos de política activa y de corresponsabilidad. Estimar, observar y medir (cuando sea posible) todos estos efectos es una tarea que la evaluación debe asumir, no se puede limitar a la mera cuantificación de empleos creados ya que sería olvidar una parte muy importante de los logros a los que el proyecto contribuye. Para que la evaluación pueda apreciar, observar y medir todo este conjunto de efectos es preciso que se dote de un enfoque metodológico rico en métodos cualitativos. Solo la información cualitativa nos va a servir para obtener un conocimiento más detallado y profundo de los alcances producidos por el proyecto.

El hecho de que muchos de sus efectos sean de difícil cuantificación obliga a utilizar técnicas cualitativas que permitan identificar avances en

el logro de unos objetivos que, a pesar de no ser medibles en números y porcentajes, son observables, y contribuyen a construir la evidencia empírica de la evaluación a través de un trabajo de campo cualitativo que complementa los datos cuantitativos.

El segundo elemento tiene que ver con su carácter altamente innovador, tal y como establece la propia Iniciativa EQUAL, ya que uno de sus principios básicos es favorecer e impulsar la innovación social. Los proyectos EQUAL deben ser innovadores en sus formas de hacer, en sus planteamientos de actuación pública, en sus propuestas de ensayo y experimentación con nuevos instrumentos que mejoren la eficacia de las políticas a la hora de conseguir sus objetivos. Así, por ejemplo, el proyecto ITUN es un claro exponente de una apuesta innovadora de las entidades sociales por experimentar con nuevas herramientas (las empresas de inserción y sociales) para conseguir un mejor cumplimiento de los objetivos previstos: la inserción social y laboral de unas personas con enormes dificultades para acercarse al mercado laboral regular.

La eficacia de estos elementos innovadores sólo se puede apreciar cuando se investigan los mecanismos de funcionamiento y cambio de los proyectos (la teoría de cambio que subyace tras su estrategia de actuación) para conocer cómo, en qué circunstancias y por qué se producen los cambios perseguidos, identificar obstáculos y barreras y contribuir a comprender mejor los problemas que se pretenden solucionar y las opciones políticas de que se dispone para afrontarlos. Por consiguiente, la evaluación de los proyectos de inserción social y laboral debe analizar y valorar junto a los efectos, también los esfuerzos encaminados a lograrlos. Esta es una manera de obtener respuestas a las siguientes preguntas: ¿porqué un programa funciona, para quiénes y en qué circunstancias? (Pawson y Tilley, 1997) y contribuir así a generar conocimiento sobre la eficacia de nuevos instrumentos que se introducen en los proyectos de inserción con un componente innovador elevado.



Foto: Cláusulas sociales. Contratación pública e inserción laboral

Fuente: Marién Díez

Para comprender la interacción entre los proyectos, sus acciones, las respuestas que generan y sus resultados, es decir, las relaciones causa-efecto, y conocer cómo, por qué y en qué circunstancias el proyecto contribuye a conseguir cambios relevantes sobre el comportamiento de sus beneficiarios y beneficiarias (o de las instituciones de su entorno) es necesario introducir un enfoque de evaluación basada en la teoría. En los últimos años, este enfoque ha cobrado un gran auge, sobre todo, en base a los trabajos realizados con modelos de evaluación de "la teoría de cambio" (Connell y Kubisch, 1998) y con la evaluación realista (Pawson y Tilley, 1997).

La evaluación interna de los proyectos EQUAL debe respetar e integrar los múltiples niveles administrativos e institucionales a los que la evaluación debe servir

El tercer elemento es otra característica asociada a la Iniciativa EQUAL de manera específica: el desarrollo del concepto de partenariado. Cada proyecto debe sustentarse sobre la creación de una Agrupación de Desarrollo (AD) donde las instituciones y los agentes principales de su área de actuación en su contexto local estén representados e integrados y se involucren activamente en el desarrollo de las acciones previstas. Así, se garantiza la existencia

de una base social amplia que sustenta el proyecto, al tiempo que se introduce una perspectiva de planificación política "de abajo-arriba".

La Agrupación de Desarrollo es el cliente principal de la evaluación interna de los proyectos EQUAL, su demandante primario. La metodología de evaluación, por lo tanto, debe ser consciente de la diversidad de actores implicados en la evaluación de cada proyecto: entidades promotoras, administraciones públicas locales y regionales, entidades financieras, instituciones sociales, sindicatos,... Todos estos actores, aunque comparten una visión y se han comprometido en una misión concreta (el proyecto evaluado), realizan diferentes tareas dentro del mismo y trabajan desde diferentes perspectivas y con intereses diversos. La evaluación debe ser capaz de respetar e integrar estas diferencias para conseguir generar información útil para los agentes participantes en la AD. Un enfoque evaluador que respeta esta pluralidad de perspectivas e intereses es el conocido como evaluación participativa.

El modelo de evaluación utilizado en los proyectos ITUN y LAMEGI: una propuesta metodológica que parte de un diseño de evaluación participativo

En los proyectos EQUAL el desarrollo de un enfoque de evaluación participativo entronca directamente con algunos de los principios básicos que la propia Iniciativa pretende desarrollar. En efecto, no podemos olvidar que todo proyecto EQUAL debe perseguir como objetivo la colaboración institucional y la capacitación de las entidades y los agentes que participan en el proyecto. La evaluación participativa facilita el desarrollo y el cumplimiento de estos dos principios, al tiempo que contribuye a incrementar la utilidad de la evaluación para los diferentes agentes y el uso de sus resultados.

Pero además, la evaluación interna de los proyectos EQUAL debe respetar e integrar los múltiples niveles administrativos e institucionales a los que la evaluación debe servir. La evaluación está obligada a generar conocimiento que sea de utilidad al menos en tres niveles: el local, el nacional y el europeo. En este sentido, la evaluación debe fomentar la transferencia y extraer lecciones de utilidad que puedan ser aplicadas en otros contextos, desarrollando así de forma concreta y práctica otro

de los principios básicos de la Iniciativa EQUAL. Para ello, la evaluación debe intentar integrar elementos sumativos y formativos que faciliten la rendición de cuentas, pero también el aprendizaje a través de la evaluación.

Este ha sido el modelo de evaluación utilizado en los proyectos ITUN y LAMEGI: una propuesta metodológica que parte de un diseño de evaluación participativo, basado en la especificación de las teorías de cambio de los proyectos como enfoque capaz de identificar procesos, efectos y sus conexiones, que utiliza las técnicas cualitativas como forma de capturar evidencias empíricas sobre las que sustentar los resultados de la evaluación e intenta combinar evaluación sumativa y formativa.

La incorporación conjunta de estas propuestas metodológicas en la evaluación, primero, del proyecto ITUN y, ahora, del proyecto LAMEGI han puesto en evidencia su capacidad para mejorar la calidad y la utilidad del proceso de evaluación interna y demostrar el grado de eficacia de los proyectos, así como el nivel de cumplimiento de los principios de la Iniciativa EQUAL.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICAS

Connell, J. P. y A. C. Kubisch (1998). "Applying a Theory of Change approach to the evaluation of Comprehensive Community Initiatives: progress, prospects and problems" en K. Fulbright-Anderson et al. (Eds) *New approaches to evaluating Community Initiatives: theory, measurement and analysis*. Washington, D. C., The Aspen Institute: 15-44.

Díez M. A. y M. L. Setién (2005). "La evaluación del proyecto ITUN-EQUAL: efectos y procesos de cambio" *Inguruak. Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política* 41: 33-56.

Díez, M. A. y M. L. Setién (pendiente de publicación). "Bases metodológicas para la evaluación de proyectos de inserción social y laboral. *Revista EKONOMIAZ*.

Green, J. (1994): "Qualitative Program Evaluation. Practice and Promise" en N. K. Denzin e Y. S. Lincoln (eds.) *Handbook of qualitative research*, SAGE: 530-541).

Pawson R. y N. Tilley, (1997). *Realistic evaluation*. SAGE Publications.

Stame, N. (2004). "Theory-based evaluation and types of complexity" *Evaluation* 10(1): 58-76.

La evaluación de las políticas de empleo: hacer de la necesidad virtud

José Luis Osuna Llanea. Catedrático E.U. de Economía Aplicada II de la Universidad de Sevilla
Vicepresidente de la Sociedad Española de Evaluación



Foto: IV Conferencia de la SEE

Fuente: Archivo de la SEE

EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO

El paro, unido a las graves consecuencias económicas y sociales a las que va unido, es el principal problema de la sociedad europea en la actualidad, aunque no se trata de un problema nuevo. La persistencia de este hecho en toda Europa lo convierte en un problema que necesariamente debe ser tratado en todos los foros de decisión política, a la vez que constituye una de las principales preocupaciones de los ciudadanos.

La evolución general de la sociedad ha tomado una configuración específica en lo que al tema del empleo se refiere. Los cambios progresivos en la estructura social, la emergencia de nuevos valores, el aumento del paro, el crecimiento de los procesos de exclusión del mercado laboral de determinados colectivos, la dualización social y el mantenimiento de la discriminación sexual, son los principales efectos que, sobre la población activa, se pueden corroborar fehacientemente. Por otro lado, no se pueden olvidar otros fenómenos, como la tecnificación del proceso de trabajo y la redistribución local de actividades

productivas en la nueva división internacional del trabajo, que vienen a agravar el problema del desempleo.

