

SE - valoración

Revista de la Sociedad Española de Evaluación - Año 0 - Nº 3 - Diciembre 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 La evaluación: un nuevo yacimiento de empleo.
Carmen Vélez Méndez
- 18 Evaluación de Partenariados y Evaluación en Partenariados: El caso de la IC Equal en Andalucía.
Juan Murciano Rosado
- 32 Reflexiones sobre la evaluación de políticas públicas: el foro sobre evaluación de políticas de la Sociedad Española de Evaluación.
Paula Amaya
- 38 Presentación de la revista E-valoración.
Ana Cirera León
- 40 Entrevista a **Francisco Muñoz Rico**. Alcalde de Torrox (Málaga)
- 42 Próximos eventos
- 43 Reseñas

EDITORIAL

La complejidad de la intervención pública exige que los Estados, en sus distintos niveles de descentralización, empleen herramientas más eficaces, que les permitan lograr el objetivo de alcanzar una mayor calidad de los bienes y servicios que prestan a la sociedad, y más eficientes, haciendo que esa mejora de calidad no implique un aumento de los ingresos del fisco.

La complejidad de la realidad en la que se desarrollan las políticas públicas justifica el origen de la Evaluación de Políticas Públicas, área de investigación aplicada que pretende valorar la bondad socioeconómica de las intervenciones que las administraciones públicas ponen en marcha para mejorar el bienestar de los ciudadanos.

El proceso de globalización desarrollado en las dos últimas décadas ha comportado importantes cambios al planeta en todas las áreas del conocimiento conocidas. La manifestación de estos cambios, los cuales son cada vez más intensos y se producen con mayor frecuencia, unido a la creciente interrelación de los problemas (más que las ventajas) entre los países y regiones, hacen que la sociedad actual sea mucho más ininteligible de lo que ha sido hasta la actualidad.

Las sociedades adolecen, por tanto, de problemas cada vez más complejos, cuyas causas estriban en factores no sólo endógenos -fruto de las circunstancias de su terreno próximo e inmediato -sino también exógeno, sobrevenido por la creciente influencia de unos territorios sobre otros. Los estados han cambiado hacia un paradigma en el que son ellos los que poseen los artilugios, básicamente legislativos y fiscales, que aseguren el bienestar general.

Ello se plasma en la articulación de políticas públicas, las cuales encuentran, sin embargo, dos importantes restricciones. Por una lado, la refractariedad fiscal que caracteriza a la mayoría de las sociedades actuales, que exige a los gobiernos menor presión fiscal y mayor calidad de los servicios públicos. Por otro lado, la limitada licitud de una intervención pública que se adentre en el ámbito de actuación del mercado privado, la cual viene determinada por la garantía de consecución de unos objetivos sociales que únicamente el Estado puede suministrar.

En este marco, la evaluación de las políticas, y en concreto las de empleo, buscan identificar los instrumentos que permitan alcanzar mayor eficiencia de los recursos, y la difusión de las buenas prácticas, como vehículo para la transferencia y el aprendizaje mutuo para mejorar la convergencia hacia los principales objetivos de la Unión Europea.

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.
Foto de Portada: Ignacio Guzmán.
Maquetación y diseño: Isabel Barrera.
Impresión: Gráficas Santa María, S.C.A.
ISSN: 1887-1399
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.



La evaluación: un nuevo yacimiento de empleo¹.

Carmen Vélez Méndez. Universidad de Sevilla.



Jornada de intercambio y presentación de evaluaciones de proyectos Equal en Andalucía. Jaén, 14 de octubre de 2004. SAE

En este artículo se realiza una breve presentación del origen y evolución de la evaluación de políticas como profesión y como disciplina diferenciada, aunque relacionada con otras. Muchos han sido los autores que han profundizado en el análisis de esta evolución. Los trabajos más citados son los de Guba y Lincoln, House y los de Stufflebean y Manaus. Algunos investigadores españoles también han tratado este tema. Entre ellos, destaca el realizado por la profesora Díez. Todos ellos han servido de referencia para la elaboración de este artículo.

El objetivo es exponer los principales hitos que, desde el lado de la demanda y de la oferta, han configurado los pilares principales que han sustentado la consolidación de esta área de conocimiento. No se trata, por tanto, de hacer un recorrido exhaustivo por la historia de la evaluación, sino de exponer aquellos indicadores que ponen de manifiesto la progresiva profesionalización de la evaluación. Entre ellos se menciona el crecimiento progresivo de la comunidad evaluadora, que se ha agrupado

en redes y sociedades de profesionales y que está produciendo una abundante literatura en la materia, y se señala el papel que la Comisión Europea ha jugado en la institucionalización de la evaluación en los países Miembros.

Para dar respuesta a la demanda creciente de evaluaciones se propone la creación de unidades de evaluación como una alternativa idónea para aquellas organizaciones que gestionan un conjunto amplio de programas y proyectos que pretenden ser evaluados, tendencia que parece consolidarse, sobre todo en sociedades donde la cultura de la evaluación está más arraigada, contribuyendo así a la efectiva institucionalización de la evaluación en las organizaciones públicas.

Para ilustrar este crecimiento en la demanda de evaluaciones se utiliza el caso de la evaluación de los proyectos financiados por la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía durante los períodos 2000-2004 y 2004-2007.

¹ Algunas de las ideas presentadas en este artículo fueron expuestas en la ponencia *El desarrollo de la Evaluación en los Fondos Estructurales Europeos: PROGRAMAS EQUAL*, presentada por la autora el 29 de junio de 2006 en el III Seminario sobre Experiencias de Evaluación de Programas y Políticas que tuvo lugar en Madrid, en el marco del III Master de evaluación de Políticas Públicas de la UCM.

El origen de la evaluación como profesión

La mayoría de los autores coinciden en datar el "nacimiento de la evaluación" en los años 60 en Estados Unidos, coincidiendo con la preocupación por conocer los resultados de la puesta en marcha de los programas sociales de la Gran Sociedad y de la Guerra contra la Pobreza, para los que se comprometía un importante volumen de fondos y que sin embargo tenían una reducida capacidad para resolver los problemas a los que iban dirigidos.

La expansión de los programas socioeconómicos, la preocupación por el control del gasto público y el cambio ideológico, político y social experimentado durante el siglo pasado, han sido, entre otros, los factores que han impulsado la aplicación de la evaluación al análisis de políticas públicas. (Osuna y Márquez, 2000: 7).

En el análisis histórico realizado por George Manaus y Daniel Stufflebeam, que establece cinco períodos básicos en la evolución de la evaluación, se señalan los años 60, denominados por estos autores la época del realismo, como el comienzo de la evaluación, pero no es hasta una década más tarde cuando empieza a hablarse de la evaluación como profesión (época del profesionalismo). (Stufflebeam y Shinkfield, 2005: 33).

Otras dos autoras, Guba y Lincoln, clasifican la historia de la evaluación en 4 generaciones, en función del paradigma evaluativo predominante. Es la evaluación de tercera generación, la denominada por ellas la del juicio y valoración, la que se corresponde con esta época de nacimiento de la evaluación como profesión.

Ahora bien, el desarrollo de la evaluación desde la época del profesionalismo no ha sido constante. Hay algunos investigadores que consideran que los años que van desde 1975 a 1985 podrían clasificarse como un periodo de crisis de la evaluación. (Peters, 1998 y Díez, 2000, entre otros). Fueron las limitaciones presupuestarias las que provocaron una reducción del número de evaluaciones

demandadas, y las que se encargaban tenían objetivos e intereses diferentes: valorar la eficiencia y reducir el gasto público (Viñas, 2005 y Díez, 2001: 121).

El desarrollo de la evaluación desde la época del profesionalismo no ha sido constante.

Ello vino acompañado de un cambio en las aproximaciones metodológicas que venían usándose. En este cambio de orientación influyó el fracaso en los procedimientos racionalistas (que consideraban la política como una ciencia) para ofrecer resultados útiles a los responsables políticos. Empezaron a surgir "nuevas demandas" de evaluación, nuevos requerimientos que estaban relacionados con la mejora de los programas durante su ejecución.

Esta desconfianza en la utilidad de las evaluaciones experimentales dio lugar a nuevos enfoques evaluativos, más centrados en el análisis de los procesos y en el fomento de la participación de los implicados en los programas en la evaluación. A la investigación evaluativa le siguieron modelos constructivistas y naturalistas (Díez, 2001: 123). Surge entonces lo que Guba y Lincoln denominan evaluación de cuarta generación, la evaluación sensible y constructivista. En esta generación se toma como punto de partida de la evaluación las preocupaciones, quejas y cuestiones de los diferentes actores que pueden verse afectados por



Seminario de seguimiento y evaluación de proyectos de empleo. Cartaya (Huelva), 27 de septiembre de 2005. SAE

la evaluación. Nos encontramos en una época en la que no hay duda de que la evaluación es, en Estados Unidos, una profesión y una disciplina diferenciada, aunque relacionada con otras.

Factores que han impulsado la consolidación de la evaluación como profesión

Entre los factores que afectan al desarrollo de la evaluación como profesión se encuentran la existencia de una oferta cualificada y de una demanda concienciada. Es decir, para que la institucionalización de la evaluación sea exitosa es necesario que haya un ajuste entre los dos lados del mercado: la demanda y la oferta.

Este mercado está compuesto por diferentes tipos de oferentes y demandantes. Entre los oferentes abundan las consultoras privadas y los departamentos y centros de investigación de las Universidades y, cada vez en mayor medida, unidades de evaluación creadas en el seno de las organizaciones gestoras de las políticas públicas. Entre los demandantes se encuentran el poder legislativo, el ejecutivo y los distintos centros directivos de la Administración Pública. Nos referimos aquí a lo que podríamos denominar "demanda efectiva" de evaluación, es decir a aquellos que encargan y pagan las evaluaciones. Otra parte de la demanda la conformarían todos aquellos que tienen algún interés en los resultados de la evaluación, y que con mayor o menor legitimidad pueden solicitarla.

Comenzaremos presentando algunos de los indicadores que ponen de manifiesto la mayor y más diversificada oferta de evaluaciones para continuar con la exposición de los principales elementos que han reactivado su demanda por parte de la administración pública.

La oferta

Desde el lado de la oferta, varios son los indicadores que ponen de manifiesto la consolidación de la evaluación como profesión. Entre ellos: la creación de asociaciones profesionales, el incremento del número de sus asociados y asociadas, la aparición de la evaluación como una disciplina diferenciada de otros campos de las ciencias sociales y la creación de

Para que la institucionalización de la evaluación sea exitosa es necesario que haya un ajuste entre los dos lados del mercado: la demanda y la oferta.

centros especializados en evaluación, la edición de publicaciones y revistas especializadas y la creciente organización de eventos internacionales.

- **La creación de asociaciones profesionales.** Una manifestación de la existencia de una mayor cultura de la evaluación lo encontramos en la creciente aparición de asociaciones y redes de evaluación. Desde 1984, año en que se creó la Asociación Americana de Evaluación, se han puesto en marcha más de 50 sociedades y redes de evaluación en todo el mundo. Son redes multidisciplinarias y con un enfoque territorial amplio, donde se pretende que estén representados todos los agentes locales, regionales y nacionales interesados en la evaluación, bien desde el mundo académico, bien desde el ámbito profesional.

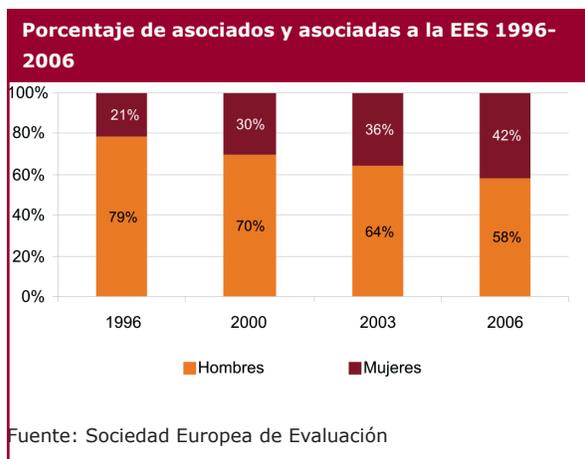
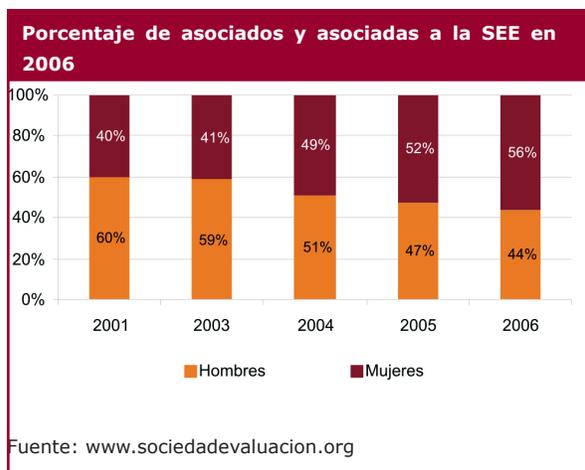
Estas asociaciones comparten entre sus objetivos el intercambio de experiencias, el impulso de acciones formativas sobre teoría, métodos y técnicas de evaluación y el fomento de una mayor calidad en la práctica evaluativa, encargándose, muchas de ellas, del desarrollo de normas y estándares de calidad².

Algunas sociedades han funcionado como promotoras de la creación de nuevas sociedades y redes. Este es el caso de la Sociedad Europea de Evaluación, que tiene entre sus funciones abrir vías de comunicación y cooperación entre las distintas Sociedades nacionales y fomentar la creación de nuevas asociaciones de profesionales; y de la Sociedad Española de Evaluación, que ha promovido la creación de redes de evaluación en otros países, fundamentalmente de América Latina. Como mención, cabe destacar la labor realizada en Chile, México, Argentina y Portugal.

- Paralelamente al crecimiento en el número de sociedades y redes de evaluación se ha

² En España no se ha llegado aún a un desarrollo global de la práctica de la evaluación que haga recomendable el lanzamiento de estándares. Sin embargo, desde diversos foros se ha puesto de manifiesto las ventajas que el proceso ofrece a la comunidad evaluadora, contribuyendo de manera indirecta a elevar la calidad de las evaluaciones que se realizan. Así, lo puso de manifiesto María Bustelo, en la IV Conferencia de la SEE celebrada en Madrid en julio de 2005.

observado un **incremento del número de sus asociados**, y sobre todo, de asociadas. Así es, la evaluación se configura como un campo de trabajo al que cada vez se dedican más mujeres. Este posicionamiento femenino en evaluación se observa, en los gráficos siguientes, para el caso de las Sociedades de Evaluación Europea y Española.



Sin embargo, la mayoría de los miembros de estas asociaciones se consideran evaluadores sólo en segunda instancia. Es decir, para ellos su profesión es distinta: son economistas, sociólogos, sicólogos, pedagogos, analistas o consultores, y muy pocos se catalogan como evaluadores.

- **La aparición de la evaluación como una disciplina diferenciada** de otros campos de las ciencias sociales y la creación de **centros especializados en evaluación**. Las disciplinas



Seminario de planificación y gestión de proyectos de empleo. Cádiz, 24 de noviembre de 2005. SAE

que han proporcionado las bases teóricas y metodológicas de la evaluación pertenecen al campo de las ciencias sociales aplicadas, como la economía, sociología, psicología, ciencia política y la administración pública. Bemelmans-Videc, Eriksen y Goldenberg señalan el papel que han jugado estas disciplinas en el desarrollo de la evaluación en diferentes países. Estos autores ponen de manifiesto cómo la evaluación se ha insertado en el marco de programas académicos propios de otras ciencias sociales hasta que ha ido deslindándose para formar su propia especialidad (Bemelmans-Videc, Eriksen y Goldenberg, 1994).

Así ha ocurrido también en España. Cuando empezó a acuñarse el término de evaluación de políticas públicas se encontraba adscrito al campo de la Ciencia Política, y concretamente al área del Análisis de Políticas Públicas como marco teórico de referencia (Ballart, 1992: 43 y ss). No es hasta hace unos años cuando empiezan a aparecer en nuestro país ofertas formativas de carácter académico específicamente dedicadas a evaluación. Hasta entonces, la escasa formación en esta materia iba de la mano de programas de doctorado, master o postgrado en economía, sociología o ciencia política. Asignaturas como las del Departamento de Economía Aplicada II de la Universidad de Sevilla son un ejemplo de ello. En materia de postgrado, los Master sobre Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid, y el de la Universidad de Almería.

Entre los oferentes de esta formación, además de las Universidades y centros de investigación, se encuentran las asociaciones profesionales de

evaluación, que ofrecen un abanico formativo destinado a aquellos que quieran dedicarse a este campo, a profesionales que ejercen ya como evaluadores, y a organizaciones que han optado por formar a parte de su personal técnico y de gestión en estas técnicas.

