



Universidad de Valladolid

**Facultad de Ciencias Económicas y
Empresariales**

Trabajo Fin de Grado

Grado en Economía

**La evaluación de políticas públicas:
un análisis teórico-práctico**

Presentado por:

JUAN ALBILLOS DE LUCAS

Tutelado por:

BELÉN MIRANDA ESCOLAR

Valladolid, 24 de julio de 2025

RESUMEN

La evaluación de políticas públicas es un procedimiento mediante el cual se puede revisar y valorar la actuación gubernamental, control necesario en un régimen democrático, máxime en un contexto generalizado de aumento del gasto público y descrédito institucional causado por la corrupción. Desde un enfoque teórico, este *Trabajo Fin de Grado* estudia en profundidad todo este proceso, analiza las diferentes etapas por las que ha atravesado la evaluación de políticas públicas en España, y, desde un punto de vista más práctico, realiza una revisión del *Plan Anual de Empleo de Castilla y León 2021*.

La investigación se basa en una revisión bibliográfica extensa y en el examen de la normativa nacional e internacional pertinente. La revisión del Plan de Empleo se ha caracterizado por el análisis profundo de la medida, sumado a la consulta de organismos oficiales que han aportado los datos necesarios para el análisis del contexto inicial y han arrojado también los resultados de esta medida. Se ha procedido a procesar todos esos datos para discernir los resultados del Plan de Empleo.

Los resultados obtenidos evidencian la necesidad de un mayor apoyo a la evaluación en España, que, aunque da pasos certeros hacia su institucionalización plena, como la aprobación de la Ley 27/2022, requiere de una mayor independencia por parte de sus organismos para lograrla. Los resultados de la revisión del Plan de Empleo revelan la necesidad de evaluar para mejorar en futuras intervenciones, todo ello sin desmeritar el buen trabajo realizado por el gobierno en este caso.

Palabras clave: políticas públicas, formulación, evaluación, actuación gubernamental, política de empleo.

Códigos JEL: D78, H11, J21, J68

ABSTRACT

Public policy evaluation is a crucial process to review government action, serving as a necessary control mechanism in a democratic system, especially in a context of institutional discredit and increasing public expenditure. This Bachelor's Thesis (TFG) delves deeply into this comprehensive process. It begins with a theoretical analysis explaining key concepts fundamental to understanding the entire evaluation procedure. Subsequently, it traces the historical development of evaluation in Spain, leading to a case study: the review of the 2021 Annual Employment Plan of Castile and León, where a concise evaluation of this specific measure is conducted.

The study relies on an extensive bibliographic review comprising academic authors and national regulations, all serving as foundational sources for the theoretical and historical content. The review of the Employment Plan involved a thorough analysis of the measure, complemented by consultations with official bodies that provided essential data for assessing the initial context and yielding the measure's results. All of this data has been processed to determine the results of the Employment Plan.

The findings highlight the urgent need for greater support for evaluation in Spain. Although the country is making decisive strides towards its full institutionalization, evidenced by the approval of Law 27/2022, achieving true independence for its evaluative bodies remains paramount. The results from the Employment Plan review underscore the necessity of evaluation for continuous improvement in future measures, acknowledging, however, the commendable work undertaken by the government in this particular instance.

Keywords: public policy, formulation, evaluation, performance of government, employment policies

JEL Codes: D78, H11, J21, J68

RELACIÓN DE ABREVIATURAS

ACB	Análisis Coste-Beneficio
ACE	Análisis Coste-Eficacia
AEVAL	Agencia Estatal de la Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
AGE	Administración General del Estado
AIReF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
ANECA	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación
CCAA	Comunidades Autónomas
CCOO	Comisiones Obreras (Sindicato Español)
CE	Constitución Española
CEE	Comunidad Económica Europea
CEE ¹	Centro Especial de Empleo
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CES	Consejo Económico y Social
COVID-19	Coronavirus Disease
ERTE	Expediente de Regulación Temporal de Empleo
GAO	Government Accountability Office
ICEX	Institución de Control Externo
EPA	Encuesta de Población Activa
IAAP	Instituto Andaluz de Administración Pública IAAP
IMV	Ingreso Mínimo Vital
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEE	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
IVÀLUA	Institut Català d' Avaluació de Polítiques Públiques
LO	Ley Orgánica
LOGSE	Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de España
MAYEL	Programa para la contratación temporal de mayores de 55 años para realización de obras y servicios de interés general y social
NAO	National Audit Office

¹ Duplicidad de siglas, pero que por la diversidad conceptual será fácil la diferenciación de ambas; además de por su separación en el texto.

NAOF	Oficina Nacional de Auditoría de Finlandia
OMS	Organización Mundial de la Salud
PAE	Política Activa de Empleo
PAECYL 2021	Plan Anual de Empleo de Castilla y León Año 2021
PIB	Producto Interior Bruto
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RD	Real Decreto
SEE	Sociedad Española de Evaluación
TC	Tribunal de Cuentas
UGT	Unión General de Trabajadores (Sindicato Español)

ÍNDICE GENERAL

1.INTRODUCCIÓN	10
1.1 Justificación del tema	10
1.2 Objetivos.....	14
1.3 Estructura del trabajo	15
2 LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEPTOS CLAVE	16
3. METODOLOGÍA	19
4.FUNCIONES DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	21
5.ACTORES DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	22
6.RECURSOS A LA HORA DE EVALUAR	27
6.1 Los recursos jurídicos (el derecho)	27
6.2 Recursos humanos (personal)	28
6.3 Los recursos económicos	28
6.4 Recursos cognitivos	30
6.5 Recursos relacionales (organización y redes)	31
6.6 Los recursos de confianza (el consenso).....	31
6.7 Los recursos cronológicos (el tiempo)	33
6.8 Recursos patrimoniales (infraestructuras)	37
6.9 Los recursos de mayoría (el apoyo político)	38
6.10 La fuerza o el “recurso violencia”	39
7.PRINCIPIOS DE UNA BUENA EVALUACIÓN	40
7.1 Sistematicidad.....	40
7.2 Imparcialidad y objetividad	41
7.3 Rigor.....	41
7.4 Transparencia.....	42

7.5 Utilidad	43
7.6 Participación	44
7.7 Aprendizaje	46
8. FASES EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN	46
8.1 Análisis del encargo de la evaluación	46
8.2 Análisis y reconstrucción de la lógica de la intervención	47
8.3 Diseño de la evaluación	47
8.4 Trabajo de campo y análisis	50
8.5 Resultados de la evaluación: El informe de evaluación.....	55
8.6 Comunicación y difusión de la evaluación.....	56
8.7 Seguimiento de la evaluación	57
9. EVOLUCIÓN DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA	58
9.1 Antecedentes evaluadores en España (1975-1986)	58
9.2 El inicio y desarrollo de la Institucionalización de la evaluación española (1986-2017).....	60
9.3 Historia reciente de la Evaluación de Políticas Públicas en España: el camino hacia la Ley 27/2022	63
9.4 La Ley 27/2022: Análisis y situación de la evaluación tras su puesta en marcha. 68	
9.5 Recomendaciones para la mejora de la evaluación de políticas públicas en España	71
10. EVALUACIÓN DEL PLAN ANUAL DE EMPLEO DE CASTILLA Y LEÓN PARA EL AÑO 2021	75
10.1 Descripción del Programa.....	76
10.2 Situación del mercado laboral antes de la aplicación del Plan de Empleo	78
10.3 Evaluación de algunas medidas del Plan de Empleo de Castilla y León 2021	90
10.4 Análisis del mercado laboral en Castilla y León al término del Plan de Empleo	99

10.5 Aprendizaje de la evaluación y recomendaciones para futuras actuaciones...	104
11. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	109
11.1 Conclusiones	109
11.2 Recomendaciones.....	111
12. REFERENCIAS	112
12.1 Libros, revistas y webs consultados.....	112
12.2 Legislación consultada	117
13. ANEXOS.....	118

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Presión fiscal en los países europeos para el año 2024.....	12
Gráfico 2: Evolución de las evaluaciones realizadas por AEVAL que incorporan el criterio de participación entre 2008 y 2013 (Porcentaje sobre el total de las evaluaciones realizadas).....	45
Gráfico 3: Evaluaciones autonómicas realizadas por la AIReF.....	67
Gráfico 4: Distribución de la población en edad de trabajar por situación laboral en Castilla y León. Año 2020 (en miles de personas)	80
Gráfico 5: Inactividad según motivos de no buscar empleo en Castilla y León por sexos, 2020 (Porcentajes sobre el total de cada sexo)	82
Gráfico 6: Tasas de empleo por sexo y grupo de edad en Castilla y León. Año 2020.....	82
Gráfico 7: Tasas de paro por sexo y grupo de edad en España y en Castilla y León en el año 2020	85
Gráfico 8: Distribución de la población en edad de trabajar por situación laboral en Castilla y León. Años 2020 y 2024 (en miles de personas)	100
Gráfico 9: Inactividad según motivos de no buscar empleo en Castilla y León por sexos. Año 2024 (porcentajes sobre el total de cada sexo)	100
Gráfico 10: Tasas de empleo por sexo y grupo de edad en Castilla y León. Año 2024.	101

Gráfico 11: Tasas de paro por sexo y grupo de edad en Castilla y León. Años 2020 y 2024 103

ÍNICE DE TABLAS

Tabla 1: Diferencia entre eficiencia técnica y asignativa 18

Tabla 2: Marco de competencias en evaluación de políticas públicas 26

Tabla 3: Aspectos relevantes de una evaluación intermedia 36

Tabla 4: Diferencias entre evaluación final y ex-post 37

Tabla 5: Ejemplo de matriz de evaluación 48

Tabla 6: Diferencias entre Análisis Coste-Eficacia y Análisis Coste-Beneficio..... 50

Tabla 7: Resumen del Plan de Empleo de la Junta de Castilla y León PAECYL 2021 77

Tabla 8: Situación del mercado laboral de las personas con nacionalidad extranjera en Castilla y León (En miles de personas). Año 2020 87

Tabla 9: Datos de empleo de las personas en riesgo de exclusión social y discapacitadas en Castilla y León en el año 2020 88

Tabla 10: Participantes en el Programa Mixto y financiación anual del mismo 93

Tabla 11: Resultados del Programa MAYEL en Castilla y León en los años 2021-2024 .. 94

Tabla 12: Datos del programa ELEX en Castilla y León para los años 2021-2024..... 97

1.INTRODUCCIÓN

1.1 Justificación del tema

La evaluación de políticas públicas centra este *Trabajo de Fin de Grado*, un ámbito del área de análisis de las políticas públicas que ha ido adquiriendo una mayor importancia a medida que se hacían públicas determinadas prácticas corruptas en diferentes países, incluido España, cuyo deterioro en los últimos seis años es más que evidente.

El *Índice de Percepción de la Corrupción*, que elabora anualmente *Transparencia Internacional* (Transparency International, 2024), mide la percepción de la corrupción en el sector público de 180 países y territorios, a los que se asigna una puntuación de 0 (corrupción elevada) a 100 (transparencia elevada). En su edición de 2018, situaba a España a nivel mundial en el puesto 41 (de un total de 180 países) con 58 puntos, descendiendo en 2019 al lugar 30 con 62 puntos² (una mayor puntuación indica que nos encontramos ante un país más limpio). En 2024, último dato disponible a fecha de cierre de este *Trabajo*, y tomando como referencia su mejor marca, la de 2019, España baja 19 puestos (se sitúa en el lugar 49 del *ranking*) y 6 puntos (con una puntuación de 56), liderando los tres primeros puestos Dinamarca (90 puntos), Finlandia (88) y Singapur (84), seguidos por Nueva Zelanda (83), Luxemburgo, Noruega y Suiza (81), y ocupando los últimos lugares Sudán del Sur (8 puntos), Somalia (9) y Venezuela (10).

Transparency International España considera que una economía como la española, que se sitúa entre las 15 primeras del mundo, no debería estar por debajo de los 70 puntos en el *Índice de Percepción de la Corrupción* “si quiere mantener su imagen y su competitividad”.

Estos datos, cuando menos, deben hacernos reflexionar sobre sus consecuencias. El pago de comisiones para obtener licencias o la incertidumbre que supone la corrupción sobre las garantías y derechos de propiedad reducen los incentivos de los agentes

² Esta misma puntuación se obtiene para 2020, pero España desciende al puesto 32, y en 2021 la puntuación baja a 61 puntos y al puesto 35, el mismo que en 2022 pero con 60 puntos (igual que en 2023, pero situándose en el puesto 38).

económicos a la inversión productiva (Ayala Cañón, 2024). A su vez, la corrupción deteriora la calidad de la burocracia y socava la confianza del ciudadano en la administración, lo que disminuye la capacidad del sector público para obtener ingresos alentando el fraude fiscal y la economía sumergida.

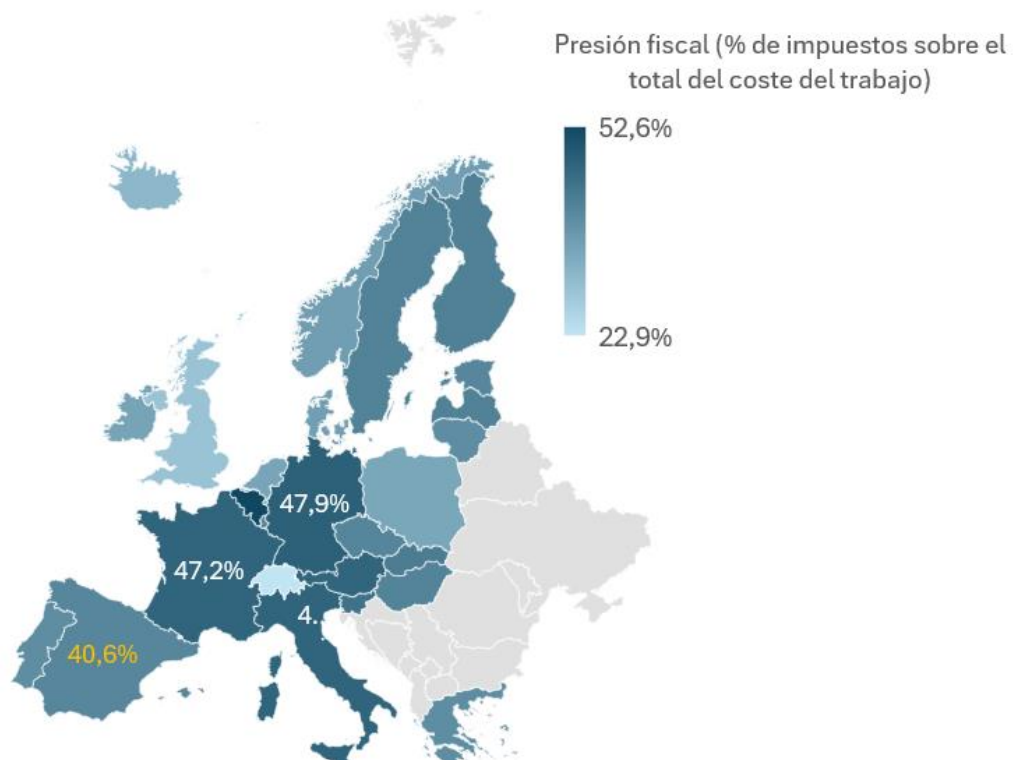
El análisis de la corrupción desde el punto de vista económico se centra en estudiar el abuso de poder por parte de los agentes públicos (empleados del sector público, legisladores y políticos) al objeto de obtener una ganancia personal. Thomas y Meagher (2004) han propuesto una clasificación del grado de corrupción en función del volumen de rentas generadas, su extensión y los agentes implicados, que distingue entre tipos diferentes: (i) gran corrupción y pequeña corrupción, si la cuantía de las rentas generadas es elevada y se lleva a cabo por las élites, en el primer caso, o bien la magnitud de las rentas es reducida y se asocia a la manipulación administrativa y burocrática, en el segundo; (ii) corrupción sistémica y corrupción individual, cuando la *mala praxis* se instala en las instituciones o simplemente obedece a un comportamiento individual en casos concretos, respectivamente; y (iii) captura de Estado, que trata de influir en el diseño de leyes, regulaciones y políticas públicas, por un lado, y, por otro, corrupción administrativa, que intenta producir distorsiones en su aplicación.

Obviamente, estos comportamientos no surgen de buenas a primeras, debe existir un marco institucional que favorezca su aparición para el que deben darse tres condiciones: un amplio poder discrecional para aprobar y aplicar regulaciones y procedimientos, unas rentas económicas asociadas a ese poder discrecional y un sistema judicial con baja capacidad de detección y penalización de este tipo de prácticas. Independientemente de que detrás de estas conductas puedan existir factores históricos y culturales o la solidez del sistema democrático, no debemos reducir la importancia que puede tener en la corrupción el propio diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Es aquí donde, en gran medida, surge el interés del tema que nos ocupa.

Aunque el aumento del gasto público en España ha sido una constante desde el inicio de la democracia, a partir de la crisis sanitaria derivada de la COVID-19 se ha incrementado exponencialmente. Solamente en el período 2020-2023, ha crecido en 100.000 millones

de €, lo que se ha traducido en un aumento de cerca de 2.000€ per cápita (Expansión, s.f). En un país donde la presión fiscal se sitúa en un 40,6% (Gráfico 1), si bien, algo inferior a la de los principales países europeos, es necesaria una actividad evaluadora eficaz que pueda controlar la labor de los legisladores, los diseñadores y los gestores de las políticas públicas, que permita desenmascarar prácticas corruptas indeseables.

Gráfico 1: Presión fiscal en los países europeos para el año 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de Enache (3 de junio de 2025).

Para ello, resulta imprescindible involucrar al ciudadano en el proceso, ya que ello conlleva tres beneficios (Roth, 2001): corresponsabilización en la gestión de lo público, generación de capital social y contrapeso a los problemas de democracia representativa.

El sentimiento de participación en lo público, sin ser necesarios grandes dispendios (sería suficiente con la participación en una encuesta, una consulta pública), aporta al ciudadano la percepción de gestionar, aun siendo en una parte muy pequeña, ese dinero que él como contribuyente ha transferido a la Administración Tributaria. Permite, además, que la voluntad de la sociedad se vea representada en medidas concretas que inciden en la vida cotidiana de los ciudadanos afectados por unas determinadas causas.

Con esto disminuye el sentimiento de falsa democracia que impera en nuestra sociedad, por el cual el voto a un determinado partido político significa estar de acuerdo en todos y cada uno de los puntos del programa electoral. De este modo, con la evaluación, el ciudadano puede manifestar su valoración sobre el *quehacer público* en ámbitos específicos de su día a día.

Es, por tanto, necesaria una evaluación objetiva que no se deje llevar por sentimientos partidistas ni ideologías, sino que esté enfocada a resultados. El comportamiento de la sociedad española ha sido tímido, puesto que la fiscalización no ha sido real. Se ha limitado a decir que todos lo hicieron mal, pero sin impulsar un análisis profundo de los errores y aciertos de los programas impulsados por las distintas administraciones de nuestro país. A ello han contribuido, sin duda, los innumerables casos de corrupción que desde el origen de la democracia han ido diezmando las esperanzas de una población española que veía que con este nuevo régimen el despotismo vivido en años anteriores no acababa. El poder judicial, hoy oscuro objeto de deseo del poder político, se había convertido en el único evaluador de la función pública.

Otro factor retardante fue una descentralización territorial desconocida para nuestra sociedad (la construcción del Estado de las Autonomías). La subdivisión administrativa del país llevaba a la población a no distinguir la autoría de las políticas aplicadas, lo que dificultaba el impulso social de la evaluación. La evaluación española de carácter centralizado de finales del siglo XX contrasta con una cultura más descentralizada de la evaluación en países como Reino Unido o Holanda (Casado y del Pino, 2022).

Esta área capital se ha ido afianzando en la Administración Española con el paso de los años, aunque como se verá más adelante no ha sido, precisamente, por un fuerte movimiento fiscalizador por parte de la sociedad.

Desde una reflexión más personal, mi interés en este tema se inicia cuando cursé la asignatura de *Evaluación de Políticas Públicas*, en el tercer curso del Grado en Economía en la Universidad de Valladolid. Los dos profesores que la impartían, el Profesor Baudelio Urueña y la Profesora Belén Miranda, tutora de este *Trabajo*, nos transmitieron la importancia que tenía la evaluación como instrumento de control del gasto, como

mecanismo para la rendición de cuentas y como vía para involucrar al ciudadano en la toma de decisiones en materia de políticas públicas. Asistir a las clases despertaba en mí un interés cada vez mayor en la asignatura, que se ha traducido en la realización de este *Trabajo* cuyo elemento central, como ya se ha señalado, será la evaluación de políticas públicas.

1.2 Objetivos

Se han planteado *dos objetivos generales* con este Trabajo:

1. Obtener una visión general sobre la evaluación de políticas públicas y todos sus componentes, desde una perspectiva teórica, así como realizar un análisis de la historia de la evaluación de las políticas públicas en España.
2. Ofrecer una pequeña aproximación a la evaluación de una política pública concreta, a través de la revisión del *Plan de Empleo de Castilla y León* correspondiente al año 2021 (*PAECYL 2021*), valorando hasta qué punto se han conseguido los objetivos previstos, así como el cambio que han experimentado las condiciones de los colectivos prioritarios a los que iba dirigido dicho *Plan*.

Para alcanzar ambos objetivos, se han definido los siguientes *objetivos específicos*:

1. Revisar la literatura especializada en este ámbito del análisis de las políticas públicas, al objeto de perfilar un marco teórico de la evaluación de políticas públicas, haciendo hincapié en los elementos que las configuran (instituciones, actores, recursos, decisiones, interrelaciones, etc.).
2. Examinar el procedimiento de actuación de los principales organismos evaluadores de España (la Agencia Estatal de la Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, AEVAL, disuelta en 2017, y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIReF) analizando las etapas a seguir en el proceso de evaluación.
3. Recopilar, desde diferentes fuentes, información relevante que permita esbozar la reciente historia de la evaluación de políticas públicas en España.

4. Analizar el *Plan de Empleo de Castilla y León* correspondiente al año 2021, para averiguar hasta qué punto se están consiguiendo los objetivos inicialmente previstos e identificar posibles factores de éxito y fracaso en su ejecución.

1.3 Estructura del trabajo

El presente *Trabajo* se organiza en trece epígrafes:

- En el *primer epígrafe* se realiza una introducción a la justificación e interés del tema, se explicitan los objetivos de la investigación y la estructura del *Trabajo*.
- El *segundo epígrafe* aborda la definición de algunos conceptos clave en materia de evaluación de políticas públicas.
- En el *tercer epígrafe* se explicita la metodología utilizada en el *Trabajo*, explicando las fuentes consultadas y el proceso de análisis de la evaluación *Plan de Empleo de Castilla y León* correspondiente al año 2021.
- El *cuarto epígrafe* se centra en analizar las tres funciones principales de la evaluación de políticas públicas.
- El *quinto epígrafe* se dedica a determinar el papel que desempeñan los actores implicados en el proceso evaluador.
- En el *sexto epígrafe* se analizan los recursos necesarios para realizar una correcta evaluación.
- El *séptimo epígrafe* identifica los principios básicos de una buena evaluación, resumiéndose en siete las diferentes características que toda evaluación debe poseer.
- En el *octavo epígrafe* se desarrollan las diferentes fases que comprende la evaluación de una política pública concreta, tomando como base la *hoja de ruta* trazada por la AEVAL.
- El *noveno epígrafe* se dedica a perfilar la historia de la evaluación de políticas públicas en España, desde sus inicios hasta su institucionalización plena en la actualidad.

- El *décimo epígrafe* está destinado a analizar el *Plan de Empleo 2021-2024* de la Junta de Castilla y León, explicando el contexto inicial, el desarrollo del propio programa y valorando los resultados finales, a partir de una breve evaluación de dicho *Plan*.
- En el *undécimo epígrafe* se exponen las conclusiones más relevantes que pueden extraerse del *Trabajo* realizado.
- El *duodécimo epígrafe* recoge las fuentes bibliográficas utilizadas y la normativa consultada.
- Por último, en el *decimotercer epígrafe* se incluyen los *Anexos* que acompañan a este *Trabajo*.

2 LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEPTOS CLAVE

Abordar el tema que nos ocupa en este *Trabajo*, la evaluación de políticas públicas, requiere aclarar una serie de conceptos clave que ayudarán a hacer efectivo uno de los principios fundamentales de la evaluación: la fiabilidad.

El primer concepto que merece nuestra consideración es el propio de *evaluación de políticas públicas*. La definición que propone la Agencia Estatal de la Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) establece que la evaluación de políticas públicas es un “proceso sistemático, participativo y planificado de recogida de información con el objetivo de analizar, interpretar y valorar de manera crítica y objetiva, una intervención política o estrategia, incluyendo su diseño, puesta en práctica, estructura de gestión y sus resultados e impacto, que sirva para generar aprendizaje y mejorar los servicios públicos, y que posibilite la rendición de cuentas a la ciudadanía” (Latorre García, 2013).

De esta definición se extraen las características, cualidades y funciones de la evaluación de políticas públicas, cuestiones estas que se desarrollarán a lo largo del *Trabajo*. La clara vocación pública de la evaluación de políticas públicas hace que el esfuerzo por parte de la Administración a la hora de evaluar deba ser máximo, tanto en recursos como en actitudes.

Conviene ahondar ahora en el objeto de la evaluación, es decir, las políticas públicas. La Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado³, en su artículo 2, define una *política pública* como “el conjunto de actuaciones dirigidas a la satisfacción del interés general o a la solución de un problema o necesidad públicos, en cualquiera de sus formas de despliegue en normas, estrategias, planes, programas, medidas, o cualquier otra denominación equivalente”. Es, por tanto, la acción del poder ejecutivo para la mejora de la sociedad o como respuesta ante un problema.