Las notables dificultades de las economías para generar empleo y la persistencia de elevadas tasas de paro, incluso en fases expansivas de la economía, pone de manifiesto que para superar la situación no existen soluciones simples. Se puede constatar cómo las sociedades actuales han perdido capacidad de generar empleo, al menos, al mismo ritmo que crean riqueza.

A lo largo de la historia del pensamiento económico, el desempleo ha sido analizado desde diversos ángulos y enfoques teóricos que han influido en las políticas adoptadas en cada momento.

El desempleo se ha analizado tanto desde enfoques económicos globales (economía clásica o el keynesianismo), como parciales, (así, los de la economía neoclásica, de corte liberal, centrados en el funcionamiento del mercado laboral). Estas teorías

liberales han dominado el mundo académico y la política económica durante los últimos años.

Más allá del posicionamiento personal del aserto keynesiano versus optimismo popperiano, la realidad es tozuda y los cambios experimentados en las sociedades más avanzadas provocan nuevas tipologías políticas, económicas, territoriales, sociales y culturales, pero no consiguen acabar con el desempleo, al tiempo que llevan aparejados graves fenómenos de marginación social.

Así, los rápidos y profundos procesos de cambio tecnológico, el proceso de envejecimiento de la población y la transición a nuevos modelos de vida en el seno de las unidades familiares convencionales, dejan al sector público poco margen de actuación para combatir el desempleo estructural que atenaza a buena parte de las economías más desarrolladas.

La estabilidad macroeconómica, la reestructuración como vía para aumentar la competitividad y el combate contra la inflación provocan --mediante la aplicación ultraortodoxa del catecismo monetarista-- el aumento de la inversión y el crecimiento económico, pero nos quedamos esperando niveles de empleo parangonables con las altas tasas de beneficio alcanzadas en los ochenta. Es decir, se sacrificó el empleo para reducir la inflación y, en buena lógica, no hubo lugar para políticas de empleo sino que éstas fueron subordinadas al ajuste y la apertura.

El empecinamiento contumaz en tales actuaciones ha traído como consecuencia en el último quinquenio de los noventa una creciente fractura social del mercado de trabajo, provocando incluso la alarma de los organismos financieros internacionales, fieles seguidores de quienes hacían bailar al mercado de trabajo al son de la curva de Phillips¹.

Con envoltorio tan antiguo, todavía hoy, a comienzos del siglo XXI se pretende preservar la sacrosanta competencia, en tanto que exigencia de la "nueva economía", entre los algodones de la flexibilidad y la desregulación. La amenaza es clara: sin ellos, no habrá empleo.

Hasta ahora, el problema de los bajos niveles de empleo se ha intentado resolver por parte de las autoridades regulando un marco laboral más flexible. Ciertamente, esas medidas han contribuido a la creación de empleo. Pero, desde luego, no en la medida deseable ni en la dirección más adecuada. En efecto, la liberalización del mercado de trabajo en España, y concretamente en Andalucía, que se ha producido a raíz de todas esas medidas flexibilizadoras ha tenido como resultados que crezca el empleo. Pero, sobre todo, lo que ha crecido es la contratación. Es decir, estamos asistiendo a una situación en la que la contratación crece a un ritmo mucho más fuerte del que lo hace el total del empleo. Esta situación evidencia que estamos ante una fuerte rotación en el empleo, que, a su vez, es de muy escasa calidad.

Además, el mayor volumen de empleo que se está generando al abrigo de ese nuevo marco laboral no está suponiendo un mayor volumen de tiempo de trabajo. Al contrario. El tiempo de trabajo medido en horas sigue en los mismos niveles o quizás inferiores, lo que nos indica que buena parte de esos nuevos puestos de trabajo creados son el resultado del desdoblamiento de otros existentes, es decir, la transformación de puestos de trabajo a tiempo completo en otros a tiempo parcial y de carácter temporal. Así, se ha producido un reparto del tiempo de trabajo a coste nulo o negativo para la empresa en el que la Administración ha jugado el doble papel de espectador complacido y de ingeniero que se felicita por posibilitar los medios para que esa operación pueda tener lugar. Hasta ahora el coste de esa creación de empleo ha corrido a cargo de los nuevos empleados y, en alguna medida, de los antiguos.

Podríamos decir que estamos asistiendo durante estos años de flexibilidad laboral a un "abuso" de esos instrumentos de contratación que permiten, con el fin de crear nuevo empleo, generar una situación de transitoriedad (precariedad) poco deseable tanto para los que entran en el mercado de trabajo como para los que ya están dentro. Esa precariedad se manifiesta no solo en la temporalidad, que podría contemplarse como un asunto distinto, sino en otros aspectos, tales como menores salarios,

1. Por cierto, en el más puro falsacionismo popperiano, el análisis de Phillips ("The Relation Between Employment and the Rate of Change of Money Wage Rates") fue realizado para una economía líder mundial (Reino Unido) en un tiempo, 1861/1957, convengamos que, ciertamente, pasado. En fin, una música "rancia" y sin más actualidad que la que le da la posición hegemónica instalada en una Academia también rancia.

mayor dificultad para la defensa de los derechos del trabajador, peores condiciones de trabajo y mayor probabilidad de prácticas contractuales que se salen del marco de la legalidad o que resultan abusivas por parte de la empresa.

Pero ni siquiera con este nuevo marco legal se han conseguido superar los obstáculos que limitan seriamente la creación de empleo, pues incluso a pesar del crecimiento de esta magnitud, el ritmo al que lo hace no permite absorber ese excedente de recursos humanos formados y dispuestos a incorporarse al mercado de trabajo².

En conclusión, estas políticas de empleo se han visto desbordadas de forma sucesiva en su intento de dar respuesta al reto de crear empleo. Y, además, empleo de calidad. Esta incapacidad para ofrecer respuestas a un problema que ya no es tan nuevo hace que la sociedad y sus responsables se planteen otras formas de abordarlo. Si el paradigma tradicional se ha quedado obsoleto, quizás sea la hora de cuestionarlo, de cambiarlo por otro.

Con este panorama del mercado de trabajo, no debe sorprender a nadie que se intenten buscar otras soluciones para mejorar la situación impuesta por la falta de creación de empleo suficiente.

Aunque las tesis tradicionales justifican el papel fundamental de la política macroeconómica como instrumento para asegurar un alto nivel de empleo y reducir la tasa de paro, sin embargo, entre sus objetivos se definen fines a corto plazo que, por definición, se consideran más urgentes. Así, nos encontramos con que prevalece la necesidad de reactivar la actividad económica, estabilizar o reducir la inflación y los tipos de interés, o la corrección de los desequilibrios de balanza de pagos o de déficit público. Adicionalmente, las políticas macroeconómicas son claramente inadecuadas para hacer frente a problemas cuyo origen sea estructural o de escala microeconómica.

Reformas como la reintroducción de un cierto proteccionismo comercial en la Unión Europea para frenar una supuesta pérdida de empleo frente a países competidores, especialmente aquéllos con menores costes laborales; la reducción del tiempo de trabajo; o una solución inspirada en el ejemplo de EEUU, de corte liberal, en la que se abogue por una mayor desregulación del mercado de trabajo y desmantelamiento del Estado de Bienestar, han sido esbozadas como soluciones rápidas al problema.

Quienes estamos de forma inequívoca a favor de la intervención del Estado en la economía, no podemos por menos que alentar la preocupación de los gobiernos europeos más progresistas³ por la situación de los desempleados y de la calidad de los nuevos empleos.

Actualmente, hay un amplio grado de consenso alcanzado sobre la idea de que la competencia interempresas y/o interterritorios está en su capacidad para la flexibilidad organizativa, la adecuación, innovación o adquisición de nuevas tecnologías basadas en el conocimiento y, todo ello está en relación directa con las características del empleo y del mercado de trabajo.

En definitiva, las políticas de empleo, ante la compleja realidad social que afrontan, deben ser consideradas como un conjunto vinculado al desarrollo social y económico de las personas.

Las políticas que la Unión Europea ha puesto en marcha para el desarrollo de los recursos humanos y el empleo se han articulado, fundamentalmente, a través del Fondo Social Europeo (FSE⁴). Éste es uno de los Fondos Estructurales, creado por el artículo 123 del Tratado de Roma, con el objetivo de fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como de facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesional.

2 El diferencial en la tasa de desempleo entre la UE y España se encuentra en torno a los 10 puntos, al igual que entre Andalucía y España. En esta materia no hay convergencia. Y ello a pesar de las bajas tasas de actividad que se registran en Andalucía. Si la predisposición a incorporarse al mercado de trabajo en Andalucía fuera la misma que la existente en el resto de la Comunidades Autónomas españolas, y esta actitud podría llegar a serlo si las condiciones para encontrar empleo fueran más favorables de lo que son, entonces el volumen de parados probablemente sería considerablemente mayor al que es ahora.

3. El gobierno francés ha suscitado con sus propuestas parlamentarias un amplio debate en el seno de la sociedad gala.

4. Se considera que sin su ayuda sería difícil mantener los niveles de recursos financieros y la actual intensidad de los incrementos de las cuantías dedicadas a políticas activas de empleo.