- **La edición de publicaciones y revistas especializadas y la creciente organización de eventos internacionales.** Desde la llamada "época del profesionalismo" han sido numerosas las revistas que han aparecido dedicadas a la evaluación. Una muestra de ello es esta publicación de la Sociedad Española de Evaluación.

Por otra parte, cada vez son más los foros, jornadas, reuniones y seminarios que reúnen tanto a representantes de las múltiples Sociedades de Evaluación como a profesionales de diferentes entornos y países con el objetivo de fomentar el debate y el intercambio de experiencias.

Todo ello pone de manifiesto que, desde el lado de la oferta, cada vez hay más evaluadores y evaluadoras, que cuentan con una creciente oferta formativa y con plataformas especializadas

para el intercambio de experiencias. Sin embargo, Fernández-Ramírez y Reboloso afirman que a pesar de este crecimiento de la oferta, aún no existe en España un "cuerpo unificado de conocimientos, no existe una visión compartida de qué es la evaluación ni un perfil profesional reconocido", y que además, las redes creadas no han sido suficientes para que los miembros de la comunidad evaluadora conozcan los trabajos que se están realizando. (Fernández-Ramírez y Reboloso, 2006)

Desde el lado de la demanda es necesario resaltar el papel que han jugado los organismos internacionales en la introducción y difusión de la cultura de la evaluación.

La demanda

Tras su generalización en Estados Unidos, el uso de la evaluación se extiende a Canadá, y posteriormente al resto del mundo: Inglaterra, norte de Europa, Australia, España y países latinos, Latinoamérica y Asia. Pero el desarrollo de esta área de investigación no ha sido lineal, y son los sistemas sociales más desarrollados los que empezaron a aplicar esta técnica.

Desde el lado de la demanda es necesario resaltar el papel que han jugado los organismos internacionales en la introducción y difusión de la cultura de la evaluación. (Cirera, A, 2006: 3). Este es el caso de la Comisión de la Unión Europea.

En Europa, la evaluación ha sido parte de los programas de los Fondos Estructurales desde 1988, lo que ha provocado la oleada de evaluaciones de la última década del siglo XX. Es decir, la evaluación ha surgido en los Estados Miembros de la mano de la obligación reglamentaria de realizar evaluaciones de los programas cofinanciados con Fondos estructurales.

Estas exigencias en materia de seguimiento y evaluación de los programas financiados con Fondos Estructurales se han ido endureciendo con las sucesivas reformas de los Fondos y con los distintos períodos de programación, dándose cada vez mayor importancia a la necesidad de realizar evaluaciones previas y reforzándose el papel de la evaluación intermedia en la toma de decisiones sobre la financiación de los programas; todo ello sin renunciar a la importancia de la evaluación ex-post para



Taller de planificación y evaluación. Tlaxcala. México. 2006

determinar el impacto de las acciones en la cohesión económica y social de las regiones europeas.

Además, la Comisión ha promovido el desarrollo de la evaluación a través de la creación de unidades de coordinación de las evaluaciones, de grupos de trabajo, la celebración de conferencias y seminarios y la publicación de documentos de trabajo y metodologías sobre seguimiento y evaluación, disponibles muchos de ellos en versión electrónica, como The Guide, que es la actualización de la Metodología de Evaluación de Acciones de Naturaleza Estructural (MEANS, 1999), y que puede ser consultada en www.evaled.com.

Los resultados de estos esfuerzos por parte de la Comisión han sido, cuantitativamente, un crecimiento en el número de evaluaciones realizadas de las acciones cofinanciadas con los Fondos Estructurales y, cualitativamente, una mejora sustancial de la calidad de las evaluaciones y una mayor aceptación de la evaluación como herramienta al servicio de la gestión.

Es al calor de esta imposición donde empiezan a aparecer evaluaciones de programas en España, y además, el ritmo al que lo ha hecho también ha sido distinto en las diferentes Comunidades Autónomas. Pazos y Zapico apuntan que son Cataluña y el País Vasco las Comunidades Autónomas pioneras en materia de evaluación, seguidas de Madrid, Valencia y Galicia. (Pazos y Zapico, 2002).

En regiones como la andaluza, región Objetivo nº 1 que ha estado recibiendo uno de los mayores porcentajes de recursos de los Fondos estructurales, este impulso por parte de la Comisión ha sido fundamental para la incipiente institucionalización de la evaluación.

En regiones como la andaluza, región Objetivo nº 1 que ha estado recibiendo uno de los mayores porcentajes de recursos de los Fondos estructurales, este impulso por parte de la Comisión ha sido fundamental para la incipiente institucionalización de la evaluación. (Vélez, 2003). Las evaluaciones de los programas financiados con Fondos europeos han servido de efecto demostración de la utilidad de la técnica para la planificación y gestión de las actuaciones públicas.

En este proceso de institucionalización de la evaluación jugará, sin duda, un papel fundamental la futura Agencia Estatal de Evaluación.

Si en otro artículo, publicado en el año 2000, poníamos de manifiesto la escasa referencia que de esta herramienta se hacía en los planes y programas públicos elaborados por el Gobierno regional, y el reducido número de evaluaciones realizadas (Vélez, 2000), hoy podemos constatar que se han ido introduciendo directrices en los planes y programas que han marcado las pautas a seguir en las tareas de seguimiento y evaluación, lo que ha contribuido a mejorar los sistemas de información que permiten observar la ejecución de las actuaciones y se ha facilitado la evaluación de los resultados, al tiempo que ha aumentado el volumen de evaluaciones demandadas de manera voluntaria, es decir, aquellas donde la iniciativa para evaluar no responde a motivaciones impuestas desde instancias suprarregionales.

Así, en el marco de un proceso de cambio institucional, la Administración andaluza ha ido extendiendo paulatinamente el uso de la evaluación, lo que pone de manifiesto la toma de conciencia por parte de la Administración, de las ventajas de la herramienta para mejorar el diseño, gestión y ejecución de la política pública.

En este proceso de institucionalización de la evaluación jugará, sin duda, un papel fundamental la futura Agencia Estatal de Evaluación. Ello supone un compromiso político importante, cuyos beneficios se traducirán en una gestión más eficaz y eficiente de los recursos, en una mayor difusión de una cultura de responsabilidad entre los gestores de los programas, en una mayor consideración del receptor de la política como usuario y en un mejor conocimiento del impacto de la política.

Para satisfacer esta demanda creciente de evaluaciones se puede optar por una de estas alternativas:

- Contratar evaluadores externos, alternativa necesaria para muchas de las evaluaciones reglamentarias u obligatorias.
- La creación de unidades de evaluación en el seno de las organizaciones, contratando para

ello a especialistas en evaluación, que pasan a formar parte de la organización, o formando a los técnicos internos en seguimiento y evaluación.

La primera de las opciones supone, para los que encargan la evaluación, enfrentarse al problema de la selección de los evaluadores y del establecimiento de criterios para su contratación. Y ello es así puesto que no existe un perfil formativo, ni basado en la experiencia profesional, único para el evaluador, aunque normalmente la variable más relevante en la selección es la experiencia laboral en evaluaciones (Boyle, 1999), junto con el conocimiento de la política, territorio y colectivo a evaluar. En cualquier caso, la evaluación es un trabajo de equipo (Stufflebeam y Shinkfield, 2005), por lo que la multidisciplinariedad y la pluralidad deben ser claves en la configuración del equipo de evaluación, velando por que se cumplan al menos dos requisitos: saber evaluar y saber de la política a evaluar.

Frente a la contratación de evaluadores externos, la creación de unidades de evaluación presenta como ventajas la dedicación a tiempo completo del equipo contratado y la apropiación del proceso de aprendizaje (experiencia que queda en la organización). Estas unidades pueden participar directamente en la realización de las evaluaciones o encargarlas a técnicos externos, asumiendo en este caso la gestión y coordinación del proceso evaluativo.

En este sentido es necesario apuntar que la realidad ha puesto de manifiesto los beneficios de contar, para la realización de las evaluaciones, con técnicos de la organización que conozcan los elementos culturales y organizativos principales, lo que puede garantizar la mayor adecuación del proceso evaluativo a la realidad a evaluar. Ello permite aumentar las posibilidades de uso de los resultados de la evaluación, fomentando la introducción de mejoras en los programas.



Taller de planificación y evaluación. Tlaxcala. México. 2006

Es la creación de unidades de evaluación la opción que se configura como la más idónea para determinadas organizaciones que gestionan un conjunto amplio de programas y proyectos que pretenden ser evaluados.

Es la creación de unidades de evaluación la opción que se configura como la más idónea para determinadas organizaciones que gestionan un conjunto amplio de programas y proyectos que pretenden ser evaluados. Esta es una tendencia que parece consolidarse, sobre todo en sociedades donde la cultura de la evaluación está más arraigada, contribuyendo a la efectiva institucionalización de la evaluación en las organizaciones públicas.

La formación, destrezas y habilidades en materia de evaluación del personal de la organización que vaya a formar parte de la unidad de evaluación es una condición previa indispensable para garantizar la credibilidad del proceso, puesto que entre sus funciones se encontrarán las de:

- Elaborar un plan de evaluaciones a medio plazo, donde se incorporen los criterios que guiarán el proceso de evaluación (tipología de evaluación a realizar, programas a evaluar, periodicidad de la evaluación, y presupuesto disponible para ello, entre otros).
- Realizar las evaluaciones que se decidan o gestionar y coordinar las evaluaciones que se encarguen a expertos externos.

Ahora bien, frente a la objetividad que se le presume a la evaluación externa, la realización de evaluaciones internas o *cuasi-internas* es criticada por su subjetividad, al estar el equipo de evaluación directamente relacionado con las actuaciones a evaluar. Sin embargo, ello está condicionado, entre otros factores, por la ubicación administrativa de la unidad de evaluación (más o menos vinculada a la gestión de los proyectos a evaluar) y por la mayor o menor descentralización de las funciones de evaluación en comparación con la descentralización de la gestión (en el **cuadro 1** se presentan algunas de las ventajas de estas opciones).

Mayne, Divorski y Lemaire sugieren que, puesto que no existe un único emplazamiento óptimo para que la institucionalización de la evaluación sea idónea, ésta debe estar "anclada" en diferentes estamentos



Curso de seguimiento y evaluación de políticas públicas. Universidad de Palermo. Buenos Aires. Argentina. 2004

para así satisfacer diferentes “demandas del mercado” (Mayne, Divorski y Lemaire 1999:45). Sin embargo, para que así ocurra es necesario configurar un sistema de evaluación coordinado, donde se planifique la evaluación a nivel central y sean las unidades descentralizadas, o los centros directivos gestores de las actuaciones los que desarrollen y dirijan las evaluaciones a realizar.

Fue precisamente la descoordinación entre las diferentes unidades de evaluación creadas en las Direcciones Generales de la Comisión Europea uno de las deficiencias de la evaluación en el primer período de programación de los Fondos estructurales (Díez, 2001: 283). En esta línea, Pazos y Zapico subrayan la importancia de la coordinación en materia de evaluación entre distintos niveles gubernamentales en el contexto de la ayuda estructural de la Unión Europea (Pazos y Zapico, 2002).

Es esta ausencia de coordinación uno de los retos a los que se enfrenta la creación de sistemas de evaluación, donde es

necesario velar por su adaptación a las necesidades evaluativas de los programas concretos, a sus condiciones singulares y a las necesidades de los gestores, y que, a su vez, sean capaces de aportar

Cuadro 1. Evaluación descentralizada vs. centralizada

La evaluación descentralizada presenta como ventajas:

- La cercanía al programa, a la cultura y contexto organizacional y a las necesidades de información de sus gestores.
- La facilidad para promover procesos participativos de evaluación.
- El fomento del aprendizaje organizacional y la apropiación de los conocimientos y resultados obtenidos, lo que incrementa las posibilidades de uso de los hallazgos de la evaluación.
- El empoderamiento de las instituciones y su contribución a los procesos de gobernanza.

La evaluación centralizada presenta como ventajas:

- La mayor credibilidad e independencia que se le presupone, al ser dirigida por evaluadores ajenos a la gestión directa de los programas.
- La capacidad para elaborar un plan de evaluaciones estratégico, sobre el conjunto de los proyectos y programas.

información que contribuya a mejorar las intervenciones públicas de carácter más general. Un ejemplo de ello lo veremos en el apartado siguiente, dedicado al caso de la evaluación de los proyectos Equal andaluces.

La demanda de evaluaciones de proyectos Equal

En respuesta a las exigencias de los Fondos Estructurales, la Iniciativa Comunitaria Equal incorporó un proceso de evaluación al inicio, a medio camino y a su finalización. Así, todos los proyectos Equal son objeto de evaluación en cumplimiento a un mandato reglamentario, que se ha complementado en ocasiones con la demanda voluntaria de evaluaciones a escala local.

Los principales documentos de referencia que sintetizan las directrices vinculantes y orientativas para el seguimiento y la evaluación en el marco de la Iniciativa Comunitaria Equal se presentan en el **cuadro 2**.

El Reglamento 1260/1999³ establece de manera vinculante que la evaluación debe convertirse en una actividad sistemática de la política y los programas comunitarios y que debe realizarse en tres fases: previa, intermedia y posterior.

En la Comunicación 853/2000 se traslada la responsabilidad a las Agrupaciones de Desarrollo, que deben asegurar la evaluación continua de sus proyectos, y se establece el compromiso de la Comisión de realizar una evaluación final de resultados e impactos sobre la Estrategia Europea de Empleo.

Así, las tareas de seguimiento y evaluación se abordan desde diferentes ámbitos de intervención e instituciones: europeo (Comisión Europea), nacional (Autoridades Nacionales de Gestión, en el caso español la Unidad Administradora del Fondo Social



Jornada Equal-Sevilla. SAE

Europeo, UAFSE) y local (Agrupaciones de Desarrollo, partenariados formados por instituciones públicas y privadas para gestionar los proyectos Equal).

El sistema diseñado traslada en cascada la responsabilidad en materia de seguimiento y evaluación del ámbito europeo al nacional y de éste al local (SAE, 2005):

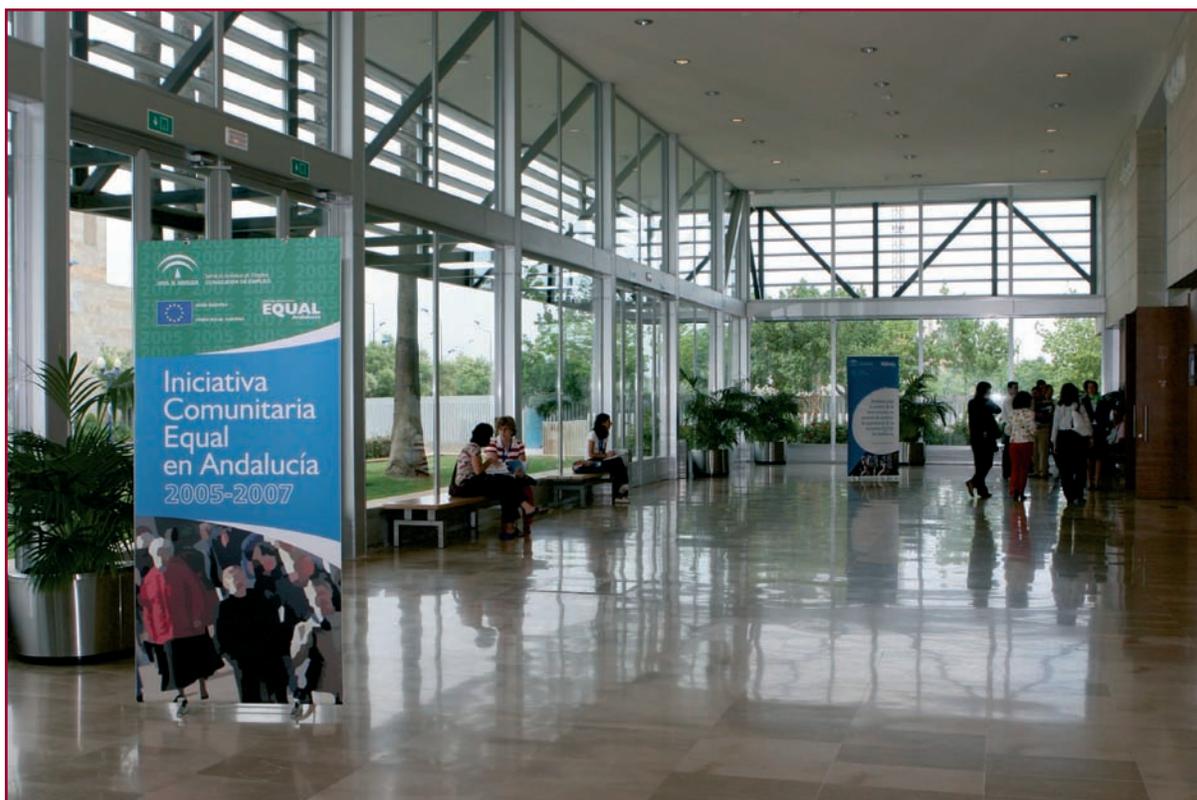
- A escala de la Unión Europea, la Comisión diseñó

Cuadro 2. Marco normativo de referencia para el seguimiento y la evaluación en la IC Equal

- El Reglamento CE 1260/1999 del Consejo de 21 de Junio de 1999 por el que se establecen las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (FFEE)
- La Comunicación CE 853/2000 de la Comisión a los Estados miembros por la que se establecen las orientaciones relativas a la Iniciativa Equal
- La Guía metodológica de evaluación interna. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. UAFSE
- La Guía de gestión y control de los proyectos de la Iniciativa Comunitaria Equal. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. UAFSE
- Guía de la transnacionalidad. Comisión Europea
- Buenas prácticas en materia de seguimiento y evaluación de proyectos de empleo (2001-2004). Servicio Andaluz de Empleo. Consejería de Empleo. Junta de Andalucía

Fuente: IDR. Seminario de seguimiento y evaluación de proyectos de empleo. Cartaya (Huelva), 27 de septiembre de 2005.

