

LOS NIVELES DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA FORMACIÓN: CALIDAD VS. POLÍTICA**LEVELS OF ASSESSMENT AND MONITORING OF THE EDUCATION: QUALITY VS. POLICY****José Luis Osuna Llaneza****Carlos Bueno Suárez****Juan Murciano Rosado****Laura Porrini Marrau****Universidad de Sevilla****RESUMEN**

En este artículo se presentan los aspectos críticos a tener en cuenta en el proceso de evaluación de la formación profesional para el empleo. Así, se comienza exponiendo una aproximación a dos conceptos centrales: la evaluación de políticas públicas y la nueva formación profesional para el empleo. En el primer caso se puntualizan las diferencias entre seguimiento y evaluación y se exponen diversos criterios que pueden orientar la evaluación de una política formativa; mientras que en el segundo se explicitan las características de la nueva formación profesional para el empleo y los principales desafíos que enfrenta en la actualidad.

Seguidamente, se diferencian los dos principales objetivos de la evaluación de la formación profesional para el empleo: la evaluación de la calidad de la formación y la evaluación de la formación en tanto política pública; explicitándose seguidamente los niveles del seguimiento y la evaluación de la formación para el empleo: el nivel micro de la evaluación, centrado en las acciones formativas y en el aprendizaje, y el nivel macro o estratégico de la evaluación, conformado por la política en su conjunto, cuya relevancia se defiende en este artículo.

Finalmente, se exponen algunas herramientas metodológicas susceptibles de ser utilizadas en este tipo de evaluaciones.

Palabras clave: Evaluación, Seguimiento, Criterios para evaluar, Herramientas metodológicas. Formación profesional para el empleo, -Calidad de la formación, Política formativa, Nivel macro de la evaluación, Nivel micro de la evaluación.

ABSTRACT

In this article are presented the main aspects to consider in order to evaluate the professional training policies in the field of employment. In the first place, 2 key concepts are explained: public policies evaluation and the new professional training policies in the field of employment. In the first case two aspects are emphasized: 1- the differences between monitoring and evaluation, and 2- the criteria that orientates the evaluation of professional training policies in the field of employment; while in the second case 2 aspects are exhibited: 1- the characteristics of the new professional training policies in the field of employment, and 2- the main challenges that it faces nowadays.

In a second part, the two main objectives of the evaluation of professional training policies in the field of employment are exposed: 1- the evaluation of the quality of the training policies, and 2- the evaluation of the training policies as long as public policies. After that, the levels of monitoring and evaluation of the new professional training policies in the field of employment are clarified: the micro level of evaluation, that focus on the training actions and the learning process, and the macro level of evaluation (which importance is highlighted in this article), that focus on the training policies as a public policy.

Finally, some methodological tools are exposed, in order to facilitate the development of this kind of evaluations.

Key words: Evaluation, Monitoring, Criteria to evaluate, Methodological tools. Professional training policies in the field of employment, Training policies quality, Macro level of evaluation, Micro level of evaluation.

1. La nueva formación profesional para el empleo: desafíos actuales

El fenómeno del desempleo es uno de los aspectos macroeconómicos que más retos impone a las clases dirigentes en la actualidad; especialmente en contextos signados por situaciones de crisis que agudizan las tasas de paro, llegando incluso a tornarlas estructurales.

Frente a esta situación, el diseño de estrategias innovadoras, capaces de revertir o aminorar el crecimiento del desempleo, se ha convertido en un desafío en materia de políticas públicas.

La formación profesional para empleo, ciertamente, acapara todas las miradas; en tanto se erige como una alternativa capaz de aportar algunas de las herramientas necesarias para hacer frente al desempleo.

Las políticas activas de empleo han ido adquiriendo mayor relevancia a partir de los primeros años de la década de los 80, momento en el que el nivel de desempleo estructural aumentaba de forma considerable en los países occidentales.

El desarrollo de las políticas activas de empleo, derivado de la mayor intervención de las Administraciones Públicas en este marco ante la problemática generalizada del desempleo, requiere de instrumentos eficaces que contribuyan a la mejora de los niveles de incorporación al mercado de trabajo de personas en situación de desempleo y, fundamentalmente, de aquellos que pertenecen a colectivos con mayores dificultades para ello y que perduran en situación de demandantes sin empleo de forma muy prolongada.

La incorporación de España en la Unión Europea y el reconocimiento del desempleo en Europa como uno de los grandes retos que debían abordarse desde la política, llevó a un desarrollo progresivo de los instrumentos financieros que se dirigían a la aminoración de los niveles de desempleo. En este sentido, tanto desde los fondos estructurales como desde el Fondo Social Europeo el problema del desempleo ha estado y está presente. Tal como se expresa desde el Fondo Social Europeo, «La promoción de la integración y participación plenas de grupos desfavorecidos [en el mercado de trabajo] es un elemento clave de las políticas de la UE»¹.

En este marco, todos los ámbitos territoriales de la Administración Pública han asumido la necesidad de intervenir en la activación del empleo. Así, en el caso de España, desde el ámbito estatal, autonómico, provincial y local se diseñan, y se aplican políticas de fomento, de desarrollo, de formación, de intermediación, etc., que inciden en la generación de empleo.

En la sociedad actual, uno de los principales factores estratégicos para el desarrollo de una organización, actividad o territorio es la aplicación de programas formativos. Estos programas tienen como pretensión fundamental mejorar los niveles de cualificación de los recursos humanos. Por ello, la formación profesional para el empleo adquiere una especial relevancia en procesos integrales de intervención pública que persiguen mejorar la situación social y económica de sus ámbitos de actuación. La formación se sitúa, por tanto, como uno de los pilares básicos de los programas y políticas de empleo que pretende impulsar el desarrollo territorial y sectorial de las regiones. De hecho, es algo comúnmente aceptado que ante la dimensión estratégica que adquiere la formación, se requiera que ésta sea concebida más como un factor de inversión que como un gasto.

No obstante, para lograr el objetivo que justifica su razón de ser, la formación para el empleo debe reinventarse permanentemente, de modo de responder a las cambiantes necesidades de los mercados laborales actuales. De otro modo, se torna obsoleta, y al tiempo que consume recursos escasos, no es capaz de ofrecer las respuestas esperadas.

¹ Fondo Social Europeo, Acceso al empleo e inclusión social. En línea: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/employment_es.htm

Entre los desafíos que en la actualidad enfrenta la formación profesional para el empleo, destaca la necesidad de²:

- Estrechar los vínculos entre el sistema formativo y el sector productivo.
- Poner en marcha de estrategias de cooperación público-privada.
- Ofrecer mecanismos de apoyo económico y servicios de proximidad, tales como becas, guarderías, etc.
- Desarrollar competencias clave para la empleabilidad³.
- Acompañar el proceso de enseñanza-aprendizaje para poder corregirlo sobre la marcha, adaptando las políticas a las necesidades.