Sin embargo, este fondo no prestó su apoyo, en un principio, a las políticas activas de empleo⁵ y de mercado de trabajo, por considerarse, en el seno de la comunidad, que los problemas de desempleo se resolverían por sí solos gracias al crecimiento económico y el establecimiento de un mercado sin fronteras.

Esta incapacidad para ofrecer respuestas a un problema que ya no es tan nuevo hace que la sociedad y sus responsables se planteen otras formas de abordarlo

Desde su creación, el FSE ha ido cambiando, de acuerdo con los nuevos retos que se le han ido planteando. En este sentido, ha desplazado su centro de atención desde los programas basados esencialmente en la formación para convertirse en un instrumento orientado a las políticas, con una amplia gama de medidas para invertir en los recursos humanos. Fue a principios de los años noventa cuando, a raíz de la recesión económica y el empeoramiento del problema del desempleo en Europa, saltó la voz de alarma ante la necesidad de un cambio en la estrategia económica de lucha contra el paro y sus consecuencias⁶.

El actual enfoque seguido por la Comisión Europea, la denominada Estrategia Europea de Empleo⁷, que coincide con el argumento que subyace en las recomendaciones de otros organismos internacionales (como pueden ser la OCDE o el G-7), entiende que los argumentos de orden macroeconómico no pueden ser los únicos, por ser insuficientes, a la vez que pecan de excesiva simplicidad para poder explicar las causas y consecuencias del paro y de los fenómenos de dualización social, precarización y desigualdad,

ligados al desempleo. Aun reconociendo que un ritmo fuerte y estable de crecimiento es fundamental para crear empleo, no pueden ignorarse otras causas de naturaleza estructural que, de hecho, explican la mayor parte de la mano de obra desocupada en la actualidad⁸.

Las ideas que fundamentan la estrategia adoptada en la política de empleo común de los países de la Unión Europea se pueden sintetizar de la siguiente manera⁹:

- Las causas del paro en Europa son múltiples, y están compleja y profundamente vinculadas altejado económico, ligadas al ciclo económico, al cambio estructural y al progreso tecnológico.
- Los sistemas fiscales actuales se caracterizan por ser poco progresivos.
- En algunos países la incorporación de mujeres y jóvenes al mercado de trabajo expande la oferta de trabajo y compensa la retirada de trabajadores de edad avanzada.
- Se agravan los costes económicos y sociales del paro, especialmente el de larga duración, así como la exclusión social.

Volviendo a la idea desarrollada al principio de este artículo, los numerosos cambios acaecidos en las sociedades actuales condicionan las posibilidades de actuación del sector público. En una época de restricción presupuestaria como la actual, el debate sobre el papel del sector público en la sociedad, y por tanto, la cuestión sobre los límites en que debe situarse la dimensión del Estado del Bienestar, vuelven a estar en boga. La discusión pasa a

5. Se caracterizan por su capacidad anticipadora y combativa, y los mecanismos típicos de actuación son los de ajuste de la oferta y demanda de trabajo, los destinados a mejorar mecanismos de educación y formación para posibilitar una mejor cualificación de los trabajadores, y las de promoción directa del empleo.

6. El Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht en 1992, establece objetivos concretos para la intervención del FSE. A la vez, se aprueba anejo al Tratado, el Protocolo número 14 con el objeto de avanzar en la política social de la Unión Europea.

7. La inclusión en el Tratado de Amsterdam (en octubre de 1997) de un capítulo sobre "Empleo" ha hecho posible un avance significativo en el desarrollo del componente del mercado laboral en Europa. La adopción de orientaciones comunes, incluyendo objetivos específicos verificables, su transposición en los planes nacionales de acción para el empleo y el control multilateral de estos planes, se han combinado para situar el tema del empleo en el primer lugar de la agenda política. El Consejo Europeo extraordinario de Luxemburgo, celebrado los días 20 y 21 de noviembre de 1997, acordó un marco de acción común de la política de empleo en torno a cuatro ámbitos fundamentales ("pilares"): empleabilidad, espíritu de empresa, adaptabilidad e igualdad de oportunidades.

8. En el Consejo Europeo de Copenhague, de junio de 1993, se argumentó que el principio de que las políticas macroeconómicas "sanas" era necesario, pero no suficiente. Éstas deben ser acompañadas de reformas estructurales y acciones específicas por el empleo. Así nació el concepto de una estrategia global de empleo a medio y largo plazo, común a los Estados miembros, cuyo diseño se encargó a la Comisión Europea en colaboración con los gobiernos nacionales.

9. Papeles de economía. Nº 72, 1997: "El mercado de trabajo en perspectiva europea. El combate contra el paro en la unión europea: una estrategia común". Guillermo Dávila Muro.



Fuente: Archivo de la SEE

Foto: IV Conferencia de la SEE

centrarse no sólo en la contención del crecimiento del gasto público sino, fundamentalmente, en el uso más eficiente posible que pueda hacerse de él.

Por otro lado, en el marco actual, donde se conjugan procesos de globalización de la economía con los de descentralización político-administrativa del poder y de las decisiones en las regiones y entidades menores, se reclama más eficacia y responsabilidad en la gestión y ejecución de los presupuestos públicos. Y esto, sobre todo, ante la pugna por conseguir mayores competencias y transferencias de recursos. La aparición de multiplicidad de entidades territoriales con crecientes competencias exige un control que evite duplicidades y despilfarro de recursos; todo ello, unido al interés creciente de las Administraciones por involucrar, al menos en el diseño de sus actuaciones, al beneficiario último de los servicios que prestan, y a la obligación de informar al ciudadano del uso que se hace de sus aportaciones al Estado en forma de impuestos. Esto hace que la legitimación de la intervención pública pase ineludiblemente por garantizar la transparencia en la gestión y ejecución de sus actuaciones, y no exclusivamente en el cumplimiento de legalidad y regulación social a través de las normas.

La búsqueda de técnicas y metodologías que hagan posible introducir racionalidad en la valoración de los resultados conseguidos por las políticas desarrolladas por los entes públicos y en la estimación de sus

efectos socioeconómicos se ha convertido, en las últimas décadas, en la principal preocupación de los analistas de políticas públicas y, concretamente, de políticas de empleo. Pero el interés por estas cuestiones no es sólo teórico.

El reto al que se enfrentan los poderes públicos es hacer que las políticas de empleo funcionen. Para ello, es fundamental hacer un seguimiento y evaluación flexible de las estrategias de empleo puestas en marcha, con objeto de alcanzar mayor eficiencia en la intervención y el intercambio de experiencias nacionales. El objetivo es permitir, si es necesario, un ajuste de la estrategia en función del progreso observado en el mercado de trabajo. La intensificación de su seguimiento y evaluación podría utilizarse como una herramienta positiva para la mejora y el aumento de los impactos de los fondos invertidos en la consecución del fin último de crecimiento del empleo.

Cada medida incluida en la política de empleo debe encuadrarse en su contexto, teniendo en cuenta su posible interacción con otras reformas. También es esencial mejorar las estadísticas sociales disponibles (entre otras, de empleo y salarios), necesarias para proveer de información oportuna, rigurosa y comparable a escala internacional.

La evaluación se presenta, por tanto, como una herramienta de ayuda para el diseño, ejecución y

mejora de los efectos e impactos de las políticas de empleo.

LA EVALUACIÓN COMO HERRAMIENTA DE TRABAJO

Toda acción pública pretende incidir en la sociedad actuando sobre las necesidades y problemas detectados con el objetivo de provocar un impacto o cambio en esa realidad. Para ello, se define y articula un conjunto de objetivos y se pone en marcha una serie de instrumentos. El propósito de la evaluación es analizar las distintas etapas, desde que se decide intervenir hasta que se manifiestan los impactos, valorando el diseño, gestión, aplicación y resultado de las intervenciones programadas.

El incremento del gasto público y la necesidad de gestionar de una forma más racional los recursos escasos de una sociedad que demanda mejoras constantes en la prestación de bienes y servicios, hace que la evaluación se haya convertido en una herramienta imprescindible al servicio del gestor para mejorar la eficacia y eficiencia de las medidas que se ponen en marcha. Así, esta técnica de análisis ha recibido una creciente atención por su importancia como instrumento para mejorar la planificación, programación y ejecución de los programas y políticas públicas, especialmente un contexto caracterizado por:

- Modernización de la Administración Pública y toma de conciencia por parte de la sociedad de sus derechos a conocer en qué se gasta su dinero y qué mejoras sociales se derivan de dicho gasto.
- Descentralización político-administrativa y la consecuente multiplicidad de entes territoriales con crecientes competencias, lo que exige un control de la actividad pública que evite repeticiones, duplicaciones y despilfarro de recursos.
- Necesidad de controlar el déficit público y, por consiguiente, de justificar la eficiencia de las medidas aplicadas.
- Obligación legal ante la Unión Europea de justificar la utilidad, aplicación correcta y eficacia de las actuaciones cofinanciadas con Fondos Estructurales.