³ En su título IV "Eficacia de las intervenciones de los fondos" se dedican dos capítulos al seguimiento (Capítulo 1, artículos 34 a 37) y evaluación (Capítulo 3, artículos 40 a 43) y en el título II se establecen las disposiciones relativas a las Iniciativas Comunitarias y a su evaluación.



Jornada Equal-Sevilla. SAE

un mecanismo de evaluación para estimar las repercusiones de Equal a través de varias acciones. Entre ellas, el examen temático a escala de la UE cuyos resultados sirven de base para la evaluación de la Estrategia Europea para el Empleo y de los programas comunitarios de lucha contra la discriminación y promoción de la inserción social; y la evaluación periódica del valor añadido de Equal en relación con los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, a través de una base de datos de buenas prácticas transferibles.

- El seguimiento y evaluación del Programa de Iniciativa Comunitaria (PIC) Equal nacional. En respuesta a las exigencias reglamentarias las autoridades nacionales de gestión son las entidades responsables de ejecutar la evaluación en sus tres fases requeridas, bajo la supervisión del Comité Técnico de Seguimiento: evaluación previa, intermedia y posterior.
- Seguimiento y evaluación interna de los proyectos. Tras la prescripción de (auto)evaluar en el seno de las Agrupaciones de Desarrollo

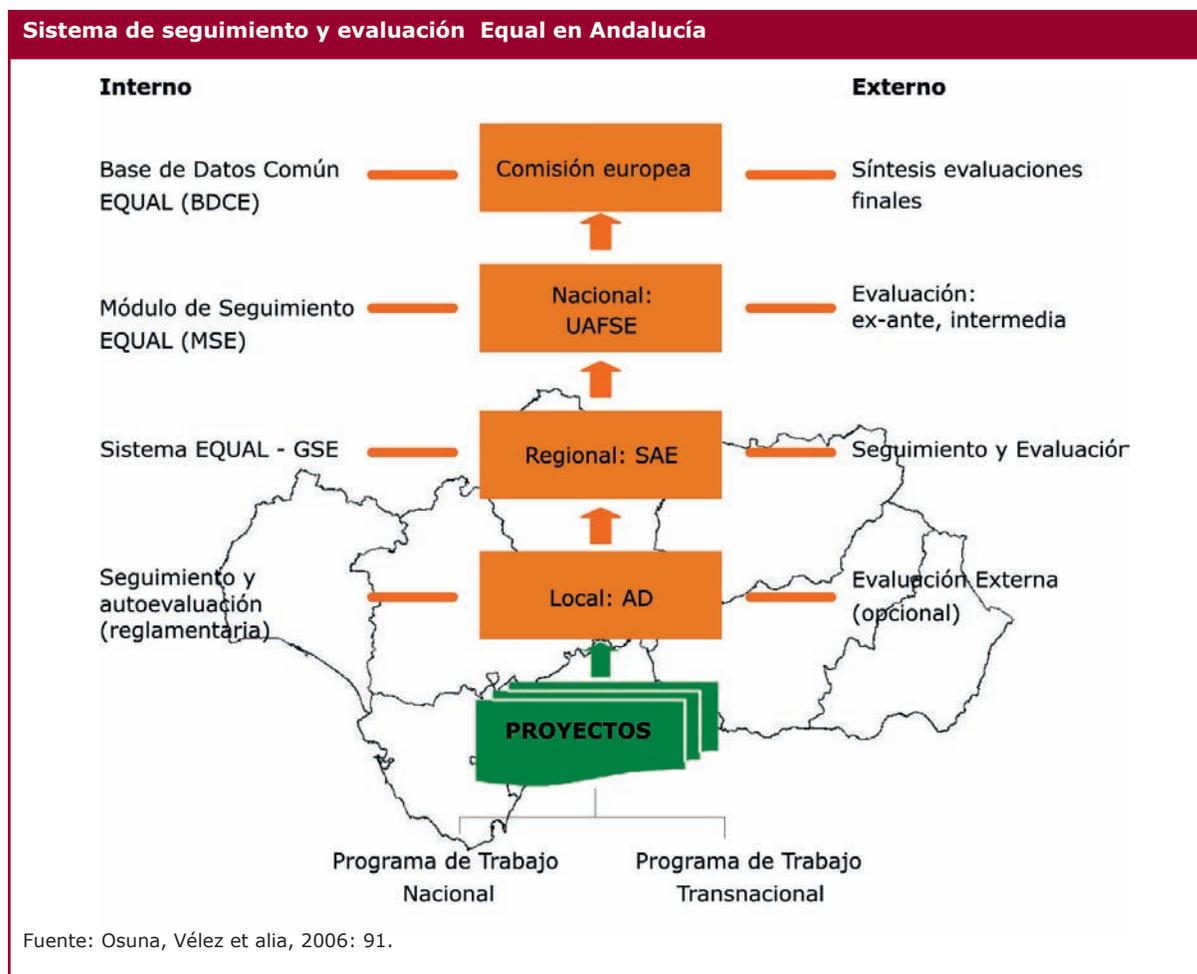
marcada en la Comunicación 853/2000 de la Comisión, en el ámbito nacional español la UAFSE estableció en su Guía de Gestión y control que "... todos los proyectos contarán con un sistema de evaluación interna que, en su caso, podrá ser completado con la realización de una evaluación externa para garantizar su objetividad".

En Andalucía, hay que considerar, como se observa en el gráfico siguiente, otro nivel, el regional, debido a la iniciativa de la Junta de Andalucía de asumir, entre otras funciones, la de asegurar el seguimiento y evaluación de los proyectos andaluces que representa, ofreciendo de este modo una dimensión adicional a la evaluación al presentar de manera agregada los resultados alcanzados en nuestra Comunidad Autónoma y facilitando la identificación y transferencia de buenas prácticas.

Para desarrollar y complementar este proceso de seguimiento y evaluación, el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) ha contado con una asistencia técnica externa por parte del Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, en la que participé durante dos años. Como resultado de este trabajo

se generaron, por un lado, informes individuales de seguimiento de cada uno de los proyectos representados por el SAE, tanto nacionales como transnacionales, e informes con carácter agregado del conjunto de proyectos y, por otro lado, actividades temáticas para la capacitación del personal técnico y los/as profesionales.

-MSE-) que ha sido recogida y ampliada en el caso andaluz por la Junta de Andalucía (Sistema de seguimiento y evaluación continua Equal GSE). Igualmente, han compartido la contratación de servicios externos de asistencia técnica para la realización de las evaluaciones.

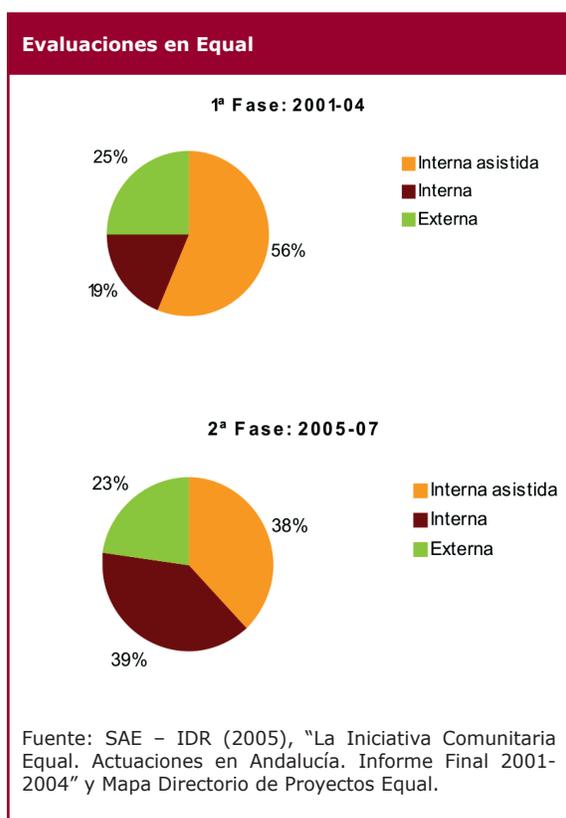


En resumen, se puede afirmar que este sistema multinivel se ha caracterizado por compartir en sus diferentes niveles la internalización y externalización del seguimiento y la evaluación respectivamente. Los ámbitos europeo, nacional y regional se han internalizado las tareas de seguimiento mediante una aplicación informática. En el ámbito europeo se ha construido la Base de Datos Común Equal que recoge información básica sobre los proyectos, agrupaciones y acuerdos de cooperación transnacional. A escala nacional se ha diseñado una aplicación informática para el seguimiento (Módulo de Seguimiento Equal

Además de las evaluaciones a escala europea, nacional y regional, cada partenariado local tiene que realizar la evaluación continua de su proyecto Equal, abarcando tanto su programa de trabajo nacional como el transnacional. De este modo, todas las entidades andaluzas han diseñado, con mayor o menor acierto, sistemas de seguimiento y evaluación con el objeto de realizar una gestión óptima de los recursos y valorar la calidad de las acciones ejecutadas y el avance en el cumplimiento de los objetivos, principios rectores de la Iniciativa y principios horizontales del Fondo Social Europeo.

Todo ello ha provocado que se hayan demandado más de 169 evaluaciones en el primer período de programación de la IC Equal (2001-2004) y 228 en el segundo (2005-2007)⁴.

Para afrontar estas responsabilidades los partenariados locales han optado por una de estas alternativas: asumir el seguimiento y evaluación de su proyecto de forma interna y autónoma o contratar a una entidad externa para que asista el proceso o para que realice la evaluación de forma independiente. Los datos ponen de manifiesto, como se muestra en los siguientes gráficos, que esta segunda opción es la más utilizada por las entidades, con una tendencia a la internalización de las funciones de seguimiento y evaluación.



Esta internalización de las funciones de seguimiento y evaluación no se ha llevado a cabo en todas las entidades que han formado los partenariados. Por el contrario, se ha observado una concentración de la función de evaluación en una de las entidades socias.



Seminario de seguimiento y evaluación de proyectos de empleo. Cartaya (Huelva), 27 de septiembre de 2005. SAE

Así, como se pone de manifiesto en otro de los artículos incluidos en este número de la Revista (ver Murciano, J.), la opción elegida ha sido la realización de evaluaciones individuales, es decir, lideradas por una única entidad de cada agrupación de desarrollo.

Sin embargo, las entidades que han asumido este rol no siempre han contado con la capacidad técnico-económica adecuada, ni con la especialización y experiencia en evaluación suficientes para gestionar el proceso evaluativo e involucrar al resto de entidades en el proceso.

Si a ello se le une la necesidad de articular los requerimientos de evaluación a escala local con los demandados por instancias supralocales (SAE, UAFSE y UE), los problemas de coordinación se acrecientan.

En la práctica, el proceso de destilación de responsabilidades en cascada, al que se ha aludido, ha provocado que en algunos casos los sistemas de información no se hayan adaptado a la realidad de los proyectos y, en otras ocasiones, ha supuesto el solapamiento de tareas, de procesos de recogida de información y de los propios objetos de evaluación. Del mismo modo, las amplias posibilidades de

La realización de evaluaciones conjuntas o co-evaluaciones, promovidas y lideradas por más de una entidad, se revela, a priori, como una solución al problema de la coordinación y articulación del sistema de seguimiento y evaluación.

⁴ En Línea <http://www.mtas.es/uafse/equal/directorio.htm>



Seminario de seguimiento y evaluación de proyectos de empleo. Cartaya (Huelva), 27 de septiembre de 2005. SAE

tipologías de evaluación que ofrece este sistema (internas autónomas o internas asistidas y/o externas, del programa de trabajo nacional y/o transnacional) no han sido correspondidas con un claro y explícito proceso de reparto de tareas y funciones para las evaluaciones realizadas a los diferentes niveles administrativos implicados (nacional, regional y local).

El sistema de seguimiento y evaluación debe permitir ahondar en los detalles específicos de cada proyecto, determinados en buena medida por las características de sus beneficiarios/as, de los territorios en los que se desarrollan, de las instituciones implicadas en su gestión y ejecución, y de la relación entre ellos.

Estas deficiencias, observadas durante la evaluación que realizamos de los proyectos Equal en el marco de la Asistencia Técnica al SAE, son propias de sistemas de seguimiento y evaluación complejos, donde se evidencia la necesidad de:

- Fomentar el desarrollo de acciones formativas en materia de seguimiento y evaluación, puesto que es preciso perfeccionar las técnicas y adaptarlas a los procedimientos, formas organizativas y culturales propias de las entidades gestoras de las actuaciones.
- Organizar el proceso y establecer mecanismos de coordinación que faciliten el diálogo y ordenen y sistematicen la recopilación de información de forma que las fuentes primarias, los/as beneficiarios/as y las entidades gestoras no queden saturadas. Al mismo tiempo, se debe garantizar que las evaluaciones de los proyectos individuales incorporen criterios comunes que faciliten el análisis comparativo a escalas

supralocales y permita, de este modo, detectar buenas prácticas en la lucha contra la desigualdad y la discriminación en el mercado laboral.

En este contexto, la realización de evaluaciones conjuntas o co-evaluaciones, promovidas y lideradas por más de una entidad, se revela, a priori, como una solución al problema de la coordinación y articulación del sistema de seguimiento y evaluación, sobre todo en el marco de estos partenariados donde se comparten objetivos e intereses en la evaluación de un proyecto, y donde confluyen más de un proceso evaluativo procedente de diversas instancias administrativas.

En cualquier caso, sea en el marco de la realización de evaluaciones individuales o conjuntas, de lo que no cabe duda es de la necesidad de evaluadores y evaluadoras para las evaluaciones de los proyectos de la IC Equal, ya sea formando parte de las unidades creadas en las entidades gestoras de las evaluaciones, bien realizándolas desde fuera.

Consideraciones finales

El desarrollo de la evaluación como profesión no se ha producido de manera lineal, y en su camino hacia su institucionalización está jugando un papel relevante la imposición normativa, promovida por instancias supralocales, para la realización de evaluaciones de determinados proyectos. Esta obligatoriedad, además de elevar la demanda de evaluaciones está actuando de efecto demostración y ejemplo de buenas prácticas a seguir por las administraciones públicas. Este es el caso de las evaluaciones de proyectos Equal, donde se constata el creciente número de evaluaciones solicitadas.

Ya sea realizando las evaluaciones de manera interna, creando o no para ello una unidad de evaluación, o contratando a evaluadores externos, de lo que no cabe duda es de que la evaluación se ha convertido en una profesión, en un nuevo yacimiento de empleo.

La oferta es también creciente, prueba de ello lo constituyen el cada vez mayor número de

Esta internalización de las funciones de seguimiento y evaluación no se ha llevado a cabo en todas las entidades que han formado los partenariados.

asociaciones de evaluación creadas y el aumento del número de asociados y asociadas, a la vez que se constata una progresiva aparición de programas de formación que empiezan a diferenciar la evaluación de otras disciplinas y la edición de revistas y monográficos especializados.

Sin embargo, este desarrollo de la evaluación como profesión y disciplina ha ido creando también algunos elementos negativos desde el lado de la oferta: se enmarca dentro de un informe de evaluación estudios que distan mucho de serlo; y aunque la comunicación entre la comunidad evaluadora ha crecido gracias al intercambio de experiencias promovido por las Sociedades de Evaluación y por las revistas especializadas, siguen existiendo lagunas de información.

Por el lado de la demanda, aunque existe una mayor conciencia de la importancia y utilidad de la evaluación para mejorar la planificación y gestión de las políticas públicas, los recursos financieros destinados a la evaluación siguen siendo escasos, lo que pone de manifiesto que el proceso de institucionalización aun no se ha consolidado.

Así, existen todavía desajustes importantes entre la oferta y la demanda. Aunque el número de evaluadores y evaluadoras ha aumentado en las últimas décadas, el creciente número de evaluaciones solicitadas, con tendencia al alza, hace que se configure a ésta como una profesión en auge, que requiere para poder satisfacer con éxito la demanda de una formación y capacitación adecuada.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICAS

Ballar, X (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio para las Administraciones Públicas.