Este “actuar” se puede traducir en una acción aislada que busque un objetivo determinado (por ejemplo, un subsidio a las personas con discapacidad para acceder a un empleo), refiriéndonos a ello a lo largo del *Trabajo* como “política”, o bien, que la actuación gubernamental se traduzca en una serie acciones (conjunto de políticas) orientadas todas ellas al logro de un objetivo común (en este caso, haremos referencia a lo que se conoce como “programa”).

A lo largo del análisis, y al objeto de evitar tener que recurrir a la distinción continuada, se ha optado por utilizar el término “medida”, refiriéndonos con ello a la propia acción del Gobierno, independientemente de si esta se traduce en una sola actuación o en un conjunto de ellas. No obstante, debe tenerse en cuenta que, a la hora de llevar a cabo una evaluación, no es relevante esta distinción en tanto en cuanto todas las medidas deben analizarse individualmente, aunque es cierto que, en el caso de un programa, deberá evaluarse, a su vez, la *coherencia interna* de las medidas que lo integran, realizándose análisis específicos para ello.

Por último, en este mismo artículo, la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, define dos conceptos propios del proceso evaluador. El primero es el de *metodología de evaluación* al que se refiere como el “conjunto coherente de técnicas, instrumentos y herramientas cuantitativas y cualitativas que se siguen en el proceso de evaluación de una política

³ Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 305, de 21 de diciembre de 2022, pp. 178598 a 178619. ELI: <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/12/20/27>

pública para realizar los análisis necesarios y obtener evidencias que apoyen la construcción de conclusiones y recomendaciones”. El segundo prácticamente deriva del anterior; es el concepto de *indicador* que “es un dato o información, individual o agrupada, que permite medir el progreso o efectos de una política pública”. El uso de indicadores que, dependiendo de su tipología, lo compondrán datos (cuantitativos) o información (cualitativa), permitirá emitir juicios sobre los logros y fracasos de una intervención.

Para finalizar, nos centraremos en dos criterios habitualmente utilizados en la evaluación de políticas públicas. Son la *eficacia* y la *eficiencia*. Por eficacia o efectividad, entendemos el logro de un objetivo previsto por una intervención, y se calcula relacionando el valor efectivo del indicador asociado a ese objetivo con el valor esperado (previsto). Por su parte, la eficiencia mide la relación entre los recursos utilizados y los resultados obtenidos por una política (actuación) concreta. Una política será eficiente cuando logre sus objetivos utilizando la menor cantidad de recursos (*eficiencia asignativa*) o bien, si con los mismos recursos se llegan a conseguir mejores resultados (*eficiencia técnica*) (Becerra Peña, 2017). Con ello se busca un óptimo paretiano⁴ que maximice la utilidad de los recursos públicos. La Tabla 1 contempla la diferencia entre ambos conceptos referidos a una política de asistencia hospitalaria.

Tabla 1: Diferencia entre eficiencia técnica y asignativa

Concepto	Medición	Ejemplo práctico
Eficiencia técnica	Uso óptimo de recursos (cantidad)	Máximos pacientes atendidos en un hospital con los recursos de que dispone
Eficiencia asignativa	Uso óptimo considerando precios y costes	Combinación de personal y tecnología que minimiza el coste total para atender a los pacientes

Fuente: Elaboración propia a partir de Becerra Peña (2017).

⁴ Concepto económico que hace referencia a la situación de equilibrio en la cual no se puede mejorar en un objetivo sin perjudicar a otros. En este contexto, hace referencia a la búsqueda del punto en que los recursos no pueden tener mayor utilidad sin que ninguno la pierda.

3. METODOLOGÍA

La metodología seguida en la elaboración de este *Trabajo* puede dividirse en dos partes diferenciadas: por un lado, la que ha guiado el análisis teórico del tema que nos ocupa, la evaluación de políticas públicas, y, por otro, la aplicación práctica a través de la revisión del *Plan de Empleo de Castilla y León* correspondiente al año 2021.

El inicio de la búsqueda de información para realizar este *Trabajo Fin de Grado* parte del mismo origen de mi motivación para realizarlo, la asignatura de *Evaluación de Políticas Públicas*, que oferta la Universidad de Valladolid en el Grado de Economía.

El *Material Docente* elaborado por la Profesora Miranda Escolar me ha servido de guía para elegir aquellos aspectos teóricos considerados esenciales en la evaluación de políticas públicas. Gracias a ello he podido recurrir y consultar diferentes autores para centrarme en ciertas áreas concreta. Es el caso, por ejemplo, de la obra de referencia de Subirats et al. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, en la que se explicitan de manera profusa los diferentes recursos de una política pública, que han sido reformulados y adaptados al ámbito de la evaluación.

El acceso a revistas especializadas ha sido de gran utilidad, en especial *Papeles de Economía Española*, que ha publicado recientemente algunos números monográficos sobre esta materia, en los cuales han participado expertos evaluadores ofreciendo, desde distintos enfoques, su visión sobre la evaluación de políticas públicas.

Por su parte, la consulta de las páginas web oficiales de diferentes organismos e instituciones públicas también ha sido una fuente de información y documentación inestimable. En ellos participan algunos de los mejores profesionales de la Administración, y, por tanto, un gran número de los evaluadores de más dilatada experiencia. Ha sido de gran ayuda poder consultar esta información de una forma tan accesible. Un ejemplo que merece la pena destacar es el análisis que se efectúa en el epígrafe octavo del *Trabajo*, sobre las etapas del proceso de evaluación de una política pública, para lo cual se han seguido las recomendaciones de la AEVAL en su “*Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas*.” (Casillas et al., 2015).

Para la segunda parte del *Trabajo*, más empírica, el camino ha sido un poco diferente. En primer lugar, se ha revisado la política pública objeto de evaluación, el *Plan de Empleo de Castilla y León para el año 2021*, lo cual ha requerido tomar una imagen de las principales actuaciones que contempla y, no menos importante, realizar un análisis del contexto sobre el que pretendía incidir el *Plan* en aquel momento, lo que ha supuesto un ejercicio de retrospección puesto que ha habido que viajar en el tiempo para contemplar el estado en el que se encontraba el mercado laboral al inicio del *Plan*, es decir, al término del fatídico año 2020.

Ha sido especialmente útil analizar los colectivos prioritarios (beneficiarios potenciales) a los que iba dirigido el *Plan* al objeto de ser lo más certeros posible en el análisis contextual del mercado laboral de Castilla y León. Los datos han sido obtenidos de los Informes Anuales que realiza el Consejo Económico y Social de Castilla y León (CES) que recopila información de las Encuestas de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

La principal fuente de información utilizada para abordar el análisis de los resultados, fundamentalmente el grado de ejecución física y financiera, de algunas de las medidas que contempla el *Plan de Empleo de Castilla y León para el año 2021* han sido los Presupuestos de la Junta de Castilla y León y los Informes Anuales del CES.

Finalmente, era necesario analizar qué había sucedido con la situación del mercado laboral en Castilla y León a finales de 2024, al objeto de averiguar en qué medida (directa o indirecta) el *Plan de Empleo de Castilla y León* ha podido contribuir a la evolución positiva que ha experimentado el mercado laboral castellanoleonés en sus cuatro años de vigencia. Debe tenerse en cuenta que, aunque en este *Trabajo* se ha manejado el documento de ejecución correspondiente a la anualidad de 2021, se trata de un *Plan* plurianual que abarca el período 2021-2024. Para la realización de esta parte del estudio, la principal fuente de información han sido los datos provenientes del último Informe Anual del CES, que se publicó precisamente cuando se estaban redactando estos epígrafes.

Debe tenerse en cuenta que, en ningún caso, se ha pretendido realizar una evaluación al uso de este *Plan*. El objetivo era únicamente trazar el itinerario que debería seguir una evaluación real pero adaptado a los recursos de los que se disponía, por lo que no contempla todas las etapas por las que debe atravesar la evaluación de una política pública y a las que se hace referencia en este *Trabajo*.

4.FUNCIONES DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pueden destacarse tres grandes funciones que desempeña la evaluación de políticas públicas (Stufflebeam y Shinkfield, 1987):

- Función de mejora (*improvement*). Considera la evaluación lejos de un carácter puramente fiscalizador, que resulte inquisitorio de la labor de la Administración. Más bien, la evaluación se muestra como una revisión del trabajo realizado, buscando aquellos aspectos donde se puede ser todavía mejor. Se trata de un cambio de perspectiva, haciendo de la evaluación un instrumento de mejora y perfeccionamiento, y de garantía de la calidad de una política o medida concreta (Bustelo, 2003).
- Función de rendición de cuentas (*accountability*). Si bien es cierto que la evaluación no debe suponer una presión extra para aquel que ejecuta una política o programa público, este debe ser consciente de que el dinero que está gestionando pertenece al ciudadano y, por tanto, tiene derecho a saber en qué es empleado, así como cuestionar si lo que se está haciendo con ello es lo más adecuado a la hora de resolver el problema que se pretende. Para Rodríguez Bereijo⁵ (2017) “*el control del gasto público, del uso o empleo que se da al dinero de los contribuyentes, es una tarea crucial en el Estado social y democrático de Derecho*”.
- Función de ejemplificación para acciones futuras (*enlightment*). En esta búsqueda de una mayor eficiencia en la actuación de los poderes públicos, una evaluación que

⁵ Álvaro Rodríguez Bereijo es un jurista español, que fue presidente del Tribunal Constitucional entre 1995 y 1998.

examine todos los parámetros de una medida concreta permitirá sentar las bases del éxito de futuras intervenciones. De este modo, cuando se proponga un nuevo programa o la continuación de otro ya existente, se deben consultar los resultados de la evaluación del programa previo (principio de *utilidad* de la evaluación), al objeto de identificar los fallos que se puedan evitar y las medidas exitosas que ya funcionaron en el pasado.

5. ACTORES DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Se puede definir la institucionalización de la evaluación de políticas públicas como *“el proceso político por el que se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función de la evaluación, a partir de la estructuración de espacios e instancias de las Administraciones a las que encargar tal función, ubicándolos en los distintos niveles de gobierno y según las distintas actividades o sectores a evaluar”* (Garde, 2004)⁶.

Lo que se deduce de esta afirmación es que parece haber un único actor que puede sentar las bases de la evaluación pública, la Administración. Por tanto, aquel actor que ejecuta la política o el programa en cuestión es el que se encarga de establecer el marco normativo que certifique si el trabajo ha sido correcto. Sin embargo, el grado de independencia del evaluador determina la fiabilidad y el éxito de la evaluación. El problema no se encuentra en el origen del evaluador, puesto que no hay problema alguno en que este sea un empleado público, pero si ha participado en la ejecución de esa política o programa que está siendo objeto de evaluación, no conviene que forme parte del equipo que tenga que emitir una valoración de sus resultados.

Obviamente, existen otros agentes, de carácter privado o público, que participan en los procesos de evaluación de diferentes políticas públicas, tal es el caso de Grupos de Investigación y equipos de profesores universitarios, Institutos de Investigación o consultoras, entre otros. Un ejemplo lo encontramos en la Fundación Fomento de

⁶ Juan Antonio Garde fue el primer presidente de la Agencia Estatal de la Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).

Estudios Sociales y Sociología Aplicada (FOESSA)⁷ que, en 2020, analiza los efectos del Ingreso Mínimo Vital en su informe *Vulneración de Derechos: Ingresos Mínimos* (FOESSA, 2020).

Otro ejemplo que se puede destacar es el análisis sobre la Ley de Dependencia (Ley 39/2006) realizado por PriceWaterhouseCoopers (PwC), que se tradujo en la publicación del informe *Construyendo hogares: El acceso a la vivienda de las personas con discapacidad intelectual* (Fundación PwC, 2023), elaborado de la mano de la Fundación Alex Rivera. PwC es una empresa que principalmente se dedica a la realización de servicios de auditoría externa. Su labor se centra en el sector privado, pero, a través de su Fundación, ha realizado diversos estudios sobre la labor del sector público en temas de interés social.

Durante unos meses de este curso académico 2024-2025, he realizado mis *Prácticas Externas* en la firma y, desde un punto de vista personal, he podido comprobar el cuidado por la independencia sobre la empresa a auditar, siendo varios los controles que se realizan de cara a garantizar que no existen intereses personales a la hora de realizar tu trabajo. No parece arriesgado afirmar que, en su trabajo con el sector público, su *modus operandi* y la garantía de independencia por parte de los revisores y evaluadores de las políticas o programas públicos no difiera de lo que se hace cuando se trabaja con el sector privado.

Y esta es una de las características clave de la evaluación de políticas públicas, la independencia y la imparcialidad. No es tan importante que los actores principales provengan de uno u otro origen (como se ha puesto de manifiesto, la evaluación la puede llevar a cabo la Administración, una fundación o una empresa privada), pero es la objetividad, fruto de una actitud plenamente independiente por parte del evaluador, el primer paso para que una evaluación sea eficaz, creíble y fiable. Se trata de contar con

⁷ Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada (FOESSA) es una Fundación fomentada por Cáritas Española dedicada a estudiar la situación social en España desde su creación en 1965.

personas en el equipo de evaluación que no tengan miedo a reconocer los aciertos y errores del programa o política a evaluar.

Al mismo nivel de importancia se sitúa la cualificación de los evaluadores. Se necesita contar con técnicos especializados en cada una de las tareas del proceso de evaluación que posean una serie de competencias que no es fácil encontrar en una sola persona (conocimiento profundo de las técnicas cuantitativas y cualitativas de evaluación, comunicación verbal y escrita, resolución de conflictos, etc). Es importante que la Administración reserve profesionales con estas características para los procesos evaluadores.

Un ejemplo lo encontramos actualmente en la cara más visible de la evaluación de políticas públicas en España, Cristina Herrero Sánchez, presidente de la AIReF⁸. En su extenso *curriculum vitae* destaca que pertenece al Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado y al Cuerpo Superior de Inspectores de Hacienda del Estado. Una profesional que ha dedicado toda su vida al Sector Público y que es, por tanto, plenamente consciente de su funcionamiento. A sus conocimientos económicos (en octubre de 2022 fue galardonada con la Gran Cruz al Mérito en el Servicio de la Economía que otorga el Consejo General de Economistas por su labor al frente de la AIReF, precisamente) hay que sumar su vocación pública sin intereses partidistas que hacen de ella un perfil ideal para sentar las bases de la evaluación de políticas públicas en nuestro país.

En definitiva, se necesitan evaluadores con las más altas competencias técnicas en el ámbito de estudio específico, pero sin olvidar otras comunes a cualquier proceso que toda persona dedicada a la evaluación de políticas públicas debe poseer. El artículo 16 de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, establece que *“la Agencia Estatal de la Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, en colaboración*

⁸ La AIReF es actualmente en España el principal organismo evaluador de la función pública desde que en 2017 se extinguiera la AEVAL.

con el Instituto Nacional de Administración Pública y, en su caso, con el Instituto de Estudios Fiscales, identificará las competencias necesarias para el desempeño de la función evaluadora y diseñará planes específicos de formación en materia de evaluación de políticas públicas para las empleadas y empleados públicos.”

Estas competencias se concretan en un marco⁹ en el que se establecen distintos perfiles profesionales, distinguiendo entre el evaluador, el gestor de la evaluación y el decisor de la política pública. La Tabla 2 muestra este marco de competencias en materia de evaluación de políticas públicas que han fijado conjuntamente el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas y el Instituto Nacional de Administración Pública para cada perfil.

Destaca el máximo nivel de dominio que el evaluador debe tener a la hora de analizar una política pública concreta, es decir, contar con el perfil técnico necesario que le permita estudiar en profundidad la política en cuestión y desenvolverse utilizando todos los indicadores necesarios para comprobar su efectividad y estimar su impacto.

Distinto es el papel que desempeña el gestor de la evaluación que tiene que ser capaz de tomar decisiones y disponer de una buena capacidad de negociación y de resolución de problemas, cualidades todas ellas necesarias para la persona que dirige el equipo durante el proceso de evaluación.

El decisor de la política pública, en cambio, tiene la misión de incorporar lo aprendido en el pasado a futuras intervenciones. Por ello, es vital que la orientación estratégica de la nueva política sea correcta y su capacidad de liderazgo sea importante para poder exponer el rumbo que deben tomar las nuevas intervenciones.

⁹ Marco de competencias en evaluación de políticas públicas (Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas e Instituto Nacional de Administración Pública, 2023).

Por último, debe señalarse que en cada ministerio existe una Unidad de Coordinación de Evaluación en la que los empleados públicos que pertenecen a ella se encargan de coordinar las labores de evaluación, así como de realizar el seguimiento de los procesos.

Tabla 2: Marco de competencias en evaluación de políticas públicas

MARCO DE COMPETENCIAS EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS						
COMPETENCIA			NIVEL DE DOMINIO POR PERFIL			
CATEGORIA	COD	DENOMINACIÓN	EVALUADOR/A	GESTOR/A	DECISOR/A	UCE
COMUNES	C1	TEORÍA DE LA EVALUACIÓN	3	3	2	2
	C2	CIENCIA POLÍTICA	3	2	2	1
	C3	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	2	3	3	2
	C4	DERECHO PÚBLICO	2	2	2	2
	C5	TRANSPARENCIA	1	2	2	1
	C6	TRABAJO EN EQUIPO	3	2	1	N/A
	C7	INNOVACIÓN	3	3	2	1
	C8	ÉTICA Y COMPROMISO CON LA EVALUACIÓN	2	2	2	2
	C9	LIDERAZGO	2	3	3	2
	C10	TOMA DE DECISIONES	2	3	3	1
ESPECIALIZACIÓN PRÁCTICA	C11	ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	3	2	2	1
	C12	SISTEMAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN	3	2	1	1
	C13	INDICADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	3	2	1	1
	C14	METODOLOGÍA Y TÉCNICAS CUALITATIVAS DE EVALUACIÓN	3	2	N/A	N/A
	C15	METODOLOGÍA Y TÉCNICAS CUANTITATIVAS DE EVALUACIÓN	3	2	N/A	N/A
	C16	ANÁLISIS DE DATOS E INFORMACIÓN	3	1	N/A	N/A
	C17	TÉRMINOS DE REFERENCIA	3	3	1	N/A
	C18	REDACCIÓN DE INFORMES	3	2	1	1
	C19	REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE RESULTADOS	3	2	N/A	N/A
	C20	COMUNICACIÓN ESCRITA Y ORAL	3	2	1	N/A
	C21	CONSULTA Y PARTICIPACIÓN DE ACTORES	3	2	1	N/A
	C22	DISEÑO DE EXPERIMENTOS	3	1	N/A	N/A
	C23	CAPACIDAD ANALÍTICA	3	2	1	1
	C24	PENSAMIENTO CRÍTICO Y ABIERTO	3	2	1	1
	C25	TRANSVERSALIDAD	3	1	1	N/A
GOBERNANZA DEL PROCESO	C26	PLANIFICACIÓN	2	3	1	1
	C27	GESTIÓN DE PROCESOS	2	3	N/A	N/A
	C28	GESTIÓN DE ACTORES	3	3	N/A	1
	C29	GESTIÓN DE RIESGOS	2	3	2	1
	C30	RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS	2	3	2	1
	C31	GESTIÓN DE EQUIPOS	2	3	N/A	1
	C32	TOMA DE DECISIONES	2	3	3	N/A
	C33	GESTIÓN DE CAMBIO	2	2	2	N/A
	C34	COORDINACIÓN	2	3	N/A	2
	C35	PARTICIPACIÓN	2	3	N/A	N/A
	C36	NEGOCIACIÓN	2	3	N/A	N/A
	C37	ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA	2	3	3	1

3	NIVEL DE DOMINIO EXPERTO
2	NIVEL DE DOMINIO INTERMEDIO
1	NIVEL DE DOMINIO BÁSICO
N/A	NO APLICA

Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas e Instituto Nacional de Administración Pública (2023).

6.RECURSOS A LA HORA DE EVALUAR

Son varios y muy diversos los recursos que la evaluación de políticas públicas requiere y, en la medida en que estos estén presentes o no, y en función de su calidad, la evaluación tendrá uno u otro resultado. Para diferenciarlos se hará uso de la clasificación de los recursos de una política pública que proponen Subirats et al. (2008), pero adaptados al ámbito de la evaluación de políticas públicas.

6.1 Los recursos jurídicos (el derecho)

Si nos circunscribimos al caso español, la legitimación de la acción pública en España radica en la Constitución, donde se sientan las bases del sistema político español, en nuestro caso, una monarquía parlamentaria, por la cual el pueblo soberano elige a sus representantes legislativos, que tienen potestad para aprobar leyes y elegir al poder ejecutivo. De manera que está plenamente legitimada la actuación de los poderes públicos para diseñar programas y políticas públicas.

Ahora bien, basándonos en esta soberanía popular, al igual que la voluntad ciudadana está plasmada en las leyes, surge como derecho del ciudadano certificar su utilidad y fiscalizar los recursos dedicados a ellas, evaluando de esta forma a sus autores y ejecutores. Por ello, la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, en su artículo 26.1 indica que *“cada ministerio asegurará la realización de una evaluación ex ante y una evaluación ex post de aquellas políticas públicas de su ámbito competencial que tengan especial repercusión en el presupuesto o sean de gran relevancia por su impacto esperado en el ámbito social o económico. Reglamentariamente se aprobarán los criterios por los que se determinará la relevancia de las políticas públicas en términos presupuestarios, económicos y de su impacto social.”*

Es el propio Derecho español el que legitima la evaluación y la hace obligatoria especialmente en aquellas medidas donde se vean afectadas grandes partidas presupuestarias. La labor del evaluador está blindada por la legislación española lo que le permite hacer sus indagaciones con libertad, no debiéndose encontrar trabas en su actuación por parte de otros miembros de la Administración.

6.2 Recursos humanos (personal)

Como se señalaba en el epígrafe anterior, las competencias requeridas al evaluador van más allá de aspectos técnicos comunes, los cuales deben estar garantizados de antemano desde el momento en que la Administración considera a un funcionario de carrera miembro potencial de un equipo de evaluación. Se trata, por tanto, de contar con perfiles específicos para cada política pública a evaluar y, por tanto, personal con las más altas capacidades técnicas en los sectores en los que incida (o pueda incidir) la política en cuestión.

Para ello, la colaboración con las universidades es un factor clave, sirviendo de fuente de los perfiles más preparados en las áreas científicas. En otros casos, los esfuerzos deberán centrarse en encontrar profesionales que quizá no sean empleados públicos pero que su amplia experiencia en el sector donde se aplique la política hace de su colaboración (siempre que se garantice su total independencia) una herramienta crucial para una mejor evaluación.

6.3 Los recursos económicos

Recurso de vital importancia para el desarrollo de una evaluación. El presupuesto (el dinero) atribuido a una evaluación concreta debe ir destinado a pagar a los evaluadores, especialmente a aquellos colaboradores del sector privado que realicen tareas de evaluación, ya que los empleados públicos tienen ya una retribución adscrita independientemente de la evaluación en la que se encuentren inmersos.

Otro de los destinos de los recursos económicos es la financiación de algunos gastos que son necesarios para la aplicación de determinadas técnicas de evaluación (lo que algunos denominan pruebas de evaluación) que se realizan durante el proceso. La adquisición de bases de datos, estudios específicos encargados a determinadas instituciones, la realización de encuestas, el pago de licencias de software que permitan la aplicación de ciertas técnicas de evaluación, así como otros gastos como los de desplazamiento (cuando se realizan estudios de caso o entrevistas a diferentes actores), publicación de resultados, difusión en congresos y medios de comunicación, son gastos que deberán

ser presupuestados previamente, a partir de estimaciones que se basen en evaluaciones previas, si las hubiera.

En esta línea, Esteve y Sousa (2024)¹⁰ se preguntan si *“¿se pueden lograr mejores resultados con los mismos recursos, o resultados similares, pero con menos recursos?”*.

La búsqueda de la optimización de este recurso ha sido analizada desde varias perspectivas. Sería lógico pensar que una evaluación deberá aportar más beneficios al conjunto de la sociedad de lo que le cuesta (Rus Mendoza, 2023). Esto nos lleva a la entrada en escena del análisis coste-beneficio (ACB) para cada una de las evaluaciones.

Es importante aclarar que la medición de los beneficios aportados no ha de ser puramente económica, puesto que realizar una evaluación no aportará beneficios económicos directos y, desde esta perspectiva, la evaluación sería una total pérdida de dinero. Pero gracias a la evaluación de políticas públicas, un agente social afectado por una política concreta puede juzgar los aciertos o errores de ésta, utilizándose esa información valiosa para futuras intervenciones. Esta es una clara aportación de la evaluación de políticas públicas, haciendo que los beneficios que el próximo programa aportará sean mucho mayores, puesto que se dirigirán los esfuerzos a las áreas necesarias, retirándose de aquéllas que causaban costes innecesarios.

Esta mirada al pasado debe aplicarse en la propia evaluación, en busca de la reducción de costes. La falta de un marco organizativo y normativo de la evaluación de políticas públicas en España hace que se fragmenten las evaluaciones y los recursos económicos destinados se gestionen de forma más ineficiente en comparación a otros países como Países Bajos o Canadá (Casado y del Pino, 2022).

La falta de una retroalimentación acumulativa entre evaluaciones, así como una coordinación entre distintas administraciones, llevan a un gasto extra de recursos. Ejemplo de ello es comenzar una evaluación sin revisar evaluaciones previas sobre esa

¹⁰ Jordi Esteve y Andrea Sousa, Socio y Manager de la empresa PWC, respectivamente, son dos ejemplos más de la participación privada en la evaluación de políticas públicas.

materia, perdiendo la posibilidad de evitar ciertos análisis, que se pueden recortar también si varias administraciones que realicen la misma evaluación o similar aúnan esfuerzos; reduciéndose el coste o redirigiendo los esfuerzos, obteniendo mayores beneficios. Se pone de manifiesto, así, uno de los fallos del sector público: costes altísimos, redundantes y excesivos.