Tal como se expresa desde la Organización Internacional del Trabajo (2000), la introducción de las nuevas tecnologías ha reducido la demanda de trabajadores no especializados y ha aumentado la valoración de las capacitaciones y competencias avanzadas en las economías industrializadas.

En España, el nivel formativo de la población ha venido registrando un elevado crecimiento en los últimos años, contribuyendo esto de manera decisiva al desarrollo económico. Por tanto, la formación profesional para el empleo constituye un instrumento clave con el que conseguir la cualificación de la población española, facilitando su inserción y reinserción en el mercado laboral en el caso de los desempleados; contribuyendo al mantenimiento y mejora en el empleo de la población ocupada así como induciendo el incremento de la productividad y la competitividad de las empresas y sectores productivos del país.

Este potencial de la formación profesional para el empleo para incentivar la recualificación de los mercados laborales se ha visto, en la situación de crisis actual, socavado; siendo necesario promover la adopción de nuevas estrategias que permitan a la formación profesional para el empleo adaptarse a nuevas necesidades y así adquirir un impulso renovado.

Y es justamente en este contexto donde la evaluación de políticas públicas puede arrojar luz, aportando métodos y técnicas que posibiliten la mejora de la formación profesional para el empleo.

Precisamente, el nuevo marco normativo derivado del Real Decreto 395/2007⁴ por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo a nivel estatal, pone

² Adaptado de Silvera, Sara (2000), “La dimensión de género en la formación y en las relaciones laborales”, OIT. En línea:

<http://www.oitcinterfor.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/gestion/rellab/v/index.htm>

³ Dieter Mertens define a las competencias clave que componen la empleabilidad como el “conocimiento, capacidades y habilidades de un tipo tal que contribuyen a un grupo abierto de actividades laborales” (citado en Vargas Zúñiga, 2004).

⁴ El 23 de marzo de 2007 se publica el Real Decreto 395/2007, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo a nivel estatal (BOE num. 87, de 11.04.2007). Este Real Decreto concibe la Formación Profesional para el Empleo como un “conjunto de acciones que tiene por objeto impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados una formación que responda a sus necesidades y contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento”

énfasis en la importancia de la evaluación y en concreto en la evaluación de la calidad de la formación.

En este artículo se presentan unas reflexiones preliminares sobre el enfoque de evaluación de la formación profesional para el empleo, partiendo de la necesidad de satisfacer los requerimientos normativos existentes en materia de evaluación de la calidad de la formación pero contemplando dicha formación, desde una perspectiva más amplia, como política pública.

2. La evaluación de la nueva formación profesional para el empleo

En líneas generales, las políticas públicas nacen con el objetivo de incidir en la sociedad actuando sobre las necesidades y problemas detectados con miras a provocar un impacto o cambio de la realidad. Esto requiere la puesta en marcha de un mecanismo basado en la definición y articulación de un conjunto de objetivos y la aplicación de una serie de instrumentos.

Figura 1. El modelo de evaluación de la formación profesional para el empleo



Fuente: Adaptado de Guía para la evaluación de políticas públicas (2000), p. 22.

En este esquema, presentado en la Figura 1, el propósito de la evaluación es analizar las distintas etapas, desde que se decide intervenir hasta que se manifiestan los impactos, comprobando la validez, tanto interna como externa, de las hipótesis causales de la intervención (Osuna y Márquez: 2000, p. 22).

Concretamente, la evaluación de políticas públicas es un área de investigación aplicada cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales (Osuna, 2005).

Carol Weiss define a la evaluación como la valoración sistemática de la gestión y/o resultados de un programa o política (Weiss, 1998). Asimismo, Rossi y Freeman formulan

una definición, de lo que denominan evaluación global (–comprehensive evaluation”), que agrupa los distintos tipos de actividades a las que debe responder una evaluación: el análisis de la conceptualización y diseño, ejecución de un programa y la valoración de su utilidad: –es la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social” (Rossi y Freeman, 1993).

Desde una perspectiva más funcional Huey- Tsyh Chen puntualiza que el fin último de la evaluación es producir información de utilidad, capaz de potenciar el conocimiento y la tecnología que empleamos para resolver problemas sociales y mejorar la calidad de vida de la población (Chen, 2005).

La evaluación se diferencia del seguimiento en que mientras la primera implica un juicio de valor (concluyente), el seguimiento se ciñe a una recopilación sistemática de información (informativo), constituyendo muchas veces la base sobre la que se sustentan futuras evaluaciones. En este sentido, las tareas de seguimiento no deben concebirse como un objetivo en sí mismo, sino como una herramienta útil para describir qué se está haciendo y cómo.

Una vez establecida esta diferenciación, es importante definir cada uno de los criterios que guían el proceso evaluador, que se erigen como los instrumentos de referencia para dictaminar la bondad de una intervención pública en general y de la formación profesional para el empleo en particular. Los criterios de evaluación básicos se presentan a continuación⁵:

1- Pertinencia

La evaluación de la pertinencia consiste en valorar la adecuación de los resultados (logrados o esperados) y los objetivos de la intervención al contexto en el que se realiza y sobre su población destinataria. Con su análisis se estudia la calidad del diagnóstico que sustenta la intervención, juzgando su correspondencia con las necesidades observadas en la población beneficiaria.

2- Eficacia

La evaluación de la eficacia trata de medir y valorar el grado de consecución de los objetivos inicialmente previstos, es decir, persigue juzgar la intervención en función de su orientación a resultados.

3- Eficiencia

El análisis de la eficiencia hace referencia al estudio y valoración de los resultados alcanzados en comparación con los recursos empleados.

⁵ Las definiciones utilizadas han sido extraídas –y en su caso adaptadas- del –Manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española” (2007), p. 56-57.

4- Impacto

La evaluación del impacto trata de identificar los efectos generados por la intervención, positivos o negativos, esperados o no, directos e indirectos, colaterales e inducidos. El análisis de los impactos se centra en la determinación de los efectos netos atribuibles a una actuación.

La lógica de intervención o cadena de resultados es la secuencia causal que estipula los pasos o etapas necesarias para lograr los objetivos deseados desde los insumos, actividades y productos/servicios que deben proveerse, hasta los efectos e impactos que se espera que deriven de la aplicación de la intervención (CAD, 2002; MAEC, 2007; Banco Mundial, 2007).

La explicitación y el análisis de la cadena de resultados es una cuestión central que constituye un punto de partida en cualquier evaluación, no sólo en las de impacto, ya que el propósito será contrastar en qué medida dichos resultados esperados se lograron efectivamente con la formación profesional para el empleo, generando los cambios previstos en la población objetivo y en su contexto.

Para definir la cadena de resultados de la formación profesional para el empleo es necesario determinar cuáles son los resultados que se esperan; explicitar cómo se consiguen (productos y servicios que se ofrecen y efectos derivados); y establecer cuál será la medida del éxito (indicadores).