Bemelmans-Vídec, M.L., B. Eriksen, y E.N. Goldenberg (1994). „Facilitating Organizational Learning: Human Resource Management and Program Evaluation“. En F.L. Leeuw,, R.C. Rist, y R.C. Sonnichsen (eds.). *Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning*, 145-87. Transaction Publishers. New Brunswick (USA).

Boyle R. y Donald Lemaire (Edit.) (1999). *Building Effective Evaluation Capacity. Lessons from practice*. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.

Cirera León, A. (2006). *La Evaluación de la Política de Cooperación: el impulso desde los organismos internacionales*. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en la Ciudad de Guatemala, 7 - 10 de noviembre de 2006.

Díez López, M.A. (2001). *La evaluación de la política regional: propuestas para evaluar las nuevas políticas regionales*. Serie Tesis Doctorales. Universidad del País Vasco.

Fernández-Ramírez y Reboloso, 2006. *Evaluation in Spain. Concepts, contexts, and networks*. En línea: http://evaluation.wmich.edu/jmde/content/JMDE005content/PDFs_JMDE_005/Evaluation_in_Spain.pdf.

Guba, E.G. y Lincoln, Y.S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Sage Publications. Newbury Park, California.

House, E.R. (1993). *Professional evaluation: social impact and political consequences*. Sage Publications. Newbury Park, California.

IDR y SAE. Seminario de seguimiento y evaluación de proyectos de empleo. Cartaya (Huelva), 27 de septiembre de 2005.

IDR y SAE (2005). *La Iniciativa Comunitaria Equal. Actuaciones en Andalucía. Informe final 2001-2004*. SAE. Consejería de Empleo.

Osuna J.L. y C. Márquez (Dir.) y A. Cirera y C. Vélez (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla.

Osuna, J.L., C. Vélez, A. Cirera y J. Murciano (2006). "Programación y Evaluación Pública: un triángulo complejo". En *Ekonomiaz*, Revista Vasca de Economía, nº 60. 76-97. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Viztoria-Gasteiz.

Pazos, M. y E. Zapico-Goñi (2002). "Program evaluation in Spain: Taking Off at the Edge of the Twenty-First Century?". En Furubo, J.E., R. Rist y R. Sandahl (eds.) (2002). *International Atlas of Evaluation*, 201-306. Transaction Publishers. New Brunswick (USA)..

Peters, G.B. (1998). "El surgimiento, declive y resurgimiento de la evaluación de políticas públicas en el gobierno americano", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 11/12, páginas 12-28.

Stufflebeam, D.L. y A. J. Shinkfield (2005). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Temas de educación, 4. Paidós. Ministerio de Educación y Ciencia. Barcelona.

UAFSE. *Guía de Gestión y control*.

Vélez Méndez, C. (2000). "La evaluación de las políticas públicas en Andalucía: una realidad en proceso de gestación". En *Cuadernos Económicos de Granada* nº 11: Estrategia y tácticas de desarrollo regional y convergencia económica: urbanismo, coyuntura inmobiliaria y sistema financiero. Enero del año 2000. Páginas 53-68.

Vélez, 2003. La evaluación de políticas públicas en España. Ponencia presentada en la *Asamblea Inaugural de la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación (IOCE)*. Lima (Perú), marzo. En línea: http://www.ioce.net/download/case_studies/la_evaluacion.doc.

Viñas, V. (2005). "La profesión del evaluador de políticas, programas y servicios públicos: perspectivas de futuro". En *RIPS, Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, año/vol. 4, nº 001. Universidad de Santiago de Compostela, España. Páginas 27-37.

Evaluación de Partenariados y Evaluación en Partenariados: El Caso de la IC Equal en Andalucía

Juan Murciano Rosado Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria



En este artículo se presenta una reflexión sobre la evaluación de intervenciones locales a favor del empleo que se caracterizan por incidir sobre múltiples políticas, ser competencia de varios niveles administrativos y reunir a múltiples agentes públicos y no públicos en un partenariado o agrupación de desarrollo. Esta coparticipación de entidades no sólo añade complejidad a la (co)evaluación de las intervenciones sino que genera un contexto en el que la propia participación y gestión emergen como factores clave del éxito y, en consecuencia, en determinantes del mérito o valor de las intervenciones sobre los que la evaluación debe emitir un juicio crítico y sistemático.

Se analizan las finalidades que tiene la evaluación en estos partenariados; la tipología evaluativa que se propone (interna, continua y de procesos) y aquella que en la práctica se observa (externa, final y de resultados); y la utilidad de las evaluaciones para la mejora de la política de empleo.

Finalmente, sobre la base de las lecciones de la experiencia se presenta la evaluación conjunta o coevaluaciones como una alternativa que puede

facilitar los procesos de evaluación en el seno de los partenariados y agrupaciones de desarrollo a favor del empleo.

Esta reflexión se apoya en la experiencia desarrollada en Andalucía en el marco de la Iniciativa Comunitaria (IC) Equal, cuyo objetivo es experimentar nuevas formas de combatir todas las situaciones de discriminación que se generan en el mercado de trabajo. En una primera ronda (2001-2004) se constituyeron 29 partenariados y en una segunda 47 (2005-2007) que desarrollaron intervenciones de empleo en el territorio Andaluz, que fueron evaluadas y, a su vez, participaron en procesos evaluativos paralelos y evaluaciones de cluster. En este artículo se hará referencia a los 21 partenariados representados por el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) durante la primera ronda, sobre los que un equipo de investigadores e investigadoras del Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria desarrollamos una evaluación de cluster para el Servicio Andaluz de Empleo.

Partenariados y Evaluación

Cada vez más la intervención pública en materia de empleo se basa en una estrategia de asociación mediante la constitución de partenariados.

Se parte de la premisa de que sólo contando con los actores implicados, públicos y no públicos, y sus destinatarios finales se podrá realizar un diagnóstico de la situación lo suficientemente amplio como para que se consideren las múltiples dimensiones de la problemática que se enfrenta. Igualmente, este planteamiento de coparticipación se sustenta en el reconocimiento de la importancia que se le concede hoy día a las redes de política para que las intervenciones consigan acceder a sus destinatarios, entendiendo estas redes como el entramado institucional de entidades y actores que participan en la gestión de los recursos dispuestos en las intervenciones así como en la provisión, directa o indirecta, de los servicios ofertados.

Sobre la base de esta concepción participativa del proceso de elaboración y aplicación de las políticas públicas se constituyen partenariados y se están generando intervenciones a favor del empleo que cuentan con múltiples agentes participantes; que reúnen a múltiples niveles administrativos competentes; y que afectan a múltiples políticas y

Cada vez más la intervención pública en materia de empleo se basa en una estrategia de asociación mediante la constitución de partenariados

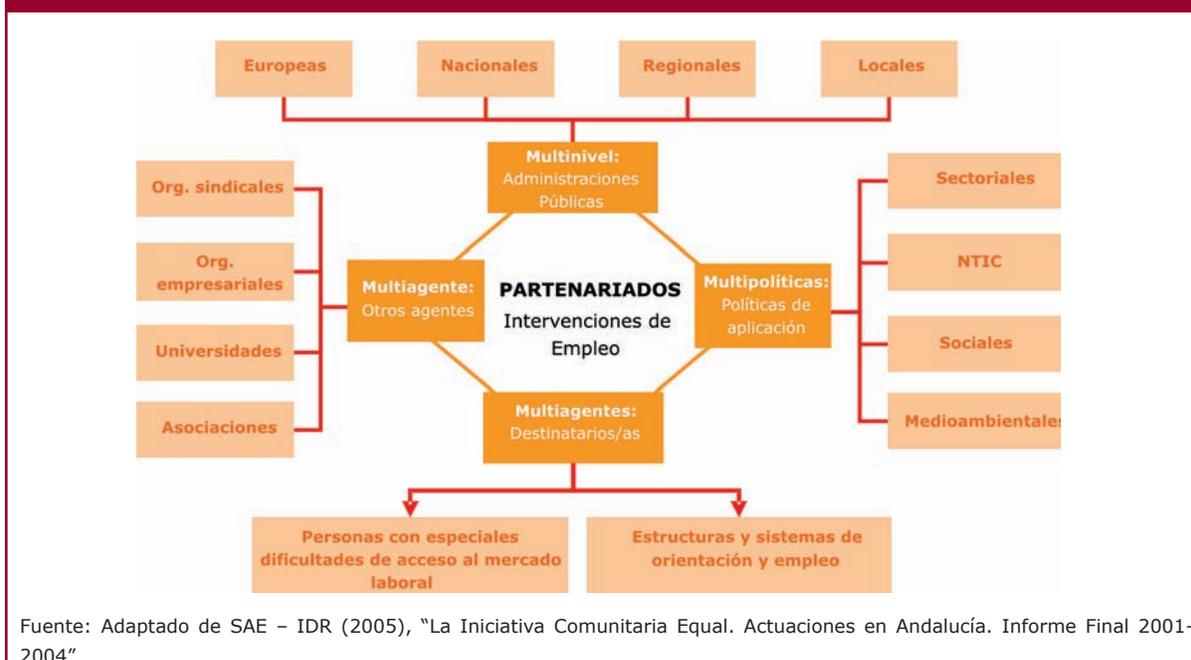
marcos superiores de programación (Vélez; Cirera y Murciano, J: 2004).

Este contexto se puede ejemplificar para el caso de la IC Equal en Andalucía (Ver **Figura 1**), en la que encontramos una amplia heterogeneidad de agentes, instituciones públicas y asociaciones implicados en el diagnóstico, diseño, gestión y ejecución de las intervenciones, reunidos en partenariados o agrupaciones de desarrollo según la terminología de la propia Iniciativa Equal.

Inicialmente concurren tres niveles administrativos en la gestión y control de Equal: europeo, nacional y local. En Andalucía hay que considerar también el nivel regional por la iniciativa de la Junta de Andalucía de regular su participación en los partenariados asumiendo funciones de seguimiento, evaluación y control, entre otras.

Las múltiples dimensiones de la realidad a la que Equal hace frente no se circunscriben sólo al plano laboral. Las particularidades de los colectivos,

Figura 1. Proyectos Equal: agentes implicados por ámbitos y niveles



territorios y sectores destinatarios de la Iniciativa hacen necesario considerar en la evaluación otras dimensiones como la social, la igualdad de oportunidades, el medio ambiente, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC); y otras políticas como la de inmigración o la promoción de sectores específicos como el comercio minorista o la agricultura ecológica.

El interés del análisis de estos partenariados para la evaluación es doble ya que, por un lado, es necesario comprender las particularidades que tiene evaluar una intervención en la que participan directamente un amplio y heterogéneo conjunto de entidades y, por otro, debe determinarse el mérito o valor del propio partenariado como estrategia de empleo. Así, en este artículo distinguiremos entre:

1. *La evaluación en los partenariados*, atendiendo a la evaluación que tiene por objeto el proyecto o intervención de empleo que comparten las entidades asociadas y entre las que se presta especial atención a la entidad o entidades que se responsabilizan de la (co)evaluación.
2. *La evaluación de los partenariados*, haciendo referencia a la evaluación cuyo foco de análisis es la propia red entidades y la colaboración institucional y que, por tanto, pone el énfasis en las relaciones más que en los sujetos o entidades que las mantienen.

A continuación, se presenta una breve caracterización de los partenariados constituidos en la IC Equal en Andalucía para, posteriormente, pasar a analizar la evaluación en los partenariados y la evaluación de los partenariados.

Los partenariados como base de las intervenciones de empleo

La consolidación de los partenariados como redes sobre las que pivotan las intervenciones de empleo ha estado impulsada por la financiación comunitaria y la introducción de su evaluación como una obligación reglamentaria ha generado una oleada de evaluaciones de este tipo de intervenciones (Vélez, 2000). Por ello, se hace necesario realizar una

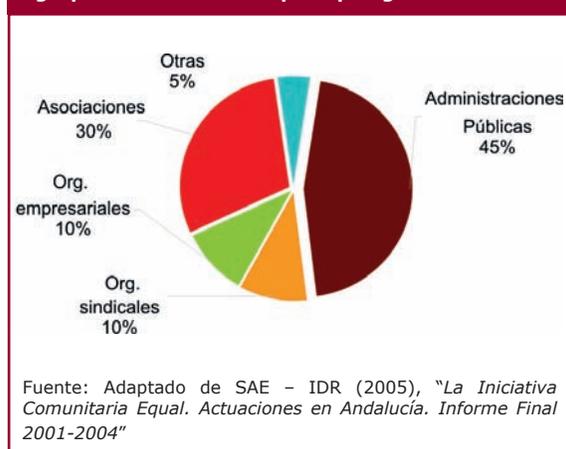
Debe determinarse el mérito o valor del propio partenariado como estrategia de empleo.

aproximación a la tipología de entidades que reúnen, a la forma en que se organizan y a la propia gestión del trabajo en red.

Tipología de entidades socias

Durante el periodo 2001-2004, fueron 251 las entidades y organizaciones andaluzas que participaron en 21 partenariados representados por el SAE, siendo 29 de ellas socias en más de un proyecto. El perfil de estos partenariados, atendiendo a la distribución promedio de entidades socias según tipología, fue el que se muestra en el **Gráfico 1** y el número medio de entidades asociadas fue 16, si bien se presentaron grandes variaciones entre los partenariados, con un mínimo de 4 y un máximo de 40.

Gráfico 1. Peso de las entidades socias de los agrupaciones desarrollo por tipología



Por tipología de entidad, las que contaron con una mayor presencia en los partenariados locales fueron las Administraciones Públicas locales y otras organizaciones y asociaciones. Como se observa en la **Tabla 1**, entre el tejido asociativo fueron las asociaciones y entidades de mujeres las que tuvieron un mayor protagonismo, seguidas por las de personas discapacitadas, inmigrantes y minorías étnicas.

Además, estos partenariados locales tuvieron una proyección europea debido a que como requisito de la Iniciativa debían desarrollar un programa de trabajo transnacional para compartir e intercambiar experiencias, lo que hizo que se suscribiesen acuerdos de cooperación con otros 41 partenariados de otros países europeos, constituyéndose cada partenariado en una auténtica red de redes.



Jornada Equal-Sevilla. SAE

Organización y gestión del trabajo en red

Estos partenariados estuvieron impulsados y coordinados principalmente por Ayuntamientos y Mancomunidades, si bien también lideraron proyectos otras Conserjerías y organismos públicos, los sindicatos UGT y CCOO, las confederaciones de empresarios o la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP).

Una peculiaridad de estos partenariados Equal en Andalucía fue el rol que jugó el tejido asociativo y concretamente las entidades especialistas en la intervención con los colectivos destinatarios. Así, se

puede hablar de diferentes modelos de partenariado en función del papel desempeñado por estas asociaciones y entidades especialistas en la gestión de los proyectos. Entre las principales funciones desarrolladas por estas entidades especializadas se encuentran las siguientes, presentadas en orden de menor a mayor implicación en la gestión: estatus consultivo, captadoras de personas beneficiarias, proveedoras directas de servicios especializados o coordinadoras de la intervención en la materia en la que estaban especializadas.

Tabla 1. Número de entidades especializadas en colectivos y peso relativo

Entidades	Número	Porcentaje	% sobre el total de socios
De mujeres	45	53%	13,5
De discapacitados/as	16	19%	4,8
De otros colectivos desfavorecidos	13	15%	3,9
De inmigrantes	9	11%	2,7
De minorías étnicas	2	2%	0,6
Total	85	100%	26,1

Fuente: SAE – IDR (2005), "La Iniciativa Comunitaria Equal. Actuaciones en Andalucía. Informe Final 2001-2004"

Ello dio como resultado que un grupo de partenariados colaborasen y dieran protagonismo a las asociaciones y entidades socias especializadas y otros partenariados se limitasen a incluirlas como socias consultivas. Se constató que los partenariados que incorporaron entidades socias especializadas y dieron protagonismo en la gestión de las actividades al tejido asociativo local, fueron los que alcanzaron mejores registros en términos de personas beneficiarias.

Por otra parte, además de la estructura de órganos formal y estatutaria, que siguió un patrón común establecido por el SAE, se constituyeron informalmente durante la ejecución Grupos de Trabajo como respuesta ágil a las necesidades de coordinación y aprendizaje mutuo. Estos grupos reunieron al personal técnico de las entidades y sirvieron de punto de encuentro para los socios que compartieron actividades y de plataforma consultiva a instituciones especializadas en alguna materia específica. Se revelaron especialmente útiles en los proyectos de ámbito multiprovincial en los que facilitaron la coordinación y gestión de las intervenciones a escala local (SAE, 2005).

La función de evaluación en los partenariados de empleo

Cuando los evaluadores y evaluadoras nos situamos ante la evaluación lo hacemos en el momento en que se ha producido el encargo o en el que se generado su demanda. No obstante, cuando hablamos de evaluación en los partenariados hay que situarse en un momento anterior, la preparación del encargo de evaluación, que constituye una tarea propia de los gestores, entidad o entidades responsables.