6.4 Recursos cognitivos

Este tipo de recursos se refiere a los conocimientos que el evaluador debe poseer, en tanto que sus competencias sean las del más alto nivel posible, independientemente de su origen (público o privado). Esto es algo básico para que todas las aristas que tiene una política pública concreta sean tratadas con la mayor exactitud posible. El pensamiento crítico, la creatividad y las habilidades de comunicación (Bardach, 2011) son recursos cognitivos que no se ciñen a la producción científica pero que poseerlos influye en la condición de buen evaluador.

La experiencia acumulada en otras evaluaciones es otro recurso cognitivo de enorme utilidad que permite ahorrar recursos de otro tipo. No existe mejor formación posible que la práctica y, por tanto, un evaluador que haya participado en muchos procesos anteriormente será una pieza fundamental dentro del equipo ya que podrá certificar el éxito o no de ciertas pruebas basándose en su experiencia previa.

Por último, es importante destacar la información como recurso cognitivo de vital importancia en nuestros días por la cantidad de datos y el tratamiento que requieren algunas exigentes técnicas cuantitativas y cualitativas que se utilizan en una evaluación. La producción, el tratamiento y la difusión de los datos estadísticos de las políticas públicas hace necesaria la creación de servicios especiales a nivel estatal o regional, como el Instituto Nacional de Estadística, para garantizar la independencia y calidad de estos servicios (Subirats et al., 2008). A fin de evitar la incertidumbre, así como para garantizar la independencia y la transparencia, los datos referentes al sector público deben ser públicos, libres de fácil acceso y gestionados y actualizados dentro de la Administración.

6.5 Recursos relacionales (organización y redes)

Las redes de política pública hacen referencia a la confluencia de actores en torno a un tema común (Subirats et al., 2008). La estructura y calidad de estas redes afectan al desempeño y los resultados de la evaluación, ya que determinan el flujo de la información y la capacidad de coordinación de los actores (Vázquez, 2011).

La Administración da cabida a varios perfiles dentro de una misma evaluación. Es de gran utilidad una evaluación participativa donde mediante la colaboración interinstitucional conecten perfiles de distintos proyectos, lo que enriquece el proceso de evaluación ya que incluye nuevos puntos de vista y conocimientos. Esta colaboración también se produce entre el sector público y el privado o en la inclusión de los ciudadanos mediante su participación en la evaluación.

Es necesaria la comunicación constante entre los actores de forma transparente, para que no se repitan procesos, realizándose la evaluación de un modo más rápido e invirtiendo menos recursos. Para ello, debe existir conciencia de grupo y la motivación de considerar la evaluación de políticas como servicio público, siendo su labor de gran ayuda para la sociedad. Esto debe llevar a la colaboración, rechazando el individualismo institucional, caracterizado por orgullos territoriales, políticos o partidistas, que de nada sirven al ciudadano.

6.6 Los recursos de confianza (el consenso)

Ligado a esta motivación de ayudar a la sociedad en el marco del trabajo como evaluador de políticas públicas, todos los actores inmiscuidos en el proceso deben de acordar los puntos comunes en torno a los que girará la evaluación.

La Guía de Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas¹¹ (Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 2010) destaca que la evaluación debe estar rodeada de las máximas garantías basándose en un sólido despliegue metodológico y técnico,

¹¹ Publicada por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, dependiente del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública en el año 2010.

contando con una pluralidad de enfoques que garanticen que la opinión de todos los actores implicados sea escuchada para su valoración.

Debe acordarse previamente el conjunto de metodologías y técnicas a aplicar en el proceso de evaluación, así como la función que debe desempeñar cada actor en cada una de ellas, en la obtención de los resultados y, en último lugar, en la redacción del informe final de evaluación.

Este consenso puede cambiar a lo largo de la evaluación, por diferentes motivos y, en ocasiones, por circunstancias ajenas a los actores. Esto es algo que también sucede en las políticas públicas, como la aprobación de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) durante la COVID-19¹², cuando las circunstancias sobrevenidas obligaron al sector público a salirse del plan marcado.

Con este consenso se estructura una legitimación suplementaria que no proporciona por sí solo el sufragio democrático representativo (designación de los actores gubernamentales) (Subirats et al., 2008). Se logra de esta manera el objetivo de la participación ciudadana en la evaluación (Ruiz Martínez, 2015), por la cual los actores sociales ven plasmada su opinión de forma directa, no solamente a la hora de la redacción de la política donde muchas veces no son consultados.

La Ley 27/2022, de 20 de diciembre, nos invita a ver la evaluación de políticas públicas como un método interno de aprendizaje y como una oportunidad para mejora, facilitándose de esta manera la construcción de redes internas donde el personal participe, y no como una mera recriminación de fallos. De aquí surgirá este consenso vital para planificar el proceso de evaluación y que este se produzca sin fisuras internas ni momentos donde tenga cabida la improvisación (Preámbulo IV, Ley 27/2022).

¹² A causa de la pandemia por COVID-19, que frenó el sistema productivo nacional, el Gobierno de España y la patronal acordaron la supresión temporal de los contratos de más de medio millón de trabajadores, durante el año 2020, siendo abonado el 70% de su salario por el Estado ante la recesión económica y buscando evitar el cierre de empresas, especialmente Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs).

6.7 Los recursos cronológicos (el tiempo)

Cuando hablamos de políticas públicas, la referencia temporal imprime una limitación a la resolución del problema, al igual que puede suceder con la restricción presupuestaria.

El cortoplacismo de las políticas es uno de los lastres de nuestra cultura occidental, que privilegia las ganancias inmediatas sobre las consecuencias a largo plazo (Krznaric, 2022). Esta cultura intrincada en nuestra sociedad presiona a los poderes públicos a actuar rápidamente ante los distintos problemas que surgen, con la vista puesta en su solución. Esto implica no investigar a fondo el problema, recurriendo a *políticas de parcheo*; error de gran calado, puesto que este modo de proceder, en ocasiones, solo permite ver *la punta del iceberg*.

La visión política imperante es la de encontrar una rápida solución que calme los ánimos de los ciudadanos y, en la medida de lo posible, que tenga efectos rápidos (normalmente suele ir relacionado con que estos no sean duraderos) para captar votos en unos comicios (*política clientelar*). El conocido Informe Brundtland¹³ afirma que actuamos como lo hacemos porque podemos hacerlo; las generaciones futuras no votan, carecen de poder político o financiero (González-Ricoy, 2016). Un ejemplo puede resultar ilustrativo. David Stockman¹⁴, durante los primeros años de la década de los ochenta, descartó adoptar medidas para garantizar la sostenibilidad de las entidades financieras estadounidenses por evitar un desgaste político, dejando los problemas a los futuros dirigentes. Veinte años, más tarde la quiebra de Lehman Brothers y la situación de especulación inmobiliaria desencadenó la Crisis Financiera de 2008 (*la Gran Recesión*), que dañó enormemente la economía mundial.

En contraposición a esta visión, la cultura asiática promueve una mirada largoplacista, donde las sociedades incentivan la inversión y el ahorro, sabedoras de que la

¹³ Informe publicado en 1987 para las Naciones Unidas que pretendía contrastar la postura del desarrollo económico del momento con el de la sostenibilidad ambiental.

¹⁴ Director de Presupuesto de Estados Unidos entre 1981 y 1985, bajo el mandato de Ronald Reagan.

perseverancia y la cautela tienen sus recompensas (Hofstede, 1999). Prueba de ello es la explosión económica que experimentaron algunos países asiáticos durante la segunda mitad del siglo XX. Desde los tigres asiáticos¹⁵, pasando por Japón o la transformación en potencia económica de China, son países que se han caracterizado por mantener el foco estratégico en objetivos de largo plazo, a la vez que se mostraban flexibles en su respuesta a la aparición de sucesos inesperados.

No obstante, puede ocurrir (y no lo descartamos) que la intención inicial de un político occidental sea la de llegar al fondo del problema, pero serán los ciudadanos, por un lado, y su partido, por otro, los que le obliguen a buscar una vía rápida que solucione el problema momentáneamente. En cualquier caso, el tiempo que transcurre desde que se detecta un problema hasta que se ponen en marcha las medidas oportunas para intentar solventarlo se traduce en una pérdida de eficacia de la acción pública.

La evaluación de políticas públicas tampoco está exenta de considerar la variable temporal como un recurso escaso, al igual que sucede con la implementación de las medidas. Esta presión cortoplacista que la sociedad traslada al *policymaker* se desplaza, a su vez, al evaluador, que se ve en la necesidad de apurar los tiempos y adaptar ese presupuesto temporal a la aplicación de metodologías y técnicas de evaluación que le permitan cumplirlo, a costa de que no sean los más adecuados para obtener la información que se busca.

La evaluación se puede realizar en distintos momentos del ciclo de vida de una política pública, dando lugar a cuatro tipos diferentes de evaluación, cuyos objetivos y contenido se resumen a continuación (Miranda Escolar, 2025).

- Evaluación previa o a priori (*ex-ante*). Se corresponde con un análisis preliminar que se realiza antes de la implementación de una política, medida, programa o proyecto. Tiene como objetivo prever los posibles riesgos, resultados e impacto de la intervención y mejorar la calidad del diseño. En esta evaluación se proyectan los

¹⁵ Término para referirse a las economías de Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong, que experimentaron un rápido crecimiento económico entre las décadas de 1960 y 1990.

posibles efectos mediante la cuantificación de los indicadores definidos al efecto. Es importante también valorar la adecuación de las medidas (del programa) a los problemas que se pretenden resolver, así como realizar un inventario de los recursos dedicados a ello, valorando si son suficientes o no. Fundamentalmente, se debe analizar el contexto sobre el que se pretende incidir, junto con el estudio de los antecedentes, lo que hace imprescindible la revisión de evaluaciones previas que permita decidir si las prácticas pasadas se deben replicar en la situación actual. Las recomendaciones finales tras esta evaluación deben ser claras, basadas en evidencias y adaptadas a las particularidades de cada programa.

- Evaluación intermedia o de proceso (*in itinere*). Se trata de un análisis realizado hacia el ecuador de la “vida” de una política o un programa. Su misión es valorar hasta qué punto se están cumpliendo los objetivos que se habían marcado al inicio, así como identificar las desviaciones, recomendando, si fuera necesario, diferentes acciones que reorienten la intervención. Se necesita prestar atención al contexto vivido en los años objeto de evaluación, buscando hechos que puedan justificar las desviaciones de los objetivos. Es el caso, por ejemplo, de las evaluaciones intermedias realizadas en los años inmediatamente posteriores a la pandemia. El evaluador deberá explicitar que no se están cumpliendo los objetivos marcados al inicio, puesto que no se contaba con esta circunstancia sobrevenida a la hora de poner en marcha la política en cuestión. En la Tabla 3 se presentan los aspectos más relevantes que debe tener en cuenta una buena evaluación intermedia.

Tabla 3: Aspectos relevantes de una evaluación intermedia

Aspecto clave	Pregunta principal
Pertinencia y coherencia	¿Siguen siendo válidos los objetivos y prioridades?
Resultados provisionales	¿Qué avances se han logrado respecto a los objetivos e indicadores?
Eficacia y eficiencia	¿Se están usando bien los recursos para alcanzar los resultados?
Calidad de la ejecución	¿Cómo es la gestión y el seguimiento del programa?
Cobertura y equidad	¿Se llega a todos los beneficiarios previstos?
Correspondencia entre lo programado y lo ejecutado	¿Qué diferencias hay entre lo programado y lo realizado?
Obstáculos y riesgos	¿Qué problemas o riesgos han surgido?
Recomendaciones	¿Qué acciones correctivas son necesarias?

Fuente: Elaboración propia.

- **Evaluación final.** Se realiza nada más terminar la ejecución del programa y su contenido es similar al de la evaluación intermedia. Juzga el conjunto de la actuación, comparando los objetivos previstos con su grado de consecución, valorando además resultados no previstos, positivos o negativos. Cuantifica los efectos observados en el corto plazo, justo en el momento en que el programa finaliza, por lo que los valores objetivo de los indicadores se contrastarán con los de la situación inicial e intermedia.
- **Evaluación posterior o a posteriori (*ex-post*).** La inmediatez con la que se realiza la evaluación final requiere de una revisión posterior (normalmente un par de años después de la finalización del programa) que analice aquellos efectos a largo plazo que ha producido la intervención, así como ahondar en aquellos resultados inesperados, valorando su ayuda o perjuicio a los objetivos establecidos inicialmente (Tabla 4). Su valoración sí puede considerarse definitiva puesto que, analizando el contexto de partida, los resultados obtenidos en las anteriores evaluaciones (intermedia y final) y los que se deriven de esta evaluación *ex-post*, se dispondrá de una base muy fiable para identificar los factores de éxito y fracaso de la intervención.

Tabla 4: Diferencias entre evaluación final y ex-post

Tipo de evaluación	Momento de aplicación	Enfoque principal	Objetivo específico
Evaluación final	Al término de la ejecución del programa	Recapitular y juzgar el conjunto de la actuación	Comparar los objetivos previstos con los realmente alcanzados y detectar resultados no previstos
Evaluación ex-post	Tiempo después de finalizar el programa (unos dos años)	Analizar la sostenibilidad y los impactos a largo plazo	Constatar si los impactos observados al finalizar se han mantenido en el tiempo y detectar otros nuevos

Fuente: Elaboración propia.

Pero lo más importante en este tipo de evaluación (sin descartar que se pueda realizar también en la final) es poder establecer una relación de *causalidad* entre el programa y los efectos observados, a través de una *evaluación de impacto* que estime el *efecto neto* de la intervención (imputable a ella y solo a ella), para lo cual será necesario construir un *escenario contrafactual*. A nivel micro, este debe basarse en comparaciones entre grupos de beneficiarios (*grupo de tratamiento*) y no beneficiarios (*grupo de control*) del programa. Si los dos grupos son suficientemente similares desde el punto de vista estadístico (presentan características similares), se puede suponer que cualquier diferencia en los resultados se debe al programa.

6.8 Recursos patrimoniales (infraestructuras)

Es tarea del evaluador valorar la utilización de las infraestructuras por parte de los poderes públicos. La evaluación ex ante, por ejemplo, debe examinar los usos que la política pública va a hacer de ciertas infraestructuras y su adecuación al logro de los objetivos previstos. Puede darse el caso de la obtención de los mismos resultados sin necesidad de utilizar una infraestructura concreta o incluso permitir a la sociedad su uso. En ocasiones, el Estado también puede imponer limitaciones al uso de un bien por tratarse del propietario y considerarlo esencial para una determinada actuación (Subirats et al., 2008). Otra herramienta que tiene el Estado es la expropiación de un bien, normalmente previo pago al propietario.

El evaluador debe valorar la pertinencia de estas acciones. Por ejemplo, sería ilógico cortar un puente o una carretera a todos los ciudadanos solamente para no obstaculizar a los vehículos autorizados que aportan suministros a zonas rurales en una situación

determinada. Sería más adecuado que estos vehículos pudieran tener prioridad de acceso, pero en ningún caso el uso exclusivo de la infraestructura.

Para realizar su labor, el evaluador también debe contar con el uso o la disponibilidad de ciertas infraestructuras de la Administración. En primer lugar, la asignación de algún espacio en el que poder trabajar dentro del Ministerio, Consejería, Diputación o Ayuntamiento responsable de la política pública a evaluar, así como el acceso a todos los bienes y servicios necesarios para desarrollar su trabajo, como pueden ser los archivos administrativos de los proyectos y de los beneficiarios para obtener los datos; en definitiva, acceso al sistema de seguimiento del programa que, actualmente, se encuentra en formato digital con un *softwares* muy avanzados. De esta manera, se contribuye al cumplimiento de la segunda utilidad de este recurso (Subirats et al., 2008), la capacidad de comunicación que tienen las infraestructuras, permitiendo una evaluación con diferentes administraciones conectadas entre sí.

6.9 Los recursos de mayoría (el apoyo político)

La mayoría política de un determinado parlamento aporta al legislador una clara ventaja a la hora de aprobar las políticas públicas que el Gobierno quiere implementar. Al encontrarse aunados en unas mismas siglas (al menos en nuestro país) la mayoría del hemiciclo (solamente en caso de mayoría absoluta, sin la necesidad de pactos con otros partidos), es decir, el poder legislativo y el poder ejecutivo que aplique a dicho órgano; la tarea de diseñar y ejecutar los programas o políticas que deseen llevar a cabo es mucho más sencilla que en situaciones de gobiernos de coalición¹⁶, donde la negociación de cada punto es inevitable.

Pero esta ventaja a la hora de legislar puede limitar la evaluación. La evaluación es “*un acto inherentemente normativo, una cuestión de juicio político*” (Bovens et al., 2006), lo

¹⁶ Desde 2016 se han requerido pactos entre diferentes partidos políticos para elegir al presidente del Gobierno de España. En 2016, el Partido Popular y Ciudadanos pactan para la elección de Mariano Rajoy. Tras las elecciones de 2019, se forma el primer gobierno de coalición desde 1975, dándose cabida en el mismo ejecutivo a miembros de Unidas Podemos (coalición de grupos de izquierda) y PSOE. Volvió a suceder tras los comicios de julio de 2023, pero en este caso entre Sumar y PSOE.

que conduce a percibir la evaluación como una actividad política donde los actores con mayor poder (partido gobernante) pueden influir a la hora de implementar o difundir una evaluación, decidiendo qué políticas o programas se evalúan, con qué recursos y bajo qué criterios (Gris Legorreta, 2020).

El gobierno puede influir en la presentación y utilización de los recursos de la evaluación según sus propios criterios. Esto puede llevar a priorizar la evaluación de programas de interés para el gobierno, relegándose a un segundo plano evaluaciones en áreas que el gobierno considere menos estratégicas. En esta línea, pueden controlarse los resultados, promoviendo aquellos que refuercen su acción y omitiendo aquellos otros que sean más críticos, eliminándose de esta forma la transparencia de la evaluación y su función de rendición de cuentas al ciudadano.

La existencia de una mayoría política fuerte puede reducir el pluralismo entre los actores de la evaluación, limitando la participación de miembros de la oposición (que en etapas de mayoría absoluta queda relegada a un segundo plano), expertos independientes o miembros de la sociedad afectados por el problema, evitando de esta manera su opinión crítica.

Por tanto, la mayoría política es un recurso muy favorable para la acción pública, pero puede ser desfavorable para su evaluación, puesto que puede restar objetividad e independencia al proceso.

6.10 La fuerza o el “recurso violencia”

A la hora de analizar este recurso debe matizarse que se refiere a la capacidad de coacción que una determinada política pública puede tener y que otorga a su ejecutor incluso la potestad de utilizar la fuerza física si fuera necesario. En los países democráticos su uso solo es requerido en casos muy extremos puesto que se deben agotar todas las vías antes de esta.

Se aplica fundamentalmente ante la clausura de un edificio por no cumplir ciertos requerimientos, ante un peligro de orden público (por ejemplo, una manifestación vandálica) o, como sucedió durante la pandemia por COVID-19, para hacer cumplir las

restricciones a la movilidad para evitar el aumento de los contagios. Este recurso se utiliza solo en respuesta a la oposición de los grupos sociales objetivo de la política o de los beneficiarios finales (Subirats et al., 2008).

Su aplicación en la evaluación es más difícil (además de indeseada) de percibir. Sin embargo, podemos encontrar un ejemplo claro en los Reglamentos del Consejo y del Parlamento de la Unión Europea sobre la aplicación de los fondos europeos que obliga a los beneficiarios de ayudas a suministrar información y colaborar en el seguimiento y la evaluación. Este carácter coercitivo inculca en el ciudadano la preocupación por hacer un seguimiento del destino de los recursos que aporta al presupuesto de una determinada política pública de la que son protagonistas.

7.PRINCIPIOS DE UNA BUENA EVALUACIÓN

Reconocer una evaluación como exitosa requiere el cumplimiento de una serie de características o principios básicos que certifiquen que el proceso ha sido satisfactorio. A continuación, se identifican y describen los siete principios que, a nuestro juicio, deben estar presentes en cualquier proceso de evaluación de una política pública concreta.

7.1 Sistemática

Viene a reflejar que se sigue una determinada metodología o criterio, manteniéndose los mismos procedimientos durante toda la evaluación. Se requiere el uso de una metodología científica y que los criterios se apliquen de forma uniforme en todos los aspectos del programa, por lo que precisa del conocimiento por parte de los evaluadores de distintas metodologías, de forma que sea familiar para ellos trabajar con ellas. Se debe aportar suficiente tiempo al proceso evaluador para evitar sesgos en cuanto a los procedimientos, priorizándose algunas áreas sobre otras.

Un enfoque sistemático hace perdurar la evaluación y permite que nuevas evaluaciones se basen en metodologías aplicadas en las anteriores (lecciones aprendidas). Las distintas evaluaciones que se realizan van en esta línea y la experiencia muestra que la evaluación debe ser un proceso planificado, organizado y metódico, y no una acción puntual o improvisada. Implica seguir una metodología clara y estructurada para

recoger, analizar e interpretar información relevante sobre la intervención evaluada. La aplicación, por tanto, de una “hoja de ruta” que describa los pasos a llevar a cabo (Cerezo et al., 2017).

7.2 Imparcialidad y objetividad

Por objetividad debe entenderse el uso de datos verificables, provenientes o no de organismos públicos. En ocasiones, su recopilación puede ocurrir en el propio proceso de evaluación, aunque garantizándose la transparencia en los procedimientos, sobre todo cuando se trata de obtener datos primarios (*ad hoc*) que son fabricados por el propio evaluador.

Su tratamiento también debe ser correcto, no ocultándose ningún efecto que la política en cuestión haya podido causar, tanto positivo como negativo, previsto o no. Esto requiere que los evaluadores sean independientes de la influencia política, no atendiendo a los intereses partidistas particulares (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI¹⁷, 2019), pudiendo provenir esta actitud tanto del gobierno como desde la oposición. Un evaluador influenciado por el gobierno buscará plasmar solo aquellos resultados que le sean favorables y se centrará en las áreas que el gobierno quiere destacar. Lo contrario hará un evaluador influenciado por la oposición. Ser evaluador requiere dejar de lado la ideología propia y construir un relato fiable no solo basado en el análisis objetivo de los datos. La percepción del evaluador, sobre todo si este es experimentado, puede aportar información valiosa que no puede deducirse de los fríos datos.

7.3 Rigor

Combina las anteriores características, actuando como impronta de una correcta evaluación. El rigor requiere el seguimiento preciso y en profundidad de la metodología aplicada, prestando atención a todas las actividades de evaluación que se realicen en el

¹⁷ Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (NCOSAI), por sus siglas en inglés. Se trata de una organización independiente que promueve el apoyo entre las Entidades Fiscalizadoras de todo el mundo.

proceso, vigilando que los métodos sean robustos y contrastando que los datos sean objetivos para una interpretación imparcial.

El evaluador riguroso presta especial atención a la calidad de cada prueba para que las conclusiones se basen únicamente en la evidencia científica. Esto no quiere decir que se utilice únicamente un enfoque cuantitativo (solo centrado en datos pero que no refleje plenamente si se ha producido, por ejemplo, una mejora en la calidad de vida de los grupos objetivo) sino que se combinen enfoques cualitativos y cuantitativos dentro de una misma metodología evitando una visión simplista, basada en una creencia tradicional según la cual solo los datos pueden explicar de un modo objetivo los resultados de las políticas públicas (Pino Montoya, 2017).

Será labor del evaluador utilizar indicadores cualitativos de forma imparcial, buscando que todas las opiniones sean escuchadas. Algunos ejemplos de estos indicadores son encuestas sobre los niveles de satisfacción de los grupos objetivos con la medida concreta o la política objeto de evaluación, o la existencia de barreras a los destinatarios para acceder a las ventajas ofrecidas.

7.4 Transparencia

Hace referencia al carácter público que deben tener todos los procesos de evaluación. Se requiere, por tanto, que al iniciar una política concreta se comunique si se va a precisar una evaluación sobre sus resultados y sus logros.

Finalmente, es necesaria la publicación del informe de evaluación para que el ciudadano pueda comprobar cómo se ha realizado la evaluación del programa y los resultados obtenidos, así como los factores de éxito y fracaso. Si la evaluación nace como herramienta de rendición de cuentas, generándose con ella un debate sobre el uso de los recursos públicos (Fernández Matamoros, s.f.), esta debe ser pública y puesta a disposición para ser fácilmente consultada por el ciudadano, especialmente si es miembro de algún grupo objetivo de la política que, como conocedor del tema, podrá opinar también sobre la evaluación que se ha llevado a cabo.

7.5 Utilidad

La utilidad de una evaluación, así como la aplicación de los resultados obtenidos en ella, debe ser una pregunta constante en la mente del evaluador durante todo el proceso. Esto requiere realizar la evaluación desde el inicio del programa (*evaluación ex-ante*), siendo la utilidad en este punto sinónimo de pertinencia, es decir, la adecuación entre los objetivos y recursos de una política respecto a las necesidades, problemas o demandas sociales a resolver.

Otra perspectiva que muestra la utilidad de la evaluación es el análisis que esta hace de los criterios de eficiencia y eficacia durante todo el proceso, que mostrarán si se cumplen los objetivos del programa y la cantidad de recursos que este consume para su logro si el análisis lo requiere (este último análisis es propio de la eficiencia).

Una de las técnicas para estimar la eficiencia de una determinada política pública es el análisis coste-beneficio que nos permite valorar su pertinencia estimando el efecto sobre el bienestar social (importante medir tanto los efectos directos como indirectos, estos últimos con mayor dificultad de estimación) dado un determinado coste. El efecto neto positivo o negativo dictará dicha pertinencia.