La tendencia general ha sido la de identificar a la

evaluación con el análisis de los resultados e impactos de las políticas o programas públicos. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, esta orientación es demasiado restrictiva y fragmentaria, puesto que el alcance de la evaluación es mucho mayor. Así, frente al esquema tradicional lineal que la considera la última fase del proceso de planificación, centrada exclusivamente en la valoración de los resultados de los programas ya aplicados, la perspectiva holística, integradora, la incluye en todas sus etapas: desde la fase de detección de problemas y necesidades hasta la de ejecución y puesta en marcha de la política, con independencia del momento en que la evaluación se realice. La evaluación debe incorporarse, por tanto, desde el primer momento de la planificación, convirtiéndose en procesos relacionados y complementarios que caminan a la par. Se trata de examinar, de un modo sistemático, la idoneidad de la lógica y de las relaciones de causalidad entre las actividades programadas, objetivos y fines, y la adecuación de los sistemas articulados para la ejecución de la política. También trata de analizar el grado de aceptación y capacidad de los decisores políticos, gestores y técnicos para la puesta en funcionamiento del seguimiento y evaluación.

En definitiva, la evaluación trata de dar respuesta a preguntas tales como: ¿cuál es la naturaleza y dimensión del problema que se desea resolver con la intervención pública?, ¿están los objetivos establecidos en los programas de forma clara y medible?, ¿se está llevando a cabo la política tal como se diseñó?, ¿está alcanzando el programa o política a su población objetivo?, ¿cuáles son los impactos de la intervención?, ¿cuál es el coste en relación con los beneficios y a la utilidad de la política?, etc.

Por todo esto, ha sido necesario el desarrollo de instrumentos que permitan valorar la eficacia y eficiencia de las políticas puestas en práctica, para no caer en apreciaciones reduccionistas y excesivamente dependientes de la coyuntura económica y social, y dar así a la actuación pública la valoración que merece.

Desde esta perspectiva, la evaluación es una herramienta útil y necesaria, que permite satisfacer las exigencias de información y transparencia de cuantos agentes participan en el proceso socioeconómico: de forma genérica, informa a la sociedad en su conjunto, como destinataria última de las evaluaciones realizadas; y, de forma específica, a los órganos representativos del poder ejecutivo en las Administraciones Públicas, que a través del ejercicio

evaluatorio pueden enjuiciar el efecto conjunto y la eficacia de sus actuaciones. Por otra parte, y dentro de las Administraciones Públicas, informa al conjunto de los Centros Gestores del gasto, que tienen a su disposición un poderoso instrumento de ayuda en la gestión de las políticas. De este modo, entendemos que planificación, gestión y evaluación son conceptos que deben ir intrínsecamente unidos.

Actualmente, se reclama la intervención de una Administración Pública que demuestre haber aprendido de las lecciones de la experiencia y sepa adaptar los viejos instrumentos de política económica a las nuevas condiciones de un mundo globalizado que demanda, para las regiones, estrategias de desarrollo que potencien la utilización de los recursos locales incorporando las mejores prácticas. Y este hecho es especialmente significativo para el caso de las políticas de empleo. Es en este marco donde la evaluación cobra especial relevancia, fundamentalmente como mecanismo legitimador de esa nueva intervención, donde transparencia y eficiencia son sus expresiones más inequívocas. Así, la evaluación no sólo es importante por la información que suministra a todos aquellos interesados en conocer los resultados de una política, sino por su efecto de retroalimentación en el proceso de elaboración de políticas y planes públicos, donde sus conclusiones y recomendaciones sirven de base para planificaciones futuras, en un intento de introducir racionalidad en la toma de decisiones.

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

En este contexto, 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. Los responsables de éstos aprenden a administrarlos, gestionarlos y adaptarlos a las necesidades del momento y del entorno, que se modifica constantemente. A la luz de los resultados de las evaluaciones, si se revela como necesario, los decisores pueden ir introduciendo modificaciones en la política de cara conseguir los objetivos propuestos, o incluso pueden cambiar los objetivos si se ha detectado que las necesidades de

la población objetivo han ido evolucionando en otra dirección.

Todos estos factores hacen que la evaluación sea especialmente necesaria en el caso del análisis de las políticas de empleo, sobre todo si se tienen en cuenta los siguientes aspectos:

- Su puesta en marcha implica la participación de una multiplicidad de instituciones, gestores y beneficiarios. Así, la eficacia de las actuaciones diseñadas dependerá en buena medida de la adecuación de los mecanismos de gestión y coordinación a las necesidades reales de la población objetivo a la que va destinada la intervención. La evaluación es de gran utilidad, en este sentido, para propiciar una visión de conjunto de la adecuación de dichos mecanismos a los objetivos perseguidos con las acciones formativas y de fomento del empleo puestas en marcha.
- La naturaleza de los impactos provocados por las políticas de empleo se insertan en la compleja realidad socioeconómica de la región en la que se desarrollan, por lo que son susceptibles de no ser correctamente apreciados si no se dispone de un marco conceptual preciso que ayude a situar el instrumento frente a la problemática socioeconómica a la que responde.
- Por otro lado, la evaluación contribuirá a que las instituciones implicadas en la gestión de la política de empleo se beneficien de la experiencia que se pueda obtener a partir de sucesivas actuaciones públicas y a la mejora de las actuaciones actualmente en vigor¹⁰.
- Adicionalmente, la información que se genera en la etapa de evaluación prepara el terreno para la concertación de los agentes socioeconómicos y grupos de interés que intervienen en el proceso de planificación y programación, favoreciendo el intercambio de opiniones entre los diferentes actores implicados a fin de introducir las modificaciones que demande la realidad.

Dar una respuesta a las preguntas que se plantean en los análisis que realiza la evaluación no siempre es sencillo, puesto que determinar el grado de eficacia de la actuación pública conlleva el establecimiento de

10. La difusión de las "buenas prácticas" en el campo de las políticas de empleo tiene por objetivo la transferencia y el aprendizaje mutuo para mejorar la convergencia hacia los principales objetivos de la UE. La Comisión Europea (Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales) ha lanzado un programa (Peer Review) para promover, en el seno de la UE, la identificación y difusión de las buenas prácticas en materia de política de empleo. Peer Review programme 2000. <http://peerreview.almp.org>.

juicios de valor previos que no son los mismos para todos los implicados. Lo que para algunos pueden ser beneficios, para otros son perjuicios. Y todo ello, al margen de las dificultades de valorar actuaciones públicas que, tanto por su diseño como por el ineficaz sistema de seguimiento articulado para recoger la información necesaria para responder a aquellos interrogantes, son prácticamente inevaluables.

Para conseguir los fines que se persiguen con la evaluación de la política de empleo, es preciso desarrollar una metodología específica que se ajuste a sus características, una metodología ad hoc, en la que se tendrán en cuenta sus singularidades, los fines perseguidos con su evaluación y lo establecido por la Comisión Europea.

La metodología deberá combinar técnicas cualitativas y cuantitativas, desde una doble perspectiva, de "abajo arriba" y de "arriba abajo", que posibilite evaluar el impacto total de la política y el efecto de cada una de las medidas que la desarrollan, analizando las relaciones de causalidad sobre la base de la información recogida de sus participantes y beneficiarios.

El planteamiento de un proceso evaluador nos lleva a realizar, de forma necesaria, algunas consideraciones:

1. La evaluación debe formar parte del diseño inicial de la política de empleo

Cualquier tipo de política de empleo parte, o debería partir, de un análisis riguroso de la realidad: problemas y necesidades, y causas y consecuencias de los mismos. Sólo a partir de la correcta identificación de estas variables es posible proponer objetivos y medidas que contribuyan a su superación. Las intervenciones que se proponen encuentran su justificación en la magnitud y localización de los problemas. De esta forma, la existencia de un diagnóstico claro donde se presenten explícitamente las potencialidades y estrangulamientos del área objeto de intervención y su traslación a objetivos e instrumentos, es un requisito esencial para asegurar a priori el éxito de la intervención.

Siempre que se desee que el proceso de ajuste necesario definido por la política no sea traumático y provoque conflictos sociales, de consecuencias difícilmente reparables, es recomendable, además de una planificación integrada que atienda a la solución jerarquizada de los estrangulamientos, un permanente diálogo político y social. Consideramos, por tanto, que la planificación de toda política de empleo debe pasar ineludiblemente por el consenso político y la concertación con los sectores sociales y empresariales afectados. Éste permite obtener una imagen de la realidad más plural y contrastada y además garantiza la colaboración y el apoyo de todos aquéllos que participan en la política, aspecto central para su éxito. Participación, consenso y compromiso en la definición de problemas y establecimiento de objetivos y estrategias son los ejes fundamentales para garantizar el éxito de la planificación.

En el caso de las políticas de empleo, la planificación estratégica es un esfuerzo ordenado para producir cisiones y acciones fundamentales que conformen y guíen los objetivos a alcanzar en la lucha contra el desempleo.

En Andalucía, se ha afrontado la lucha para paliar el grave problema de desempleo con toda la gama existente de instrumentos ofertados por las distintas políticas de empleo. Así, junto a las reformas legislativas del mercado laboral (medidas de carácter estatal) se han firmado "pactos por el empleo" consensuados por los distintos agentes socioeconómicos -sindicatos, patronales y gobierno-, y se ha intensificado la utilización de los planes de desarrollo económico local a escala de Comunidad Autónoma y de Gobierno Local, como instrumentos de planificación estratégica y de concertación social y económica.