Establecidas ya estas apreciaciones conceptuales, en el caso específico de la evaluación de la formación profesional para el empleo es importante discernir entre dos cuestiones que definen el rumbo del proceso evaluador; erigiéndose como dos objetos de evaluación diferenciados. Concretamente, se hace referencia a la evaluación de la *calidad de la formación* y a la evaluación de la *formación en tanto que política pública*.

Las definiciones de evaluación hasta aquí expuestas, junto con los criterios presentados, pueden aplicarse a la evaluación de la formación en tanto que política pública.

Frente a esto, la calidad de la formación constituye sólo uno de los tantos aspectos evaluables; siendo uno de los objetivos de la política, aunque ciertamente no el único.

En lo que respecta a la calidad de la formación, no es tarea sencilla establecer una definición unívoca. –No es válido considerar el concepto de calidad de la educación como evidente, universal, neutro y unitario [...]. Polisemia, indefinición y ambigüedad son rasgos que caracterizan al término calidad cuando se aplica a la educación. Dichas características son la causa de esa paradoja del acuerdo en la generalidad y desacuerdo en el detalle que se aprecia al abordar este asunto” (Cinterfor/OIT, 2005).

No obstante, en líneas generales existe acuerdo en considerar a la calidad en el ámbito de la educación como el –grado en el que un conjunto de rasgos diferenciadores inherentes a la educación cumplen con una necesidad o expectativa establecida” (RIACES, *en línea*).

En cualquier caso, resulta especialmente relevante acotar el significado de calidad de la formación ya que de esta definición surgirá qué se debe evaluar, cuándo y cómo. En este sentido, es habitual la confusión entre evaluación de la formación y evaluación de la calidad, dándose por supuesta la equivalencia de ambas. Más allá de una confusión terminológica, esta situación deriva en que los marcos normativos regulan una evaluación de la formación centrada en el aprendizaje a escala de cada acción formativa y centrada casi exclusivamente en la satisfacción de los usuarios y usuarias.

Dicho esto, en el marco de este artículo la calidad de la formación profesional para el empleo se entenderá como aquella que se refiere a la calidad en la prestación del servicio; y se define principalmente sobre la base de los siguientes criterios:

- Actualización y mejora de las instalaciones.
- Gestión eficaz de las entidades y centros de formación.
- Adecuación de los medios técnicos y materiales didácticos.
- Idoneidad de los formadores, actualización metodológica y de contenidos.
- Prácticas profesionales: tutorización, seguimiento, adecuación.
- Inserción: actuaciones de la entidad y nivel de inserción de las acciones.
- Satisfacción de los participantes.

Hechas estas consideraciones preliminares sobre los conceptos de evaluación de políticas públicas y evaluación de la calidad, es posible plantear los principales ámbitos a los que debe dar cobertura el seguimiento y la evaluación de la formación profesional para el empleo.

Desde el marco normativo de la formación profesional para el empleo y desde su intersección con lo que se debe concebir como marco para su seguimiento orientado a la evaluación, las cuestiones a plantear que se proponen establecen la necesidad de dar respuesta a qué se debe controlar y a qué se debe valorar cuando se habla de formación profesional para el empleo.

Como respuesta de base a tales cuestiones se pueden proponer los siguientes niveles esenciales que pueden centrar el análisis de la formación profesional para el empleo:

- El aprendizaje para la empleabilidad, la productividad y la competitividad.
- La acción formativa.
- Programación y gestión de la oferta formativa.
- Programas formativos.

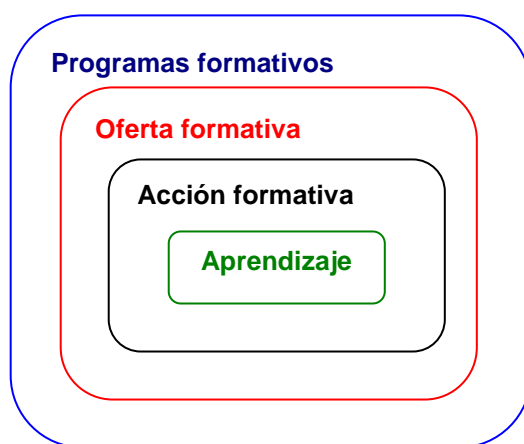
El concepto de **aprendizaje** se refiere al proceso a través del cual se adquieren nuevos conocimientos, habilidades y/o actitudes.

Por **acción formativa** se entiende aquella dirigida a la adquisición o mejora, por sus destinatarios de las competencias y cualificaciones profesionales, pudiéndose estructurar en varios módulos formativos con objetivos, contenidos y duración propios.

Se hará referencia al término de **programación y gestión de la oferta formativa** para referirse al conjunto de iniciativas de formación que constipen la oferta formativa y a las fórmulas de gestión que se adopten su desarrollo, ya sea su prestación directa o a través de subvenciones públicas a entidades y centros especializados.

Por su parte, el término **programas formativos** hace referencia a un conjunto de actuaciones formativas destinadas a un colectivo concreto, con una temática común o dirigidas a una finalidad concreta. Estos programas pueden englobar planes de formación, proyectos formativos o itinerarios de formación. Los programas formativos hacen referencia a las iniciativas de formación que se contemplan en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo (formación de demanda, formación de oferta, formación en alternancia y acciones de apoyo y acompañamiento)

Figura 2. Niveles de seguimiento y evaluación en formación profesional para el empleo



Fuente: Elaboración propia.

Estos cuatro niveles de concreción en el desarrollo de la formación se pueden agrupar, a su vez, en otros dos grandes niveles, asociados al ámbito de gestión, ya sea responsabilidad directa de la administración pública o delegada en entidades y centros colaboradores especializados.

Tabla 1. Los niveles de seguimiento y evaluación de la formación profesional para el empleo

NIVEL MICRO	Aprendizaje. Acción formativa
NIVEL MACRO	Programación y capacidad de gestión de la oferta formativa. Realización, resultados e impactos de programas formativos.