El análisis coste-beneficio acerca de los impactos medioambientales producidos por la extracción de gas mediante fracturación hidráulica o *fraking*, en Estados Unidos (González Aparicio, 2013), es un ejemplo de su aplicación para el interés social. El análisis de los efectos directos (contratos entre empresas de gas y otros sectores de la economía), de los indirectos (contrataciones de estas compañías en otros sectores) y de los inducidos (aumento del consumo de los trabajadores contratados), en contraposición a los costes por impacto ambiental de su extracción, reveló que los beneficios eran 200 veces superiores a los costes (González Aparicio, 2013).

Este puede ser un análisis simplista por su carácter cuantitativo, ya que valora el daño medioambiental en términos monetarios, siendo un enfoque bastante erróneo, puesto que el impacto negativo afecta a la calidad de vida y no solo al *bolsillo*.

La eficacia, mientras tanto, mide el grado en que una determinada política consigue alcanzar los objetivos que se había propuesto en su diseño, no buscando tanto la optimización de los recursos. La evaluación, en este caso, no se centra en la valoración de los recursos empleados, sino en los efectos que se derivan de la política en cuestión.

Este análisis del logro de los objetivos deberá realizarse durante el transcurso del programa con datos intermedios, pero fundamentalmente en la evaluación final y expost donde se podrá comprobar no solamente los efectos directos, sino también los inferidos o indirectos. Con esto se muestra no solamente la utilidad de la política por los resultados obtenidos, sino también la de su evaluación en tanto que este análisis de eficacia y eficiencia se realice de forma correcta.

Otro aspecto que puede mostrar que la evaluación debe ser útil es su perdurabilidad, es decir, valorar si una evaluación ha servido para mejorar nuevas intervenciones y evaluaciones posteriores. Si una evaluación ha sido correcta, esta será de utilidad para nuevas programaciones, aunque el contexto y el período temporal sean diferentes y quizás algún análisis parezca anticuado.

7.6 Participación

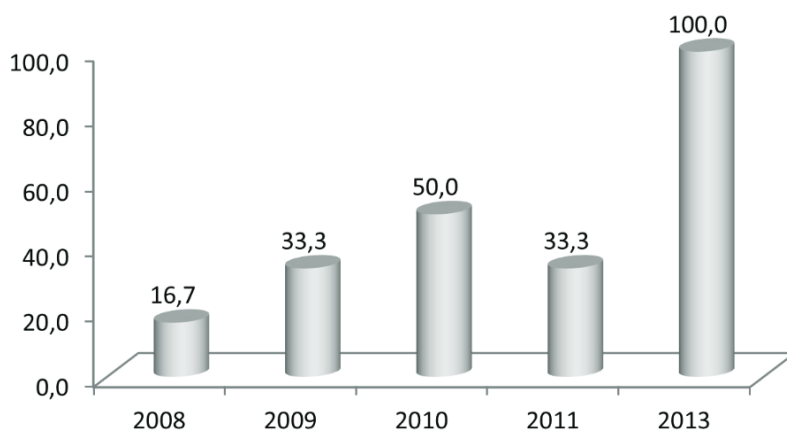
Como se ha mencionado anteriormente, la evaluación debe involucrar a todos los actores implicados en la política objeto de estudio. Esto supone incluir a miembros de la Administración que hayan ejecutado el programa, que aportarán las razones de haber actuado de una determinada manera. Debe además incluir un grupo de evaluadores imparciales, independientes y competentes que apliquen las diferentes metodologías y la mayor parte de las técnicas de evaluación y, por supuesto, debe incluir la participación de los ciudadanos, miembros de los grupos objetivo que aportarán su opinión del programa en función de la existencia o no de cambios respecto a su situación inicial y de si estos han sido positivos o negativos.

En España, la evolución de la participación de la sociedad civil en la evaluación de políticas públicas ha sido lenta, algo que se debe al escaso interés del ciudadano por la evaluación como mecanismo de rendición de cuentas de sus aportaciones económicas

al presupuesto de la Administración, y también por la escasa sensibilización sobre este procedimiento en la población.

Tradicionalmente, la Administración española ha puesto trabas a la inclusión del ciudadano por verlo como una amenaza que pudiera fiscalizar su trabajo, creándose un clima mucho más crítico que el que pudiera haber si el proceso solo lo realizaran miembros de la Administración. De hecho, no se comienza a aplicar hasta el año 2008. Al inicio, se intenta indagar sobre la cuestión, pero sin considerar la participación como elemento de valor y se va avanzando hasta la recomendación de la formación del ciudadano en materia de evaluación de políticas públicas para potenciar una participación más profunda y que esta no se base únicamente en simples consultas. El Gráfico 2 muestra el grado en que se fue incorporando la participación ciudadana en las evaluaciones realizadas por la AEVAL entre los años 2008 y 2013, poniéndose de relieve una evolución progresiva, a excepción de 2011, y llegándose a 2013 con el 100% (es decir, todas las evaluaciones realizadas ese año contemplaban este criterio). Esto demuestra un gran compromiso por parte de la AEVAL en la inclusión de la participación.

Gráfico 2: Evolución de las evaluaciones realizadas por AEVAL que incorporan el criterio de participación entre 2008 y 2013 (Porcentaje sobre el total de las evaluaciones realizadas)



Fuente: Ruiz Martínez (2015).

Actualmente, la Ley 27/2022 se preocupa especialmente en recalcar la necesidad de la participación de los agentes sociales implicados, con la cocreación o coparticipación en el diseño y la implementación de las políticas públicas (Ley 27/2022, art. 6.b) y con la participación en la evaluación independientemente (Ley 27/2022, art. 9.3).

7.7 Aprendizaje

Como se ha venido señalando a lo largo de este *Trabajo*, la evaluación tiene como finalidad mejorar la acción pública, posibilitando además la rendición de cuentas a los ciudadanos.

La evaluación permite a su vez un aprendizaje organizativo, identificando aciertos y errores en la Administración, revisando aquellas áreas que tienen margen de mejora, en ocasiones por una mala distribución de los recursos o por no adaptarse convenientemente al contexto en el que se inscribe la medida, el programa o la política.

No debe concebirse la evaluación únicamente como una valoración de resultados, sino que han de analizarse también todos los procesos, las decisiones, las estructuras, en definitiva, el contexto político y administrativo que contemplaría una *evaluación de gobernanza*, y que supone mirar en el interior de la “*caja negra*” (Miranda Escolar, 2025). Con ello, se extraerán lecciones que serán de gran utilidad para futuras intervenciones, siendo especialmente de gran ayuda en contextos de incertidumbre, donde la revisión de acciones pasadas aporte luz a la hora de formular las nuevas.

8. FASES EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN

Siguiendo el itinerario trazado por la AEVAL (Casillas et al., 2015), a continuación se detallan las fases que debería seguir el proceso de evaluación de una política pública concreta.

8.1 Análisis del encargo de la evaluación

En esta primera fase se recibe el requerimiento de evaluar una determinada política (programa o medida). Dependiendo de quién la requiera serán unos u otros los propósitos de la evaluación, así como las pautas y los límites del trabajo evaluador. En España, la evaluación de un gran número de programas y planes es requerida por la Comisión Europea ya que muchos de ellos cuentan con el apoyo financiero de fondos europeos y se requiere una revisión de cómo se ha llevado a cabo su gestión (Haarich, 2005).

Es importante distinguir contextos donde intervienen distintas administraciones (nacional, regional o local) existiendo diversos actores e instituciones. Es un análisis esencial para evaluar políticas públicas en sistemas descentralizados como el de nuestro país, donde en ocasiones la gobernanza de un programa y de su evaluación es compartida por varios niveles de administraciones (o por varios departamentos dentro de una misma Administración). Es por tanto necesario, en primer lugar, una identificación de los niveles de gobierno que participan y sus atribuciones.

Es frecuente comprobar que aquellas intervenciones diseñadas por parte del Estado, cuya aplicación será también a nivel regional y local, suelen ser insuficientes ya que no logran sintetizar las demandas y necesidades de las comunidades locales y regionales, porque cada una tiene sus propias características (Suárez y Gasparrini, 2019).

Además, durante esta fase se diseña la organización del equipo evaluador y sus miembros, diferenciando sus funciones según su puesto en el equipo (evaluador, gestor o decisor), al igual que se establecen los medios de comunicación y negociación entre equipo de evaluación e interventores de la medida o el programa (Casillas et al., 2015).

8.2 Análisis y reconstrucción de la lógica de la intervención

En esta fase se analiza la intervención a evaluar, valorando aquellos aspectos en los que se hace un mayor énfasis y estudiando el contexto de partida que propició la intervención. Son, por tanto, de gran utilidad en este momento los indicadores de contexto, ya que ayudan a describir la situación inicial en la que se aplicará la intervención. La recopilación debe ser extensa y centrarse en varias áreas. Por ejemplo, ante la evaluación de una política activa de empleo no se debe utilizar como único indicador de contexto la tasa de paro por intervalos de edad, por sexo, por nivel educativo, sino otros indicadores del mercado laboral, demográficos o educativos, como el nivel de escolaridad promedio. De esta manera podremos hacer un análisis más completo y obtener una imagen más certera del contexto.

8.3 Diseño de la evaluación

El diseño del proceso de evaluación corresponde a todos los actores participantes. Deberán ser consultadas evaluaciones previas para orientar la nueva evaluación. En esta

fase se realiza la elección de la metodología, marcándose los pasos a seguir en todo el proceso. Se necesita elaborar la matriz de evaluación (Tabla 5), conformada por la dimensión a tratar, las preguntas de evaluación, los criterios y las fuentes de verificación con las que serán respondidas (Sierra Hernández y Garzón Rodríguez, 2023).

Deberá explicitarse qué tipo de técnicas cuantitativas y cualitativas se van a aplicar para cada tipo de evaluación (de gobernanza, de impacto...). La experiencia recomienda diseñar un modelo mixto, sobre todo cuando se trata de programas integrados por un gran número de medidas de muy diversa índole. Cada tipo de técnica es más apropiada para evaluar diferentes aspectos del programa. Por ejemplo, las técnicas cualitativas están recomendadas para dar respuesta a las preguntas *¿qué? ¿cómo? y ¿por qué?*, que son propias de una evaluación de gobernanza, mientras que una evaluación de impacto requiere el uso de técnicas cuantitativas para dar respuesta a la pregunta *¿cuánto?* (Miranda Escolar, 2025).

Tabla 5: Ejemplo de matriz de evaluación

Dimensión	Pregunta de evaluación	Criterios de evaluación	Fuentes de verificación / Indicadores
Pertinencia	¿La política aborda un problema público significativo?	-El problema está claramente identificado y respaldado por datos. -Responde a necesidades de grupos objetivo.	- Estudios de diagnóstico - Encuestas a grupos objetivo - Informes estadísticos
Eficacia	¿En qué medida se han alcanzado los objetivos establecidos?	- Porcentaje de metas alcanzadas - Resultados observados vs. Esperados - Barreras/catalizadores identificados.	- Informes de monitoreo - Indicadores de desempeño - Encuestas a beneficiarios - Bases de datos
Eficiencia	¿La implementación se realizó de manera óptima?	- Calidad de gestión - Coordinación entre actores	- Evaluaciones de procesos - Entrevistas a gestores - Recursos invertidos
Impacto	¿La política ha contribuido a reducir desigualdades o mejorar el bienestar?	- Efectos por género, edad y región - Mejoras en equidad/inclusión	- Informes de las partes beneficiadas - Testimonios de grupos vulnerables -Indicadores de pobreza.
Sostenibilidad	¿Es probable que los beneficios se mantengan en el tiempo?	- Mecanismos de continuidad - Capacidad de adaptación de los actores locales a los cambios	- Planes de sostenibilidad - Compromisos institucionales - Actas de participación

Fuente: Elaboración propia a partir de Sierra Hernández y Garzón Rodríguez (2023).

Dentro de las técnicas cualitativas destacan las entrevistas estructuradas o semiestructuradas, los grupos de discusión entre los actores implicados, el estudio de casos (examen exhaustivo de un caso específico, un proyecto o un beneficiario sea este una persona física o jurídica, en su contexto) y el análisis DAFO¹⁸ (Casillas et al., 2015). Este tipo de análisis es recomendable realizarlo para cada medida del programa en dos momentos: (i) en el momento inicial, se deberán analizar los puntos fuertes y débiles que pueden tener las medidas que se están poniendo en marcha; (ii) en un momento intermedio y al final del proceso, habrá que determinar en qué puntos se han mantenido las debilidades (o si han desaparecido por completo) y en cuáles las fortalezas.

Desde un enfoque cuantitativo, entre otras, algunas de las técnicas más utilizadas en evaluación son las encuestas mediante técnicas de muestreo, las regresiones lineales, el análisis coste-beneficio (ACB), el análisis coste-eficacia (ACE) y el análisis multinivel (Casillas et al., 2015). A continuación, se desarrollarán algunas de estas técnicas.

Las regresiones lineales constituyen una técnica de enorme interés para explicar la influencia de una variable concreta en el efecto observado. De especial utilidad son las regresiones econométricas, como la aplicación de una regresión del estimador de mínimos cuadrados ordinarios (EMCO), pudiendo observar en qué medida afecta una variable explicativa (recibir o no clases particulares) al objeto de análisis (rendimiento académico del alumno) (Artés y Rodríguez-Sánchez, 2022).

El análisis coste-eficacia, por su parte, compara el coste de una intervención con el resultado obtenido, utilizándose indicadores que cuantifiquen el efecto final. Debe quedar predefinido el criterio de eficacia, es decir, establecer claramente el resultado que se busca. Finalmente, se deberán utilizar indicadores que midan la efectividad real de la medida y sus costes para sacar conclusiones definitivas. Es importante no confundir el análisis coste-eficacia con el análisis coste-beneficio. Dependiendo del tipo de política a evaluar, se utilizará uno u otro (Tabla 6).

¹⁸ Siglas de Deficiencias, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades.

Tabla 6: Diferencias entre Análisis Coste-Eficacia y Análisis Coste-Beneficio

Característica	Análisis Coste-Eficacia	Análisis Coste-Beneficio
Unidad de medida de los resultados	Utiliza unidades físicas o naturales (por ejemplo, vidas salvadas, empleos creados, años de escolarización) y no monetiza los efectos	Monetiza tanto los costes como los beneficios, expresando ambos en términos económicos (dinero)
Finalidad	Determina qué alternativa logra un resultado específico al menor coste posible, útil cuando los beneficios no pueden o no conviene monetizarse	Permite comparar si los beneficios totales de una intervención superan sus costes y, por tanto, si es rentable a nivel económico
Comparación entre alternativas	Compara el coste por unidad de resultado entre diferentes opciones que buscan el mismo objetivo	Compara el saldo neto (beneficios menos costes) de distintas alternativas
Ámbito de aplicación	Sectores donde la monetización de resultados es difícil o controvertida (salud, educación, medio ambiente)	Proyectos donde es posible asignar un valor monetario a todos los beneficios y costes (infraestructuras, transporte, energía)
Limitaciones	No considera beneficios indirectos o múltiples efectos; se centra en un único resultado principal	Puede ser complejo y polémico asignar valores monetarios a ciertos beneficios sociales o ambientales

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (s.f.).

Como puede observarse, son conceptos que pueden intercambiarse, pero la diferencia conceptual es evidente y, en ocasiones, será más útil la utilización del análisis coste-eficacia que el análisis coste-beneficio, ya que permite aplicarla en aquellos ámbitos de la evaluación de políticas públicas donde no es conveniente cuantificar los resultados en términos monetarios. González Aparicio (2013) podría haber aplicado este enfoque para cuantificar los daños climáticos de la extracción de gas mediante el *fracking*, no solamente recurriendo a valores monetarios como finalmente hizo utilizando el ACB.

Por último, el análisis multinivel se encarga del estudio de los modelos multinivel, aquellos cuyos parámetros tienen distintas dimensiones. Su misión es determinar qué parte del efecto es atribuible a un parámetro y qué parte a otro, encontrándose juntos ambos. Si tomamos como ejemplo el ámbito educativo, el análisis multinivel nos serviría para medir qué parte del rendimiento de los alumnos se debe al método de enseñanza utilizado en el aula y qué parte a otras variables, como puede ser el origen social de los estudiantes (Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, 2020).

8.4 Trabajo de campo y análisis

Esta etapa se encuentra muy ligada a la información, tanto a su recopilación como a su tratamiento y análisis. Es importante que las fuentes de obtención sean fiables. Buena

parte de los datos, sobre todo de inputs y outputs serán recabados por la propia Administración, en la mayoría de los casos a través de los expedientes administrativos y del sistema de seguimiento, dando participación al equipo evaluador y facilitando su acceso a ellos. Pero cuando se precisa información sobre resultados, impactos, procedimientos y decisiones serán los evaluadores los que tengan que hacerse con ella de algún modo.

Obtener esta información requiere la aplicación de las técnicas metodológicas definidas en la etapa anterior. Es importante destacar que la evaluación no es un proceso secuencial, en el que las etapas se desarrollan una detrás de otra, sino que se solapan. Por tanto, cuando se está realizando este trabajo de campo, en ocasiones, se debe modificar el diseño de la evaluación si no se pueden obtener ciertos datos para dar respuesta a determinadas preguntas de evaluación (Casillas et al., 2015). No debe confundirse el cumplimiento riguroso de la metodología con la flexibilidad y capacidad de adaptación que los evaluadores deben tener para el buen desarrollo de la evaluación.

En esta cuarta fase, cobra especial relevancia la *aleatorización*, que se utiliza sobre todo en aquellas técnicas para llevar a cabo una *evaluación de impacto*. Como ya se ha señalado, este tipo de evaluación trata de establecer un *vínculo causal* entre la política pública que se evalúa y los efectos observados de esta, que pueden reflejarse en una serie de indicadores de resultado. Conviene señalar que la evaluación de impacto no solo se limita a medir cambios en la magnitud del problema, sino en conseguir atribuir la causalidad de estos cambios al programa o a la política o programa en cuestión (Miranda Escolar, 2025).

La *aleatorización*, propia de la evaluación experimental, conocida como RCT, por sus siglas en inglés¹⁹, presenta mayores dificultades para su aplicación en el ámbito de las políticas socioeconómicas que en el sanitario (Artés y Rodríguez-Sánchez, 2022). La prueba más característica de la *aleatorización* es la construcción de un contrafactual. Esta técnica, aplicada en las ciencias biosanitarias, supone observar los resultados de un

¹⁹ Randomized Controlled Trials, cuya traducción literal sería Experimentos Aleatorios Controlados.

tratamiento médico en un grupo determinado (grupo de tratamiento) contrastados con los de un grupo de control o contrafactual, que, teniendo las mismas características, no reciben el tratamiento. De esta forma se obtendrá el efecto directo del tratamiento a la hora de observar la diferencia entre ambos grupos.

Trasladado este método a las políticas públicas, el contrafactual supone realizar un experimento en el que, de forma *cuasi aleatoria* (hay que tener en cuenta que, en este caso, no se puede dejar fuera a alguien que cumple los requisitos para ser beneficiario de un programa público determinado porque no haya salido en la muestra aleatoria que se ha diseñado), un grupo de personas (grupo de tratamiento) se ven beneficiadas por una determinada política mientras que otro grupo, el contrafactual, no se beneficia de ella. De este modo, se podrá estimar el efecto sobre un indicador de resultados de interés que se debe exclusivamente a la aplicación de dicha política (el *efecto neto*). Para que este método tenga éxito en sus resultados deberá realizarse *ex ante* y deberían seleccionarse los individuos de ambos grupos con características similares (que dependerán del ámbito de intervención), decidiéndose desde el principio de la aplicación del programa que uno de los grupos se beneficiará de él y el otro no.

Uno de los programas más célebres (por el número de personas afectadas y los resultados obtenidos) donde se ha realizado un experimento aleatorio aplicado a una política pública fue el programa STAR²⁰. Este programa tenía como objetivo medir cómo influía el tamaño de las clases en el rendimiento de los alumnos. La hipótesis preliminar era que, a menor número de estudiantes por aula, mejores serían las calificaciones obtenidas por los alumnos. El programa se realizó en los años ochenta en Tennessee y participaron 11.600 alumnos. El experimento comenzaba en la guardería (el inicio de la vida estudiantil) y se alargaba hasta tercero de Educación Primaria. Se separó a los estudiantes de forma aleatoria entre clases de tamaño reducido (entre 13 y 17 alumnos) y clases de tamaño normal (entre 22 y 25 alumnos) (Cordero Ferrera et al., 2022). Se

²⁰ Siglas en inglés de Student-Teacher Achievement Ratio, lo que traducido al español sería Ratio de logro estudiante-profesor; es decir, cuánto varía el éxito en las calificaciones de los alumnos según el número de alumnos que un profesor tiene en el aula.

realizaron exámenes iguales a ambos grupos y los resultados fueron mejores en las aulas reducidas respecto a los obtenidos en aulas normales.

La continuidad de este estudio a lo largo de la etapa escolar ha permitido que alumnos de clases sociales de menos recursos puedan acceder a la universidad, logro importante teniendo en cuenta el sistema universitario de Estados Unidos, donde los padres de clase media comienzan a ahorrar desde el nacimiento de sus hijos únicamente para que puedan ir a la universidad, siendo algo prácticamente imposible para las clases más bajas (Graves y Zuccheli, 2022; Krueger y Whitmore, 2001).

El uso de métodos experimentales puede presentar problemas éticos debido a la omisión de información por parte del ejecutor del experimento. En el caso del programa STAR, por una decisión aleatoria puedes ver tu trayectoria estudiantil perjudicada respecto a otro alumno, solamente por haber sido seleccionado en el grupo de aulas normales en vez de en el grupo de aulas reducidas. Los padres pueden oponerse a esta decisión por considerarla perjudicial para sus hijos. Es importante que los sujetos tengan toda la información acerca de su participación en el experimento, además de que la selección se realice de forma justa en función de los riesgos y beneficios, buscando un reparto equitativo. En cualquier caso, este tipo de evaluación es utilizado en la mayoría de las instituciones internacionales (como el Banco Mundial o la Comisión Europea) y cada vez más en las españolas. Serán una pieza clave en las evaluaciones futuras (ya lo está siendo), por lo que deberá formarse en la aplicación de esta técnica a los evaluadores (Miller y Rodríguez Marín, 2023).

Este tipo de análisis también permite identificar aquellos resultados que se hubieran producido igualmente, aunque no se hubiera puesto en marcha el programa. Es lo que se denomina “peso muerto” (*deadweight*). Un ejemplo puede resultar ilustrativo. Supongamos una medida de fomento del número de autónomos: buscando que nuevas personas se den de alta como autónomos, se practican reducciones o bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social. Pero cuando se evalúa el impacto de la medida se comprueba que no se ha producido un efecto atribuible a ella, puesto que los nuevos

autónomos se hubieran dado de alta igualmente, existiendo un elevado peso muerto (Cebrián López et al., 2021).

La localización de este efecto puede ser una tarea ardua, puesto que es difícil estimar qué resultados se hubieran obtenido independientemente del programa. Una forma de hacerlo podría ser mediante encuestas a los beneficiarios, si bien demasiado costosa. Otra vía sería la comparación de dos territorios que tuvieran en marcha distintas medidas en un ámbito concreto de intervención y analizar el comportamiento de los ciudadanos. Aquellos efectos que ocurren en ambos podrían ser indicativos de un posible “peso muerto”. Finalmente, también se podría construir un escenario contrafactual. Si se aplica una medida a un grupo de individuos, mientras que otro grupo no se beneficia de ella, mediante la comparación de ambos se podrían identificar qué efectos son propios de la medida y cuáles no, es decir el “peso muerto”. Pero podríamos encontrarnos en este caso con otro problema a la hora de localizar este peso muerto.

Supongamos que se lleva a cabo la construcción de un contrafactual para evaluar el impacto de una política de fomento de las actividades de I+D+i²¹ en PYMEs, mediante la concesión de una ayuda financiera a tales actividades. En uno de los grupos se encontrarán aquellas empresas que recibirán la ayuda mientras que en el otro grupo las empresas no se beneficiarán, perteneciendo todas ellas al mismo sector de actividad. La hipótesis a contrastar es que aquellas empresas que realizan proyectos de I+D+i, aumentan sus beneficios en mayor medida de las que no lo hacen. Se parte del supuesto de que las empresas que no van a recibir las ayudas no son conscientes de que sus rivales sí tendrán acceso a ellas, hecho este que teóricamente debería aplicar en este tipo de experimentos aleatorios.

A la hora de analizar los resultados encontramos que ambos grupos de empresas han llevado a cabo proyectos de I+D+i, de manera que el impacto de la política no estará únicamente en la diferencia en el número de proyectos realizados o en el volumen de inversión dedicado a tales proyectos entre uno y otro grupo ya que, al tratarse de

²¹ Siglas de investigación, desarrollo e innovación.

empresas en competencia directa, las no beneficiadas por la medida habrán tenido que hacer un esfuerzo inversor en I+D+i para intentar equipararse al nivel de crecimiento que están viendo en sus competidores y no ser expulsadas del mercado. Estos proyectos de inversión no financiados por la política serían efectos indirectos de ella. En este caso, no consideramos que exista “peso muerto” dado que, de no haberse aplicado esta política, posiblemente ninguna empresa del sector hubiera invertido en este tipo de actividades, o al menos, no con esta intensidad.

8.5 Resultados de la evaluación: El informe de evaluación

En esta etapa deberán analizarse los resultados de las pruebas realizadas durante todo el proceso. Serán de gran utilidad el uso de diferentes tipos de indicadores que puedan abarcar varios campos de estudio.

El análisis de los *indicadores de medios y recursos* deberá llevarse a cabo no solo en esta etapa final de redacción del informe de evaluación, sino simultáneamente al desarrollo del programa para comprobar la evolución en el uso de esos recursos (lo que se conoce como *capacidad de absorción*). Este tipo de indicadores analizan los recursos asignados a una política, medida o programa concreto y pueden ser monetarios, por lo que se debe hacer un seguimiento del cumplimiento del presupuesto, o físicos como las infraestructuras o un programa de *software*. En estos dos últimos casos deberá revisarse el número de unidades o licencias, su mantenimiento, estado, amortización, etc. También puede tratarse de recursos humanos; por ejemplo, el personal que trabaja en un área concreta del programa. En este caso, podrán ser de interés indicadores que midan el número de trabajadores asignados a la gestión o las horas de formación que recibieron.