Desde 1993, tales instrumentos se vienen articulando con programación periódica a través de los planes de empleo concertados con los agentes socioeconómicos andaluces, constituyendo las Políticas Activas de Empleo y el Fomento de la Actividad Empresarial un grueso cada vez más importante en los "Pactos"¹¹.

11. Hasta la fecha, la firma de estos acuerdos ha sido la siguiente:

"Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía" (1993/94). Se adoptó en mayo de 1993, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1994, excepto para aquellos Programas o Actuaciones a los que expresamente se les otorgaba un plazo superior para su desarrollo.

"Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva" (1995/97). Firmado en febrero de 1995, con vigencia hasta 31 de diciembre de 1996.

"Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía" (1997/8). Celebrado en abril de 1997, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1998, analizándose el tercer año su posibilidad de prórroga por otros dos años.

Acuerdo de Concertación Junta de Andalucía- CEA-UGT-CCOO, de 6 de mayo de 1999, con vigencia hasta el final de la legislatura. En la actualidad se acaba de firmar el V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, cuya vigencia será hasta el 2004.

Así, la concertación social en Andalucía ha sido, y es, un elemento básico de la política económica y social, convirtiéndose en esencial la participación de los agentes sociales en la realización, programación y posterior control de las actuaciones establecidas en los distintos programas, pactos y acuerdos realizados.

El interés que han generado estas experiencias hace que la concertación social se establezca no únicamente en niveles generales, entendiéndose por ello, el establecimiento de pactos de estrategias integradoras, sino que también la presencia sindical se realiza a niveles inferiores como pueden ser la creación de planes de desarrollo dentro de determinados sectores productivos.

Aunque la naturaleza propia de los distintos acuerdos de concertación condiciona en gran medida su trascendencia práctica, así como sus efectos directos, puede afirmarse que el proceso de concertación social andaluz en los últimos años ha tenido un balance positivo. El diálogo permanente ha aportado las bases de una paz social que permite reducir considerablemente la conflictividad laboral.

2. Existe una necesidad de articular procesos participativos de evaluación de las políticas de empleo en el ámbito territorial.

La lucha contra el paro y la marginación es responsabilidad de toda la sociedad y, consiguientemente, ninguna estructura política o administrativa puede quedar al margen de ella. Por lo tanto, cualquier discurso basado en "querellas competenciales" carece de sentido: las normas deben ser interpretadas en un sentido pro acción de los diversos gestores de la cosa pública, que deben colaborar hacia un objetivo común: el mayor bienestar de los ciudadanos.

La evaluación debe contemplar la evolución de objetivos e intereses de los actores que intervienen en el diseño de la política, produciendo información útil para la negociación de nuevas actuaciones. Este enfoque de evaluación se conoce como evaluación pluralista y se apoya en el reconocimiento de la pluralidad de sistemas de valores y opiniones que coexisten en el seno de la sociedad.

En definitiva, no sólo la planificación debe ser participativa y colectiva, también debe serlo la evaluación. Son los agentes económicos y sociales los verdaderos protagonistas en la definición y evaluación de su propio desarrollo. Esta participación debe canalizarse adecuadamente mediante un esquema organizativo que sea a la vez representativo y eficiente. En el caso de las políticas de empleo, éstas son las recomendaciones de la Unión Europea¹².

Si se incorpora la evaluación desde el momento en que se concibe la política, adicionalmente se ayuda a la creación de un clima favorable de cooperación e interacción entre evaluados y evaluadores, de forma que se facilitan las tareas que son necesarias emprender para realizar las evaluaciones posteriores.

3. Debe diseñarse de un sistema de recogida de información adecuado¹³.

Los continuos cambios que se experimentan en el mercado de trabajo hacen necesaria la generación de una información regular y precisa sobre los recursos humanos¹⁴. Para descubrir las causas y situar adecuadamente la dimensión del fenómeno es inevitable utilizar datos y conceptos estadísticos para lograr, con cierta solvencia, un punto de partida preciso en la búsqueda de posibles soluciones. Y esta necesidad no adquiere su importancia únicamente desde una perspectiva empresarial o laboral, sino, y sobre todo, desde una perspectiva de diseño de

12. El Consejo de Europa de Santa María da Feira, celebrado los días 19 y 20 de junio de 2000, invitó a los interlocutores sociales a desempeñar un papel más destacado en la definición, aplicación y evaluación de las directrices para el empleo.

13. Decisión del Consejo de 19 de enero de 2001 relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001:

Los Estados miembros y la Comisión intensificarán el establecimiento de indicadores comunes para evaluar convenientemente los procesos realizados en cada uno de los cuatro pilares y para contribuir a la fijación de criterios de evaluación y a la determinación de las buenas prácticas. Se invita a los interlocutores sociales a que establezcan indicadores y criterios de evaluación adecuados, así como bases de datos estadísticas de apoyo para medir los progresos realizados en las acciones que dependen de ellos.

14. En las recomendaciones del Consejo de Europa sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en lo que concierne a España, la línea es "proseguir los esfuerzos para mejorar el sistema de seguimiento estadístico, de manera que en el transcurso del año 2000 se disponga de indicadores sobre la prevención y la activación que sean conformes a los métodos y definiciones comunes. Ello reviste especial importancia en el marco actual de descentralización de las políticas activas del mercado de trabajo".

políticas de empleo adecuadas para la superación del problema subyacente.

Los logros de una política, atendiendo a la consecución de los objetivos e impactos que persigue, se obtienen en función de varios elementos, entre ellos, de su diseño. Sin embargo, ninguna puede lograr los efectos esperados con un nivel de eficacia y eficiencia óptima, si para su desarrollo no cuenta con un sistema de gestión adecuado, y con un correcto sistema de recogida de información o de seguimiento, que permita: conocer quién hace qué y cómo; qué procedimientos se han institucionalizado para la puesta en marcha de las actuaciones; si la política se está ejecutando acuerdo con su diseño; verificar los progresos en la ejecución y detectar los retrasos respecto a las previsiones y sus causas, etc. Por ello, es necesario implantar un sistema de seguimiento con el fin de recopilar todos los datos que necesariamente han de suministrarse para llevar a cabo la evaluación. Tal es su importancia, que está resultando ser el principal obstáculo que se encuentra en la realización de las evaluaciones, y no sólo por la ausencia de información, sino por la especificidad, desagregación, organización, estructura y periodificación que la misma debe tener.

El seguimiento consiste, básicamente, en la verificación de la realización progresiva, física y financiera, de las intervenciones integradas en las políticas objeto de evaluación, obteniendo para ello y sistematizando toda aquella información que, tanto a medio camino, como tras la finalización de la misma, resulte vital para evaluar su impacto, su eficacia y su eficiencia.

Hay que resaltar el estrecho vínculo existente entre la gestión de las medidas que se encuadran en una política de empleo y su seguimiento. En función de la capacidad de gestionar adecuadamente las medidas a ejecutar, de la coordinación y organización entre los centros gestores y de la voluntad y aptitud para llevar a cabo la recopilación continua de la información necesaria, los instrumentos y mecanismos articulados para proceder al seguimiento de una política, serán más o menos eficaces y cumplirán en mayor o menor medida su función. La importancia del seguimiento radica en que permite:

- Obtener toda aquella información que, al inicio, a medio camino y una vez finalizada la ejecución de la intervención, será necesaria para evaluar su impacto, su eficacia y eficiencia.
- Describir la evolución de las actividades que se ponen en marcha, estableciendo criterios sobre el desarrollo de la intervención a través de índices y ratios de acuerdo con un esquema y secuencia predeterminados.
- Identificar los puntos críticos en la gestión y ejecución, permitiendo detectar problemas y alertar a los responsables sobre los riesgos de implantar una política distinta de la diseñada.

Se facilita, de esta forma, la toma de decisiones sobre las acciones correctivas que se deben emprender.

Adicionalmente, un buen sistema de seguimiento debe considerar los siguientes cuestiones:

- Que el sistema abarque todos los aspectos de la política, describiéndolos en detalle.
- Su adaptación y ajuste a las estructuras organizativas de los órganos gestores y ejecutores de la intervención. Esto es, debe estar integrado en la gestión diaria y contar con todos los implicados en la ejecución y gestión de la política.
- La adecuación de las herramientas utilizadas para su instrumentación y la fiabilidad de la información que suministra. En la medida de lo posible, es aconsejable el uso de medidas cuantificadas para realizar el seguimiento, reforzadas con información de carácter cualitativo que añada matizaciones o explicaciones sobre la ejecución física y financiera, la gestión, la participación de la población objetivo y sobre la evolución del contexto socioeconómico de la intervención.