2.1. El nivel micro del seguimiento y la evaluación

Para describir el nivel micro de la evaluación, centrado en las acciones formativas y en el aprendizaje, es necesario centrar la atención en 3 ámbitos de análisis:

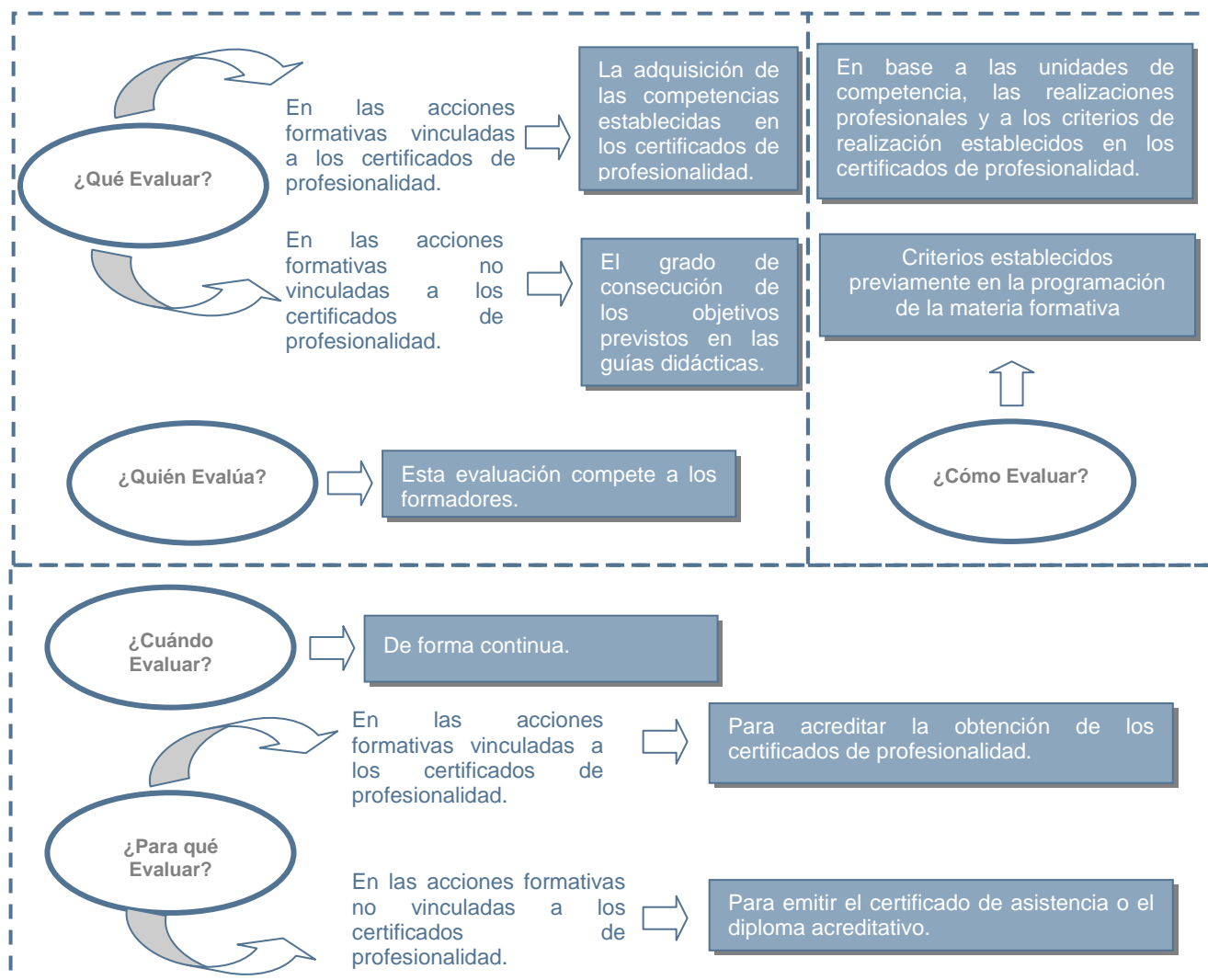
- 1- Los procesos (de evaluación del aprendizaje, de evaluación de la calidad y el proceso de evaluación de la oferta de formación profesional para el empleo).
- 2- La evaluación de la formación profesional para el empleo, explicitando los criterios de valoración de las acciones formativas y de la capacidad acreditativa de la entidad.
- 3- Los criterios de valoración técnica de la evaluación de los planes de formación, acciones formativas y acciones de investigación e innovación.

En cuanto a los procesos, se trata de responder a una serie de preguntas transversales a tres evaluaciones diferenciadas: la evaluación del aprendizaje, la evaluación de la calidad y la evaluación de la formación profesional para el empleo. Entre estas preguntas destacan:

- ¿Qué evaluar? Definición del objeto de evaluación.
- ¿Quién evalúa? Identificación de los actores implicados en la evaluación.
- ¿Cómo evalúa? Descripción del enfoque metodológico y técnicas de investigación a utilizar.
- ¿Cuándo evalúa? Elección del momento de la evaluación (ex-ante, intermedia, ex-post).
- ¿Para qué evaluar? Definición del objetivo de la evaluación.

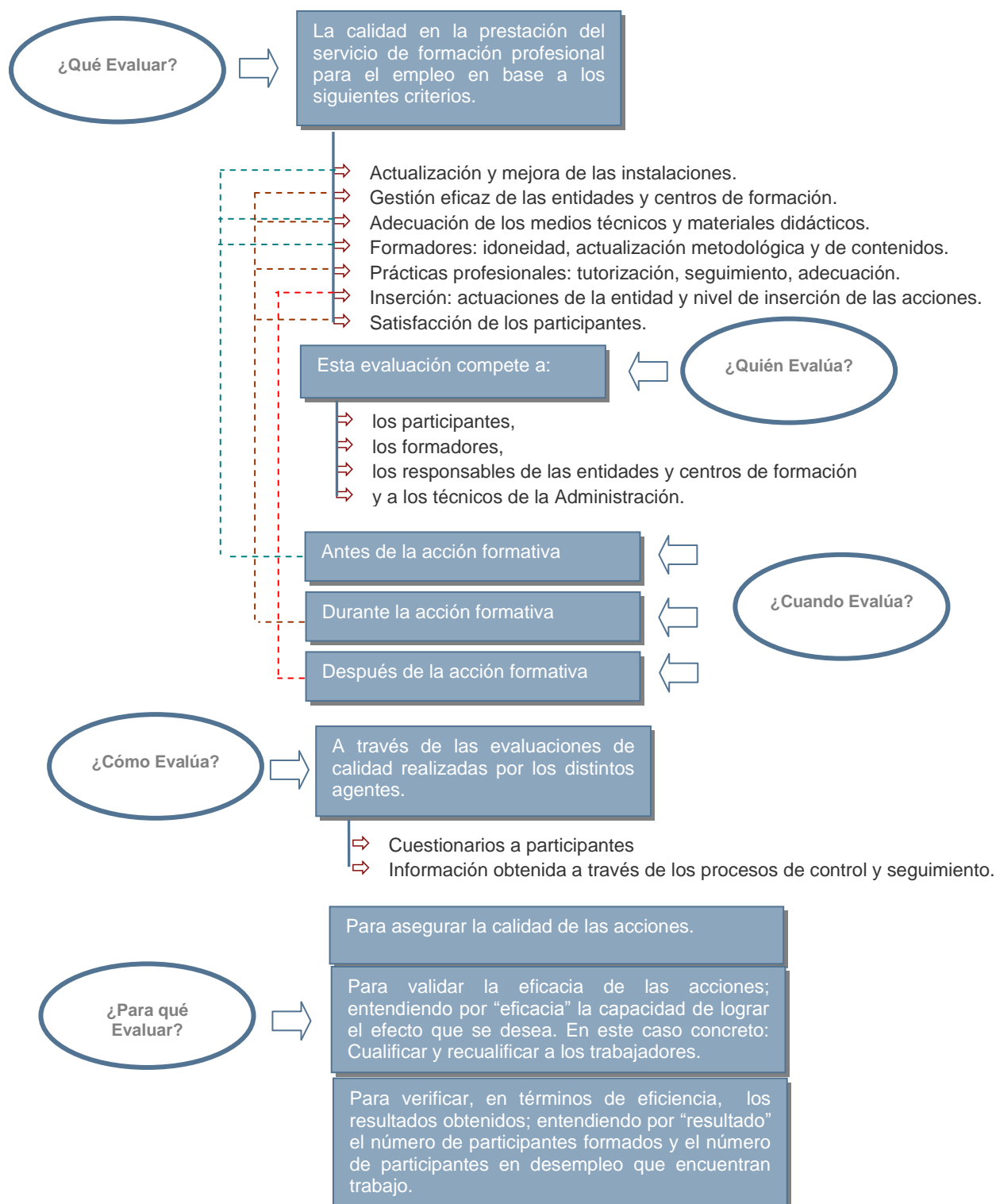
A modo de ejemplo, a continuación se exponen dos gráficos en donde se ejemplifican dos procesos: el de la evaluación del aprendizaje (Figura 3) y el de la evaluación de la calidad (Figura 4).