Son de especial utilidad los *indicadores de realización, ejecución o de output*, ligados con la eficacia de un programa. Su labor es medir el presupuesto ejecutado (o comprometido), las actividades realizadas o la cantidad de beneficiarios de un programa. Debe ser una revisión continua, puesto que los cambios en el contexto, sobre todo cuando se trata de programas plurianuales, pueden conllevar a su vez el cambio en determinadas actividades. La revisión debe comprobar si se han realizado o no todas las

actividades y en qué porcentaje. También deberá analizar su distribución entre diferentes tipos de beneficiarios (grandes y pequeñas empresas, hombres y mujeres, etc.) así como en el territorio.

También deberán ser objeto de estudio los *indicadores de resultados*, los cuales nos permitirán medir el grado de cumplimiento de los objetivos del programa. Tienen un ámbito multidisciplinar, puesto que su tipología puede ser muy diferente según los resultados que pretendan medir. Se pueden medir en unidades físicas o monetarias. Su principal misión será reflejar al evaluador los efectos directos e inmediatos sobre la población objetivo del programa, es decir sobre los beneficiarios, informando de los cambios en el comportamiento, la capacidad o el funcionamiento de estos. Tratan de responder a la pregunta “¿qué ha logrado dicha intervención?” (Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, 2020).

Por último, hay que analizar los *indicadores de impacto* (también pueden ser de *contexto*), que miden los beneficios del programa más allá de los efectos inmediatos en sus beneficiarios directos no solo a nivel de la intervención sino también en el territorio en el que se inscribe el programa.

La segunda tarea que se debe realizar en esta etapa es la redacción del informe de evaluación. Este deberá recopilar todo el proceso, desde su concesión hasta el momento de cierre y presentación del informe, que muestra el resultado final de la evaluación. En este informe deberán detallarse las fuentes de información, los métodos de recolección de datos, las técnicas de evaluación aplicadas, los indicadores utilizados, así como información sobre el equipo que ha realizado la evaluación. El informe deberá ser objetivo, únicamente basado en evidencias sin emitir juicios de valor (Casillas et al., 2015), salvo que los evaluadores acumulen una gran experiencia que les avale hacerlo.

8.6 Comunicación y difusión de la evaluación

El carácter de servicio público que rodea al proceso evaluación de políticas y programas públicos debe culminar con la publicación del informe de evaluación. El objetivo de rendición de cuentas al ciudadano solo se logrará si este último puede acceder fácilmente a la información en la cual se evalúa la función pública.

La Directiva (UE) 2019/1024²² va orientada a prescribir a los organismos públicos la obligatoriedad de la transparencia de las acciones de la Administración. En esta línea, por ejemplo, la Junta de Castilla y León (al igual que otras administraciones) tiene un portal de “datos abiertos”, donde el ciudadano tiene acceso a información de diferentes ámbitos, como los relativos al empleo, los cuales son utilizados en la evaluación. También son de carácter público el conjunto de leyes, programas o políticas que aprueba el poder legislativo autonómico, y se han ido incorporando paulatinamente sus informes de evaluación. Al no tener la relevancia que actualmente está adquiriendo la evaluación, no siempre es fácil encontrar los informes de evaluación de programas más antiguos. Sin embargo, esto no sucede con los programas que han tenido apoyo financiero de alguno de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, ya que sus reglamentos de funcionamiento exigen no solo que se realicen evaluaciones en determinados momentos (incluso una *evaluación continua* en el período de programación 2007-2013), sino hacer públicos y poner a disposición del ciudadano en las páginas web oficial los diferentes informes de evaluación (normalmente, en formato pdf descargable).

8.7 Seguimiento de la evaluación

La publicación del informe de evaluación no marca el final del proceso. Será necesario controlar hasta qué punto se están poniendo en marcha las propuestas de mejora que derivaron de la evaluación.

Si esto no se analiza, la evaluación no puede considerarse completa, ya que no está cumpliendo con una de sus funciones: la mejora en la toma de decisiones, es decir la retroalimentación de información para mejorar el diseño de intervenciones futuras. En ocasiones, incluso, puede estar diseñándose o incluso ejecutándose el siguiente programa cuando se observa un efecto del anterior.

²² Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público. Diario Oficial de la Unión Europea L 172/56. ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1024/2019-06-20>

9. EVOLUCIÓN DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA

Bajo este epígrafe se desarrolla la evolución que ha experimentado la evaluación de políticas públicas en España, en lo que podría describirse como un camino hacia su institucionalización. Como se ha ido señalando a lo largo del *Trabajo*, la evaluación en España no ha estado tan arraigada como en otros países de nuestro entorno, siendo relativamente corta en comparación a la prolífica historia que posee nuestro país en otros ámbitos.

9.1 Antecedentes evaluadores en España (1975-1986)

Siguiendo el curso de la democracia moderna española, el inicio de la consolidación de la evaluación de políticas públicas en España lo situamos con la entrada en la Comunidad Económica Europea en 1986. No hay ninguna duda en reconocer que la evaluación de políticas públicas en España vino de la mano de entrada a la actual Unión Europea de la que, precisamente, acaba de celebrarse el 40 aniversario de la Firma del Tratado de Adhesión, el 12 de junio de 1985. No obstante, anteriormente se sientan ciertas bases, se producen unos primeros intentos que suponen el comienzo de la evaluación española.

El análisis de esta etapa puede iniciarse citando la Constitución Española de 1978 que, en su artículo 31.2, estipula que *“el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”*. La democracia no solo exigía que los representantes naciesen de la voluntad del pueblo, sino que sus acciones, en este caso en relación con el gasto, fueran adecuadas a esta elección; es decir, que no se despilfarrasen recursos que provenían de los ciudadanos y que las medidas buscasen alcanzar sus objetivos de forma óptima.

A partir de este primer antecedente, los siguientes pasos los encontramos en la década de los 80 con el primer gobierno socialista de Felipe González. En 1984, se implementó el denominado *Presupuesto por programas*, basado en el programa *Rationalisation des Choix Budgétaires*, programa aplicado en Francia en 1968 (Arriazu Muñoz, 2015).

La situación francesa en términos de evaluación de políticas públicas debía ser modelo para España por su prolongada historia. Desde hace más de dos siglos existe en Francia la *“Cour de comptes”*²³, institución que se encarga de controlar el uso adecuado de los fondos públicos y la calidad de su gestión (Moscovici, 2021). La evaluación es una tarea atribuida por parte de la Constitución Francesa que, en su artículo 47-2, estipula que *“el Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento en el control de la acción del Gobierno. Asistirá al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de Presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social, así como en la evaluación de las políticas públicas.”*

Volviendo al contexto español de la década de los 80, la misión de este *Presupuesto por programas* era organizar los presupuestos en función de los objetivos o resultados que se buscaba lograr, permitiendo medir mejor el impacto de las políticas. Sigue la línea de la preocupación por la rendición de cuentas al ciudadano.

Los resultados de la propuesta desembocaron en la Ley 37/1988 de Presupuestos Generales del Estado para el año 1989, solucionándose el problema de disociación que había surgido en las decisiones estratégicas de asignación de los recursos, entre, por un lado los departamentos ministeriales y, por otro, las decisiones del Ministerio de Economía y Hacienda. Con la aplicación de esta Ley, solamente el Ministerio de Economía y Hacienda podía hacer el seguimiento de los objetivos, eliminándose esta problemática (Pérez Pérez, 2014).

Bien es cierto que, en general, la evaluación queda reservada a casos aislados, para medidas del sistema educativo o los servicios sociales. Entre ellos hay que destacar el primer gran hito de la evaluación de políticas públicas española, la evaluación de la Reforma Experimental de Enseñanzas Medias. Fue la primera ocasión en que se utilizó una política pública concreta con un carácter experimental en España.

²³ Su traducción es Tribunal de Cuentas, organismo hoy en día existente en España.

Consistió en la elección de una serie de centros de educación superior (Bachillerato y Formación Profesional) donde se realizaron modificaciones en las áreas de estudio, promoviendo una mayor participación del alumno, así como la adaptación del temario a las demandas profesionales, a fin de conseguir una mejora de la formación del alumnado que redujese el absentismo escolar.

Se realizó una evaluación del programa para su mejora. Los resultados finales muestran su enorme éxito, puesto que supuso el embrión de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de España (LOGSE), ley que reformó la educación secundaria española estructurándola como la conocemos hoy en día. Además, supuso la primera práctica de experimentación acompañada de un seguimiento y evaluación durante todo el proceso en nuestro país (García Sánchez, 2011).

9.2 El inicio y desarrollo de la Institucionalización de la evaluación española (1986-2017)

Como se ha señalado, la entrada en las Comunidades Europeas, en 1986, impulsa definitivamente la evaluación de políticas públicas en España. Con su adhesión, recibe una serie de ayudas económicas a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y de los Fondos de Cohesión, cuya misión era financiar infraestructuras para alcanzar el nivel de bienestar de estados miembro más desarrollados como Francia o Alemania.

Estas ayudas europeas contaban con la denominada *reserva de eficacia*, consistente en la reserva de un 4% de los créditos asignados a cada país durante unos años, distribuyéndose más adelante entre los programas que hubieran tenido un mayor rendimiento en la ejecución de los fondos. Esta *reserva de eficacia* actuó como incentivo para la evaluación de políticas públicas. Comienza en este momento la cultura evaluadora en España, traducida en estos años en un proceso para juzgar el funcionamiento de una política, para rendir cuentas, quizás en un inicio más a la Unión Europea que a los propios ciudadanos, pero germinando, en definitiva, ese interés por la evaluación en España (Arriazu Muñoz, 2015). En estos años se realizaron evaluaciones en educación, sanidad, infraestructuras de transporte y desarrollo rural, pero, en

cualquier caso, era un esquema de evaluaciones aisladas, sin un marco de evaluación común, sin metodologías robustas y con grandes dosis de creatividad.

Llegados a este punto podemos afirmar que la evaluación ya era una realidad en España, pero la entrada en el siglo XXI trajo como reto plasmar en la legislación su actuación y conformar órganos dedicados a la evaluación. Durante estos años se habían ya creado la Sociedad Española de Evaluación (SEE), la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) (centrada en las evaluaciones en el ámbito educativo) y la Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud, que buscaba la excelencia de los servicios públicos sanitarios españoles (Arriazu Muñoz, 2015). Ahora bien, es la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL) el comienzo de la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España.

En 2004, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) propuso la creación de un organismo que se dedicase exclusivamente de la evaluación de políticas públicas, y que además unificase la actuación en nuestro país, sirviendo su metodología como guía para el desarrollo de una cultura de evaluación. La propuesta se materializó en la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL) con la aprobación de la Ley 28/2006 de Agencias Estatales. Este organismo estaba a cargo del Ministerio de Administración Pública, siendo el poder ejecutivo el que le realizaba encargos de evaluación (Casado y del Pino, 2021).

Durante sus primeros años fueron varias las evaluaciones realizadas por la AEVAL, así como las guías de evaluación (que han servido de fuente para la realización de este *Trabajo*) que realizó para estandarizar el proceso ante el problema de la descentralización. Pero su impulso fue decayendo, en parte por la falta de personal con las cualificaciones necesarias y, en parte también, por su limitado grado de independencia. Su objetivo inicial era ser ajeno al Gobierno y que su labor fuera independiente, pero el estar adscrito a un ministerio, sumado a que su plan de trabajo debía ser aprobado por el Consejo de Ministros, eran características difíciles de compaginar con la independencia (De la Fuente et al., 2021). A ello habría que añadir

que los recursos que recibía cada vez eran menores y su paulatino declive se culminó en 2017 con su extinción, realizándose durante sus diez años de historia menos de cincuenta evaluaciones, solamente dos de ellas sobre políticas autonómicas (Casado y del Pino, 2021).

La evaluación de este siglo se ha caracterizado por su carácter sectorial, siendo distintos organismos públicos especializados los que han llevado a cabo distintas evaluaciones, así como las realizadas por grupos de investigación universitarios, institutos de investigación, empresas de servicios y consultoras que han sido adjudicatarios de las evaluaciones en diferentes licitaciones públicas. En el ámbito educativo destacan las evaluaciones de la ANECA y, desde 2012, podemos atribuir al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) ser la institución de referencia en evaluación educativa. Las políticas de empleo fueron evaluadas principalmente por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), si bien ha sido una autoevaluación de los programas, más desde la revisión de la productividad que sobre la revisión de los resultados que hayan arrojado las distintas medidas (Barberá et al., 2020). Esta es, precisamente, una de las deficiencias de este tipo de evaluación (autoevaluación): si la evaluación de un determinado programa o medida se lleva a cabo por el propio organismo que lo ejecuta, es previsible que se centre únicamente en analizar cómo se podrían haber asignado los recursos de forma más eficiente (el trabajo diario de la Administración) y no tanto en averiguar si se han logrado los objetivos que se pretendían.

Por último, la evaluación de los programas financiados por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos fue responsabilidad del Ministerio de Economía y Hacienda, que ha procedido siempre como estipulaban los correspondientes Reglamentos del Consejo y el Parlamento Europeos en la materia.

Finalmente, de la evaluación de la calidad de los servicios era responsable el Ministerio de Administraciones Públicas, trabajo que se derivó a la AEVAL.

9.3 Historia reciente de la Evaluación de Políticas Públicas en España: el camino hacia la Ley 27/2022

Tras la extinción de la AEVAL, en 2017, diversas instituciones se han encargado de la evaluación en España. El Tribunal de Cuentas, la Intervención General de la Administración del Estado, el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas (IEPP) y la Oficina Nacional de Evaluación, de reciente creación y encargada de la revisión de contratos de obras y servicios públicos, analizando su sostenibilidad financiera (Novales Cinca, 2023).

El IEPP es el organismo de referencia en la Administración General del Estado para promover y realizar la evaluación de políticas públicas. Fue regulado en el Real Decreto 307/2020, de 11 de febrero, referente a la estructura orgánica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública²⁴, donde se le adscribe a la Secretaría de Estado de dicho Ministerio y se le adjudica la tarea de evaluar aquello que se le encomiende además de fomentar la cultura de evaluación mediante la formulación de metodologías y el fomento de la formación a los empleados públicos, tal como se establece en el artículo 5 del citado Real Decreto.

Sin embargo, todos estos organismos públicos, con mayor o menor intensidad evaluadora, han sido opacados por la labor de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), organismo de referencia en estos últimos años en cuanto a la evaluación de políticas públicas en España.

Este organismo fue creado en 2013 por la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre²⁵, con el fin de garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria recogido en la Constitución Española. Para ello, tiene como misión evaluar el ciclo presupuestario, el endeudamiento público y el análisis de las previsiones económicas,

²⁴ Real Decreto 307/2020, de 11 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, publicado en el Boletín Oficial del Estado núm.38, de 13 de febrero de 2020, pp.13228 a 13247. ELI: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/02/11/307>

²⁵ Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 274, de 15 de noviembre de 2013, pp. 91298 a 91310. ELI: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2013/11/14/6>

siempre con autonomía e independencia funcional respecto a las Administraciones Públicas, no pudiendo aceptar ninguna instrucción de ninguna entidad pública o privada (art. 1, 2 y 7 LO 6/2013). En esta línea, la elección de su Presidente es completamente democrática, eligiéndose por mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados y tratándose siempre de un perfil de dilatada experiencia en el sector público e independiente (art. 24 LO 6/2013).

Para garantizar su autonomía se produce también una mejora en cuanto a la disposición de recursos. La AIReF cuenta con patrimonio propio, independiente de la Administración General del Estado, además de disponer de los recursos económicos y humanos necesarios, puesto que se establecen unas tasas de supervisión en las acciones de la Administración. Cuenta con una partida dentro de los Presupuestos Generales del Estado, adjudicada al Ministerio de Hacienda, al cual está adscrita, pero que es de uso exclusivo de la AIReF (art. 11 LO 6/2013). Esta articulación ofrece confianza en la institución, por su lejanía del poder y por la profesionalidad de sus miembros, haciendo más visible aún su carácter independiente.

Su labor más importante durante los últimos años han sido los denominados *Spending Reviews* (revisiones de gasto), adjudicados a la AIReF desde 2017 por su vocación de evaluación presupuestaria. La Comisión Europea recomendó esta actuación aprovechando la Actualización del Plan Presupuestario que se le remitió el 9 de diciembre de 2016. Los *Spending Reviews* son procesos sistemáticos de análisis del gasto público, que buscan optimizar la asignación de recursos, mejorando la toma de decisiones presupuestarias y garantizando la rendición de cuentas de la gestión pública (Gambau i Forner y López Lluch, 2023).

En junio de 2017 se le adjudica el Primer Ciclo del *Spending Review*, donde se pretendía cumplir con los objetivos del Plan Presupuestario, analizando los presupuestos de los años 2017 a 2021, revisando en distintas fases aquello que el Gobierno le indicase. En la primera fase, se encargó de evaluar el gasto público en subvenciones; en la segunda, se le propuso analizar la eficacia del gasto público en cuatro áreas: beneficios fiscales, gasto en farmacia hospitalaria y bienes de equipo, incentivos a la contratación e

infraestructuras de transportes (AIReF, 2025a). Finalmente, en la tercera fase, ya en 2021, tuvo el encargo de evaluar los instrumentos financieros reembolsables puestos a disposición por el sector público para apoyar a los sectores productivos con un especial énfasis en los dirigidos a la internacionalización y el gasto público destinado a la gestión de residuos urbanos y la internalización de los fallos del mercado asociados (Gambau i Forner y López Lluch, 2023).

Los proyectos han permitido la colaboración entre el personal de la AIReF y grupos externos de consultores y académicos, además de la cooperación con otras administraciones (De la Fuente et al., 2021). Esta es una gran noticia ya que la diversidad de actores implicados permite tener nuevos enfoques, sumado todo ello a que la colaboración interadministrativa y con colaboradores externos produce un ahorro de recursos al no repetirse las pruebas y sirviendo en ocasiones un mismo experimento para dos evaluaciones distintas.

Dado el éxito del primer ciclo, en 2021 se aprobó el segundo que comprende la revisión del gasto para los años 2022 al 2026, en el que nos hallamos actualmente. Las primeras actuaciones han ido encaminadas a evaluar el apoyo público al tejido productivo tras la pandemia (Gambau i Forner y López Lluch, 2023). Esto nos demuestra la atención al contexto que tanto la Administración como la AIReF están demostrando, ya que al adjudicarse evaluaciones a medida que avanza el programa, es más fácil reaccionar ante sucesos imprevistos que puedan surgir.

No obstante, su labor no se ha ceñido únicamente a los *Spending Review*, extendiéndose sus análisis a la revisión de otro tipo de políticas y programas como la *Opinión sobre el Ingreso Mínimo Vital (2021-2024)* (AIReF, 2023), donde se revisa esta política estatal, muy publicitada por el ejecutivo nacional, pero que, en 2022, la AIReF estimaba que solamente el 40% de sus beneficiarios potenciales habían accedido a esta ayuda, habiéndose ejecutado únicamente el 56% del presupuesto (Novales Cinca, 2023).

No en pocas ocasiones el ejecutivo español se ha mostrado incómodo ante este y otros informes emanados de la AIReF que han puesto de relieve las deficiencias encontradas en algunas de las políticas públicas implementadas por el Gobierno de España, sin

disimular su actitud crítica ante los solventes resultados presentados por la institución. Es aquí donde se demuestra la utilidad de una evaluación robusta e independiente, en destapar aquellas actuaciones que no están funcionando convenientemente. Así ha sido, por ejemplo, cuando la AIReF señala en su segundo análisis (porque ya lo indicó también en el primero) que sigue sin establecerse un objetivo cuantitativo de los hogares en situación de pobreza que pretenden acceder al Ingreso Mínimo Vital (AIReF, 2023), siendo esta una primera evidencia de incumplimiento de la medida.

Pero su trabajo no se ha circunscrito únicamente al ámbito estatal ya que, por encargo de las Comunidades Autónomas, ha realizado diversas evaluaciones y en diferentes áreas de intervención, como la de las universidades de Andalucía, la sanidad de Islas Baleares y Extremadura o los planes de empleo de Castilla y León y Extremadura. Destaca el hecho de que de las dieciocho evaluaciones autonómicas que ha realizado la AIReF a lo largo de los años, Castilla y León haya encargado 5 (el 27,8% del total), siendo la Comunidad Autónoma que más ha solicitado los servicios de la AIReF.

El Gráfico 3 muestra una infografía con las distintas evaluaciones realizadas por la AIReF a lo largo de su historia en las diferentes comunidades autónomas, así como el estado actual en que se encuentran.

Gráfico 3: Evaluaciones autonómicas realizadas por la AIREF



Fuente: AIREF (2025b).

Como se podido comprobar, la labor de la AIREF ha sido muy prolífica, quizás no en el número de evaluaciones que ha llevado a cabo (en total ha realizado o están en proceso los dos *Spending Reviews*, dieciocho evaluaciones autonómicas y otras cuatro evaluaciones de políticas concretas, similares a la realizada sobre el IMV), pero su trabajo se ve revalorizado si nos fijamos en los profundos y robustos análisis que efectúan de cada programa público que estudian y sus posteriores informes de evaluación, llenos de detalles y recomendaciones de mejora valiosas. Y todo ello con una plantilla que no supera la decena de trabajadores (Casado y del Pino, 2021), lo que da muestras de su excelente labor y compromiso al frente de la evaluación de las políticas públicas en España, lo que le ha convertido, como ya se ha señalado, en un organismo de referencia en este ámbito del análisis de las políticas públicas.

En este contexto, y apresurado por los compromisos adquiridos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia requeridos por la Comisión Europea (Novales Cinca, 2023), el gobierno da el paso definitivo para la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España, con la aprobación definitiva, el 20 de diciembre de 2022, de la Ley 27/2022 de institucionalización de la evaluaciones públicas.

Su misión era paliar los males que seguía acechando la evaluación de políticas públicas en España, entre los que destaca la permanente escasez de capital humano, tanto en número como en cualificación y experiencia, requiriéndose un mayor esfuerzo en formación en esta materia. Otro de ellos es la dependencia del poder ejecutivo, que resta independencia al proceso y los resultados, ya que se priorizan unas políticas frente a otras a la hora de proceder a su evaluación, no fomentándose tampoco la evaluación por parte de los diferentes gobiernos, algo que se puede comprobar en la exigua asignación presupuestaria que tradicionalmente han venido dedicando a esta materia. Por último, debe mencionarse también la escasa consulta que se realiza de evaluaciones anteriores, bien porque no están disponibles (o se desconoce la vía para acceder a ellas), bien porque el evaluador no es consciente de la importancia que tiene mirar al pasado a la hora de evaluar una intervención (Novales Cinca, 2023).

9.4 La Ley 27/2022: Análisis y situación de la evaluación tras su puesta en marcha

La Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, viene a actuar ante estos problemas. Un análisis somero de su contenido nos lleva a hacer las siguientes consideraciones.

- El *Título 1* sirve de marco conceptual, exponiéndose los criterios de valor que las políticas públicas deben considerar en su diseño para su posterior evaluación (art.7 Ley 27/2022, 2022).
- El *Título 2*, en su Capítulo 1, diferencia las distintas modalidades de evaluación (de diseño, de implementación o de resultados, según su contenido y objeto; y ex ante, intermedia y final, según su dimensión temporal). También se señala que toda política, antes de ser aprobada, debe contar con un *Informe de Evaluabilidad*, donde se valore la coherencia del diseño, así como la garantía de la futura evaluación.

El Capítulo 2 detalla los diferentes tipos de indicadores, así como aquellos propios para la *evaluación ex-ante*. Se crea además el *Sistema de Indicadores Comunes* a todas las políticas, garantizándose con ello una gestión eficaz y eficiente.

El Capítulo 3 estipula cómo debe conformarse un equipo de evaluación, así como la garantía de que existirá una oferta de formación en evaluación por parte de la *Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas* para adquirir las competencias necesarias para el desempeño de la actividad evaluadora.

En el Capítulo 4 se detalla el proceso de evaluación, con especial hincapié en la importancia del cumplimiento de la metodología propuesta en el diseño de la evaluación y de explicitar las fuentes de obtención de datos y de información, así como del acceso a ellos sin limitaciones por parte del equipo. Los evaluadores deberán elaborar, tal como hemos expuesto en el *Trabajo*, un *Informe Final de Evaluación* en el que se detalle el trabajo realizado y las observaciones que a su juicio son necesarias para mejorar.

Por último, el Capítulo 5 plantea la necesidad de incorporar los resultados de la evaluación a la toma de decisiones. Para ello, la *Unidad de Coordinación de Evaluación de Políticas Públicas* realizará un seguimiento de los resultados de las evaluaciones realizadas en España.

- En el *Título 3* se crea el marco institucional para la evaluación de políticas públicas. En él se estipula que cada cuatro años se aprobará desde el Consejo de Ministros un *Plan de Evaluaciones Estratégicas* donde se detallarán las políticas objeto de evaluación. Se creará además un *Plan de Evaluación* en cada departamento, cada dos años, en el que se expondrán las actividades a realizar en materia de evaluación.

En el Capítulo 2 de este tercer *Título* se organiza la evaluación de políticas públicas dentro de la AGE. Se estipula que en cada departamento ministerial exista una *Unidad de Coordinación de Evaluación de Políticas Públicas*, que lleve el seguimiento de las evaluaciones en cada Ministerio.

Con el fin de impulsar y extender la cultura de evaluación en la AGE, promoviendo la formación constante del evaluador, se crea la *Comisión Superior de Evaluación*.