Por ello es necesario que al referirnos a evaluaciones en partenariados se diferencie entre las distintas fases que engloban el itinerario de la evaluación: conceptualización y encargo; diseño y realización; y comunicación de resultados. En cada una de estas fases pueden diferir las funciones y tareas propias de las entidades del partenariado, algunas de las cuales no se deberían externalizar en ningún caso y otras sí podrían serlo.



IV Conferencia SEE. Madrid (INAP)

Para comprender las particularidades de la evaluación en los partenariados, a continuación se presenta un análisis de las diversas tipologías de evaluación que pueden ponerse en marcha, haciendo referencia a las adoptadas por los proyectos Equal en Andalucía. Previamente hay que hacer una breve referencia a la motivación para evaluar en esta Iniciativa. En Equal la evaluación de las intervenciones constituye un mandato reglamentario, para el que los partenariados pueden contar, en su caso, con asistencias técnicas externas.

Evaluación individual vs. co-evaluación

Cuando se aborda la evaluación a escala de partenariado se generan muchas ventajas y sinergias: se facilita la participación y la construcción de capacidades entre los actores; se permite compartir los recursos humanos y económicos necesarios; y se posibilita la generación de una masa crítica de actuaciones para las que la evaluación cobra un

Cuando se aborda la evaluación a escala de partenariado se generan muchas ventajas y sinergias:

...se posibilita la generación de una masa crítica de actuaciones para las que la evaluación cobra un mayor sentido, pudiendo abordar cuestiones de mayor calado o trascendencia para las políticas de empleo.

mayor sentido, pudiendo abordar cuestiones de mayor calado o trascendencia para las políticas de empleo.

La función de evaluación dentro del partenariado puede ser responsabilidad de una única entidad, de un grupo o del conjunto de entidades asociadas. Esta participación en la evaluación puede variar desde una implicación directa en el diseño, realización y comunicación de resultados hasta la mera coordinación del proceso evaluativo externalizado o su cofinanciación.

En este artículo hablaremos de evaluación individual cuando una única entidad del partenariado se responsabilice de la evaluación y de co-evaluación o evaluación conjunta cuando más de una entidad del partenariado sea promotora de la evaluación, desarrollando de manera compartida una o varias de las fases del itinerario de la evaluación, desde que se diseña hasta que se comunican sus resultados.

Por una parte, a favor de la evaluación individual aparecen argumentos relacionados con la operatividad del procedimiento, si bien se corre el riesgo de sesgar las cuestiones de evaluación hacia los intereses de la entidad que se encarga del proceso. Por otra, en las coevaluaciones la participación directa de un grupo de entidades contribuye a que el diseño de la evaluación incorpore las necesidades informativas de un mayor número de agentes implicados; facilita la participación durante su realización y genera un ámbito propicio para la aceptación de las recomendaciones, especialmente cuando los resultados arrojados no son muy favorables.

Aunque la puesta en marcha de una coevaluación puede suponer más ventajas también es cierto que puede ser más compleja y requerir mayores esfuerzos de organización que ralenticen el proceso. Lo normal en estos casos es asignar a una institución o a un reducido número de socios la responsabilidad de gestionar la evaluación.

La evaluación individual ha sido la alternativa elegida unánimemente en los partenariados Equal andaluces, en los que ha sido usual que la misma entidad que se ha encargado de la coordinación de la intervención y de una parte importante de su ejecución haya



Seminario de seguimiento y evaluación de proyectos de empleo. Cartaya (Huelva), 27 de septiembre de 2005. SAE

asumido la responsabilidad de la evaluación¹. Esta situación, que en principio puede parecer adecuada, ha provocado que ante dificultades y retrasos en la ejecución de la intervención, la evaluación haya quedado relegada a un segundo plano, perdiendo la centralidad que debía tener.

Esta evaluación individual estuvo, no obstante, sopesada por la participación del resto de entidades socias del partenariado en el seno de Comités de Gestión, Seguimiento y Evaluación que se constituyeron en la mayoría de proyectos Equal.

Es preciso señalar que una cuestión más relevante que la asignación responsabilidades en materia de evaluación en el seno de un partenariado es la determinación de las funciones que se deben asumir en cada una de las fases del proceso. Ello es así porque aunque se pueda externalizar la realización de la evaluación existen muchas decisiones que corresponden a los propios actores del partenariado

A favor de la evaluación individual aparecen argumentos relacionados con la operatividad del procedimiento, si bien se corre el riesgo de sesgar las cuestiones de evaluación hacia los intereses de la entidad que se encarga del proceso.

¹ En algún caso, la responsabilidad de la evaluación recayó en una entidad socia con experiencia en la materia o en aquella temática o enfoque priorizado en la evaluación (impacto de género o calidad del servicio), limitándose el resto de socios a su participación en las consultas realizadas.

y que no se pueden eludir, como la determinación de los objetivos, el ámbito, el alcance o las cuestiones a las que se debe dar respuesta con el ejercicio evaluativo.

Evaluación interna vs. evaluación externa

Las evaluaciones se pueden clasificar en internas o externas atendiendo a si el agente encargado de su realización es una entidad del partenariado (interna) o ajena a éste (externa).

La evaluación en los partenariados Equal andaluces se realizó mayoritariamente de forma externa, contratando servicios de asistencia técnica especializada en el 81% de los casos, porcentaje superior al 68% registrado para el mismo concepto a escala nacional según se desprende de la Evaluación Intermedia del Programa de Iniciativa Comunitaria Equal de España.



Seminario de igualdad de oportunidades e incorporación de la perspectiva de género a proyectos de empleo. Cádiz, 23 de noviembre de 2005. SAE.

En definitiva, en un número significativo de partenariados se ha generado una tipología de evaluaciones particular, que podríamos denominar como evaluaciones internas asistidas.

Evaluación intermedia vs. evaluación final

El momento elegido para llevar a cabo la evaluación suele ser un condicionante normativo ligado a la financiación, es decir, la administración o

administraciones que cofinancian la intervención suelen establecer la obligatoriedad de la evaluación y los periodos en los que debe llevarse a cabo.

En el caso de la IC Equal si bien se establecía la indicación de llevar a cabo una "evaluación continua" la obligación de los partenariados era la de presentar un informe de evaluación final. Ello ha derivado en la recogida continua de información o seguimiento continuo y en la realización de evaluaciones finales, que en algunos casos estuvieron precedidas por informes intermedios.

La escasa realización de evaluaciones intermedias, no sólo en Andalucía sino también a escala nacional, ha restado capacidad a los partenariados Equal para introducir mejoras durante la ejecución de sus intervenciones. Este hecho ha podido estar provocado porque usualmente la puesta en marcha de los partenariados requiere tiempo y es habitual que se produzcan retrasos en la ejecución mientras que se definen las tareas y los procedimientos o hasta que se hacen efectivas las aportaciones y ayudas financieras.

Evaluación vs. seguimiento

La delimitación conceptual y metodológica de la evaluación más allá de un ejercicio teórico tiene importantes consecuencias en la práctica ya que es común que en los partenariados y entre su personal técnico se produzcan confusiones con otras metodologías, como la investigación social, el seguimiento, las memorias, etc. Entre ellas, la confusión entre seguimiento y evaluación es la más habitual. Así lo constatamos en una metaevaluación sobre los procesos de evaluación de los 21 proyectos Equal andaluces representados por el SAE en la que se llevó a cabo un análisis discursivo de las entrevistas celebradas con el personal técnico responsable de la evaluación en cada uno de dichos partenariados². (Murciano, 2003).

Un discurso bastante extendido entre el personal técnico de los partenariados fue el que se recogió como "*seguimiento, evaluación, llámalo como quieras*", que más allá de reflejar una confusión conceptual tiene importantes consecuencias metodológicas y principalmente deriva en la recogida indiscriminada de información y en la dictadura de

² Metaevaluación de proyectos Equal en Andalucía. *Mimeo*.

las técnicas en el proceso evaluativo. Así, bajo el discurso “cuanta más información mejor” se puso de manifiesto el importante esfuerzo realizado para el seguimiento físico de las actuaciones, si bien se constató que en muchos casos el trabajo evaluativo comenzó con el diseño de indicadores para la recogida de información, sin haber establecido previa y explícitamente las cuestiones a las que tenía que dar respuesta el ejercicio evaluativo y que, por tanto, debían orientar dicho proceso de construcción de indicadores.

Se puede concluir que “no hay buen viento para quien no sabe a donde va” o, lo que es lo mismo, “si no sabes lo que buscas, no entenderás lo que encuentras”. La evaluación no se ha concebido, en general, en el seno de los partenariados Equal como un proceso sistemático para enjuiciar el valor de sus intervenciones sino como un conjunto de herramientas para mejor documentar la intervención, sus realizaciones y resultados. Este hecho provoca una carencia absoluta de referente que guíe el proceso y muchas preguntas quedan sin responder.

Métodos cuantitativos vs. cualitativos

Dependiendo de la naturaleza del objeto de la evaluación y de las cuestiones planteadas se puede

Entre el personal técnico de los partenariados se recogió el discurso “seguimiento, evaluación, llámalo como quieras”, que más allá de reflejar una confusión conceptual tiene importantes consecuencias metodológicas y principalmente deriva en la recogida indiscriminada de información y en la dictadura de las técnicas en el proceso evaluativo.

elegir entre una mezcla de técnicas cuantitativas y cualitativas. Debido a que ningún método o técnica es exhaustivo e infalible y todos presentan limitaciones en la actualidad se aboga por una “metodología plural”, no sujeta a ningún método específico sino conjugando y triangulando varios de ellos.

En los partenariados Equal andaluces se ha experimentado un amplio abanico de técnicas y metodologías evaluativas, cuantitativas y cualitativas, si bien predominaron las segundas. En la **Tabla 2** se presenta una relación de aquellas que fueron seleccionadas como buenas prácticas en materia de seguimiento y evaluación.

Sistema integrado de seguimiento y evaluación	Unidad de análisis en el contexto de una evaluación etnográfica
Metodología participativa (evaluación continua)	Taller de escenarios de futuro (EASW)
	Metodología Empowerment
Técnica cualitativa	Panel de expertos
	Historias de vida
	Encuentros y reuniones grupales
	Seminarios productivos
Herramientas de seguimiento y evaluación continua	Cuaderno de campo
	Aplicación informática de seguimiento
	Diario Común
Técnicas para el control de la calidad	Grupo de pilotaje para la validación de herramientas
Mecanismos de gestión y coordinación	Manual de procedimientos de evaluación interna y externa
Herramientas de control del funcionamiento interno de la AD	Cuestionario para evaluar el funcionamiento interno de la AD
	Inventario para la evaluación del funcionamiento de la AD
Herramientas de evaluación de los principios Equal	Cuestionarios, fichas y otras herramientas

Fuente: SAE (2005) “Buenas prácticas en seguimiento y evaluación de proyectos de empleo. Experiencias de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía”.

El análisis de la tipología e intensidad de las relaciones que mantienen los actores del partenariado determina la existencia de nodos en la red que se muestran clave para su éxito.

La evaluación de los partenariados

La evaluación de los partenariados constituye uno de los retos actuales de evaluación de políticas públicas (Osuna et al., 2006). La gestión de las redes, los procesos de gobernanza y colaboración institucional que en ellos se generan son aspectos para los que no existe una propuesta evaluativa unánime ni siquiera existen muchas referencias en la literatura especializada. Entre las referencias que pueden guiar este análisis encontramos desde la psicología el estudio de las coaliciones comunitarias y desde otras disciplinas los estudios y aproximaciones a la medición del capital social (Román, 2001; Román y Rodríguez, 2006) o el análisis de redes en el desarrollo local (Garrido, 2003).

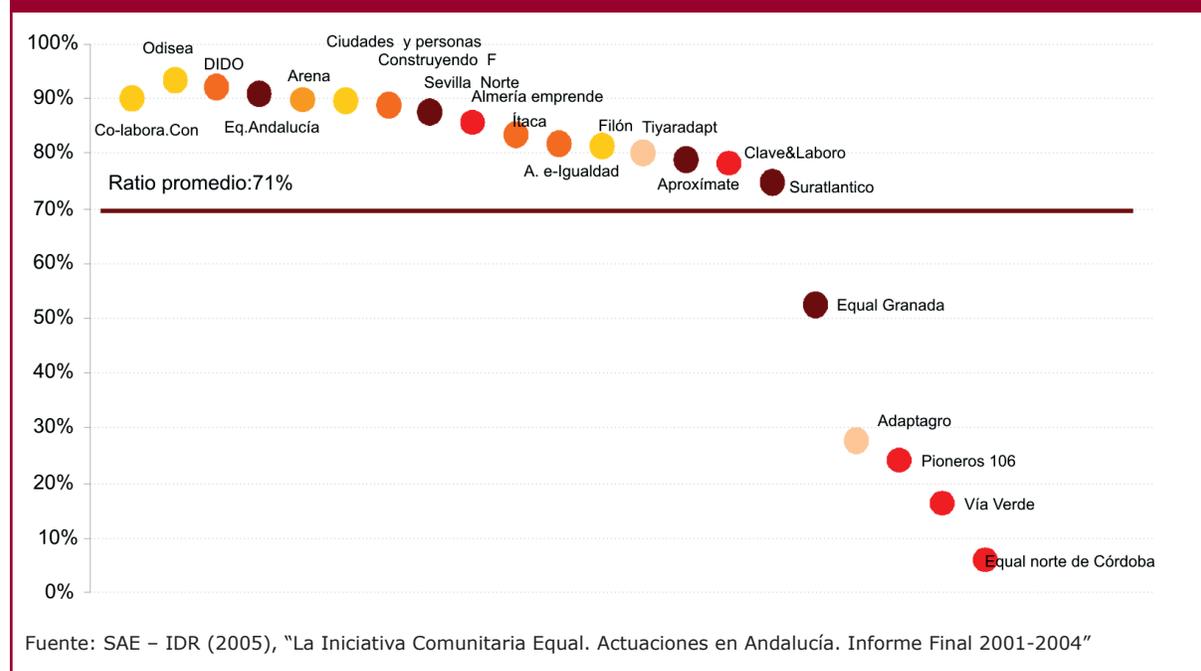
Según Subirats (Subirtats, 2006) este enfoque evaluativo debe analizar los procesos de formación de la red; el grado de confianza mutua entre los

actores; y el grado de compatibilidad estratégica y cultural entre sus integrantes.

La evaluación de los partenariados con esta concepción reticular no fue abordada, en general, en las intervenciones desarrolladas en el marco de la Iniciativa Equal en Andalucía, destacando el proyecto Equal Arena que realizó una aproximación desde el enfoque de las coaliciones comunitarias que constituyen las agrupaciones de desarrollo.

También, en la evaluación de cluster que sobre el conjunto de partenariados Equal andaluces realizó el IDR para el SAE, se llevó a cabo una aproximación al proceso de colaboración institucional. En ella se analizó el tipo de participación y relaciones entre las entidades socias; la participación activa de dichas entidades en la gestión directa de las acciones y en la cofinanciación de los proyectos, construyéndose para ello ratios de participación en la gestión y en la cofinanciación que permitieron observar el grado de colaboración en el seno de los partenariados (ver **Gráfico 3**). También se analizaron las estructuras, formales e informales, constituidas para la gestión del partenariado, su modo de funcionamiento y mecanismos para la toma de decisiones.

Gráfico 3. Ratio de participación de las entidades en la gestión de los partenariados por proyecto





Jornada Equal-Sevilla. SAE

El análisis de la tipología e intensidad de las relaciones que mantienen los actores del partenariado determina la existencia de nodos en la red que se muestran clave para su éxito. Así, se revelaron hechos significativos como la posición que juegan en estos partenariados las asociaciones que se sitúan como nodo de enlace entre la red y los colectivos destinatarios, indicando que para acceder a estos colectivos de manera exitosa la participación de dichas asociaciones sea una cuestión clave. Igualmente, en la relación del partenariado local con sus socios transnacionales el nodo clave lo constituye la entidad coordinadora de la intervención, que hace de nexo de unión trasladando las experiencias y aprendizajes al resto de entidades socias locales.

Consideraciones finales: hacia un modelo de evaluaciones conjuntas o partenariados de evaluación

De la experiencia analizada sobre ejercicios evaluativos en el seno de partenariados a favor del

empleo y de otras experiencias similares en otros campos pueden extraerse algunos aprendizajes para superar las deficiencias o debilidades detectadas. Entre ellos, analizaremos la oportunidad que supone que un grupo de entidades promuevan y desarrollen ejercicios evaluativos conjuntos o coevaluaciones.