Figura 3. El proceso de evaluación del aprendizaje



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4. El proceso de evaluación de la calidad



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, en la evaluación de la formación profesional para el empleo es necesario explicitar dos tipos de criterios de valoración: por un lado, los de las acciones formativas y, por otro, los de la capacidad acreditativa de la entidad.

Los criterios de valoración de las acciones formativas identificados son, a priori, cuatro:

- El contenido de las acciones formativas.
- Sus objetivos.
- La certificación de las acciones formativas.
- Los mecanismos de seguimiento, evaluación y control del aprendizaje implementados.

Estos cuatro criterios pueden sustentar el análisis de las acciones formativas; posibilitando valorar la planificación antes, a medio camino y/o después de su aplicación⁶.

En lo que respecta a la capacidad acreditativa de la entidad, los cuatro criterios identificados focalizan en valorar:

- La experiencia previa de la entidad en la gestión de la formación profesional para el empleo.
- Sus recursos humanos.
- La implantación de un sistema de calidad por parte de la entidad.
- Las instalaciones y medios didácticos con los que cuenta.

Finalmente, los criterios de valoración técnica de la evaluación de los planes de formación profesional para el empleo, acciones formativas y acciones de investigación e innovación se presentan en la Tabla 2.

⁶ Ciertamente, la valoración ex ante o intermedia permite diseñar acciones correctivas.

Tabla 2. Criterios de valoración: planes, acciones formativas y de investigación e innovación.

Evaluación de los planes de formación profesional para el empleo	
<p>En relación con las acciones formativas que integran el Plan</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ La correcta definición de sus objetivos. ⇒ La descripción de los contenidos de las acciones formativas. ⇒ La definición de un mecanismo de seguimiento. ⇒ Evaluación y control del aprendizaje ⇒ Otorgamiento de certificaciones adicionales a las acciones formativas
<p>En relación con la capacidad acreditada de la entidad solicitante para desarrollar el Plan</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ El grado de ejecución y de cumplimiento de las condiciones en que se otorgaron subvenciones para experiencias anteriores. ⇒ Los medios personales y materiales propios o ajenos puestos a disposición para la ejecución del Plan. ⇒ La experiencia previa en formación de la entidad. ⇒ La experiencia de los recursos humanos responsables del desarrollo del Plan ⇒ La capacidad de las instalaciones y medios didácticos disponibles por la entidad. ⇒ La existencia en la entidad solicitante o la entidad designada para la gestión y ejecución del plan de formación, de sistemas de gestión de la calidad en la formación y los aspectos que contemple el sistema de calidad
Evaluación de las acciones formativas	
<p>Criterios prioritarios para la valoración de las solicitudes de subvención para el desarrollo de acciones formativas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ La calidad del proyecto formativo propuesto, para lo que se valorará: el perfil del docente, el material didáctico disponible, la metodología, el contenido del programa y la idoneidad del centro en el que se va a impartir la formación a nivel de instalaciones, aulas y/o talleres. ⇒ La incorporación de un período de prácticas profesionales no laborales o formación práctica en centros de trabajo. ⇒ El grado de cumplimiento en la ejecución de subvenciones similares así como la justificación del gasto en convocatorias anteriores. ⇒ Factores que garanticen la calidad de la formación, como la implantación por parte de la entidad de un sistema acreditado de calidad para la gestión de la formación o del centro.
Evaluación de las acciones de investigación e innovación	
<p>Criterios para la valoración de las acciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Adecuación de la actividad a realizar a las exigencias técnica de los distintos tipos de acciones financiadas, que se especificarán en la convocatoria y en las prescripciones técnicas que se establezcan para cada una de ellas. ⇒ Capacidad acreditativa para desarrollar las acciones contenidas en la solicitud, tanto de la entidad solicitante como de las que colaboran en la ejecución de las mismas, teniendo en cuenta la experiencia anterior y los medios personales y materiales puestos a disposición de la ejecución de las acciones. ⇒ Adecuación del presupuesto al proyecto.

Fuente: Elaboración propia.

2.2. El nivel macro del seguimiento y la evaluación

El nivel macro o estratégico del seguimiento y la evaluación está conformado por la política en su conjunto, materializada en un marco normativo concreto.

El análisis en el nivel macro se centra en los siguientes elementos:

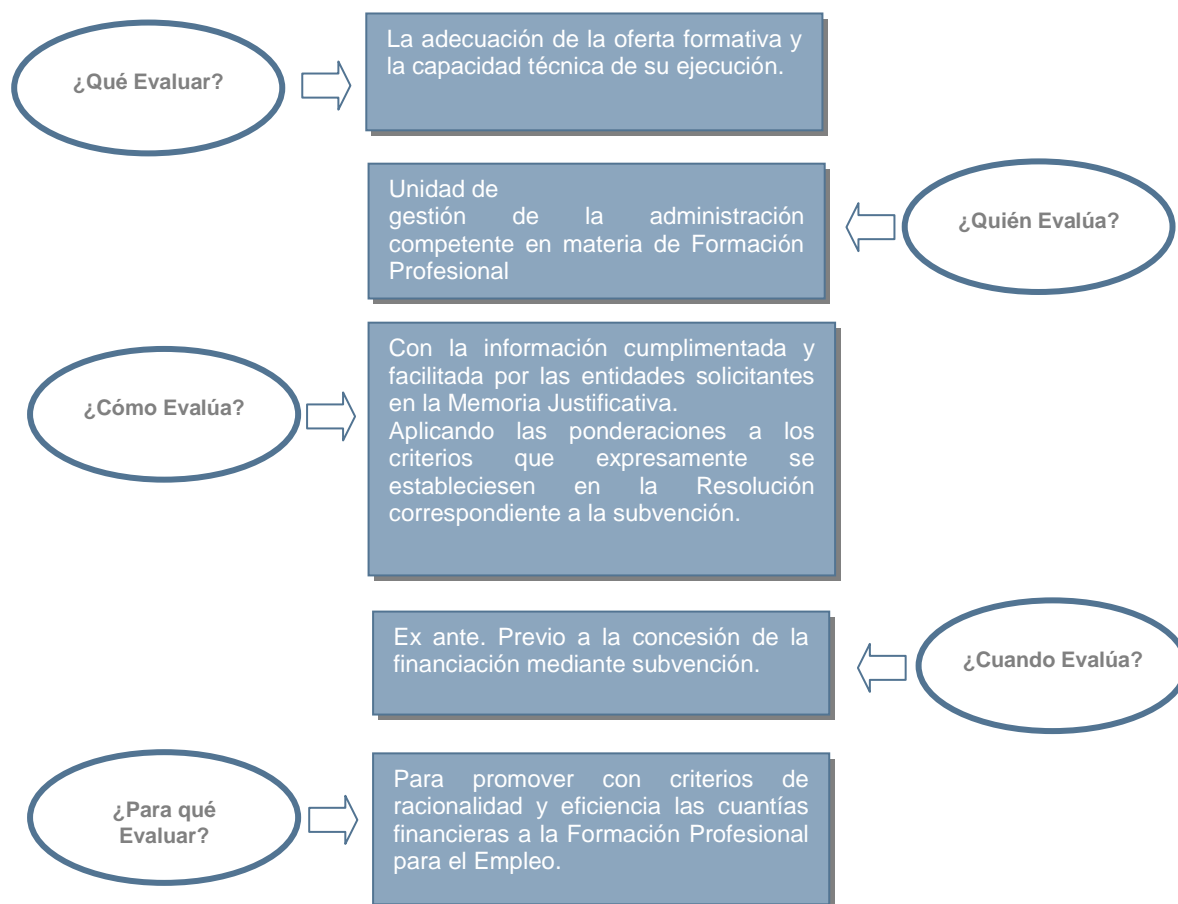
- La programación y capacidad de gestión de la formación profesional para el empleo.
- La realización, resultados e impactos de los programas formativos.

Teniendo en cuenta estos elementos, y aquellos que componen el nivel micro antes expuesto, el seguimiento debe recopilar información suficiente del nivel micro de forma que se facilite su agregación en el nivel macro; y con esta información se debe permitir la evaluación en ambos niveles.

La evaluación de la formación profesional para el empleo en el nivel macro puede realizarse en 3 momentos diferenciados, respondiendo en cada caso a objetivos distintos: en su vertiente ex ante, para garantizar la adecuación de la misma a los requerimientos y la capacidad técnica para su impartición; y en su vertiente intermedia y ex post considerando, por una parte, el marco de la realización física y financiera de las acciones de formación profesional para el empleo, y por otra, el alcance de los resultados y los impactos derivados de la ejecución de esta política activa de empleo.

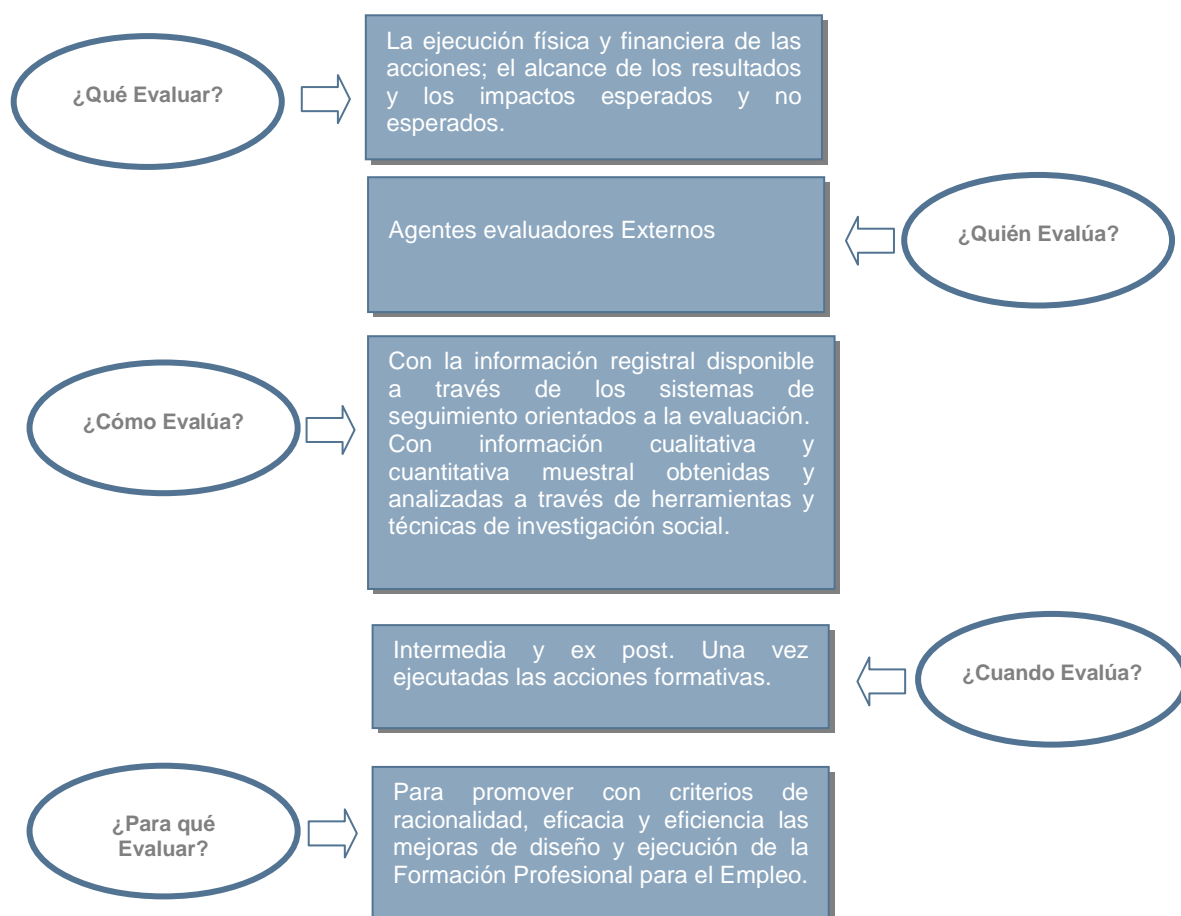
Concretamente, en el nivel macro la evaluación puede centrarse en el diseño, proceso, resultados e impactos de la formación. En las Figuras 5 y 6 se ejemplifica el proceso de evaluación de la formación profesional para el empleo en el nivel macro, presentando en primer lugar un diagrama de evaluación ex-ante, y a continuación otro centrado en la evaluación intermedia y ex-post.