Por último, se crea la *Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas* como máximo organismo de la evaluación de políticas públicas en España. Se le atribuyen como funciones la supervisión, coordinación e impulso del sistema público de

evaluaciones, así como el acompañamiento a otros organismos. Por último, realizará aquellas evaluaciones que se le asignen. Deberá, además, formular metodologías de evaluación y definir indicadores, entre otras. Su misión será promover la colaboración entre instituciones, así como la colaboración con Universidades (también para la formación, generando en los alumnos la cultura evaluadora). Por último, al final de cada año deberá realizar una Memoria que presentará a las Cortes Generales dando cuenta del estado general de la institucionalización de la evaluación en España, de los resultados de las evaluaciones y del grado de cumplimiento de esta Ley.

La Ley 27/2022 no es un texto muy extenso (22 páginas del Boletín Oficial del Estado) pero que establece de forma clara los puntos clave (en los que se exigía una respuesta oficial) tanto en el proceso de evaluación como en su institucionalización, incidiendo de lleno en los problemas anteriormente descritos. Aunque podría esgrimirse que su llegada es tardía, la claridad con la que expone el marco básico de actuación hace de esta Ley la fuente central de la evaluación de políticas públicas en España actualmente.

Se analiza a continuación, brevemente, la evolución de la evaluación de políticas públicas en estos últimos dos años y medio transcurridos desde la entrada en vigor de la Ley 27/2022 que, en honor a la verdad, no ha sido tan positiva como se preveía.

Una de las deficiencias con las que ya partía esta Ley es la premura con la que fue aprobada. Quizás como base se podría calificar de buena, pero no profundiza en ciertos aspectos, como el hecho de no incluir las experiencias de otros países en términos de sus estructuras y procesos de evaluación (*benchmarking político*).

Otra debilidad que se le puede achacar es la de no haber contado con personal especializado en su elaboración. No se incluyen referencias al mundo académico, donde existen auténticos expertos en evaluación. Gran parte de la bibliografía de este *Trabajo* son artículos de revistas especializadas, como *Papeles de Economía Española* o *Ekonomiaz* que, previo a la aprobación de la Ley habían publicado artículos analizando la situación de la evaluación de políticas públicas en España (Novales Cinca, 2023).

Precisamente de aquí surge otro problema, la creación de la *Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas*, que en realidad supone recuperar a la antigua AEVAL, heredando también sus problemas: pocos recursos económicos y humanos, dificultad para encontrar personal con suficiente cualificación y ausencia de incentivos a los equipos de evaluación, que ve cómo tiene que buscar los fallos del trabajo de sus compañeros (Novales Cinca, 2023). Por mucha vocación pública que pueda tener el evaluador se trata de una situación muy difícil de lidiar: verse en la situación de juzgar a sus compañeros de trabajo. Será necesaria una compensación económica extra o al menos la garantía de que exista una distancia entre evaluador y gestor/ejecutor, buscando no solo que el trabajo sea más cómodo sino evitando conflictos de intereses.

En conclusión, la Ley 27/2022 prometía ser el punto definitivo para la institucionalización plena de la evaluación de políticas públicas en España. Si bien es cierto que puede sentar las bases para conseguirlo, no lo es menos que se centra en regular en exceso y en crear normas y nuevas instituciones que revitalicen la evaluación en España. Y este ha sido precisamente el principal problema de la evaluación de políticas públicas en España a lo largo de su breve historia, que ha vivido de impulsos a lo largo de las décadas, de éxitos aislados, como las evaluaciones educativas en el siglo XX, la limitada actuación de la AEVAL, la incansable lucha de la AIReF más adelante y, por último, la aprobación de esta Ley 27/2022.

9.5 Recomendaciones para la mejora de la evaluación de políticas públicas en España

Se podrán aprobar un sinnúmero de normas, crear un número ingente de nuevos organismos públicos, pero siempre existirá una dependencia de aquel organismo del que depende la política que se está evaluando. Es cierto que existen organismos independientes, prueba de ello es la AIReF, pero su financiación reside en los Presupuestos Generales del Estado, que elabora el poder ejecutivo. Al encontrarse adscritos a un Ministerio y aunque se doten ciertas cantidades fijas a estos organismos, siempre estarán vinculados a las decisiones del ejecutivo, que puede decidir, por ejemplo, que, por la desfavorable coyuntura económica del país, en los próximos presupuestos, se dedique menos dinero a la formación de los trabajadores públicos en materia de evaluación.

La legislación (y por ello, el consenso político) debe dotar a la evaluación de políticas públicas en España de una autonomía plena real. Esta será la verdadera institucionalización de la evaluación en nuestro país. Si se analiza la situación de los países de nuestro entorno, se comprueba que son organismos de control externo (conocidos en muchos de ellos como Entidades Fiscalizadoras Superiores) los encargados de la evaluación. Los países del norte de Europa, caracterizados por una trayectoria evaluadora más larga, nos demuestran que esta estrategia es la adecuada. La *Oficina Nacional de Auditoría de Finlandia (NAOF)* no solamente evalúa la política fiscal, sino que, además, revisa las cuentas de los partidos políticos, tareas que solo puede realizar por ser una autoridad completamente independiente (Genaro Moya y López Hernández, 2019). Si descendemos hasta el Reino Unido, es la *National Audit Office (NAO)* el organismo encargado de evaluar los recursos públicos. Es independiente del gobierno y presenta anualmente al Parlamento su trabajo. Su director es designado por la Corona a propuesta del Parlamento.

Como ya se señaló en páginas anteriores, en Francia, la *Cour de Comptes* es la institución que audita la labor pública, siendo plenamente independiente, por lo que solo rinde cuentas a la Asamblea Nacional (el Parlamento francés). Lo mismo sucede con el *Bundesrechnungshof* alemán que actúa también con independencia funcional y administrativa. Por último, en Estados Unidos, la *Government Accountability Office (GAO)* evalúa el uso de los recursos públicos, rindiendo cuenta únicamente al parlamento. Todos estos organismos están bajo el paraguas del INTOSAI, que actúa como organismo comunicador entre otros organismos y que sirve de fuente para la mejora constante en materia de evaluación.

Por tanto, el elemento central de todos estos países (que tienen una mayor trayectoria evaluadora y por ello se criticó a los legisladores de la Ley 27/2022 no consultar el contexto internacional) es que los principales organismos evaluadores son Instituciones de Control Externo (ICEX). Y es precisamente aquí donde debe producirse el cambio en España. Un deseo más que una realidad a corto plazo si se examina lo sucedido con la independencia y transparencia en los últimos años.

El Congreso de los Diputados debe llegar a un consenso por el cual un organismo externo sea el encargado de sentar las bases de la evaluación de políticas públicas en España; es decir, legislar para que sus acciones solo deban ser revisadas por el propio Parlamento y no por el Gobierno (sea central, autonómico o local). Este organismo será plenamente autónomo, ejecutando un presupuesto propio según las necesidades que tenga. Este presupuesto deberá ser incluido en los Presupuestos Generales del Estado y el Gobierno no tendrá potestad (de aquí la necesidad de una legislación que lo avale) de ajustarlo, puesto que este organismo ya no se encontraría adscrito a ningún ministerio (y este es otro cambio, otro giro de timón que debe darse).

Se podría considerar una tarea demasiado ardua y costosa constituir un organismo desde cero, pero para este inconveniente la solución podría encontrarse en el Tribunal de Cuentas, principal ICEX de nuestro país, que ya ha realizado evaluaciones y que podría convertirse en la solución a muchos de los problemas de la evaluación de políticas públicas que tenemos en España si se legisla en esta dirección.

No sería una ruptura radical con el pasado, simplemente completaría aquellas bases que la Ley 27/2022 ya sentaba hacía la correcta institucionalización de la evaluación. La elección del Tribunal de Cuentas como *“punta de lanza”* de la evaluación de políticas públicas es idónea, puesto que ya en la Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas en su artículo 3-h atribuye al TC la potestad de *“aprobar el anteproyecto del presupuesto del Tribunal para su integración en los Presupuestos Generales del Estado, así como las relaciones de puestos de trabajo y sus modificaciones y la oferta de empleo público”*. Esta Ley estipula también que dicho organismo rendirá cuentas de su actuación ante Congreso y Senado, cortes legislativas españolas. De ahí, la idoneidad de este organismo. Solo es necesario, por tanto, una legislación que otorgue plenos poderes al Tribunal de Cuentas en materia de evaluación, regulándose en esta ley qué medidas son materia de evaluación y desde qué ámbito es más conveniente analizarlas.

Supondría, en todo caso, un reagrupamiento de los organismos evaluadores existentes en uno solo, aunándose los recursos y reagrupando a todos los profesionales expertos en evaluación bajo este organismo. Siguiendo con estas mejoras se debería proponer

que ciertos perfiles de evaluación se adscribieran como trabajadores públicos en dedicación completa a la evaluación (pudiendo colaborar en las evaluaciones colaboradores externos o personal de la Administración, tal como sucede ahora). La misión de todo esto es aglutinar en un único organismo todos los recursos de que dispone la evaluación de políticas públicas en España para su mejor gestión, ya que mediante la colaboración se pueden hacer los procesos más eficientes evitando el despilfarro.

El reagrupamiento permitiría la creación de una metodología única para la acción evaluadora española. Esto no quiere decir que se eliminen las distintas metodologías existentes, ni que haya que ajustar las acciones al contexto de la medida, pero sí convendría crear un marco general de actuación para todas las evaluaciones que no emanen de la propia normativa de la Unión Europea.

Actualmente, cada organismo tiene su propia guía de actuación y cada Comunidad Autónoma su propia legislación en materia de evaluación y sus propios organismos. Así, por ejemplo, en Andalucía, su Estatuto de Autonomía, en el artículo 138, estipula que *“la ley regulará la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas”*. Esto se traduce en que el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP) sea el organismo encargado de la evaluación en Andalucía. En el caso de Cataluña, el Institut Català d’Avaluació de Polítiques Públiques (IVÀLUA) es el responsable de la evaluación en dicha Comunidad Autónoma (Barberá et al., 2020). Y así, podría extenderse el análisis por el resto de las comunidades autónomas. Pero lo que realmente se deduce de esto es que no hay uniformidad en cuanto a la organización de la evaluación de políticas públicas en España y solamente desde la unificación en un solo organismo se conseguirá, en primer lugar, una estandarización que defina con criterio qué políticas se deben evaluar y de qué modo y, en segundo lugar, el establecimiento de una hoja de ruta que oriente sobre cuál debe ser el proceso evaluador. El logro de este último objetivo se presenta como tarea muy complicada por el carácter autonómico de la política española, que hace difícil la cesión de competencias en evaluación desde las comunidades autónomas hacia el Estado central, pero es otro paso lógico más hacia ese cambio que propicie la independencia del poder y la consecución de una autonomía real.

Por último, otra de las ventajas de la unificación de la evaluación en torno al Tribunal de Cuentas es el esfuerzo que este organismo puede realizar en formación hacia los evaluadores. Un esfuerzo inicial dirigido a retener el mayor talento evaluador existente en nuestro país dentro del organigrama de este organismo público. Además, gracias a la libertad de presupuesto que tiene el Tribunal de Cuentas, podría garantizar anualmente una mayor formación hacia los evaluadores, creándose planes específicos para que continuamente el personal adquiriera las competencias necesarias para evaluar, adaptándose a los cambios en el entorno. Este esfuerzo no debe dedicarse solamente a los trabajadores públicos dedicados a la evaluación, sino a los estudiantes universitarios que forman la “cantera” de futuros evaluadores. Actualmente, en España, 46 Grados, 26 Másteres y 12 Programas de Doctorado dedican asignaturas a la evaluación de políticas públicas (Harguindéguy y Ruiloba Nuñez, 2023), resultados muy buenos pero que deben como mínimo mantenerse en el tiempo, actualizando sus contenidos a la evolución de esta temática y revisando continuamente las actuaciones realizadas por parte de los evaluadores. De esta forma se logrará una motivación por la evaluación de políticas públicas que se traducirá en nuevos evaluadores y mejor preparados. Si esto se combina con una mayor participación del ciudadano en las evaluaciones, concienciando a la sociedad de la importancia de la evaluación, se solucionarían muchos problemas actuales.

En definitiva, la evaluación de políticas públicas en España aunque sigue su rumbo, con cierto retraso respecto a los países de su mismo rango (algo que ha ocurrido normalmente en España en diferentes ámbitos), necesita, a nuestro modo de ver, una serie de cambios estructurales que impulsen esta importante rama del Sector Público.

10. EVALUACIÓN DEL PLAN ANUAL DE EMPLEO DE CASTILLA Y LEÓN PARA EL AÑO 2021

Tras el desarrollo teórico sobre la evaluación de políticas públicas, tema central de este *Trabajo*, surgía la necesidad de realizar una aproximación práctica de la actividad evaluadora. Éramos conscientes que, dados los recursos y conocimientos de que se disponía, esta evaluación no podía ser completa ni muy compleja, y que tampoco iba a abarcar todas las etapas que una evaluación suele considerar y que han sido analizadas

anteriormente. De manera que este pequeño ejercicio de evaluación consistirá en una revisión de los principales resultados obtenidos en algunas medidas concretas que integran el *Plan Anual de Empleo de Castilla y León 2021 [PAECYL 2021]* (Junta de Castilla y León 2021a). El modo de proceder será el siguiente:

- En primer lugar, se presentará un resumen del *Plan* para analizar los objetivos concretos que perseguían las medidas que lo integran, al que se acompañará de un análisis de la situación de partida del mercado laboral Castilla y León a finales del año 2020, momento en el que entraría en vigor.
- En segundo lugar, se analizarán algunas medidas o políticas concretas del *Plan*, explicando su contenido, presupuesto y previsiones, comparándolo con la realidad observada tras la consulta de diversas fuentes. Esta será la principal prueba evaluadora a aplicar, ya que se estudiará el grado de realización (ejecución) de esas medidas seleccionadas.
- Por último, se revisará la situación del mercado laboral en Castilla y León tras la aplicación del *Plan de Empleo* prestando atención a la evolución registrada durante este tiempo y averiguando en qué medida ha podido influir dicho *Plan* en su evolución.

10.1 Descripción del Programa

Fruto del diálogo social entre la Junta de Castilla y León, los sindicatos Comisiones Obreras (CCOO) y la Unión General de Trabajadores (UGT), y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales de (CEOE Castilla y León), en representación de la patronal, se acordó el 2 de junio de 2021 el *Plan Anual de Empleo de Castilla y León 2021*.

Este *Plan* está integrado en la *III Estrategia Integrada de Empleo, Formación Profesional, Prevención de Riesgos Laborales e Igualdad, Corresponsabilidad y Juventud en el Empleo, 2021-2024*, llevada a cabo por la Consejería de Industria, Comercio y Empleo de la Junta de Castilla y León. Se trata de una continuación de las dos estrategias previas y, como se puede comprobar, aunque el *PAECYL 2021* tiene una referencia anual, su consideración

no es tal, ya que tiene un ámbito de aplicación plurianual (intrincado en esta estrategia) hasta el pasado año 2024.

Sin embargo, el formato en que se desarrolla el *Plan* sí que es anual, en tanto que los presupuestos y objetivos estipulan cifras anuales, pero su intención es replicar las cifras para todos los años de aplicación; es decir, que durante los años 2021, 2022, 2023 y 2024, se mantengan dichas cifras o incluso puedan llegar a mejorar.

Debe señalarse que muchas de las actuaciones de este *Plan* ya estaban presentes en los *Planes de Empleo* previos, aunque se ajustan en objetivos y financieramente a la realidad existente en Castilla y León en el momento de aplicación del *PAECYL 2021* (Tabla 7).

Tabla 7: Resumen del Plan de Empleo de la Junta de Castilla y León PAECYL 2021

Ámbito Temporal: Año 2021 (ejecución anual con intención de réplica en años posteriores hasta el año 2024). Ámbito Territorial: Castilla y León, con especial atención a provincias y zonas rurales/despobladas. Objetivos: 1.- Desarrollo de capacidades, cualificación profesional y formación a lo largo de la vida. 2.- Sinergias de empleo y prestación de servicios en el entorno rural y urbano. 3.- Activación del mercado laboral. 4.- Orientación, prospección y apoyo activo para el empleo. 5.- Hacia una economía que fomente la inclusión social 6.- Protección de las personas trabajadoras y de las empresas. 7.- Impulso de la cultura evaluativa. Colectivos Prioritarios: - Personas jóvenes desempleadas menores de 35 años, especialmente las que carezcan de cualificación. - Personas desempleadas de larga duración, especialmente con cargas familiares. A estos efectos son personas desempleadas de larga duración aquellas que han sufrido o sufren el paro durante 12 meses (360 días) en los últimos 18 meses, así como las que hayan permanecido inscritas como demandantes de empleo no ocupadas en el Servicio Público de Empleo durante 180 días en los 9 meses inmediatamente anteriores, si son personas mayores de 45 años o si están inscritas como trabajadores agrarios. - Personas desempleadas mayores de 45 años. Colectivos Específicos: - Mujeres desempleadas, especialmente víctimas de violencia de género. - Personas desempleadas mayores de 55 años. - Personas con discapacidad. - Personas en riesgo de exclusión social, especialmente beneficiarias de la Renta Garantizada de Ciudadanía. - Personas inmigrantes, emigrantes retornados y personas refugiadas o que tengan reconocido el derecho de asilo. - Personas que hayan finalizado recientemente una actividad formativa o de orientación laboral. Ejes de Actuación: Eje 1. Orientación: Comprende las acciones, actuaciones o actividades de información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación del perfil profesional y de competencias, diseño y gestión de la trayectoria individual de aprendizaje, búsqueda de empleo, intermediación laboral y, en resumen, las actuaciones de apoyo a la inserción de las personas beneficiarias. Comprende catorce servicios o programas como el Programa de orientación de las personas trabajadoras ocupadas (OTO).
--

Financiación: 19.226.000 €

Eje 2. Formación: Comprende las acciones, actuaciones o actividades de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, dirigidas al aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional y de formación en alternancia con la actividad laboral, incluidos los programas públicos de empleo y formación, que permitan a las personas beneficiarias adquirir competencias o mejorar su experiencia profesional, para mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral. Comprende veintiún servicios o programas como el Programa mixto de empleo y formación, que más adelante detallaremos.

Financiación: 126.777.597 €

Eje 3. Oportunidades de Empleo: Comprende las acciones, actuaciones o actividades que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, especialmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a la situación de las personas con discapacidad, de las personas en situación de exclusión social, de las personas con responsabilidades familiares, de las víctimas del terrorismo y de las mujeres víctimas de violencia de género. Comprende veinticinco servicios o programas como el Programa para la contratación temporal de personas desempleadas preferentemente jóvenes para la realización de obras y servicios de interés general y social (JOVEL).

Financiación: 102.449.915 €

Eje 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo: Comprende las acciones, actuaciones o actividades dirigidas a promover la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso, permanencia y promoción en el empleo, así como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. También incluye las dirigidas a facilitar la movilidad geográfica o promover la contratación en sectores de actividad diferentes de aquellos en los que se hubiera trabajado habitualmente. Comprende once servicios o programas como el Programa CONCILIAMOS, que tiene el objetivo de prestar cuidado y atención lúdica a niños de entre 3 y 12 años en períodos no lectivos mientras sus padres trabajan.

Financiación: 8.458.590 €

Eje 5. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo: Comprende las acciones, actuaciones o actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local. Comprende nueve servicios o programas como el Programa autoempleo, que pretende poner en marcha itinerarios de orientación profesional orientadas a la inserción laboral por cuenta ajena o la dinamización de iniciativas de emprendimiento.

Financiación: 18.845.000 €

Eje 6. Mejora del marco institucional: Este eje tiene carácter transversal, por lo que afecta a todos los restantes. Recoge las acciones, medidas y actuaciones que van dirigidas a la mejora de la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del Sistema Nacional de Empleo y el impulso a su modernización. Comprende diez servicios o programas como el Portal de Empleo que pretende publicar información clara, puntual y actualizada de todas las actuaciones desarrolladas por el Servicio Público de Empleo. Esta medida sigue la línea de transparencia adoptada por la Junta de Castilla y León con su plataforma de *Datos abiertos*, anteriormente mencionada y que se trata de una actitud vital para una buena evaluación.

Financiación: 5.300.000 €

Eje 7. Protección a las personas trabajadoras y a las empresas: Comprende las acciones, actuaciones o actividades dirigidas a apoyar a las personas trabajadoras que por su edad se encuentran con mayor desprotección frente al desempleo y a aquellos prestadores de servicios en los que causas extraordinarias o de fuerza mayor impiden la realización de las actividades. Comprende cinco servicios o programas como las Ayudas a las personas trabajadoras mayores de 55 años; colectivo específico de este Plan de Empleo.

Financiación: 5.824.000 €

Eje 8. Prevención y salud laboral: Comprende las acciones, actuaciones o actividades de formación, sensibilización y concienciación de las personas trabajadoras y de las empresas de dirigidas al objetivo de siniestralidad cero. Comprende once servicios o programas como la concesión de becas a los graduados de Castilla y León para su formación en prevención de riesgos laborales.

Financiación: 5.966.776 €

Financiación Total del Plan de Empleo: 292.847.878 €

Fuente: Elaboración propia a partir de Junta de Castilla y León (2021a).

10.2 Situación del mercado laboral antes de la aplicación del Plan de Empleo

Bajo este epígrafe, se detalla la situación en la que se encontraba el mercado laboral castellanoleonés a finales del año 2020, es decir, en el momento previo a la aplicación

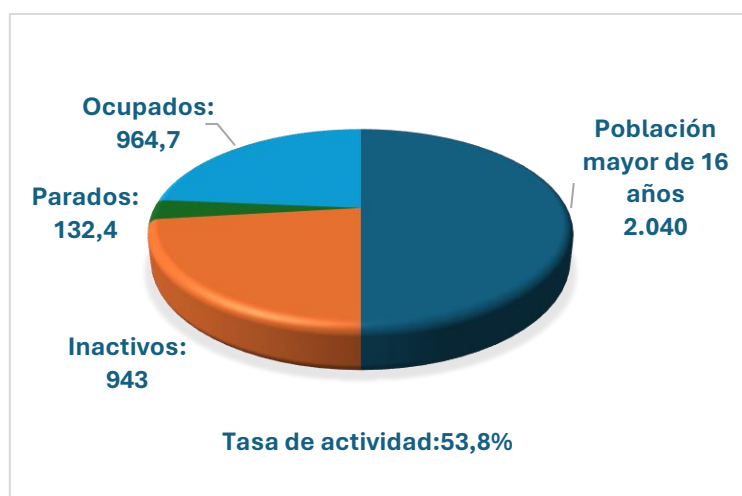
del *Plan de Empleo*. El contexto en el que tenía que actuar el *Plan* era sumamente complejo a causa de la pandemia mundial por COVID-19 que había hecho profundos estragos en la economía durante todo el año 2020 pero que en 2021 tampoco había desaparecido y la actividad económica seguía sin estar plenamente recuperada. Las actuaciones que se propusiesen no podían tener margen de error, ya que, como se verá, la situación que nos encontramos a nivel laboral en Castilla y León es precaria a finales de este catastrófico año.

De manera que, si bien todas las medidas buscaban la continuidad con los planes de empleo anteriores, también tenían la intención de impulsar una economía que veía la amenaza de una profunda crisis en el horizonte; crisis que debía evitarse a toda costa, con el reciente recuerdo todavía de la Crisis Financiera de 2008 que asoló la economía española en la primera mitad de la década de 2010.

El análisis del mercado laboral en 2020, a partir de la revisión de una selección de las principales magnitudes a nivel *macro* del mercado laboral en Castilla y León, nos ha permitido construir una serie de gráficos que nos servirán para analizar contexto general del mercado laboral castellanoleonés en aquel momento. En el *Anexo* que acompaña a este *Trabajo* se incluyen algunas tablas que aportan mayor información.

El Gráfico 4 pone de manifiesto la situación del mercado laboral en Castilla y León en el año 2020. Debe destacarse la baja tasa de actividad (53,8%), 3,6 puntos porcentuales inferior a la nacional (57,4%) (INE, 2021). De inicio podría mostrar un problema (común al conjunto de España) y es que casi la mitad de la población en edad de trabajar no quiere hacerlo. Es cierto que en este grupo entran las personas de más avanzada edad (en el denominador) que disfrutan hoy en día de una jubilación más que merecida, pero cabe preguntarse si, de algún modo, se puede reducir el número de inactivos. Esta preocupación se traduce en saber si la mitad de la población que trabaja o desea hacerlo será capaz de sostener a la otra mitad que no puede o no quiere. De esta preocupación se derivan otras, como la viabilidad del actual sistema de pensiones, pero esta es harina de otro costal.

Gráfico 4: Distribución de la población en edad de trabajar por situación laboral en Castilla y León. Año 2020 (en miles de personas)



Fuente: Elaboración Propia a partir de Consejo Económico y Social de Castilla y León (2021).

Para demostrar que este dato no es anómalo comparamos la tasa de actividad del año 2020 en España (57,4%) con la de 1973, que era un 53,11% (Alcaide Inchausti, 1981). Ambos son años de crisis económicas²⁶ pero la diferencia radica en que en 1973 no se cuestionaba (ayudado por el nivel democrático del país) la viabilidad del sistema de pensiones, aunque como puede observarse, la tasa de actividad era menor. Bien es cierto que la pirámide de población en este año era diferente, al igual que la esperanza de vida de la población española, argumento este para que el debate actualmente siga existiendo y, bajo nuestro punto de vista, con razón. Con ello simplemente queremos mostrar que el debate debe ir enfocado hacia otros aspectos, ya que se demuestra que por el lado de las tasas de actividad no hay una diferencia sustancial en España en los últimos 50 años.