Esta opción es hacia la que se tiende en otras políticas en las que se asume que la consecución de los objetivos de desarrollo pasa por la constitución y fortalecimiento de partenariados. Este puede ser el caso de la política de desarrollo rural y, especialmente, la política de cooperación internacional en la que las

El desarrollo de ejercicios evaluativos conjuntos o coevaluaciones es la opción es hacia la que se tiende en otras políticas en las que se asume que la consecución de los objetivos de desarrollo pasa por la constitución y fortalecimiento de partenariados.

agencias responsables de la ayuda al desarrollo promueven la coordinación y armonización de esfuerzos entre donantes y el alineamiento con los procesos de desarrollo de los países receptores. Es en este contexto, en el que adquieren mayor sentido las evaluaciones conjuntas.

Además de lo beneficios ya comentados, al existir más de una entidad promotora de la evaluación que puedan tener intereses compartidos sobre el objeto a evaluar, confluyen culturas organizativas y procedimientos de gestión diferentes, así como objetivos dispares por lo que se genera el ámbito propicio para la implicación y la negociación en torno a la delimitación del objeto y ámbito de la evaluación así como sobre los objetivos del proceso, las cuestiones relevantes y los criterios de valor o la elección del equipo encargado de realizarla. Con ello, se pueden superar las deficiencias detectadas en la fase de preparación de los encargos de evaluación que, en cierta medida, ha sido externalizada en los partenariados analizados, y que constituye una tarea propia de los gestores, independientemente de que un equipo evaluador externo pueda, posteriormente, facilitar la explicitación y definición de dichas cuestiones haciendo partícipes al conjunto de actores.



Jornada Equal-Sevilla. SAE

Si bien se pueden alcanzar mejoras significativas en el proceso de conceptualización y diseño de las evaluaciones, para que éstas se generen también durante la fase de realización, propiamente dicha, de la evaluación es necesario fortalecer las capacidades de los agentes que promueven conjuntamente el proceso, no tanto en metodologías y técnicas para evaluar como en relación con la gestión de evaluaciones.



Jornada Equal-Sevilla. SAE

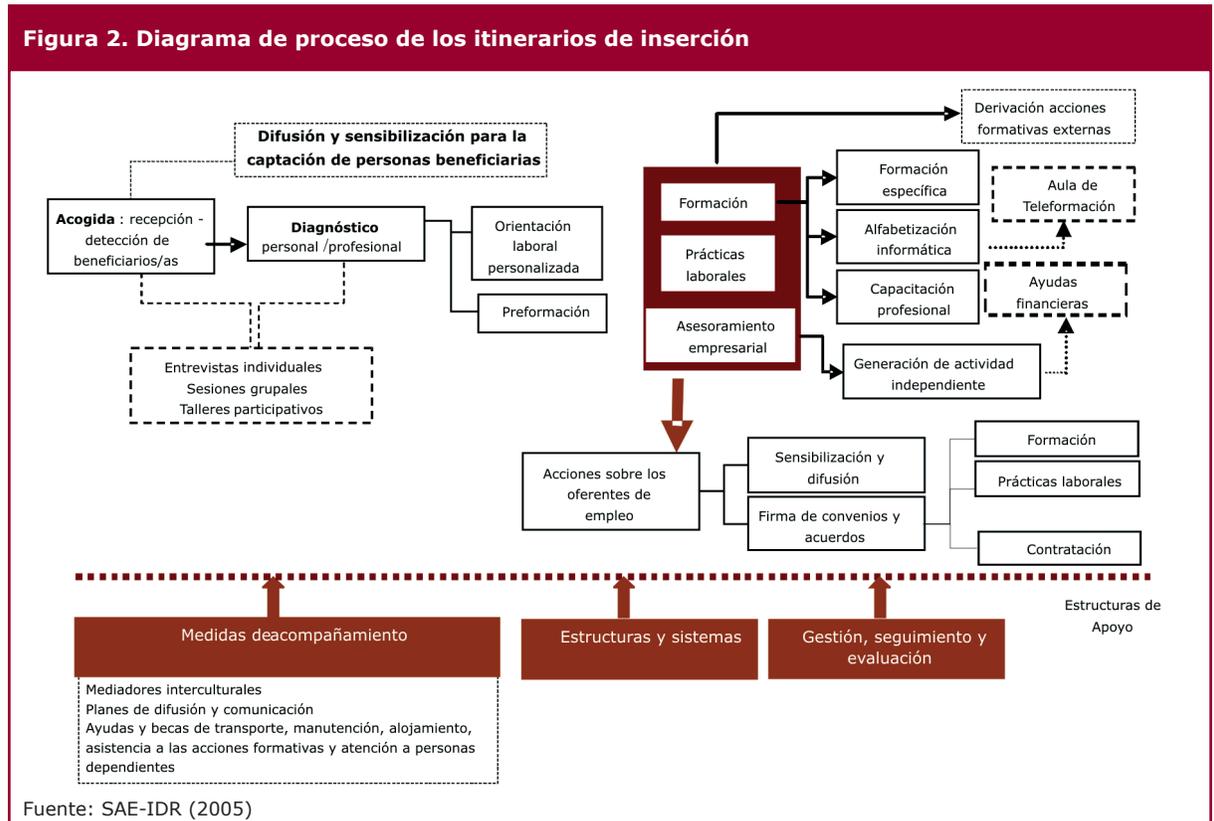
Como se ha visto, la evaluación en los partenariados requiere en cada una de sus fases diferentes funciones y tareas por parte de las entidades promotoras. Independientemente de que el personal de una entidad pueda asumir una evaluación interna del partenariado, se ha puesto en evidencia que más necesario que contar con evaluadores en el equipo de trabajo es desarrollar el perfil de gestores de evaluación, que si bien no tienen porque poseer un amplio conocimiento sobre metodología evaluativa deben poseer unos conocimientos y habilidades necesarias para conducir la evaluación a lo largo de su itinerario: preparación del encargo de evaluación; coordinación y supervisión de su realización; dinamización de la participación del resto de actores implicados facilitando los flujos de información y, también, promoviendo la comunicación y difusión de sus resultados o la aplicación efectiva de las recomendaciones para la mejora de la intervención pública en materia de empleo.

De esta manera se facilita que la evaluación juegue un papel central en el desarrollo de la intervención no limitado por el adecuado o insuficiente nivel de ejecución físico y financiero que pueda concentrar los esfuerzos de las entidades, relegando la evaluación a un segundo plano.

Además de los intereses compartidos que actúan como catalizadores de las evaluaciones conjuntas en el seno de los partenariados, otro factor que favorece el desarrollo de este tipo de evaluación es el desarrollo de intervenciones complementarias o similares sobre los mismos colectivos, territorios o sectores, que puede favorecer la detección de buenas prácticas y aprendizajes comunes.

La evaluación conjunta parece adecuada para las intervenciones de empleo que se sustentan en un partenariado previamente definido pero no sólo para este caso, ya que cada vez más son múltiples las administraciones, entidades y actores que se ven implicados en intervenciones complementarias a lo largo de los procesos de inserción laboral y de promoción del espíritu empresarial, con independencia de que no constituyan formalmente un partenariado.

Esta situación se puede ejemplificar a través del análisis de un modelo o estándar de itinerario de inserción laboral como el que se muestra en el diagrama de procesos de la **Figura 2**.





Jornada Equal-Sevilla. SAE

En el caso andaluz, por citar algunos ejemplos de distribución de funciones y tareas entre entidades en torno a un objetivo común, las etapas de diagnóstico y orientación laboral toman como referente a los Servicios Andalucía Orienta y en la etapa de asesoramiento empresarial además de las Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Económico Local y Tecnológico (UTDELT), colaboran Cámaras de Comercio, Asociaciones y Federaciones Empresariales, entre otras entidades. También para la captación y derivación de personas beneficiarias es habitual el establecimiento de acuerdos con asociaciones representativas de determinados colectivos o con empresas privadas para la realización de prácticas laborales o la contratación directa.

En estos casos también adquiere mayor racionalidad y coherencia el desarrollo de una evaluación integral del itinerario de inserción laboral más que la de etapas aisladas, por lo que la constitución de un partenariado de entidades que promueva y coordine una coevaluación de los procesos de inserción laboral en clave de política de empleo permitirá no sólo identificar buenas prácticas y acciones de mejora en la contribución de cada una de ellas sino en última instancia contribuirá a mejorar la calidad del servicio público y la eficacia de la intervención.

En conclusión, los procesos de mejora de la intervención pública en materia de empleo pueden encontrar herramientas clave en la evaluación de políticas públicas y en su modalidad de evaluación conjunta. Estos temas relacionados con los partenariados de evaluación constituyen una fuente para el debate y la reflexión de la comunidad evaluadora y de los policy makers.

Concretamente se abordarán en la Conferencia "Evaluación para el desarrollo: Encarando los desafíos para el aprendizaje, apropiación, responsabilización e impactos" que se celebrará en Bogotá (Colombia) durante los días 3 al 5 de mayo de 2007 organizada por la Asociación Internacional de Evaluación para el Desarrollo (IDEAS) y la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe (ReLAC). Entre sus temas y áreas de

Los procesos de mejora de la intervención pública en materia de empleo pueden encontrar herramientas clave en la evaluación de políticas públicas y en su modalidad de evaluación conjunta.

interés se encuentran muchas de las cuestiones e interrogantes que cierran este artículo.

Evaluación para el desarrollo y evaluación en asociación ("partenariado"): actores nuevos y tradicionales en la evaluación para el desarrollo:

- Obstáculos y soluciones posibles para el establecimiento de "partenariados" para evaluación
- ¿Qué modelo de "partenariado" para qué contexto de evaluación?

- ¿Cómo comprometer activamente a los actores en la evaluación para el desarrollo?
- ¿Cómo involucrar a nuevos actores en la evaluación para el desarrollo?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos para gestionar una evaluación conjunta?

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICAS

Velez, Cirera y Murcian (2004) Multi Evaluation Approach: a complex triangle, comunicación presentada a la 6TH EES BIENNIAL CONFERENCE: GOVERNANCE, DEMOCRACY AND EVALUATION. Berlín. En línea: www.europeanevaluation.org

Foster-Fishman, et al. (2001). Building Collaborative Capacity in Community Coalitions : A Review and Integrative Framework. American Journal of Community Psychology 29 (2), 241- 261

Garrido, F.J. (2003) "EL análisis de redes en el desarrollo local", en "Prácticas locales de creatividad social", Rodríguez, T; Montañés, M. y Martín, P.(Coord.)

IDR y SAE (2005). La IC Equal en Andalucía: actuaciones transnacionales. Informe final 2001-2004. SAE. Consejería de Empleo.

IDR y SAE (2005). La Iniciativa Comunitaria Equal. Actuaciones en Andalucía. Informe final 2001-2004. SAE. Consejería de Empleo.

IDR y SAE. Seminario de seguimiento y evaluación de proyectos de empleo. Cartaya (Huelva), 27 de septiembre de 2005.

Murciano, J (2004). Metaevaluación de proyectos Equal en Andalucía. Memoria de Grado del Master de Evaluación de programas y políticas públicas de la UCM. *Mimeo*

Murciano, J (2005). La experiencia de evaluación en la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía. CLAD. Santiago de Chile.

Osuna, J.L. y Márquez, C. (Dir.) y A. Cirera y C. Vélez (2000), "Guía para la Evaluación de políticas públicas", Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria (ed.), Sevilla

Osuna, J.L., C. Vélez, A. Cirera y J. Murciano (2006). "Programación y Evaluación Pública: un triángulo

complejo". En Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía, nº 60. 76-97. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Viztoria-Gasteiz.

Rodríguez, P. *et alia*. Medición del Capital Social. Ponencia presentada en la IV Conferencia de la SEE. Madrid, 7-9 de julio de 2005.

Román, C. (2001). Aprendiendo a innovar. El papel del capital social.

SAE (2004). *Buenas prácticas en seguimiento y evaluación de proyectos de empleo. Experiencias de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía (2004)*. DG de Fomento del Empleo. SAE. Consejería de Empleo. Junta de Andalucía. En línea: <http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdempleo/equal>

Stufflebeam, D.L. y A. J. Shinkfield (2005). Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica. Temas de educación, 4. Paidós. Ministerio de Educación y Ciencia. Barcelona.

Subirats, J. (2006). Catorce puntos esenciales sobre evaluación de las políticas de públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. En Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía, nº 60. 34-35. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Viztoria-Gasteiz.

Vélez Méndez, C. (2000). "La evaluación de las políticas públicas en Andalucía: una realidad en proceso de gestación". En Cuadernos Económicos de Granada nº 11: Estrategia y tácticas de desarrollo regional y convergencia económica: urbanismo, coyuntura inmobiliaria y sistema financiero. Enero del año 2000. Páginas 53-68.

Premchander, S. y Chidambaranathan, M. "Análisis de suposiciones, aspectos emocionales y angustiantes de la negociación y evaluación de partenariados". En línea www.kfpe.ch/download/columbia/Smita%20Premchander_esp.pdf.

Reflexiones sobre la evaluación de políticas públicas: el foro sobre evaluación de políticas de la Sociedad Española de Evaluación

Paula Amaya. Coordinadora del Foro de la SEE.

Este artículo tiene como propósito presentar las conclusiones presentes en el **foro debate virtual sobre evaluación de políticas públicas que la Sociedad Española de Evaluación** llevó a cabo en el mes de mayo de 2006.

Objetivo del foro

El objetivo de la actividad ha sido fortalecer un espacio de debate sobre la evaluación de políticas públicas, sus aspectos teóricos y metodológicos. Tuvo una duración de tres semanas y se llevó a cabo a través de la modalidad participación virtual libre, a través de reflexiones, sugerencias y opiniones alimentadas por la experiencia y conocimiento de los participantes en el foro.

Organización

El programa fue organizado en dos momentos. Cada una de estas instancias fueron iniciadas con la propuesta de un documento disparador, a partir de su lectura se desarrolló el debate y discusión de todos los participantes.

Los contenidos presentes en los documentos fueron, de manera sintética, los siguientes:

Momento 1

- Discusión teórica sobre la evaluación de las políticas públicas: su situación pendular entre la política y la administración. Su trascendencia dentro de los sistemas democráticos y su relación con los demás componentes de la democracia.

Momento 2

- Estrategias de evaluación. Tipos. Metodologías participativas. Análisis de experiencias de los participantes.

Estrategia virtual

El hecho de que el foro fuera virtual permitió la participación de personas dispersas en territorios diversos. Este espacio de debate y discusión no hubiera podido darse de modo presencial, debido a la dificultad de asumir el costo que implicaba (en recursos económicos, tiempo y disponibilidad de los participantes).

La metodología utilizada facilitó la organización y orientación de la participación, promovida además por una serie de sugerencias presentes al final de cada documento. Los debates propuestos fueron amplios y generales, ya que el principal propósito fue apelar a la experiencia de cada uno de los participantes en materia de evaluación de políticas y compartir ciertas estrategias de trabajo y posturas frente al tema.

Perfil de los participantes

Se inscribieron en el foro 36 profesionales de la evaluación de diferentes instituciones de España y América Latina. En total estuvieron presentes 11 países. Entre las organizaciones de pertenencia encontramos universidades, organismos supranacionales, organizaciones del tercer sector, administraciones estatales de los poderes legislativo y ejecutivo e instituciones de desarrollo regional.

Actividades que realizan los participantes en el campo de la evaluación

- Integrante de sociedades de evaluación.
- Responsables de áreas gubernamentales de evaluación a nivel regional.
- Evaluadores de políticas sectoriales a nivel regional.

- Evaluadores de ministerios nacionales.
- Docentes universitarios en evaluación de políticas.
- Coordinadores de planes a nivel regional.
- Consultores dedicados al tema de la evaluación.
- Integrantes de institutos de desarrollo regional, área evaluación de políticas.

Además de relatar los datos más característicos de la experiencia, nos parece interesante destacar en este espacio algunas de las ideas que fueron tema de debate en el foro. Además de interesantes desarrollos conceptuales sobre evaluación que pueden servir como punto de partida para seguir esta reflexión acerca de la evaluación.

A continuación se presenta una síntesis de las reflexiones volcadas por los participantes en el foro.

Síntesis de las reflexiones

Los comentarios que siguen a continuación son solamente el reflejo de algunas discusiones mantenidas durante el foro. No pretenden ser ideas acabadas ni verdades finales.

Presentaremos esta síntesis en dos partes, la discusión teórica acerca del lugar que tiene la evaluación y la definición de estrategias y metodologías.

La potencialidad de la evaluación: su relación con la política, el sistema democrático y la participación ciudadana.

- Deberíamos reflexionar acerca de si la evaluación tiene la potencialidad de constituirse en una estrategia para fortalecer la capacidad del sistema democrático para generar condiciones de inclusión social.
- Una administración verdaderamente democrática sí requiere de evaluación porque la posibilidad de elegir debe implicar la facultad de conocer y valorar la pertinencia de las acciones ejecutadas por las administraciones.
- La "satisfacción ciudadana" con o sin definición de "bienestar social" puede no ser el único parámetro que guíe la evaluación. Obviarlo sería un error, pero de la misma forma que la evaluación tiene

sentido al margen de su utilidad democrática también lo tiene al margen de un criterio particular (al margen de que sea fundamental).