Figura 5. El proceso de evaluación de la formación profesional para el empleo: el nivel macro de la evaluación (Evaluación ex ante).



Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio y Diagnóstico de la efectividad de los sistemas de gestión de la información relacionados con la formación para el empleo. Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo / Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo.

Figura 6. El proceso de evaluación de la formación profesional para el empleo: el nivel macro de la evaluación (Evaluación intermedia y ex-post).



Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio y Diagnóstico de la efectividad de los sistemas de gestión de la información relacionados con la formación profesional para el empleo. Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo / Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo.

Siendo el objetivo general de la evaluación en su nivel macro aportar información que posibilite la mejora de la formación profesional para el empleo, se torna necesario aplicar una metodología basada, fundamentalmente, en un enfoque metodológico plural, holístico y participativo que, abandonando esquemas clásicos de evaluación, se apoye en técnicas de análisis cualitativo e incorpore, como un elemento más del proceso, técnicas de análisis cuantitativo.

La aplicación de un enfoque metodológico de carácter plural permite obtener una imagen de la realidad objeto de estudio con perspectivas más variadas que aporten una visión estructurada desde distintos puntos de vista. El enfoque plural de las políticas públicas, aplicado a las políticas de formación profesional para el empleo permite identificar con mayor amplitud determinados estrangulamientos que pudieran estar presentes o incluso surgir a medio o largo plazo en el ámbito, no sólo de las actuaciones que se llevan a cabo, sino también

de los instrumentos de gestión, de los procedimientos, de los modelos de organización, de la asignación de recursos, etc.

Una consecuencia de este enfoque metodológico es que los objetivos de las políticas de formación profesional para el empleo pueden ser cuestionados, al igual que la finalidad de los programas formativos. Adicionalmente, otra consecuencia es que se precisa diseñar una evaluación para cada situación, con adecuada contextualización, y que utilice mediciones cualitativas, así como múltiples escalas de valoración. Este paradigma posibilita tener en cuenta la complejidad de las relaciones causa-efecto de los procesos de formación y considera la evaluación inmersa en el proceso político, no ajena a los valores consensuados. Concibe, por tanto, espacios para la subjetividad y prioriza el constructivismo frente al positivismo (Osuna y Bueno, 2007).

En la mecánica de este enfoque metodológico, resulta crucial centrar la atención en los sistemas de información en los que se asienta el seguimiento de la formación profesional para el empleo; pues de la idoneidad, pertinencia, eficacia y fiabilidad de dichos sistemas depende la validez de la información necesaria para valorar las políticas de formación profesional para el empleo puestas en marcha. En este sentido, la aplicación de metodologías pluralistas de análisis posibilitaría detectar nuevas sugerencias u oportunidades de innovación para el seguimiento y evaluación de las acciones.

En este contexto, es necesario contar con la colaboración de los propios gestores públicos, ya que son ellos los conocedores de los condicionantes que presentan los protocolos de actuación establecidos, y las características de las herramientas de gestión y ejecución de las políticas de formación para el empleo. No obstante, también adquiere un especial interés su implicación en tanto que, igualmente, son los conocedores de los requerimientos de información de los decisores públicos y de las limitaciones con las que se enfrentan cuando deben dar respuesta a los mismos.

Dicho esto, la puesta en marcha de un proceso evaluador capaz de aportar métodos y técnicas que posibiliten la mejora de la formación profesional para el empleo debe permitir profundizar, en principio, sobre aspectos como (Bueno, Murciano y Porrini 2008):

- La identificación de la división de tareas en los procesos de gestión de información.
- Las pautas de coordinación interna y externa para el registro y obtención de la información.
- Los aspectos específicos de los aplicativos o sistemas de seguimiento al uso: incidiendo, no sólo en los procedimientos, sino fundamentalmente en la información que potencialmente se pretende recabar, la que realmente se registra, su utilidad para la toma de decisiones y su vertebración con otros sistemas de gestión de información en el ámbito de las políticas de empleo.
- Y, finalmente sobre aquellas limitaciones y oportunidades de mejora que tuviesen las políticas formativas y sus respectivos sistemas de seguimiento y evaluación.

De manera paralela al estudio de estas variables, la realización de una exhaustiva **recopilación y análisis del contexto normativo** puede contribuir a enmarcar a las políticas activas de empleo en el ámbito formativo, tanto a nivel nacional como regional. Esto puede

permitir al equipo evaluador aproximarse a la estructura de la nueva formación profesional para el empleo, a sus objetivos específicos y sus resultados e impactos esperados, a su población destinataria según grupos y colectivos priorizados y a los principales ámbitos de gestión que presentan necesidades de adaptación al nuevo contexto normativo o para los que se revelaron oportunidades de mejora durante el trabajo de campo.