Sin embargo, conviene no sacralizar objetivos cuantitativos de creación de empleo, excepto para ilustrar la magnitud del desafío¹⁵; además, es necesario tener en cuenta también criterios cualitativos sobre, por ejemplo, el tipo de empleo

15. En el Consejo Europeo de Lisboa, celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2000, se consideró que el objetivo global de las medidas de política activa de empleo debería ser, basándose en las estadísticas disponibles, aumentar la tasa de empleo actual de una media del 61% a tan cerca como sea posible del 70% con el 2010 como fecha límite y aumentar el número actual de mujeres empleadas de una media actual del 51% a más del 60%, en el mismo plazo. Aun reconociendo sus diferentes puntos de partida, los Estados miembros deberían considerar la posibilidad de establecer objetivos nacionales para lograr tasas de empleo superiores. Y ello, incrementando los efectivos laborales al tiempo que se refuerza la sostenibilidad de los sistemas de protección social.

creado o la medida en que la creación de puestos de trabajo beneficia a los parados con especiales dificultades (sobre todo, los colectivos con mayores dificultades de entrada y permanencia en el mercado de trabajo: jóvenes, parados de larga duración y mujeres).

No sólo la planificación debe ser participativa y colectiva, también debe serlo la evaluación. Esta participación debe canalizarse adecuadamente mediante un esquema organizativo que sea a la vez representativo y eficiente

Por esta razón, para optimizar un sistema de seguimiento, se plantea la necesidad de contar con un buen sistema de indicadores, no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para facilitar la mejora, el control y la valoración de las actuaciones que se están realizando o las ya finalizadas.

4. Diseñar un sistema de indicadores

“La adopción de un conjunto de indicadores comunes de empleo consensuado, basado en datos comprables para todos los países de la Unión, es una condición necesaria para una evaluación de la Estrategia, tanto en los Estados miembros como en la Unión como un todo. Por tanto, el tema de los indicadores no es ya un simple tema estadístico, sino un problema con importantes implicaciones políticas”¹⁶.

Los indicadores muestran sólo aspectos parciales de las variables que se pretenden medir; por ello, ningún indicador resulta completo ni perfecto.

Consecuentemente, es necesario definir una “batería de indicadores” que recoja exhaustivamente todos los aspectos de la realidad de las actuaciones puestas en marcha y dé una visión global de las mismas. No se puede establecer taxativamente el número óptimo de indicadores a definir, ya que depende de la especificidad de la actividad que se quiere analizar, pero en ningún caso debe ser inferior al necesario para conocer la entidad de la acción concreta, ni tan numeroso que produzca una sobrecarga de información que dificulte su estudio y tratamiento. Características básicas de los indicadores han de ser,

entre otras, la verosimilitud, accesibilidad, objetividad o pertinencia, que aseguren una medición mínima de la realización y de los resultados obtenidos y posibilitem, por consiguiente, su interpretación conjunta de cara a la evaluación.

Los indicadores deberían establecerse ex-ante para así poder garantizar la evaluabilidad de la política, de ahí la importancia que se les otorga en el marco de la evaluación. Pero esto no implica que a lo largo del período de ejecución de una actuación, y debido a distintas razones, se pueda aumentar el número de indicadores que forman parte de la “batería” diseñada en el principio.

Adicionalmente, deben abarcar la diversidad de contenidos previstos para la evaluación de la política: realización (que miden la ejecución física y financiera), resultados (que miden los resultados, los efectos directos o inmediatos, la calidad y el rendimiento que la realización de una acción deberá conseguir) e impactos hacen referencia a las consecuencias de las actuaciones más allá de los efectos inmediatos sobre sus beneficiarios directos, efectos generales). Por otra parte, se deben definir indicadores de contexto y de gestión. Estos indicadores se denominan básicos.

De forma adicional debe elaborarse una batería de indicadores, denominados complementarios, entre los que se encuentran los siguientes:

- Indicadores de eficacia: relacionan lo obtenido con lo esperado. Un indicador de eficacia puede, de esta forma, calcularse a través de la división de dos valores del mismo indicador de realización, resultado o impacto: el valor observado en una determinada fecha y el valor previsto en un principio.
- Indicadores de eficiencia: relacionan lo que se obtuvo con los recursos movilizados para obtenerlo. Un indicador de eficiencia es, por tanto, la relación entre dos indicadores: la medida de lo que se obtuvo dividido por el cálculo de los recursos utilizados para obtenerlo. Otros instrumentos utilizados en el seguimiento, además de los indicadores, son:
 - La elaboración de informes periódicos de seguimiento. Son estudios ad hoc sobre

16. Armindo Silva. La estrategia de empleo en la UE. El problema del empleo en el siglo XXI. Instituto de Desarrollo Regional; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Sevilla, 2000.

aspectos de una determinada actuación que exigen un análisis particular y exhaustivo.

- La observación directa. En muchos casos, la posibilidad de valorar hasta qué punto se están modificando las condiciones socioeconómicas de una determinada área exige la interacción personal de los analistas con dichas variables como única vía para realizar su seguimiento.
- La realización de encuestas y entrevistas en profundidad. Su utilidad reside en la posibilidad que ofrecen de conocer, a través de la población objetivo, en qué medida las intervenciones que se desarrollan en un área están modificando las condiciones de la misma, así como la satisfacción de dicha población con estos cambios.

5. La evaluación tiene que ser útil. Diseño de un modelo de evaluación en función de los recursos humanos y materiales de que se disponga.

El sistema de seguimiento establecido debe asegurar la recogida de la información, así como prever los recursos materiales y humanos necesarios para esta tarea. De nada serviría, por tanto, un sistema de seguimiento cuidadosamente diseñado si no se le dota de los recursos humanos, materiales y

financieros adecuados, al igual que debe contar con una presentación y tratamiento de los datos de forma que se facilite su interpretación y su análisis posterior. El método más adecuado para ello es el establecimiento de unos registros normalizados, a los que podríamos denominar "fichas biográficas", que recojan todos los indicadores relevantes y pertinentes de la actuación llevada a cabo, así como la información complementaria que aporten otros instrumentos sobre todos los ámbitos de seguimiento.

En algunas ocasiones es preferible disponer de información concisa y de calidad a tiempo, que esperar a tener complejos informes cuando las negociaciones para concertar las políticas de empleo han concluido.

Para posibilitar la agregación, cuando sea necesaria, y el tratamiento de los datos, estos registros deberían tener soporte informático, a modo de base de datos u hoja de cálculo, u otra aplicación informática, que posibilite no sólo el seguimiento financiero de las acciones sino también el físico.

A MODO DE COROLARIO

El contexto actual de altos niveles de desempleo en el que se encuentra inmersa la sociedad europea, ha llevado a un desarrollo muy significativo de las políticas activas de empleo. La búsqueda de técnicas y metodologías que hagan posible introducir racionalidad en la valoración de los impactos de estas políticas, se ha convertido en uno de los objetivos prioritarios para su puesta en marcha.

Actualmente, se reclama la intervención de una Administración Pública que demuestre haber aprendido de las lecciones de la experiencia y sepa adaptar los viejos instrumentos de política económica a las nuevas condiciones de un mundo globalizado que demanda, para las regiones, estrategias de desarrollo que potencien la utilización de los recursos locales incorporando las mejores prácticas. Y este hecho es especialmente significativo para el caso de las políticas de empleo¹⁷.



Fuente: Archivo de la SEE

Foto: IV Conferencia de la SEE

17. El último ejemplo vivido en Europa es el de la Comisión Hartz (presidida por el Director de Recursos Humanos de Volkswagen) compuesta por representantes de los empresarios, los sindicatos, los partidos políticos y científicos y encargada por el gobierno alemán esta primavera, cuyas conclusiones serán públicas en el mes de agosto, y que se ha centrado en trece cuestiones entre las que destacan: agilidad en la tramitación de empleo, nueva definición de aceptabilidad, mayor coordinación de los participantes en centros de empleo, formación de jóvenes desempleados, mayor integración entre la agencia de servicio de empleo/formación y las empresas, reducción del empleo sumergido fomentado autoempleo con seguro –con el objetivo de reducir en un 50% el paro (de 3'93 millones a 1'99 millones) en tres años–, es decir, una mezcla de políticas para combatir el paro y equilibrar el presupuesto.

Adicionalmente, la nueva economía está revolucionando la estructura productiva tal y como la conocemos. De ahí la necesidad de incorporar, en el diseño de las políticas de empleo, el análisis de la incidencia en la segmentación del trabajo y en la externalización de los mercados que este nuevo sistema provoca.

Es en este marco donde la evaluación cobra especial relevancia, fundamentalmente como mecanismo legitimador de esa nueva intervención, donde transparencia y eficiencia son sus expresiones más inequívocas. Así, la evaluación no sólo es importante por la información que suministra a todos aquellos interesados en conocer los resultados de una política, sino por su efecto de retroalimentación en el proceso de elaboración de políticas y planes públicos, donde sus conclusiones y recomendaciones sirven de base para planificaciones futuras, en un intento de introducir racionalidad en la toma de decisiones.

Así, 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. Los responsables de éstos

aprenden a administrarlos, gestionarlos y adaptarlos a las necesidades del momento y del entorno, que se modifica constantemente. A la luz de los resultados de las evaluaciones, si se revela como necesario, los decisores pueden ir introduciendo modificaciones en la política de cara a conseguir los objetivos propuestos, o incluso pueden cambiar los objetivos si se ha detectado que las necesidades de lapoblación objetivo han ido evolucionando en otra dirección.