- Es necesario que las instituciones que encargan y pagan las evaluaciones no lo hicieran simplemente para adjuntarla a un expediente de gasto, y que esas evaluaciones tuvieran consecuencias en el diseño y ejecución de las políticas y de los proyectos.
- La principal utilidad de la evaluación es (o debería ser) facilitar información relevante sobre una política, programa o servicio (pasado, presente o futuro) que permitiese tomar decisiones sobre cómo mejorarlos desde uno o varios criterios (pertinencia, eficacia, eficiencia, cobertura, satisfacción de los destinatarios, etc.).
- La evaluación podría llegar a tener un papel muy importante en la "rendición de cuentas" y por lo tanto en la correspondencia entre voluntad de la sociedad y acción de la administración (democracia).
- Quizás es precisamente el "uso" y la "utilidad" de la evaluación lo que puede unir esta práctica a los conceptos de democracia, transparencia y legitimidad de la intervención pública. Se pueden hacer buenos ejercicios de evaluación y no ser empleados por los decisores bien porque no crean en la bondad de esta herramienta, o por motivos de carácter políticos.
- Valorar la política es muy difícil, porque la realidad es muy compleja y no se puede sistematizar en un modelo de análisis. Los indicadores que se emplean solo muestran aspectos parciales de la realidad, y aún cuando se dispone de información (en tiempo y calidad), valorar o emitir un juicio sobre un programa también supone posicionarse ideológicamente.
- Siempre es mejor contar con parámetros objetivos y criterios para tomar decisiones. Por ello, quizás se debe fomentar el desarrollo de la cultura de la evaluación, aun con las limitaciones que nos podamos encontrar.
- La evaluación -al aumentar la transparencia de la acción pública- puede poner al descubierto los disfuncionamientos de esta. La evaluación puede implicar así una crítica del poder o, más bien, del ejercicio del poder por el gobierno de turno.

Como respuesta se puede esperar que el poder trate de suprimir la evaluación, obstaculizar su ejercicio y ocultar sus conclusiones. La forma más peligrosa es -sin embargo- cuando el poder trata de condicionar la independencia de la evaluación para evitar las críticas a su gestión.

- El problema radica entonces en si la esfera política escapa a los mecanismos de control del poder que existen mas o menos desarrollados en toda democracia. Estos mecanismos de control pueden ser informales o no regulados como los "hábitos" y "usos" democráticos que existen en todas las democracias aunque es justo reconocer que en diferente grado de desarrollo. Como ejemplo basta recordar la no existencia de constitución escrita en Inglaterra.
- El gobierno democrático está confrontado a dos exigencias esenciales: por un lado, su obligación de dar cuentas de su gestión a la sociedad y, por otro, de revalidar su legitimidad es decir de mantener la confianza que le han otorgado los ciudadanos. En este contexto la evaluación puede aportar la información precisa y objetiva sobre la gestión y sobre los efectos de la acción pública. Mediante la difusión a los ciudadanos de los resultados de las evaluaciones se refuerza la legitimidad democrática al facilitar un dialogo objetivo sobre la gestión pública. En efecto, la evaluación permite encuadrar este dialogo en una esfera objetiva gracias al conocimiento riguroso que genera lo que permite la discusión argumentada y la formación de juicios y opiniones propios.
- La demanda social puede variar según el grado de desarrollo democrático de cada país. Puede ser, por tanto, que en un caso extremo no haya incluso una demanda social para una evaluación de las políticas públicas. En este caso la evaluación sólo aparecerá y perdurará en el marco de un proceso de desarrollo democrático. Para facilitar este proceso es necesario que la evaluación tenga la capacidad de contribuir a los debates informaciones rigurosas e independientes.
- En cuanto a los mecanismos de participación de los ciudadanos son conocidos. Se trata de involucrar a todos los interesados en la concepción y control de la ejecución de la evaluación. Un elemento clave de la participación frecuentemente minusvalorado es la difusión de los resultados de las evaluaciones no solamente a los directamente

interesados sino también a la ciudadanía. Los foros de debate, seminarios, pueden realizar este cometido tanto en la elección de, por ejemplo, las cuestiones de evaluación como en la discusión de los informes intermedios sobre la ejecución de la evaluación.

- En el sistema político actual imperan una reglas y prioridades mas vinculadas a escenarios "posibles" que a lógicas racionales como se entiende, por lo general, a los sistemas de evaluación. Las principales características de la esfera política actual que -entiendo- dificultan el desarrollo de los sistemas de evaluación, son:
 - a) La falta de un esquema de gobierno con un mayor equilibrio de poderes: un congreso más autónomo, un poder judicial mas independiente y, órganos de control modernos y sólidos.
 - b) El descreimiento, la pérdida de interés por la política y lo público de enormes sectores sociales.
 - c) Insuficientes instrumentos de participación ciudadana;

Creo que el punto de contacto entre la política y la administración en que es relevante la evaluación es tan básico como marcar la diferencia -hoy difusa- entre estado y gobierno. El punto de quiebre es a mi criterio, la administración de los recursos públicos.

- Para promover la participación ciudadana, tal vez sea indispensable a) mejorar los sistemas de información pública; b) Propiciar la rendición de cuentas y transparentar los procedimientos administrativos; c) Diversificar las formas de participación social -organizada o individual d) Fortalecer mecanismos de comunicación gobierno-ciudadanía como los consejos consultivos u otras instancias de comunicación sociedad-estado.
- La democratización de la información, es decir el darle publicidad y difusión a los resultados de una política es ya un avance de calidad en la relación entre el Estado y la Sociedad.
- Puede resultar interesante no pensar al poder político como un impedimento, una barrera. Sino como un "dato de la realidad", es decir, esto es así. La esfera política se conforma de una manera

determinada, mejor o peor dependiendo el país o situación específica. No es una lógica vinculada a la racionalidad, no es una lógica técnica. Por otro lado, la evaluación no se puede pensar al margen de la política, esta directamente vinculada e influida por esta.

- Parece esencial que los agentes económicos y sociales de un territorio se involucren en la planificación y desarrollo de las políticas públicas desde el inicio de su concepción hasta su seguimiento y evaluación. De esta forma si de la evaluación se desprende una mala/buena gestión o una mala/buena orientación de las políticas o los programas se podrá responsabilizar a los tres componentes del sistema democrático (electores, partidos y administración) y no sólo a la parte política. La inclusión de la sociedad civil en la vida pública dificultará que "el poder" intente suprimir u ocultar la evaluación. Para que esto pueda llevarse a cabo son necesarias plataformas democráticas donde, efectivamente, estén representados los distintos componentes del sistema y favorecer la interlocución entre los mismos.
- Debemos asumir que tenemos que evaluar pensando en planificar (políticas públicas). Las recomendaciones de la evaluación y sus aprendizajes deben ser incorporados en el ciclo de planificación, pero como un insumo para este "proceso político", junto a otros "elementos" que condicionan y determinan las decisiones públicas.
- Para maximizar el uso y utilidad de la evaluación entre este colectivo, el trabajo fundamental de los equipos de evaluación será identificar adecuadamente las necesidades informativas de la "esfera política" (incluidos sus propósitos explícitos o implícitos); facilitar cauces de participación, diálogo y consenso; y dar respuestas precisas en plazos de tiempo oportunos y hacer recomendaciones concretas, comprensibles y razonables para los decisores.
- Sería muy deseable que la evaluación sirviese, no sólo a mejorar la Planificación de las políticas sectoriales y/o instrumentales sino que permitiese alcanzar las ordenancistas: bienestar, justicia, libertad.
- Desde la experiencia española, confundir transparencia con difusión generalizada de los resultados de la evaluación y, además, vincularla

a "calidad democrática" me parece excesivo para el corto recorrido que llevamos. Es necesario favorecer el desarrollo de una "cultura" de la Evaluación; que, entendida como herramienta de la Planificación, permita ser un elemento de debate en las Comisiones correspondientes de Parlamentos, Plenos Municipales, asociaciones civiles comprometidas con la política en cuestión

- No olvidemos que la difusión de los resultados de una evaluación a través de los medios de comunicación somete a un "dualismo perverso": ó triunfalismo de Gobierno ó desmesurada crítica de Oposición. En cualquier caso, alejados del rigor que es base de la transparencia y de la democracia.
- La participación de los implicados --al nivel que sea posible, seamos modestos-- en el diseño de las políticas y, por tanto, en la evaluación no debe ser una cuestión de posibilidad sino una exigencia del método.
- Durante el ejercicio de las evaluaciones se encuentran muchos problemas y muchos sinsabores que nos hablan de un largo camino por recorrer en el tema de la evaluación.
- Algunos de los problemas que encontramos al evaluar programas y políticas públicas: -No existe una cultura de evaluación en las administraciones públicas, ni una percepción común de lo qué es o de lo que debería ser un seguimiento, un control. -La demanda de evaluación viene condicionada en la mayor parte de las ocasiones por la exigencia de un organismo financiador. Sino existiese esta exigencia, no se haría
 - No existe una definición clara de los objetivos que se espera alcanzar con la evaluación. Esto da lugar a que se esperen unos resultados ajenos a la finalidad de la evaluación, como
 1. Realizar un bonito informe sobre un proyecto a modo de memoria de todo lo que se ha hecho.
 2. Justificar el presupuesto.
 3. Suplir carencias de personal
 4. Seguimiento y/o control.
 5. Pasar los cuestionarios.
 - El diseño y la planificación del programa no están demasiado acotados a nivel de objetivos, por lo que resulta difícil determinar

qué medir, es decir, determinar aquellas necesidades de información cuya provisión puede ser útil para los responsables.

- Los programas se llevan a cabo en muchas ocasiones desde estructuras ad hoc que no sobreviven al propio programa, o que cambian de personal con la aparición de un nuevo programa. Esto hace que el interés por la evaluación sea mucho menor y que no se utilice el aprendizaje generado.
- Normalmente los informes finales tiene que entregarse antes de que termine el proyecto, por lo que hablar de eficacia de resultados y de impacto se convierte en una tarea difícil.
- Una cosa es defender una metodología participativa porque le aporta rigor y calidad a la evaluación, y otra hablar de la difusión masiva de resultados. El destinatario de la información que voy a generar es la entidad que me ha encargado la evaluación, y el uso que después le dé le corresponde a ella.

Momentos de la evaluación, estrategias y metodologías

- La evaluación final tiene muchos intereses, ya que aporta información para diseñar un futuro plan o programa, dado el encadenamiento temporal que suele existir entre planes o programas (concluye uno y comienza otro).
- Las evaluaciones que se han licitado en España en los últimos años (externas por tanto) suelen tener una doble función formativa – conclusiva, siendo lo más frecuentes que sean evaluaciones ex – post en las que se enjuicia el proceso y las consecuencias.
- La etapa primera de la evaluación debe establecer los términos de referencia, labor del que promueve el proceso, en algunos casos con el apoyo del evaluador, para posteriormente identificar los condicionantes de la evaluación y, en consecuencia, elaborar el programa de trabajo y llevarlo a cabo (explotación de las fuentes de información à aplicación de técnicas à constataciones / conclusiones à recomendaciones).
- Los actores involucrados deben ser incorporados al proceso desde un primer momento, incluso para establecer los términos de referencia, aunque en la realidad no creo que se haya avanzado mucho

en esto; sí se les incorpora para solicitarles información, pero esto no es participación.

- Con respecto a los elementos centrales a tener en cuenta para realizar con éxito la evaluación, creo que el principal es la pericia del equipo evaluador, que no sólo depende de su formación y experiencia en evaluación, sino también de su conocimiento sobre la materia objeto de evaluación.
- Disponer de tiempo y recursos económicos suficientes para aplicar la metodología adecuada parece obvio para que la evaluación sea satisfactoria, pero es más frecuente de lo que sería deseable que se liciten evaluaciones mal dotadas económicamente y con plazos inapropiados para la metodología que debe aplicarse.
- La participación efectiva de los actores (no testimonial) le aporta al proceso un ingrediente importante para el éxito, fundamentalmente si se entiende por tal que las propuestas se lleven a cabo.
- Un seguimiento adecuado del plan o programa también es importante, aunque depende del tipo de evaluación, al igual que la calidad del plan o programa que se esté evaluando (concreción de objetivos, claridad de las estrategias, etc.). Estos dos últimos elementos son los que más frecuentemente han dificultado las evaluaciones en las que he participado (fundamentalmente ex – post), a los que se han unido situaciones particulares de cada proceso, como que quién promueve la evaluación no sea el responsable del plan o programa que se evalúa, que no esté claro que se pretende con la evaluación o que las conclusiones no sean del agrado de alguno de los participantes en el proceso.
- Tal vez sea posible incorporar dentro del esquema planteado un tipo de evaluación cuyo enfoque esté centrado en los niveles en que se plantea la evaluación. Un nivel macro (desempeño del gobierno en la implantación de las políticas públicas-entorno social y contexto institucional-) un nivel meso (desempeño de las organizaciones públicas y los programas que implantan) y un nivel micro (desempeño de los empleados en el cumplimiento de la misión); sería posible que estas categorías de análisis se apliquen para diferentes tipos de evaluaciones?

- En la práctica de la administración, las evaluaciones más frecuentes e institucionalizadas son las evaluaciones externas, realizadas ex post. Los organismos públicos de mi provincia no poseen la práctica de evaluar en las etapas de diseño y gestión. Muy esporádicamente, los resultados. La evaluación más frecuente es ex post y, sus resultados no son utilizados generalmente para corregir desvíos futuros o para retroalimentar la gestión.
- La no utilización de los resultados de la evaluación es uno de los aspectos que dificultan la evaluación de las políticas. En los últimos años nos esforzamos diseñando sistemas que produzcan información confiable, en tiempo real. Sin embargo nos cuesta muchísimo aprovechar estratégicamente esa información, es increíble como aún hoy tomamos decisiones vitales guiados por el "aproximadamente...".
- Cuando se prevé algún tipo de evaluación, no se piensa en todas las etapas de la implementación de una política. No se enmarca la evaluación en una visión sistémica. Estos dos aspectos: uso estratégico de la información y visión sistémica de la evaluación, son a mi juicio centrales para llevar con éxito un proceso de evaluación.
- En cuanto a nuestra experiencia, la más destacable es la vinculada a las evaluaciones aplicadas al diseño y al impacto de los programas de capacitación. Esta última (impacto) se estructura –en líneas generales– sobre los siguientes interrogantes ¿Qué procesos de trabajo han cambiado? ¿Qué experiencias realizadas expresan una mejora en la calidad del servicio que el área presta? ¿Qué cambio puede percibir en la calidad de trabajo en equipo? ¿Existen cambios en la forma de comunicarse entre compañeros, con los jefes, con la ciudadanía? La información que se genera no solo retroalimenta el diseño de los programas, sino, fundamentalmente, fortalece la gestión de las instituciones que han requerido nuestra intervención y jerarquiza la capacitación. Por ejemplo, las instituciones pueden verificar que los problemas identificados en el diseño han podido superarse total o parcialmente a partir de estas acciones; identificar cuales requieren de otro tipo de intervenciones y, eventualmente tomar decisiones a partir de la información generada.
- En mi experiencia los tres tipos de evaluación ex ante, intermedia y ex post son los más frecuentes. Desde el punto de vista del ámbito territorial de la evaluación hay un nuevo (a mi conocer) tipo que es el realizado por las autoridades francesas en 2005. Se realizaron primero las evaluaciones de los 27 programas 2000-2006 financiados por los fondos estructurales y luego se realizó, según llamaron ellos, una síntesis nacional. En realidad se asemejaba, sin serlo completamente, a una metaevaluación ya que si bien era una síntesis (consolidación a nivel nacional de ciertos datos de los programas) comportaba un análisis e interpretación.
- Parece central la comunicación de resultados: sentido de la oportunidad, forma de comunicación pensando en la lógica de quienes usarán los resultados, estrategias para que la comunicación ayude a la utilización de la información para la toma de decisiones. Con respecto a la no utilización de los resultados de las evaluaciones, es el gran tema de análisis pendiente. Cuando podamos identificar, responder con fundamentación a la pregunta ¿Por qué no son utilizados los resultados de la evaluación? los evaluadores podremos avanzar en nuestro trabajo.

Conclusiones de la experiencia

Los actores que conforman el mundo de la evaluación de políticas necesitan encontrarse en espacios de discusión que permita poner en común ideas, debatir posturas, compartir estrategias. Queda claro que hay todavía mucho camino por recorrer en el campo de la evaluación.

La integración de evaluadores para el debate es una excelente oportunidad para la producción de conocimiento.

Por otra parte la modalidad virtual resulta más que útil a este propósito, ya que los participantes pueden mantener este espacio de discusión en forma paralela a sus actividades.

En cuanto a la productividad de estas acciones, no hace falta más que detenerse en la calidad de las intervenciones.

Como primer experiencia de foro ha sido muy satisfactoria tanto para los organizadores como para los participantes.