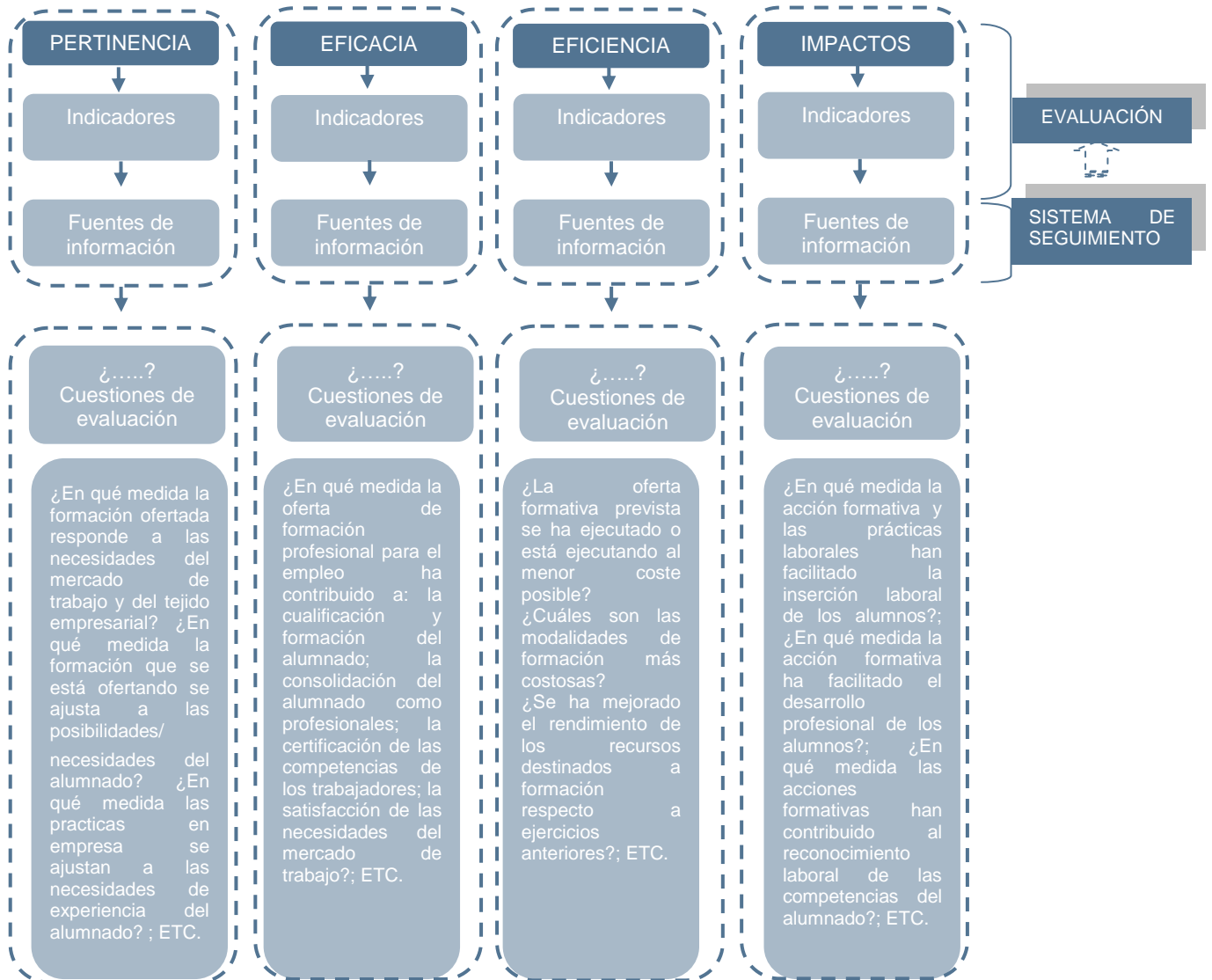
Asimismo, resulta interesante la realización de un **análisis de los sistemas de información** existentes, estudiando por un lado, cuál es la información recogida y cómo se estructura, así como su impacto en la toma de decisiones; y, por otro lado, los procesos que se articulan para garantizar la disposición de la información útil para la toma de decisiones y la gestión. De este modo, se consideran tanto los procesos de obtención y registro de información, así como los relativos a su tratamiento y análisis/utilidad.

Una vez analizados los documentos normativos y los sistemas de seguimiento aplicados, el equipo evaluador puede llevar a cabo un ejercicio de reflexión para definir el diseño de una batería de indicadores clave que deben servir para reforzar, de manera óptima, puntual y eficiente, la función de evaluación del sistema de gestión de información de las políticas de formación profesional para el empleo.

Los indicadores que componen esta batería, y que conforman un nuevo sistema de seguimiento, son aquéllos que se consideran más relevantes, rigurosos, accesibles y comparables tanto desde una perspectiva funcional como territorial, todo ello con el objetivo de poder evaluar la contribución de la formación como política activa de empleo a los objetivos que ésta se propone. En este sentido, la evaluación se concibe como un procedimiento de creación y obtención de información que sirve para facilitar la toma de decisiones y juzgar entre distintas alternativas (Stufflebean, 1987). Al mismo tiempo, la evaluación proporciona la información necesaria para decidir si un programa debe continuar, expandirse o por el contrario debe finalizar. Algunos autores denominan este tipo de evaluación “evaluación sumativa” (Scriven, 1973).

En la siguiente figura se representa el esquema de la metodología propuesta para el diseño del sistema de seguimiento y evaluación de la formación para el empleo en su nivel macro; aclarando en el caso de cada criterio algunas de las cuestiones de evaluación a las que se deberían dar respuesta.

Figura 7. Estructura de la metodología propuesta para el diseño del sistema de seguimiento y evaluación de la formación para el empleo en su nivel macro



Consideraciones finales

En general, existe consenso sobre la importancia de la articulación de procesos de seguimiento y evaluación como instrumentos al servicio de la mejora de las políticas de formación profesional para el empleo.

Los nuevos desafíos de la formación profesional para el empleo exigen, ciertamente, la puesta en marcha de mecanismos de evaluación que permitan redireccionar las estrategias de

intervención sobre la marcha, posibilitando allanar el terreno hacia el logro de los objetivos planteados.

Esto requiere ampliar el foco de análisis del proceso evaluador, yendo más allá del enjuiciamiento de la calidad en la prestación del servicio de formación, atendiendo tanto a las estrategias operativas como a las estrategias institucionales aplicadas en el marco de la gestión de estas políticas activas de empleo y focalizando la atención en los niveles micro y macro de planificación. Las cuestiones abordadas en este documento aspiran a aportar luz en estos aspectos concretos.

Bibliografía:

- Bueno, Murciano y Porrini, (2008). La evaluabilidad de las políticas de empleo: limitaciones y oportunidades sobre la disponibilidad de información. VI Conferencia de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas. Barcelona
- Chen, Huey Tsyh (2005). *Practical Program Evaluation: Assessing and improving planning, implementation and effectiveness*. Sage Publications.
- Cinterfor/OIT (2005). “CECAP Competencias y Evaluación, dos vías hacia la mejora de la calidad en la educación”. Montevideo, julio de 2005.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2007). *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española*.
- Organización Internacional del Trabajo (2000). *La formación para el empleo: La inserción social, la productividad y el empleo de los jóvenes*. En línea: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc88/rep-v.htm#Evolución%20gradual%20hacia>
- Osuna, J.L. y Márquez, C. (Coord.) (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Sevilla.
- Osuna, JL (2005). Evaluación y Gobernanza. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005
- Osuna y Bueno (2007). La evaluación de las políticas públicas: el caso de las políticas de fomento al empleo estable. Información Comercial Española, Revista de Economía nº 836, mayo-junio de 2007. Ministerio de Industria y Comercio. Madrid.
- Rossi, P.; Freeman, H. (1993). *Evaluation: a systematic approach*. Sage Publications.
- Scriven, M. (1973). *Goal free evaluation*. En House, E. (ed). *School Evaluation: the politics and process*. New York. McCutchan.
- Silvera, Sara (2000). *La dimensión de género en la formación y en las relaciones laborales*. Organización Internacional del Trabajo. En línea: <http://www.oitcinterfor.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/gestio n/rellab/v/index.htm>
- Stufflebeam, D.L.; Shirkfield, A.J. (1987). *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*. Barcelona. Paidós.
- Vargas Zúñiga, F. (2004) *Competencias clave y aprendizaje permanente*. CINTERFOR. Organización Internacional del Trabajo.
- Weiss, C. (1998). *Evaluation*. Segunda edición. Prentice Hall.

Sitios web consultados:

- Fondo Social Europeo.
http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/employment_es.htm
- Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES). <http://www.riaces.net/glosarioc.html>

Fecha de recepción: 3 de marzo de 2010

Fecha de aceptación: 10 de mayo de 2010