Retomando el análisis del mercado laboral en Castilla y León en 2020, si se toma el número de ocupados 964.700, se advierte que es un valor alto y que, al compararlo con la cifra del año anterior, 990.800 ocupados (Consejo Económico y Social de Castilla y

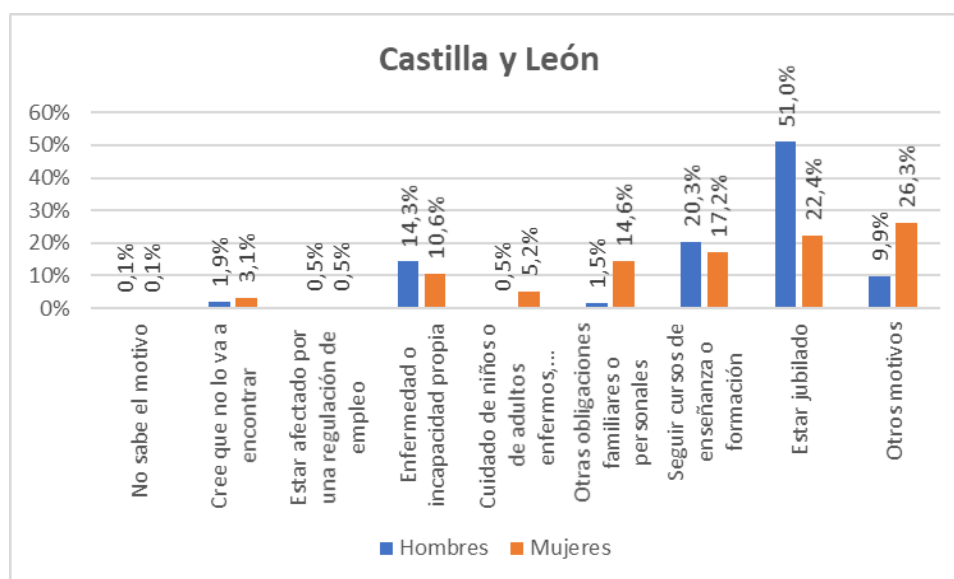
²⁶ En 1973 comienza la *Crisis del Petróleo* que provocó una drástica subida del precio del petróleo, generando inflación y recesión económica simultáneamente, un fenómeno nuevo, la estanflación, que sorprendió y afectó a todo el mundo occidental.

León, 2021), el descenso ha sido elevado, pero bastante contenido teniendo en cuenta el desplome que podría haberse producido tras el parón en la producción durante los meses de marzo a junio de 2020, donde salvo los trabajadores de las actividades consideradas esenciales, el resto de la población permanecía confinada en sus hogares.

El número de parados solo crece en 2.000 personas respecto al año 2019 (130.400) (Consejo Económico y Social de Castilla y León, 2021), datos ambos (ocupados y parados) que demuestran que nos encontramos ante un mercado laboral bastante fuerte, que resistió muy bien a un año tan duro como fue 2020 a todos los niveles.

Por lo que se refiere a la inactividad, las 943.000 personas inactivas que había en Castilla y León, en aquel año, tenían diferentes motivos para no querer entrar en el mundo laboral (Gráfico 5). Así, el 20% de los inactivos se encuentran inmersos en procesos de formación, para acceder con mayores oportunidades al mercado laboral, si bien el porcentaje desciende en 3 puntos porcentuales en el caso de las mujeres. El 50% de los hombres se considera inactivo por estar jubilado, dato que al contrastarlo con el femenino sorprende, ya que solamente un cuarto de las mujeres inactivas lo están por el hecho de estar jubiladas. Donde sigue apareciendo una importante brecha de género, anclada a factores culturales provenientes del pasado, es en la mayor dedicación de la mujer a los cuidados o las obligaciones familiares: el porcentaje masculino es prácticamente nulo (2,0%), mientras que una de cada cinco mujeres en Castilla y León no pueden acceder al mercado laboral por dedicarse a estas tareas.

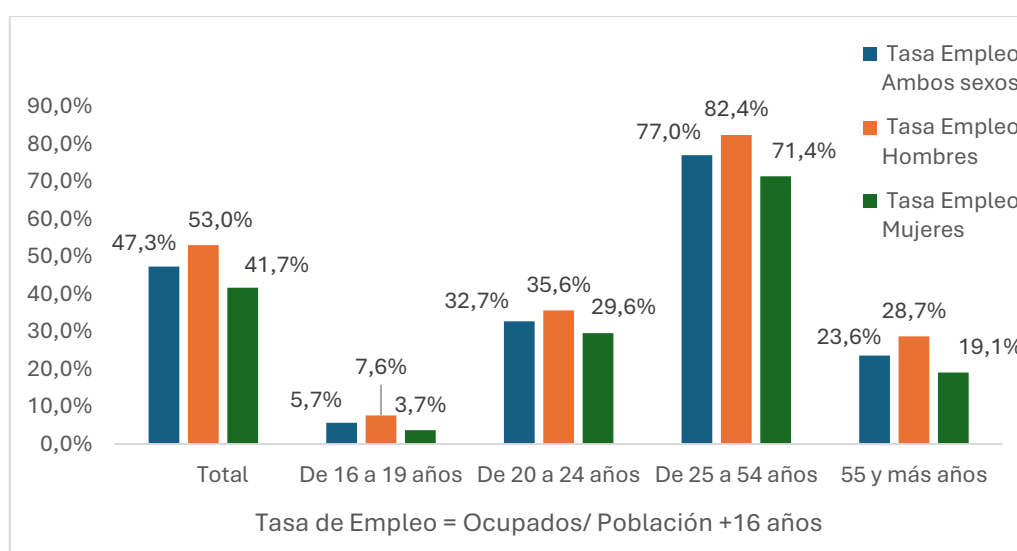
Gráfico 5: Inactividad según motivos de no buscar empleo en Castilla y León por sexos, 2020
(Porcentajes sobre el total de cada sexo)



Fuente: Consejo Económico y Social de Castilla y León (2021).

El análisis de las tasas de empleo (Gráfico 6) comienza a evidenciar los problemas que acusa el mercado laboral de Castilla y León. Primeramente, cabe destacar el permanente desequilibrio entre hombres y mujeres en todas las edades, siendo la tasa de empleo masculina siempre mayor a la femenina.

Gráfico 6: Tasas de empleo por sexo y grupo de edad en Castilla y León. Año 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de Consejo Económico y Social de Castilla y León (2021).

El análisis por grupos de edad revela el porqué de la elección de ciertos colectivos como prioritarios para el *Plan de Empleo*. La primera franja etaria no debe considerarse especialmente relevante, ya que en ese rango de edad lo más habitual es dedicarse a la formación y normalmente, solo en casos de necesidad personal o familiar acceden al mercado laboral de forma prolongada. Los jóvenes de entre 20 a 24 años suelen seguir en muchos casos estos ciclos de formación y, por tanto, retrasan su incorporación al mercado laboral.

El Gráfico 6 muestra cómo el tercer grupo de edad destaca como el que más años abarca y el que mejores resultados ofrece. Tiene su explicación en la incorporación de muchos jóvenes al mercado tras culminar su educación y otros procesos formativos, y en la preocupación de muchas personas por la futura pensión de jubilación una vez alcancen una determinada edad. Para acceder a una pensión de calidad deberán haber trabajado varios años, donde cotizarán a la Seguridad Social para acceder a ella en el futuro. Los valores de este grupo son realmente buenos y esto muestra la correcta situación de la economía de Castilla y León, pese al contexto que se vivía y el interés de las empresas por contratar a sus empleados en este rango de edad.

Las cifras llamativas de este Gráfico 6 se encuentran en el último grupo de edad. Sorprendentemente son cifras más bajas a las de los jóvenes de entre 20 y 24 años, donde muchos de ellos están todavía realizando sus estudios superiores. Las causas de estas cifras son más difíciles de explicar. Los individuos de este grupo de edad ya disponen de estudios y experiencia suficientes como para participar plenamente del mercado, aunque hay un doble factor que puede aportar claridad a este asunto. En primer lugar, no se acota el grupo de edad por arriba, es decir, se incluye a toda la población mayor de 55 años para hacer el cálculo, lo que provoca que el numerador (empleados de más de 55 años) sobre el denominador (personas mayores de 55 años) sea mucho más pequeños que si se limitase este grupo de edad a los 65 años, edad a la que suelen comenzar a jubilarse los trabajadores. Esto daría cifras mayores y más adecuadas a la hora de hacer el análisis, ya que nos permitiría un conocimiento más fiel de la realidad del mercado laboral. Por ejemplo, una persona de 80 no está ocupada porque directamente no quiere estarlo (salvo que fuera autónomo y quisiera), ya que

disfruta de su pensión de jubilación, o porque no puede (hoy por hoy la jubilación forzosa para un buen número de profesionales se sitúa en los 70 años, en los 72 para los jueces).

La otra hipótesis que refuerza los datos de este grupo de edad, y que más adelante explicaremos, es la de que las personas de edad más avanzada, cuando son despedidas de sus trabajos son más proclives a convertirse en desempleados de larga duración, ya que las empresas no se inclinan por contratar perfiles de mayor edad. Por ello, uno de los objetivos del *Plan* es intentar disminuir este problema, con políticas dirigidas a resolverlo como el *Programa para la contratación temporal de mayores de 55 años para realización de obras y servicios de interés general y social (MAYEL)*.

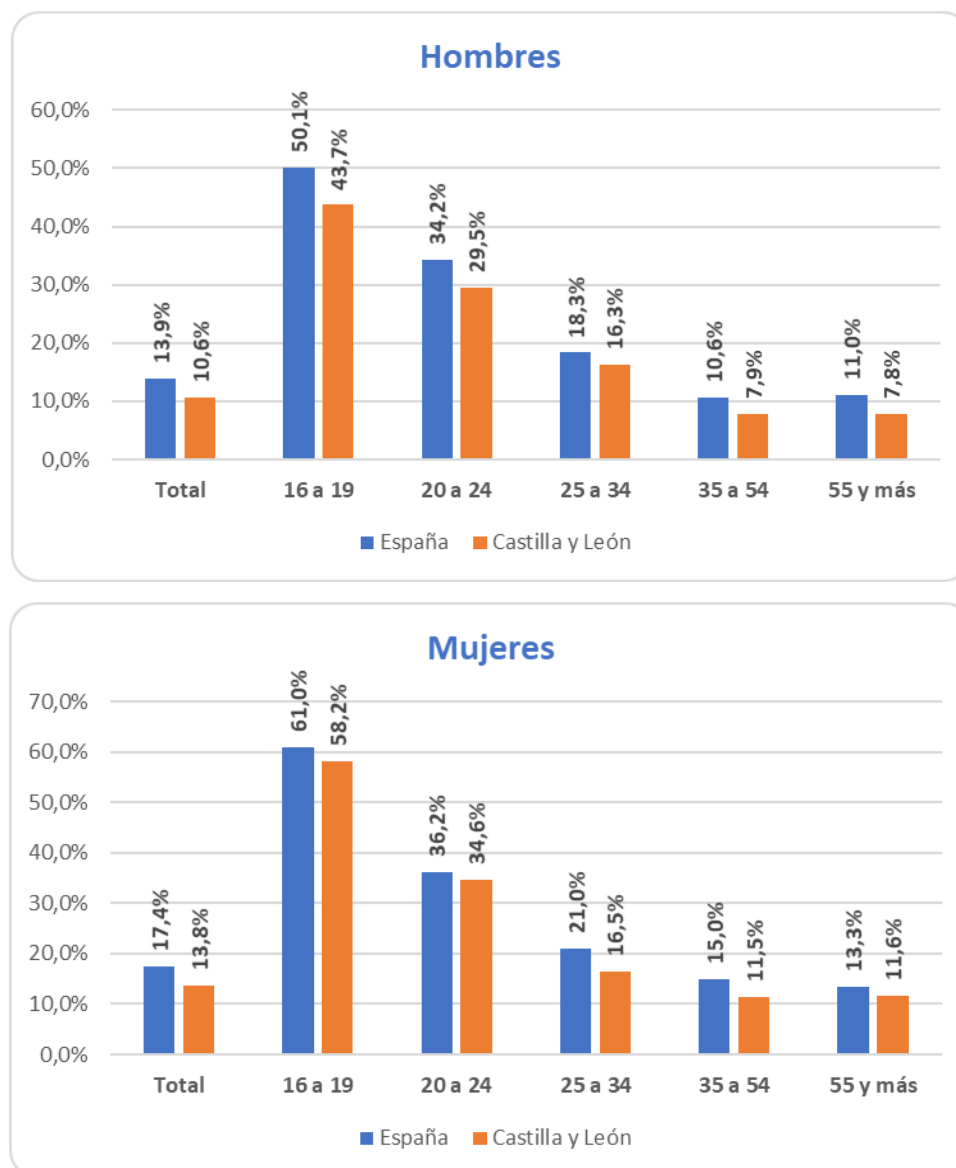
Este hecho se refleja mejor en el Gráfico 7, que recoge las diferentes tasas de paro por sexo y grupo de edad en España y Castilla y León, como punto de partida del *Plan de Empleo* y mostrando la necesidad de establecer una serie de colectivos como prioritarios de la intervención: aquellos que registran peores resultados y, por tanto, un mayor apoyo por parte de los poderes públicos.

Vuelve a observarse una diferencia de tasas en perjuicio de la mujer, algo que ha sido habitual en todo el análisis efectuado. Es una diferencia relevante, ya que en la tasa total la diferencia tanto a nivel regional como nacional es de más de tres puntos porcentuales. Es cierto que en líneas generales el mercado laboral de Castilla y León presenta un comportamiento mejor que el mercado a nivel nacional (ya que todas las tasas de paro son inferiores en Castilla y León) pero eso no implica que las diferencias por sexo hayan desaparecido. Es más, en ciertos grupos de edad son mayores estas diferencias, como entre los mayores de 55 años. Por ello, uno de los objetivos del *Plan de Empleo* es reducir el desempleo femenino, junto a la reducción del desempleo de larga duración, que es especialmente gravoso en el colectivo de personas mayores de 45 años. La comparación entre el inicio y el final del programa podrá certificar si efectivamente los datos para estos dos grupos han mejorado.

El otro colectivo afectado en mayor medida son los jóvenes desempleados menores de 35 años (el *Plan de Empleo* presta especial atención a aquellos sin cualificación), si nos centramos especialmente en las cifras para el último rango de edad ya que, como se

señaló anteriormente, tanto entre 16 y 19 años como de los 20 a los 24 lo habitual es continuar la formación para acceder a mejores oportunidades de empleo.

Gráfico 7: Tasas de paro por sexo y grupo de edad en España y en Castilla y León en el año 2020



Fuente: Consejo Económico y Social de Castilla y León (2021).

Esto no quita que la sobrecualificación²⁷ que viven hoy en día ciertos puestos podría evitarse si se fomentara más el empleo en el grupo de edad de 20 a 24 años, quizás con

²⁷ Consiste en disponer de una titulación más alta que la que el puesto requiere. Tras la crisis de 2008, muchos universitarios recién graduados se veían obligados a aceptar trabajos para los que

mayores incentivos a la formación profesional en detrimento del abundante número de estudiantes universitarios que tiene España actualmente y que provoca el desempleo joven por la escasez de puestos de este nivel educativo (sobre todo -para algunas titulaciones de escasas salidas laborales) y la no ocupación de puestos que no necesitan este nivel.

Aunque los esfuerzos, en cualquier caso, han de ir enfocados a reducir las tasas de paro de 25 a 34 años. España suele situarse a la cabeza del paro juvenil a nivel europeo. Los factores serán muy diversos, pero es evidente que se trata de un problema real y por ello el *PAECYL 2021* estableció como colectivo prioritario a los jóvenes menores de 35 años. Los datos demuestran la pertinencia de esta decisión, puesto que aproximadamente 1 de cada 6 jóvenes de entre 25 y 34 años no puede acceder a un puesto de trabajo, lo que conlleva no poder acceder a la vivienda y a una vida independiente.

Para analizar la situación en el mercado laboral de las personas con nacionalidad extranjera que viven en Castilla y León se ha elaborado la Tabla 8. Este análisis pormenorizado se justifica por la inclusión de los inmigrantes como otro de los colectivos a los que el *PAECYL 2021* da mayor relevancia, por hallarse en una situación más vulnerable que otras personas a causa de su origen foráneo y su progresiva adaptación a la nueva realidad en España, factor este último a tener en cuenta y que justifica una mayor preocupación por parte de la Administración.

Al hacer una radiografía inicial de los datos, resulta difícil no mencionar ciertos factores sociodemográficos que explican con claridad los valores de la tasa de actividad. La llegada incesante de inmigrantes a España, desde la década de los 90, ha tenido un denominador común y es que la gran mayoría de las personas que han llegado a nuestro país lo han hecho en edad de trabajar y con el deseo de hacerlo, de ahí la elevadísima tasa de actividad que mostraba el colectivo en el año 2020 (un 75% que contrasta con el 53,8% del total regional para ese mismo año).

sobradamente tenían cualificación porque no encontraban ningún empleo acorde a su nivel de estudios.

Tabla 8: Situación del mercado laboral de las personas con nacionalidad extranjera en Castilla y León (En miles de personas). Año 2020

2020				
	Población +16 años	Activos	Ocupados	Parados
Total	127,0	95,0	73,3	21,7
Hombres	56,65	46	36,8	9,2
Mujeres	70,35	49	36,6	12,4
	Tasa Actividad		Tasa Empleo	Tasa Paro
Total	75%		58%	23%
Hombres	81%		65%	20%
Mujeres	70%		52%	25%

Nota: Las personas con doble nacionalidad (española y otra) se incluyen con las de nacionalidad española. La población está expresada en miles de personas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Consejo Económico y Social de Castilla y León (2021)

Los datos reflejan que las tasas de empleo se encuentran por encima de la media castellanoleonesa lo que reafirma este carácter trabajador aunado a la ocupación, en muchos casos, de puestos de trabajo que las personas locales no quieren realizar por ser muy duros física o mentalmente y que estas personas extranjeras no dudan en aceptar porque los motivos de su emigración suelen ir relacionados con una mejora de sus condiciones de vida y la de sus familiares.

En consonancia con los sectores más ocupados por los extranjeros, hostelería, construcción, servicios de cuidados, etc., todos ellos caracterizados por una alta temporalidad en los contratos, pueden explicar estas elevadas tasas de paro. No es de extrañar que uno de los perfiles más habituales entre los extranjeros sea trabajar unos meses (el verano en la hostelería, por ejemplo) y estar el resto del año en paro. O incluso períodos donde combina dos trabajos enlazados con períodos en los que no dispone de ninguno.

El *PAECYL 2021* trata de actuar en esta línea; no hablamos de un colectivo donde no haya motivación a la actividad (las cifras así lo demuestran) pero las políticas irán orientadas a revertir este habitual carácter temporal de sus empleos. Dentro del *Plan*, destaca el *Programa de integración social y laboral de la población inmigrante y emigrante de castilla y León*, que busca la adaptación de los inmigrantes al mercado laboral. Un mayor

conocimiento de este les puede hacer más selectivos, rechazando determinadas ofertas de empleo donde los contratos son siempre temporales. Estos contratos no les conviene porque necesitan una cierta estabilidad para establecerse en nuestro país. En esta línea debería fomentarse una mayor formación a los trabajadores inmigrantes para que puedan acceder a otro tipo de empleos más estables.

Por último, hay que volver a prestar atención a las diferencias por cuestión de género que vuelven a ser especialmente agudas. La cultura originaria de muchos de estos extranjeros suele ser más patriarcal, relegando a la mujer al hogar e impidiéndola acceder al mercado laboral. En muchos casos, el trabajo que desempeñan es el del cuidado asistencial (a niños o mayores). Será necesario un mayor esfuerzo educativo para lograr este cambio de mentalidad por el cual más mujeres se incorporen al mercado y no lo hagan de una forma tan encasillada.

El último análisis del contexto al que se enfrentaba el *PAECYL 2021* tiene que ver con las personas en riesgo de exclusión social y las personas con discapacidad (Tabla 9).

Tabla 9: Datos de empleo de las personas en riesgo de exclusión social y discapacitadas en Castilla y León en el año 2020

Personas en riesgo de exclusión social			
Nº entidades inscritas en el Registro de Empresas de Inserción	Personas trabajadoras en inserción		
	Hombres	Mujeres	Total
18	78	71	149
Personas con discapacidad			
Número de Centros Especiales de Empleo	Total Nº personas trabajadoras con Discapacidad		
237	5.615		

Fuente: Elaboración propia a partir de Consejo Económico y Social de Castilla y León (2021)

En primer lugar, debe hacerse referencia al concepto de exclusión social, que para la Organización Mundial de Salud (OMS) *“afecta a individuos o grupos humanos, impidiéndoles acceder a un nivel de calidad de vida decente, y/o de participar*

plenamente, según sus propias capacidades, en los procesos de desarrollo” (UNIR FP, 2024)²⁸.

Por tanto, las personas en riesgo de exclusión social son las que más necesitan acceder a un empleo para intentar salir de su situación, pero son también las que más dificultades tienen por no poder acceder en ocasiones a la información, por no tener suficiente cualificación o por no contar con una experiencia laboral sólida que haga atractivos sus perfiles. Ante estos problemas surgen las *Empresas de Inserción* que “*son estructuras de aprendizaje, en forma mercantil, cuya finalidad es posibilitar el acceso al empleo de colectivos desfavorecidos, mediante el desarrollo de una actividad productiva, para lo cual, se diseña un proceso de inserción, estableciéndose durante el mismo una relación laboral convencional*” (Consejería de Industria, Comercio y Empleo, 2021). Estas empresas fomentan la contratación de estas personas más vulnerables sirviendo de trampolín de acceso al mercado laboral, iniciándose de esta manera la carrera laboral de muchas personas.

La Tabla 9 nos informa que Castilla y León disponía de 18 empresas de inserción social en 2020. En estas 18 entidades de Castilla y León se crearon, en 2020, 179 contratos para las personas en riesgo de exclusión social. Analizaremos cómo evoluciona esta cifra a lo largo de estos años puesto que el *PAECYL 2021* dedica varias medidas a la inclusión de estas personas, como el *Programa de inserción laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social en las empresas de inserción*, por el cual se financian los costes laborales y de Seguridad Social de las personas trabajadoras con riesgo de exclusión contratados por empresas de inserción, dedicándose 500.000 € anuales a la medida.

El último colectivo prioritario para este *Plan de Empleo* son las personas con discapacidad, excluidas a nivel laboral por una sociedad que no considera sus capacidades válidas para realizar ningún trabajo. En la asignatura optativa *Estructura, Desigualdad y Exclusión Social* que oferta la Universidad de Valladolid en el último curso

²⁸ La definición es ampliamente atribuida a la OMS en fuentes secundarias, pero no está recogida literalmente en documentos oficiales de la OMS, al menos en los que han sido consultados hasta la fecha de cierre de este *Trabajo*.

del Grado en Economía y que he tenido el gusto de cursar, hemos podido comprobar la estigmatización que reciben los discapacitados a la hora de acceder al mercado laboral y cómo las grandes empresas prefieren pagar cuantiosas multas a cumplir con el porcentaje obligatorio por el cual se garantice un mínimo de discapacitados en la plantilla. Esta situación es alarmante desde el punto de vista económico, ya que se están desperdiciando perfiles muy competentes en ciertos puestos (bien es cierto que habrá puestos para los que no tengan capacidades, pero no es justificación para desterrarlos plenamente del mundo laboral), y desde un punto de vista ético, ya que por el trato recibido no se les otorga en muchos casos la condición de persona, con todos los derechos que posee.

Para intentar paliar esta situación surgen los *Centros Especiales de Empleo (CEE)* como “empresas cuyo objetivo principal es el de proporcionar a los trabajadores con discapacidad la realización de un trabajo productivo y remunerado, adecuado a sus características personales, y que facilite la integración laboral de éstos en el mercado ordinario de trabajo” (Servicio Público de Empleo Estatal [SEPE], 2019).

La Tabla 9 muestra que, en 2020, Castilla y León contaba con 237 Centros Especiales de Empleo con más de 5.600 personas con discapacidad en el mercado laboral. El *PAECYL 2021* considera la integración de los discapacitados una cuestión prioritaria, prueba de ello es el *Programa de inserción laboral de personas con discapacidad en el mercado de trabajo* que financia parte de los costes laborales a los CEE por la contratación de personas discapacitadas y que invierte cada año 28 millones y medio de euros solamente en esta medida concreta.

Una vez analizada la situación de partida del *PAECYL 2021* se pasa a continuación a estudiar de forma pormenorizada algunas de las medidas de este *Plan de Empleo*, comprobando su grado de realización sobre lo inicialmente previsto en el *Plan*.

10.3 Evaluación de algunas medidas del Plan de Empleo de Castilla y León 2021

Una vez realizada la descripción del *Plan* y visto el contexto al que se enfrentaba este *Plan de Empleo* es el turno de analizar algunas de sus medidas. Aquí es donde aparecerá

este carácter evaluador hacia el Sector Público ya que se intentará baremar en qué grado se han cumplido los objetivos que planteaban las medidas seleccionadas en el *PAECYL 2021*.

La primera dificultad que nos encontramos surge a la hora de comprobar el grado de realización de las medidas. Un valioso truco que han aprendido los legisladores (políticos, en cualquier caso, con sus intereses personales y partidistas) es la de no fijar cifras concretas. Un gran hito que empujó a este aprendizaje fue la promesa electoral de Felipe González en la campaña electoral de 1982, en la que prometió la creación de 800.000 puestos de trabajo durante la legislatura. Al final de esta, y tras gobernar durante esos cuatro años, no solo no se alcanzó esa cifra, sino que se destruyeron casualmente 800.000 puestos de trabajo.