En definitiva, ante una realidad de creciente complejidad, los planificadores de las políticas de empleo –al igual que está pasando en el mundo del arte– debemos “dar el salto” de espacio bidimensional (causa-efecto) que proporciona la antigua foto fija de matriz DAFO (que expresa sólo lo que buscamos) para avanzar en algo más holístico, más integral, como es la evaluación para expresar lo que deseamos: Es como avanzar de la escultura (planificación por programas) a la fotografía (programación operativa) y, de esta, a la conjunción de proyección, vídeo, sonido y, por supuesto, fotografía sobre la escultura (planificación holística con la metodología práctica de marco lógico) cerrando el ciclo “problemasolución” de manera participativa.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICAS

Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. Dirección General de Empleo e Inserción. FSE. La política de empleo en la Unión Europea (I) y (II). La estrategia europea del empleo. 2000.

Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. Junta de Andalucía. Portal de Empleo. [en línea]. <<http://www.cedt.junta-andalucia.es/empleo/>>. [Consulta: mayo 2001].

Dávila Muro, Guillermo. El mercado de trabajo en perspectiva europea. El combate contra el paro en la Unión Europea: una estrategia común. Papeles de Economía, nº 72. 1997.

European Commission. D.G. Employment and Social Affairs. Peer Review Programme 2000. [en línea]. <<http://peerreview.almp.org>>. [Consulta: mayo 2001].

European Commission. Evaluating socio-economic programmes. MEANS Collection. 6 vol. Lyon, France 1999.

Giarini, Orio y Patrick M. Liedtke. El dilema del empleo. El futuro del trabajo. Informe al Club de Roma. Galaxia Gutenberg. Barcelona, 1998.

Instituto de Desarrollo Regional. Plan de empleo en zonas urbanas de la provincia de Sevilla. Casos testigo: Sevilla, Alcalá de Guadaíra, Dos Hermanas y Carmona. Sevilla, 1999.

Instituto de Estadística de Andalucía. Nuevos yacimientos de empleo en Andalucía, situación actual y potencial de crecimiento y empleo. Sevilla, 2000.

Junta de Andalucía. Fondos Europeos. Normas de Gestión. 2000.

Junta de Andalucía. Pactos por el Empleo (el modelo andaluz). Acuerdos de concertación social firmados en Andalucía durante la década de los 90. Sevilla, 1999.

L. Toharia; y otros. El mercado de trabajo en España. McGRAW-HILL. Madrid 1998. Luis Toharia. El mercado de trabajo: teoría y aplicaciones. Alianza. 1999.

Márquez Guerrero, Carolina. Autonomía Política y Desarrollo Regional, Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla, 1997.

Osuna, JL. y C. Márquez (Dir.) y A. Cirera y C. Vélez (Red.). Guía para la Evaluación de Políticas Públicas, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla, 2000.

Silva, Armindo. La estrategia de empleo en la UE. El problema del empleo en el siglo XXI. Instituto de Desarrollo Regional; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Sevilla, 2000.

Sistema Mutuo de Información sobre Políticas de Empleo (MISEP). Comisión Europea. La Política de Empleo en España. Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo. Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales. 1998.

Vedung, Evert. Evaluación de Políticas Públicas y Programas. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto Nacional de Servicios Sociales. Madrid. 1997.



Jordi Sevilla. Ministro de Administraciones Públicas, ha sido el principal impulsor de la Ley de Agencias Estatales.

Aprobada por el congreso la ley de creación de agencias estatales

La Ley fue publicada en el B.O.E el pasado 19 de julio

El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el texto definitivo de la Ley de Agencias Estatales, procedente del Senado, donde se añadieron una serie de enmiendas. Todos los grupos votaron a favor del texto enmendado, excepto el PP, que manifestó su "profunda discrepancia", y CiU, que votó específicamente en contra de las enmiendas agregadas, y que fundamentó su decisión en las críticas al ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, por haber "roto" el compromiso de que la Agencia de Antidopaje no incluiría en su denominación la coletilla "de España".

LA creación de las Agencias Estatales, es un compromiso del partido en el Gobierno en su programa electoral, y cuyo objetivo es una gestión pública más acorde con la dimensión actual de la Administración en el siglo XXI, y en línea con los países más avanzados en materia de función pública. Los nuevos organismos estarán dotados de un mayor nivel de autonomía y flexibilidad respecto de las ofrecidas por la legislación vigente, al tiempo que refuerza los mecanismos de control de la eficacia, promoviendo la cultura de la responsabilidad por los resultados.

Tras el trámite parlamentario, el pasado día 19 de julio fue publicada en el Boletín Oficial del Estado el texto definitivo de la Ley de Agencias Estatales para la mejora de los Servicios Públicos.

El nuevo texto legal se estructura en cinco capítulos, ocho disposiciones adicionales y dos disposiciones finales y como destaca en su exposición de motivos: "El objetivo general de este nuevo marco de actuación es que los ciudadanos puedan visualizar de manera clara cuáles son los fines de los distintos organismos públicos y los resultados de la gestión que se ha encargado a cada uno de ellos, así como la forma en que se responsabilizan sus gestores por el cumplimiento de los objetivos que previamente han sido fijados de forma concreta y evaluable."

Cabe destacar la Disposición adicional primera donde se autoriza la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios e Informe anual al Congreso de los Diputados, adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas y cuyo objetivo es "la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios". Además la Agencia podrá hacer evaluaciones de los programas públicos gestionados por las CC.AA. bajo los términos que establezca el convenio correspondiente.



Entrevista a Antonio Fernández García. Consejero de Empleo de la Junta de Andalucía

Consejero, ¿sigue siendo el empleo una de las mayores preocupaciones para la economía y la sociedad andaluza?

El reconocimiento en Europa de que el tema del empleo, y del desempleo, es aún uno de los grandes retos que deben abordarse desde la política, ha tenido como consecuencia el desarrollo de instrumentos financieros y no financieros orientados a la disminución de los niveles de desempleo, y el diseño de nuevas fórmulas para hacer frente a los problemas que se derivan del desempleo estructural, de la vulnerabilidad de los trabajadores que padecen menor estabilidad en el empleo y de la creciente demanda de formación permanente y coherente con las exigencias productivas, entre otros. Por tanto, sí, el tema del empleo sigue siendo de máxima prioridad para nuestro gobierno y para nuestra sociedad.

Y, reconocida su importancia, ¿desde qué enfoque o concepción se están diseñando las políticas activas de empleo en Andalucía?

El pilar básico sobre el que se asienta la intervención pública en materia de empleo en Andalucía es el diálogo continuo y la adopción consensuada de medidas entre los agentes sociales y económicos y la administración, en el marco de la Concertación Social. Nuestra Comunidad Autónoma tiene una mejor y más prolongada experiencia -ya estamos desarrollando el VI Acuerdo de Concertación- que

ha contribuido a conjugar las posibilidades de crecimiento económico y de generación de empleo. Los datos recientes son rotundos; hemos aumentado la creación de empleo en algo más de siete puntos cuando el crecimiento del PIB regional ha superado los tres puntos y medio.

¿Cree que este modelo de planificación responde a las necesidades actuales, es eficaz y eficiente?

En el caso de las políticas de empleo, y aún más cuando el ámbito de aplicación es tan heterogéneo por la diversidad del territorio, los sectores a los que afecta y los distintos colectivos de población a los que va dirigido, la planificación estratégica debe ser un esfuerzo ordenado para producir decisiones y acciones que conformen y guíen los objetivos a alcanzar en la lucha para reducir el desajuste entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo.

Participación, consenso y compromiso en la definición de problemas, y establecimiento de normas, objetivos y estrategias son los ejes fundamentales para garantizar el éxito de la planificación y de la intervención pública, así como para diseñar los sistemas de información y realizar los procesos de evaluación que toda acción pública debe desarrollar a los largo de su ciclo de vida.

Por ello, necesitamos seguir mejorando el diseño, la ejecución y el proceso de evaluación de nuestras políticas, de forma que empleemos de la mejor forma posible los recursos escasos.

Desde Europa se han canalizado a Andalucía muchos recursos, fundamentalmente a través de los Fondos Estructurales y, en particular, mediante el Fondo Social Europeo, cuál cree que ha sido el impacto que estas políticas han tenido en la región?

Desde la Consejería de Empleo, como principal responsable de poner en marcha las políticas activas de empleo, siempre se ha pretendido que estas políticas respondiesen a la finalidad de consolidar un espacio laboral de calidad con crecimiento sostenido del empleo y la productividad. Para desarrollar esta estrategia, contar con los recursos de los Fondos europeos ha sido clave, pues ha permitido implementar en el territorio las ideas y los proyectos, comparar experiencias con otros países de la Unión Europea y, también, aprender de las mejores prácticas, lo que demuestra la eficacia de la aproximación del diseño y aplicación de las políticas de empleo a sus destinatarios finales.

¿Es desde este ámbito desde el que se ha impulsado en la Consejería la aplicación de la Evaluación de Políticas Públicas?

No cabe duda de que el impulso de la Comisión Europea ha sido clave en el desarrollo de la cultura de evaluación en el seno de la administración andaluza, y española, pero en nuestro caso fue una decisión pionera y voluntaria. No teníamos el mandato de la Unión Europea, ni exigencia por parte del Gobierno Central, ni reclamo de instancias regionales. La Consejería de Empleo tomó la decisión de incorporar la evaluación de sus actuaciones principalmente porque éramos conscientes de que estos problemas tan complejos requieren la utilización de todas las herramientas posibles.