Presentación de la Revista E-valoración

Ana Cirera León. Secretaria de la SEE



Presentación de la Revista E-Valoración. SEE

El día 13 de diciembre tuvo lugar la presentación de nuestra revista E-valoración, en el Salón de Grados de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Avda. Ramón y Cajal (Sevilla).

En el Acto de Inauguración intervino el Director General de Intermediación e Inserción Laboral de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, Antonio Toro, el Presidente de la SEE, Carlos Román, y el Vicepresidente de la SEE, José Luis Osuna.

José Luis Osuna, como director del Departamento de Economía Aplica II, y en nombre del Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, dio la bienvenida y saludo a los asistentes.

El profesor Osuna señaló que la elección de la Universidad como lugar de presentación de la Revista viene motivado por la convicción de los fundadores de la SEE de la necesidad de reforzar la dimensión universitaria de la evaluación; de ahí que el primer número de E-valoración se presentara públicamente en un foro universitario.

Carlos Román, como Presidente de la SEE, resaltó

la importancia del nacimiento de esta revista, que además de servir como instrumento de comunicación, intercambio de ideas y difusión, en una era en la que la información tiene como soporte la imagen plástica y no la palabra escrita, tiene otro significado, tal vez menos evidente, actuar como vehículo para transmitir la preocupación por el papel asignado al Estado.

Las experiencias del siglo pasado han puesto de manifiesto que la única alternativa al mal Estado no es, en absoluto, el no Estado, sino que por el contrario, todos debemos tener el compromiso de luchar por un Estado más eficaz y eficiente, más transparente y que rinda cuenta a los administrados de lo que hace con su dinero.

En este sentido, Román destacó la exquisita sensibilidad de la Junta de Andalucía y, en concreto, de la Consejería de Empleo, que subvencionando la publicación de la Revista durante 2006 ha practicado con el ejemplo. Nuestra revista nace con el subtítulo de Evaluación de las Políticas de Empleo, porque ha sido esta institución quien ha apoyado y ha creído firmemente en el papel de la evaluación como

instrumento de mejora de las políticas que, en este caso, van dirigidas a la creación de "puestos de trabajo".

Concluyendo, nuestro Presidente planteó el propósito de continuar con la publicación de la revista para lo que animaba a la administración pública y a la comunidad evaluadora.

Antonio Toro, Director General de Intermediación e Inserción Laboral, destacó la relevancia que la Consejería siempre ha dado a la evaluación de sus actuaciones, incluso desde los años en los que la Comunidad Autónoma Andaluza no tenía competencias sobre las políticas de empleo. Desde ese momento, se ha ido trabajado en la creación de una cultura de evaluación en el seno de esta organización.

Según sus palabras, nadie te examina para administrar y gestionar lo público. Para ello no basta exclusivamente con aplicar el sentido común. Toda persona que esté en un cargo público o ejerciendo funciones políticas debe contar con los instrumentos necesarios para iniciar permanentemente el proceso de reflexión sobre lo qué está haciendo y de cómo podría hacerlo mejor.



Presentación de la Revista E-Valoración. SEE

Por ello, evaluando con racionalidad, con criterio científico, asumiendo los datos y siendo capaces de conocer y entender la realidad con pluralidad, puede hacer que se vaya respetando cada vez más la actuación pública.

También la evaluación debe servir para crear una visión estratégica que permita mirar más allá del día a día. El ejercicio de la política debe estar orientado no sólo a la gestión de los recursos, sino también a intentar gobernar los procesos y a que la realidad se vaya pareciendo progresivamente al planteamiento realizado a la ciudadanía.

La Consejería ha experimentado un proceso de asunción de las competencias de las políticas de empleo, y para ello se ha ido dotado de los mecanismos e instrumentos necesarios y más adecuados. Así, desde la creación del Servicio Andaluz de Empleo, organismo especializado en la gestión de las políticas de empleo en Andalucía, la evaluación se incorporó con un enfoque integral, esto es desde su diseño, con una visión ex-ante, hasta las fases finales de la ejecución de las actuaciones.

Y ello es así, porque la actuación pública debe tener dos prioridades, por un lado, profundizar en la democracia, y eso exige la participación, la transparencia y la información permanente a la ciudadanía, y por otro lado, poner a esa ciudadanía en el punto central de la toma de decisiones. Como enfatizó el Director General, los procesos de evaluación son los que van a apoyar este camino.

Por ello, desde la Consejería de Empleo se dió la bienvenida a la publicación de la revista E-valoración y agradecemos la dedicación y atención dedicado a la cuestión del empleo que, siguiendo con la necesidad de que lo público de respuesta a las demandas de la ciudadanía, sigue siendo una de las principales preocupaciones de la población.

Para terminar, el Director General destacó que en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía uno de sus objetivos que se plantean para los poderes públicos, dentro del Artículo 10, es "La participación ciudadana, en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívicos, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social, avanzada y participativa".



Entrevista a Francisco Muñoz Rico, Alcalde de Torrox (Málaga)

Recientemente se ha puesto en marcha en Torrox una iniciativa pionera, la aplicación de técnicas de Evaluación de calidad de Servicios Públicos en el ámbito de la gestión municipal, ¿Por qué Torrox apuesta por la evaluación como una herramienta para analizar la calidad de los servicios públicos?

La mejora de la calidad de los servicios públicos municipales ha sido una de las premisas fundamentales por las que, desde el gobierno municipal, hemos estado trabajando con gran dedicación en esta legislatura.

Hemos hecho un gran esfuerzo presupuestario por impulsar una prestación de servicios municipales con las mejores garantías de calidad, hemos dispuesto modelos específicos de organización que perseguían esa finalidad, y hemos apostado por el cumplimiento de un acuerdo con las organizaciones sindicales con el que pretendíamos implicar a los propios trabajadores municipales en ese esfuerzo de mejora de la calidad de los servicios públicos que ofrece el ayuntamiento de Torrox a todos y cada uno de sus ciudadanos.

Y es que compatibilizar esos esfuerzos presupuestarios, organizativos y laborales ha llevado a acordar un modelo de retribución pionero y realmente innovador en el marco de lo público, un modelo que permite establecer complementos salariales a la eficacia en el desempeño laboral de la prestación de los servicios públicos.

Por tanto, partimos de la base de que la evaluación de calidad de los servicios públicos municipales del Ayuntamiento de Torrox, responde, como he dicho, a un acuerdo suscrito con los sindicatos para establecer un complemento de productividad para los trabajadores municipales. Un complemento asociado a los resultados que se extraigan de dicha evaluación. No obstante, todo esto responde a una finalidad que ha de ir más allá de un exclusivo análisis del desempeño del trabajo realizado por los funcionarios y técnicos de los servicios municipales y su vinculación a determinados complementos. Y es que se trata, fundamentalmente, de promover una dinámica de mejora de la prestación de los servicios públicos que se dirigen a la ciudadanía de Torrox. Y esto requiere detectar el nivel de calidad de cada uno de los servicios que se están prestando en determinados ámbitos de actuación.

Como parte del proceso de evaluación se incorporaron técnicas de análisis que implicaban la participación de los vecinos y vecinas de Torrox. ¿Cómo ha respondido la ciudadanía a esta herramienta de análisis?

Un análisis de evaluación en el que se pretende observar la dedicación de los profesionales puede ser resuelto a través de lo que se conoce como evaluación de desempeño, en el que son, las unidades directivas, los jefes de área, los que emiten un informe relativo a los trabajadores que dependen del mismo. No obstante, después de estudiar las

distintas posibilidades aplicables a través de una unidad creada específicamente para ello, nos parecía más oportuno lo que se conoce como evaluación pluralista en el que los ciudadanos adquieren un protagonismo esencial. Así que, como parte básica del proceso de evaluación, se ha encuestado a una muestra significativa de los habitantes de Torrox.

No obstante, es interesante comprobar cómo, del análisis de las respuestas obtenidas, se aprecia la madurez de la ciudadanía al valorar aquellas cuestiones que se relacionan con la calidad de los servicios públicos que reciben. A su vez, resulta significativo verificar cómo la ciudadanía responde en virtud de las expectativas que tiene sobre los servicios que se le prestan. En este sentido, el resultado general que se extrae de las respuestas es satisfactorio, en cuanto al cumplimiento de sus expectativas por parte de los torroceños.

¿Qué destacaría de las herramientas que se han aplicado en el proceso de evaluación?

Principalmente, como comentaba, la participación ciudadana. La herramienta abre la posibilidad de que los habitantes de Torrox participen con su opinión en la toma de decisiones. Es decir, la herramienta de evaluación no sólo nos sirve de referencia para aprender de lo que está aconteciendo en el municipio sino también de instrumento de participación e implicación de los ciudadanos como usuarios que son de los servicios públicos.

En términos generales, la evaluación, como proceso introduce un factor de gestión innovador y modernizador en lo que se refiere a la gestión de lo público.

En términos más específicos, la herramienta aplicada ha sabido diferenciar la responsabilidad y profesionalidad de los funcionarios, técnicos y profesionales de lo que compete a la responsabilidad de los gestores y decisores públicos. Todo ello, con el objetivo de poder visualizar mejor los factores de incidencia en la mayor o menor calidad de los servicios públicos prestados. Lo que no se mide no se puede mejorar, y la mejora continúa es la mejor estrategia para legitimar los servicios públicos que se orientan al ciudadano .

¿Qué aspectos resaltaría de esta primera experiencia de evaluación en su municipio?

En primer lugar habría que destacar, en el ámbito municipal, tal y como se ha enfocado el proceso de evaluación para el conjunto de todos los servicios públicos prestados por el Ayuntamiento, que estemos ante la primera experiencia de este tipo que se pone en marcha en Andalucía. En segundo

lugar, la coherencia que la aplicación de esta experiencia tiene con el proceso de modernización de las Administraciones Públicas, y con la búsqueda de una mayor racionalidad, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Por último, comprobar cómo la evaluación puede ser una herramienta de gran utilidad para el desarrollo de una política local transparente y en la que los trabajadores y gestores públicos rindamos cuentas a los ciudadanos.

¿Podría adelantarnos si existe algún resultado de la evaluación de la calidad de los servicios públicos de su municipio que le haya llamado la atención?

En general, no porque me haya llamado la atención, habría que destacar la valoración muy positiva en el cumplimiento de las expectativas de los ciudadanos en el ámbito de la práctica totalidad de los servicios públicos. Valoración que hace una muestra significativa y representativa de ciudadanos de Torrox. En este marco habría que destacar algunos Servicios Públicos como Cultura, en el que, precisamente, conformamos en esta legislatura una estructura organizativa específica para impulsar la mejora de su prestación. También se aprecia una percepción positiva muy mayoritaria en lo que respecta a los trabajadores encargados de la limpieza de calles, conservación ornamental, parques y jardines, playas... También destacan aspectos como las actividades municipales de fomento del turismo y de empleo.

En el ámbito específico de la realización profesional, de entre las distintas cuestiones valoradas por los ciudadanos, destaca sobre las demás, al igual que viene a ocurrir en prácticamente todos los servicios municipales considerados, la referida a la amabilidad en el trato dispensado por los trabajadores a los ciudadanos, también se valora muy bien el esfuerzo y/o dedicación de los trabajadores en el desarrollo de las tareas asignadas. En realidad se constata que todo el conjunto de factores considerados presenta unos resultados, relativos a la realización profesional, cuya calificación de valoración de expectativas es positiva.

No obstante, todo esto debe servir como factor motivador para todos aquellos que trabajan y se esfuerzan por prestar unos servicios públicos de calidad. En ningún caso debemos relajarnos en nuestro empeño sino todo lo contrario; debemos buscar, día a día, la mayor calidad y eficacia teniendo en cuenta, no sólo que hemos abierto la posibilidad de ser juzgados por la ciudadanía, sino por los principios básicos de nuestra ética profesional y por el orgullo de poder trabajar por y para Torrox.

Próximos eventos

Formación



Congreso Internacional "Fortalecimiento Institucional y Democracia: una tarea pendiente en la Cooperación al Desarrollo", 28 de febrero y 1 de marzo de 2007. Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)

Lugar de celebración: Universidad CEU San Pablo. Madrid.

La fecha límite para el envío de las comunicaciones es el 30 de enero de 2007.

Más información: www.cecod.net/congresointernacional.htm
www.cecod.net



The European Academy for Taxes, Economics & Law is delighted to present you the program for our second **"International Annual Symposium 2007 EU Funds: ERDF – ESF – EAFRD – EFF. The new Period 2007 – 2013: New Funds – New Regulations. Background, strategies and practical approach."**

05th and 06th March 2007, Maritim Hotel, Berlin

Más información:

<http://www.europaeische-akademie.net/index.php?id=51&L=1>



Symposium on Evaluation in the Knowledge Society. Organized in cooperation between European Evaluation Society and University of Southern Denmark.

Time: October 18-19, 2007. University of Southern Denmark, Odense

Más información: Mirjam Vlaar. Secretariat EES. PO Box 1058. 3860 BB NIJKERK. THE NETHERLANDS

Phone +31 33 2473488. Fax. +31 33 2460470

E-mail: <<mailto:ees@mos-net.nl>> ees@mos-net.nl

Más información: www.europeanevaluation.org; <<http://www.europeanevaluation.org>>



Conferencia IDEAS-RELAC 2007. "Evaluación para el desarrollo: Encarando los desafíos para el aprendizaje, apropiación, responsabilización e impactos"

El objetivo general de esta conferencia es promover un diálogo global entre evaluadores, formuladores y decisores de políticas, representantes de la sociedad civil y de la cooperación internacional, con el propósito de discutir las maneras y caminos más innovadores, efectivos y eficientes para vincular la evaluación con los procesos y objetivos de desarrollo.

Más información: <http://www.ideas-int.org/>

Reseñas

Revista Vasca de Economía EKONOMIAZ. Nº 60. La evaluación de políticas públicas.

Con motivo de los 20 años de su publicación, EKONOMIAZ ha dedicado un número monográfico a la evaluación de políticas públicas que consta de dos volúmenes, uno de los cuales se circunscribe al análisis de la cuestión en el País vasco y otro es de carácter general.

Más información en www1.euskadi.net/ekonomiaz

Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario". Balance de Resultados Agosto 2002-Agosto 2006. Accesible en: http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=266

El Balance de Resultados presenta una síntesis de los principales resultados del Gobierno en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario". Así mismo, presenta las limitaciones encontradas en algunos programas en los cuales no se lograron las metas fijadas por el gobierno. Al final, se relacionan los indicadores, metas y resultados alcanzados en cada estrategia y objetivo del Plan Nacional de Desarrollo.

Los artículos que se presentaron en la Conferencia de Londres de la Sociedad Europea de Evaluación están disponibles en www.europeanevaluation.org

Buenas prácticas en seguimiento y evaluación de proyectos de empleo. Experiencias de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía

Edita: Dirección General de Fomento del Empleo. Servicio Andaluz de Empleo. Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. Junta de Andalucía.

Autores: Coordinación Técnica: Nuria Bolaños, Federico Pozo, Rafael Rossi y Olga García de la Dirección General de Fomento del Empleo. Elaboración: Fundación Mujeres.

Resumen: Esta publicación es producto de una experiencia puesta en marcha por el Servicio Andaluz de Empleo con objeto de favorecer y apoyar la capacitación de las entidades que conforman los Proyectos Equal en Andalucía. Tras un proceso de intercambio de experiencias el que se ha contado con la participación activa de los 21 proyectos Equal, de los que el Servicio Andaluz de Empleo es socio representante, se presentan las buenas prácticas detectadas en materia de seguimiento y evaluación de proyectos de empleo

Fecha de edición: marzo de 2004

Más información sobre esta publicación: <http://www.juntadeandalucia.es/empleo/equal/index.asp>

La Iniciativa Comunitaria Equal. Actuaciones en Andalucía (junio 2002 - diciembre 2003)

Edita: Servicio Andaluz de Empleo. Dirección General de Fomento del Empleo. Consejería de Empleo. Junta de Andalucía.

Autores: Dirección General de Fomento del Empleo Servicio Andaluz de Empleo Consejería de Empleo Junta de Andalucía Coordinación Técnica: Dirección General de Fomento del Empleo Nuria Bolaños Márquez, Olga García Caballer, Federico Pozo Cuevas y Rafael Rossi del Arco Elaboración: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria José Luís Osuna (Director), Carmen Vélez (Coordinadora), Juan Murciano, Juan C. Sanz, Marcelo Segales, Francisco L. Serrera y Félix Rodríguez.

Resumen: Dentro de la Convocatoria de la IC Equal 2001 - 2004, este documento viene a mostrar el grado de ejecución física en la que se encuentran las actuaciones de los 21 proyectos Equal, a los que el Servicio Andaluz de Empleo representa, y un avance de los resultados alcanzados durante el periodo junio 2002 - diciembre 2003. El informe realiza un análisis tanto de las actuaciones desarrolladas en el ámbito local de los proyectos, como de la incorporación de las prioridades transversales del Fondo Social Europeo y el cumplimiento de los principios básicos de la IC Equal.