Entonces, ¿cuál es el papel que la Consejería otorga a la evaluación para el desarrollo de sus políticas activas de empleo? ¿Qué espera de la evaluación?

Para nosotros, la evaluación es fundamentalmente un instrumento que proporciona información y que, con ello, no sólo se contribuye a la transparencia democrática que exige la sociedad en su conjunto, sino que se configura como un elemento de racionalización de la toma de decisiones que se pone al servicio de los agentes sociales y de los que ejercemos el poder ejecutivo en las Administraciones Públicas. De esta forma, se convierte en un instrumento de ayuda en la planificación, gestión y el desarrollo de las actuaciones.

En este contexto, esperamos que la evaluación nos sirva, fundamentalmente, para:

- Implicar a las instituciones, gestores y beneficiarios en una tarea innovadora que permita disponer de una visión crítica y de conjunto sobre la adecuación de los instrumentos a los fines perseguidos.
- Abrir una línea de análisis sobre el empleo y su conceptualización en un espacio concreto, Andalucía.
- Preparar el terreno para la concertación con los agentes socioeconómicos y grupos de interés que intervienen en la política, favoreciendo el intercambio de opiniones entre los distintos actores con el fin de hacer las modificaciones en las actuaciones que la realidad va demandando.
- Conocer y difundir las "buenas prácticas" -- que las había, las hay y las habrá -- porque en la Sociedad del Conocimiento, la transferencia y el aprendizaje mutuo no sólo se debe dar en la tecnología sino, también y muy especialmente, en el las actuaciones ligadas a los problemas sociales más acuciantes.

Para la difusión del conocimiento un instrumento clave es el uso de las nuevas tecnologías, ¿qué ha motivado a la Consejería de Empleo a apoyar el nacimiento de la Revista E-valoración?

Desde la Consejería hemos apostado por este proyecto porque estamos convencidos de que la posibilidad de inculcar la evaluación en la gestión de lo público es una pretensión de gran calado y relevancia pero que, precisamente por ello, no podemos dejar de ser ambiciosos. La difusión del conocimiento no es una tarea menor de cuantas se articulan para la implantación de un sistema de evaluación, sino que se debe entender como un requisito necesario y fundamental para instaurar comportamientos y usos entre los agentes sociales destinatarios y artífices de las políticas (gestores, beneficiarios, administración, ciudadanos...).

La Revista E-valoración que ahora nace servirá, sin duda, de vehículo para difundir metodologías, evaluaciones, resultados, eventos, buenas prácticas y otras noticias relacionadas con la evaluación de políticas públicas, y, en concreto, de las intervenciones a favor del empleo. Desde este foro, damos la bienvenida a esta publicación y confiamos en el éxito de la misma.

Próximos eventos

Formación



Master de Evaluación. Planificación, intervención y evaluación de políticas públicas y programas sociales.

Más información:

www.ual.es/personal/bfernan/MasterdeEvaluacion.htm

Las actividades de evaluación son una realidad innegable en multitud de organizaciones privadas y públicas españolas. Los organismos y centros que se han adherido a la práctica de la evaluación en la última década son innumerables. Cualquier iniciativa de servicios o programas sociales incluye un plan de evaluación como requisito imprescindible para el desarrollo de los proyectos.

La legislación europea y española recomienda la realización de evaluaciones, entre otros casos, en las Administraciones Públicas (Plan de Calidad de la Administración Pública, 1999), la prevención de riesgos laborales (Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales), el sistema educativo (LOGSE, Ley Orgánica 1/1990), el sistema universitario (LOU, Ley Orgánica 6/2001), o el impacto ambiental (Ley 6/2001). Un dato clave es la creación de la Agencia Nacional de la Calidad de los Servicios Públicos (vinculada al MAP), que entró en funcionamiento durante el pasado año.

Por falta de expertos, la actual demanda está siendo cubierta por personas con una formación insuficiente e inespecífica, que no son capaces de desarrollar proyectos de evaluación originales y de aprovechar al máximo el potencial de las evaluaciones en la mejora de las instituciones, organizaciones y programas sociales en los que se implementan. La demanda profesional está creando a su vez conciencia dentro del sistema universitario español sobre la necesidad de crear programas especializados como el que aquí se presenta.

El Máster de Evaluación cubrirá la necesidad de formación especializada en evaluación en el ámbito local almeriense y de la Comunidad Andaluza y creará una bolsa de profesionales capacitados para competir en este nuevo mercado profesional en el resto de las Comunidades. Es decir, planteamos una titulación que ofrece una salida profesional con un elevado potencial para los próximos años, y cuyas repercusiones en todo tipo de instituciones y organizaciones son evidentes. La mejora de los servicios sociales y organizaciones de servicios, la nueva salida profesional para los estudiantes andaluces y la competitividad del sistema universitario, son consecuencias del Máster de Evaluación con un innegable impacto en el desarrollo regional.

En cuanto a los diplomas integrados, el máster pretende cubrir un área de formación universitaria con un déficit tradicional: la relacionada con la formación complementaria de profesionales en activo a lo largo de la vida laboral (long life learning). Este esfuerzo por ofrecer títulos específicos, tiende a satisfacer con la sociedad local un compromiso de mejora social con la red de instituciones y empresas almerienses.



Curso. Evaluación de intervenciones de cooperación para el desarrollo

Más información: www.cecod.net

Actualmente existen signos de un nuevo impulso a la evaluación de la cooperación para el desarrollo aunque permanecen algunas dudas sobre su eficacia en términos de resultados.

Los evaluadores, que hasta el momento se han limitado a responder a las limitadas demandas de evaluaciones puntuales de proyectos, la mayoría de las veces sin un diseño adecuado, también deben hacer frente a retos más ambiciosos: nuevos instrumentos (enfoques programáticos, apoyo presupuestario, proyectos de codesarrollo, evaluaciones de enfoques transversales como el de género), nuevos niveles de exigencias en los términos de referencia o demandas de evaluaciones de amplio alcance.

Este curso pretende responder a estos retos e impulsar y elevar los niveles de calidad de las evaluaciones en España.

El objetivo consiste en que, al finalizar el periodo formativo, los alumnos hayan incrementado sus conocimientos y habilidades evaluativas, se hayan expandido sus capacidades para aprender y pensar evaluativamente y se hayan aumentado las herramientas que el evaluador puede utilizar ante las diversas circunstancias que se le presenten en el entorno de las evaluaciones de la cooperación para el desarrollo.

7ª Conferencia de la Sociedad Europea de Evaluación



Más información: www.europeanevaluation.org

La Sociedad Europea de Evaluación (EES) junto a la Sociedad de Evaluación del Reino Unido (UKES) convocan la **7ª Conferencia Europea de Evaluación** que bajo el título **Evaluation in Society: Critical Connections** tendrá lugar entre los días 4 y 6 de octubre en el Queen Elizabeth II Conference Centre de Londres.

La organización estima que puede ser una de las reuniones entorno a la evaluación más importante que se haya celebrado en Europa y que ha generado mucho interés.

Seis grandes temas estructuran la temática del evento:

1. El papel de evaluación en política pública
2. Evaluación y su relación con las profesiones, sectores de política y disciplinas
3. Evaluación y el proyecto europeo
4. Evaluación internacional y evaluación en países en vía de desarrollo
5. Las instituciones de evaluación, programan y estructuras
6. Futuro de evaluación

Además la participación de mas de 350 ponentes de mas de 40 países, que nutran las actividades pararelas como debates, mesas redondas, simposios, etc... completan un apretado programa.

XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública



Más información: www.clad.org.ve/congres.html

Ciudad de Guatemala, Guatemala. 7 -10 de noviembre de 2006

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y el Gobierno de Guatemala, a través de su Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y de sus Entidades Descentralizadas (COPRE), y del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) organizan una vez más un encuentro donde se abordarán las nuevas interrogantes y problemáticas que se plantean a los gobiernos. En esta ocasión se han definido las seis áreas que siguen:

1. Innovaciones jurídicas para la reforma del Estado y la administración pública
2. Profesionalización de la función pública
3. Planificación, presupuestación y evaluación por resultados
4. Políticas públicas y modelos de gestión para enfrentar la pobreza y la exclusión
5. Desarrollo local y gestión del territorio
6. Estado y gobernabilidad democrática

Con motivo de este espacio de debate e intercambio de experiencias, la Sociedad Española de Evaluación se complace en anunciar a sus socios el deseo de elaborar un panel, que se podrá enmarcar en la tercera o sexta de las áreas y que llevará, inicialmente, por título "La integración de la evaluación en la cultura de las organizaciones". Por ello, queremos desde aquí invitar a todos nuestros socios a enviarnos resúmenes (abstracts) de comunicaciones con las que conformar el panel o paneles de la SEE, pues en función del volumen de resúmenes recibidos intentaremos configurar uno o dos paneles. Una vez seleccionados, los resúmenes, pediremos las comunicaciones completas y trataremos de buscar formas de financiación para la asistencia de nuestros socios al encuentro.



Unión Europea

FONDO SOCIAL EUROPEO



Servicio Andaluz de Empleo
CONSEJERÍA DE EMPLEO



SOCIEDAD
ESPAÑOLA
DE EVALUACIÓN