Desde este momento los políticos españoles se muestran reacios a establecer cifras concretas, lo que se traduce en que en el *PAECYL 2021* no aparecen valores referidos a número de empleos, número de cursos de formación financiados, etc. que el *Plan* quiere conseguir. Los objetivos se definen de un modo muy general (por ejemplo, *“apoyar la inclusión de los discapacitados”* o *“fomentar la formación”*), pero no aportan cifras concretas. Esto dificulta mucho la evaluación, en cualquier circunstancia, ya que ante un dato de, por ejemplo, puestos de trabajo creados por un determinado programa del *PAECYL 2021*, al no tener un valor objetivo no podemos saber hasta qué punto se está actuando en la buena o mala dirección.

La información financiera, sin embargo, es muy precisa, presente en prácticamente todas las medidas, lo que permite calcular indicadores de realización financiera de los programas muy exactos y, por tanto, evaluar el nivel de recursos empleado para la consecución de los objetivos.

Ciertamente el *PAECYL 2021* integra muchas políticas (en total 106 programas o servicios), lo cual hace muy difícil el análisis de todas ellas. Por ello, realizamos solo una aproximación a la evaluación de tres de las más relevantes, bien por dedicarse a uno de los ejes fundamentales, como es la formación en el caso del *Programa Mixto*, o bien por prestar atención a los colectivos prioritarios del programa, como hace el *Programa*

MAYEL con los desempleados de larga duración y edad más avanzada, o como hace el *Programa ELEX*, último programa que evaluaremos y que fomenta la contratación de personas con discapacidad (otro colectivo que ya analizamos previamente por su relevancia en el *Plan de Empleo*).

Comenzaremos el análisis con el *Programa Mixto*, integrado en el Eje 2 del *PAECYL 2021* dedicado a la formación (Tabla 7). La misión de este *Programa Mixto* es combinar la formación con el empleo. Su finalidad es mejorar la empleabilidad y las competencias profesionales de las personas inscritas en el Servicio Público de Empleo (Junta de Castilla y León, 2021a).

Se llevan a cabo acciones de formación al mismo tiempo que se realiza un trabajo real, especialmente obras o servicios de utilidad pública. Un ejemplo concreto serían los trabajos de jardinería realizados en la residencia San Miguel del Monte en Miranda de Ebro (Burgos). Consiste en 390 horas de formación en instalación y mantenimiento de jardines y zonas verdes y 450 horas de trabajos de jardinería. Se ofertaron 16 plazas, siendo prioridad la admisión de jóvenes menores de 35 años, preferentemente sin cualificación, seguidos de los mayores de 45. El *Programa* se inició el 18 de marzo de 2024 y se extendió hasta el mismo día de este año 2025 (Diputación Provincial de Burgos, 2024).

La medida está destinada al apoyo de las corporaciones locales comprometidas con la formación y el empleo, especialmente las de las áreas rurales. Los destinatarios de la medida son todos los desempleados, aunque según el proyecto serán los de uno u otro tipo los prioritarios a acceder al *Programa Mixto*. La aportación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León es una subvención al proyecto que financie la formación y los costes laborales (se acordaría según el proyecto en qué grado). El presupuesto anual previsto es de 40 millones de euros anuales. Gracias a la recopilación de datos de los empleos creados que aportan los Informes Anuales del CES y a la recopilación de la financiación por provincias (suma de las cantidades de los proyectos realizados en cada provincia cada año) que se encuentra en el *Anexo*, podemos comprobar la eficacia de la

medida. La Tabla 10 resume algunos indicadores del *Programa Mixto* (acciones aprobadas, puestos de trabajo creados y financiación adjudicada a cada convocatoria).

Tabla 10: Participantes en el Programa Mixto y financiación anual del mismo

	Acciones aprobadas	Plazas aprobadas	Financiación adjudicada	Porcentaje de realización financiera
CONVOCATORIA 2021-2022	215	2.120	31.855.387,46 €	79,64%
CONVOCATORIA 2022	219	2.210	36.131.331,65 €	90,33%
CONVOCATORIA 2023	211	2.112	36.663.811,47 €	91,66%
CONVOCATORIA 2024-2025	*	*	36.884.777,92 €	92,21%

(*): Datos no disponibles por ser una convocatoria todavía activa

Fuente: Elaboración propia a partir de Junta de Castilla y León (2021b, 2022, 2023 y 2024) y Consejo Económico y Social de Castilla y León (2022, 2023, 2024 y 2025)

Los datos reflejan el gran éxito del *Programa*. Todos los años podemos afirmar que se superan los 2.000 puestos de trabajos creados y más de 200 proyectos realizados. Es cierto que son trabajos temporales pero la formación recibida y los certificados obtenidos permiten a estas personas acceder con mayores garantías al mercado laboral. El alto porcentaje de ejecución (además en una progresión ascendente) nos permite llegar a la conclusión de que los proyectos que se ofertan son atractivos para los desempleados. A esta conclusión se llega porque para que la subvención se conceda el proyecto debe salir adelante y solo lo hará si se cubren todas las plazas que se ofertan. Además, es habitual que no se cumpla el presupuesto estimado, por tanto, un incumplimiento del 10% del presupuesto no es indicativo de fracaso. El abundante número de proyectos permite además el desarrollo de varias zonas rurales.

La medida ha sido pertinente, en primer lugar, porque ha llegado a los colectivos deseados (desempleados jóvenes sin formación, colectivo prioritario del *Plan de Empleo*) y, en segundo lugar, porque se han creado muchos puestos de trabajo en proyectos que han mejorado la calidad de vida de los habitantes de zonas rurales, consiguiéndose varios objetivos simultáneamente, y valorándose positivamente la eficiencia de esta medida.

A continuación, analizamos el *Programa MAYEL* dirigido a los municipios de más de 5.000 habitantes de la Comunidad de Castilla y León para la contratación temporal de mayores de 55 años para realización de obras y servicios de interés general y social.

El objetivo de este *Programa* no es otro que fomentar la contratación de las personas mayores de 55 años reinsertándolas en el mercado laboral tras largos períodos sin trabajo. Los beneficiarios de estas contrataciones serán los municipios de 5.000 habitantes (donde hay una mayor variedad de empleos y, por tanto, de posibilidades de inclusión de estos perfiles) y las nueve Diputaciones de Castilla y León. El Servicio Público de Empleo (Organismo gestor del *Programa*) financia la contratación hasta 20.000 € por cada trabajador contratado a jornada completa y durante un año. El presupuesto total del *Programa* es de 6.000.000 € anuales (Junta de Castilla y León, 2021a).

Con este *Programa* se pretende ayudar a los desempleados de larga duración, especialmente los de edad más avanzada que encuentran muchas limitaciones a la contratación a causa de su edad y no por sus cualificaciones o habilidades, que son perfectamente compatibles para los puestos a los que aplican. El *Programa MAYEL* es la respuesta del sector público a esta problemática y con los datos que se reflejan en la Tabla 11 valoraremos esta intervención.

Tabla 11: Resultados del Programa MAYEL en Castilla y León en los años 2021-2024

Año	Puestos creados	Presupuesto ejecutado	Hombres	Mujeres	Contratos a personas de entre 45-55 años	Contratos a mayores de 55 años
2021	250	4.998.228 €	250	0	*	*
2022	269	5.987.360 €	*	*	*	*
2023	537	6.401.619 €	295	242	122	415
2024	269	6.087.238 €	148	121	120	149

(*): Datos no disponibles

Fuente: Elaboración propia a partir de Consejo Económico y Social de Castilla y León (2022, 2023, 2024, 2025).

Debe destacarse el progresivo aumento que se produce durante los tres primeros años. En 2021, año de aplicación del *Plan* solamente se crean 250 puestos de trabajo y se ejecutan cinco de los seis millones de euros presupuestados. Es sorprendente comprobar cómo la totalidad de los contratos se realizan a hombres. Este no es un buen

resultado del *Programa*, ya que hay que fomentar una contratación mixta, fundamentalmente porque las mujeres tienen tasas de paro más altas en estos tramos de edad y se ven más perjudicadas por esta situación, por lo que requieren apoyo. En 2022 se crean más puestos de trabajo, aunque la subida es comedida. Se ejecuta casi la totalidad del presupuesto previsto y aunque no se dispone de datos es previsible una mayor equiparación en los contratos por género. Esto se puede suponer observando los datos del año 2023, donde se duplica el número de puestos de trabajo creados, unido todo ello a la ejecución de la totalidad del presupuesto previsto más un extra de 400.000 € y donde ya sí que los datos demuestran que los municipios y diputaciones han contratado a hombres y mujeres, casi de forma equitativa. Por último, cabe destacar que también han sido incluidas dentro del programa las personas de 45 a 55 años.

Esto se puede explicar por la revisión anual que se hace del *PAECYL 2021* a lo largo de los tres años de aplicación. Esto demuestra la relevancia de una evaluación intermedia, ya que gracias a ella se revisan las medidas a lo largo de su ciclo vital buscando posibles mejoras. En este caso, el Servicio de Empleo de Castilla y León habrá decidido incluir a este grupo de edad dentro del *Programa MAYEL* por considerarlo también idóneo para ello (por la igual dificultad que presenta al reincorporarse al mercado laboral).

Por último, la Tabla 11 nos muestra los datos del 2024, que son bastante pobres viendo la evolución proseguida. Se vuelve a ejecutar todo el presupuesto, pero esta vez no sirve para contratar a tantas personas como en 2023 sino solo a la mitad. Este dato es sorprendente ya que la diferencia es elevada, lo que llevaría a preguntarse si se está haciendo un uso adecuado de los recursos. Esto requeriría un análisis más profundo para el cual se carece de medios, pero sí hay que destacar este descenso como un punto negativo para este *Programa* porque es muy brusco y, salvo una justificación razonable, supone una deriva negativa en la acción pública. Por destacar algo positivo de este último año, se mantiene la contratación equitativa entre hombres y mujeres al igual que se mantiene la contratación entre los dos grupos de edad.

Por último, *ELEX* es un *Programa* que fomenta la contratación temporal de personas con discapacidad para la realización de obras y servicios de interés general y social. Se trata

de una subvención, cofinanciada entre Junta de Castilla y León y Fondo Social Europeo (FSE) destinada a las entidades locales de Castilla y León para fomentar la contratación de personas de este colectivo vulnerable, que es discriminado en el mercado laboral, no pudiendo acceder a él o haciéndolo sesgado hacia unas determinadas actividades.

Las personas que pueden aplicar a este *Programa* deberán encontrarse en situación de desempleo con un grado de discapacidad igual o superior al 33%. La subvención no se otorga directamente a todas las empresas solicitantes, sino que se bareman las solicitudes recibidas de acuerdo con ciertos criterios de valoración, de forma que se genera cierta competencia por ver quién recibe la ayuda. El presupuesto anual que tiene asignado el *Programa* es de seis millones de euros anuales (Junta de Castilla y León, 2021a).

Con este *Programa* se pretende la eliminación de la discapacidad como hecho determinante de desventaja en el mercado laboral. Esto se consigue cuando estas personas reciben un trabajo digno, acorde a su situación, donde poder realizarse y comenzar su propia carrera laboral. Se busca la integración de los discapacitados en la comunidad y gracias a tener un empleo ya pueden tener algo en común con otras personas. Por último, se pretende que las personas con discapacidad que sean contratadas adquieran cierta experiencia laboral para acceder a mejores empleos en el futuro (Junta de Castilla y León, 2021a).

A continuación, se analizan los resultados de este *Programa* que se han obtenido de los Informes Anuales del CES (2021, 2022, 2023, 2024, 2025) de los años de aplicación del *Plan de Empleo* para valorar este *Programa*. La Tabla 12 resume algunos datos correspondientes a este *Programa*.

Un primer vistazo a la evolución de los datos de la primera Tabla muestra cierta similitud con el comportamiento observado en el *Programa MAYEL*, aunque con alguna diferencia. Por ejemplo, hay una alternancia dispar en la evolución de los puestos creados. No podemos afirmar que sea una progresión constante positiva, que serían los resultados más deseados. En 2021, ya podemos comprobar la creación de 1.100 puestos de trabajo a personas con discapacidad, ejecutándose un 83% del presupuesto, fruto

probablemente de esta selección previa a los proyectos ofertados, que impide completar el presupuesto anual previsto.

Tabla 12: Datos del programa ELEX en Castilla y León para los años 2021-2024

Año	Puestos creados	Hombres	Mujeres	Presupuesto ejecutado
2021	1.109	1.109	0	5.010.368
2022	1.043	*	*	5.068.231
2023	1.134	829	305	7.585.590
2024	1.108	831	277	6.298.052

Año	Contratos a personas menores de 25 años	Contratos a personas entre 25-29 años	Contratos a personas entre 30-34 años	Contratos a personas entre 35-44 años	Contratos a personas entre 45-55 años	Contratos a mayores de 55 años
2023	69	61	80	202	375	347
2024	48	38	50	223	340	409

(*): Datos no disponibles

Fuente: Elaboración propia a partir de Consejo Económico y Social de Castilla y León (2022, 2023, 2024 y 2025)

De nuevo, la totalidad de los puestos creados son para hombres, dejando de lado completamente a las mujeres con discapacidad. Esta tendencia observada a lo largo del *Plan* no permite valorar positivamente al *PAECYL 2021*, máxime con la intención específica que tenía de incluir a las mujeres desempleadas como colectivo prioritario.

Al igual que en el caso del *Programa MAYEL*, es en 2023 donde obtenemos los mejores resultados con 1.134 puestos de trabajo creados. Es sorprendente el incremento en el presupuesto ejecutado, aunque como hemos mencionado anteriormente esto puede deberse a una revisión del *Programa* en la mitad de su vida, incrementándose el presupuesto previsto para los dos últimos años. Otro aspecto positivo a destacar es el reparto de los puestos creados entre hombres y mujeres. Un 27% de los contratos creados este año los ocuparon mujeres. Son buenas noticias, pero queda camino por recorrer para lograr la equidad plena.

En 2024, vuelve a experimentarse una ligera bajada en los puestos creados, si bien es importante también la reducción que experimenta el presupuesto ejecutado. Este dato

no debe ser indiferente, ya que la experiencia de años anteriores ha permitido optimizar los recursos económicos. Esto solo se consigue con una revisión de la actuación pasada, con una evaluación intermedia que permita que cada año el programa sea más eficiente. Como aspecto negativo debe destacarse el retroceso producido en el empleo femenino que, lejos de proseguir en el objetivo de la equidad, vuelve a presentar un porcentaje menor de mujeres discapacitadas empleadas.

Los datos de la segunda Tabla informan de cuál ha sido el reparto de los empleos creados por grupos de edad. Los dos años muestran una tendencia evidente. El empleo en el área de los jóvenes es mucho menor a las contrataciones que se producen a partir de 35 años. Esto puede deberse a que los jóvenes discapacitados se encuentren inmersos en procesos formativos y no quieran (ellos o sus progenitores) dar el salto de momento al mundo laboral. En cambio, a partir de 35 años hay un deseo por trabajar entre las personas de este colectivo, pero el mercado laboral les es esquivo, lo que provoca altas tasas de paro. En España, en 2023, la tasa de actividad de las personas con discapacidad era tan solo del 35,5% y nos encontrábamos con una tasa de paro del 19,7%, datos mucho peores que los correspondientes a la población general a nivel nacional. Por eso, este *Programa* es muy pertinente, porque es una oportunidad de que las personas con discapacidad en situación de desempleo se inicien en el mundo laboral o puedan reincorporarse tras largas etapas sin empleo.

Por ello, las elevadas cifras de puestos creados entre las edades más elevadas son muy positivas ya que en algunos casos esta contratación ha podido ser su primera experiencia laboral o, en otros casos, les ha permitido volver a trabajar tras mucho tiempo, característica común en los desempleados mayores de 55 años.

Las conclusiones que se pueden extraer de este *Programa ELEX* son positivas. La creación en todos los años de más de 1.000 empleos para las personas con discapacidad habla de un verdadero esfuerzo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, certificado con el elevado presupuesto anual que asigna a este *Programa*. Como retos de futuro, sería conveniente una cierta continuidad en la creación de empleo, buscando que el número a lo largo de los años siga aumentando. También hay que invertir más esfuerzos en lograr

una mayor equidad en la contratación a nivel de género. Por último, para la continuación de este *Programa* en el siguiente *Plan de Empleo* sería recomendable impulsar más el *Empleo Joven* para animar a los jóvenes discapacitados de la Castilla y León, haciéndoles ver que el mercado laboral no les es plenamente esquivo, sino que las Administraciones apoyan su incorporación al mundo laboral.

Una vez realizado el análisis de estos tres *Programas* corresponde analizar cómo estaba el mercado laboral al finalizar el año 2024, justo al término de aplicación del *PAECYL 2021* e intentar evaluar en qué medida este *Plan* ha contribuido a la evolución del mercado laboral de Castilla y León experimentada en estos últimos cuatro años.

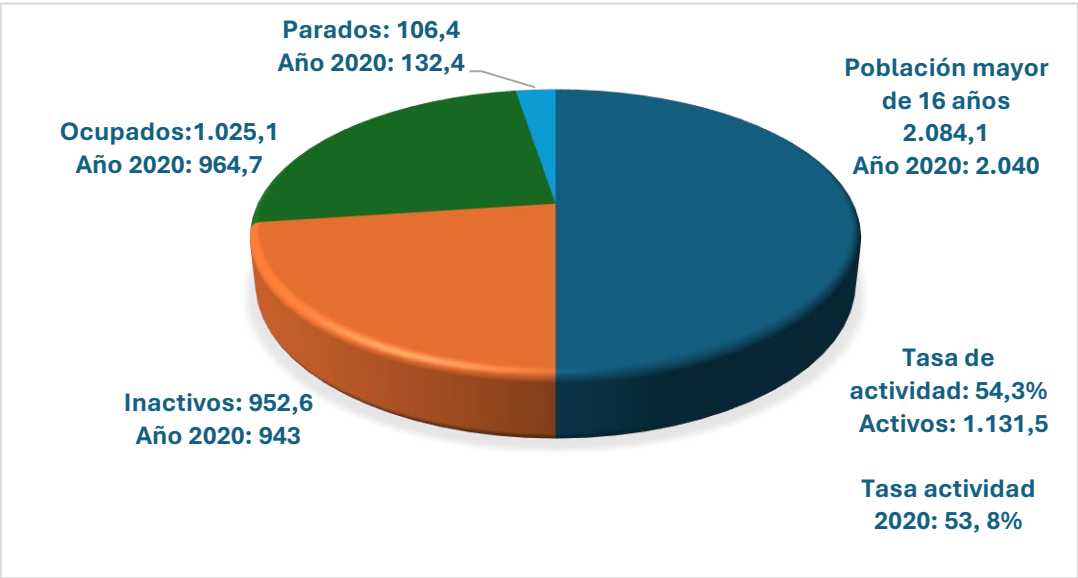
10.4 Análisis del mercado laboral en Castilla y León al término del Plan de Empleo

A la hora de abordar este análisis se harán constantes comparaciones a la situación de partida del *PAECYL 2021*, a finales del año 2020, para comprobar cómo ha cambiado el contexto en estos cuatro años. Al igual que en el análisis del contexto inicial, nos volveremos a centrar en los colectivos prioritarios para el *Plan de Empleo* por ser de mayor interés el análisis de su evolución.

El Gráfico 8 muestra de forma muy intuitiva la situación general del mercado laboral castellanoleonés en 2024 comparándola con la situación en 2020. A nivel demográfico, la población en edad de trabajar ha aumentado en estos últimos años. No encontraremos explicación de ello en el saldo vegetativo de la población (nacimientos-muertes) que en 2024 para Castilla y León fue de -16.385 personas (Agencia EFE, 2025). La explicación viene del saldo migratorio que experimenta la Comunidad año a año, con la llegada incesante de migrantes, la mayoría de ellos en edad de trabajar.

El aumento de medio punto de la tasa de actividad es sinónimo de una clara mejora en el mercado laboral. Si a ello le sumamos el descenso del número de parados, aunado al aumento de la ocupación, podemos afirmar que en líneas generales el mercado laboral de Castilla y León ha mejorado. Es cierto que en 2020 estábamos inmersos en plena pandemia por COVID-19, pero aunque se previera una mejora, esta podría no haberse producido si nos hubiéramos visto inmersos en una profunda crisis.

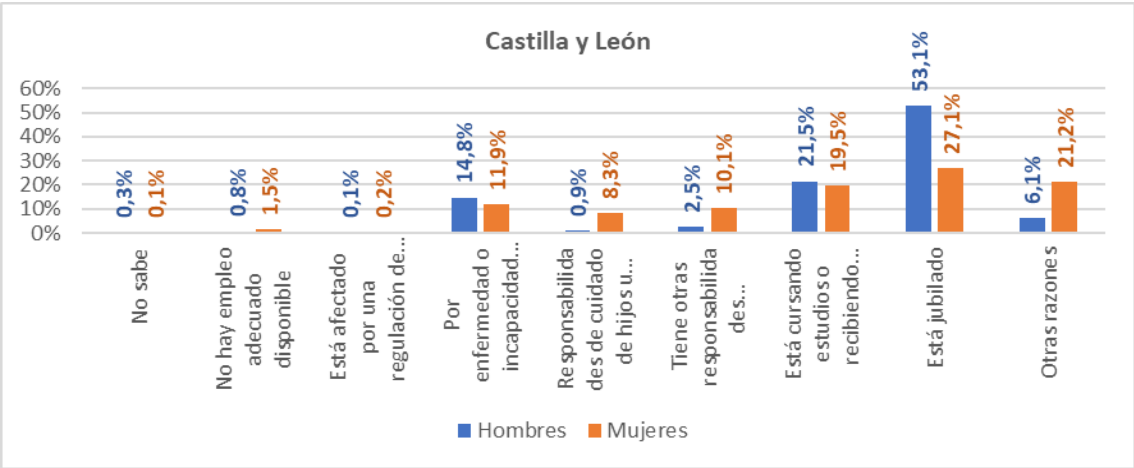
Gráfico 8: Distribución de la población en edad de trabajar por situación laboral en Castilla y León. Años 2020 y 2024 (en miles de personas)



Fuente: Elaboración Propia a partir de Consejo Económico y Social de Castilla y León (2021 y 2024)

El Gráfico 9 muestra el cambio producido en las causas de inactividad de la población de Castilla y León.

Gráfico 9: Inactividad según motivos de no buscar empleo en Castilla y León por sexos. Año 2024 (porcentajes sobre el total de cada sexo)



Fuente: Consejo Económico y Social de Castilla y León (2024)

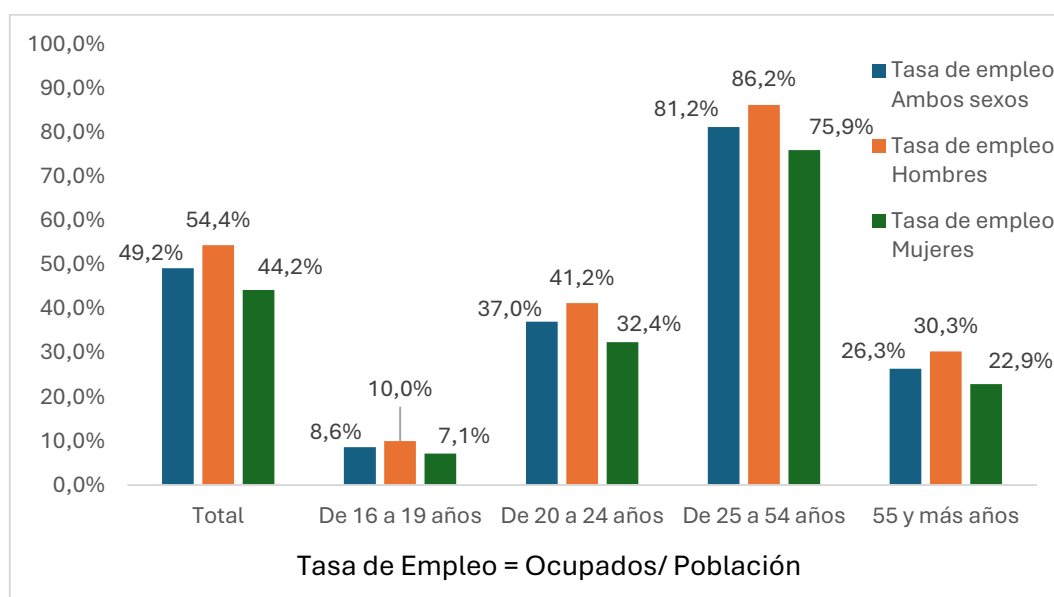
Una primera comparativa de los datos con los que se reflejaban en el Gráfico 5, que analiza la situación en 2020, permite comprobar que no se encuentran grandes diferencias entre ambos años. En el caso de los hombres, aumenta ligeramente su

inactividad a causa de cuidado de personas o responsabilidades domésticas, y se incrementa también muy ligeramente (en 1% aproximadamente) su inactividad a causa de la formación y algo por considerarse jubilado.

Lo más negativo que muestra este Gráfico 9 lo encontramos en el lado de la mujer, justamente por no producirse grandes cambios. Hay una disminución del 4% de su inactividad por responsabilidades domésticas, pero aumenta en un 3% por el cuidado de familiares (motivado probablemente por el envejecimiento poblacional). Es cierto que aumenta el porcentaje de inactividad por considerarse jubilada pero estos años constatan una continuidad que no debiera haber sido tal, fomentándose una mayor incorporación de la mujer al mercado laboral. Aunque es cierto que la tasa de actividad femenina ha aumentado en 1,5 puntos porcentuales, en los últimos cuatro años, siendo este un aspecto positivo.

Por lo que se refiere a las tasas de empleo de Castilla y León para el año 2024, desglosadas por sexo y grupo de edad (Gráfico 10), muestran que todas las tasas de empleo en estos cuatro años han aumentado. La tasa total de empleo lo ha hecho en casi 2 puntos porcentuales, fomentado por el aumento de 2,5 puntos de la tasa de empleo femenina.

Gráfico 10: Tasas de empleo por sexo y grupo de edad en Castilla y León. Año 2024



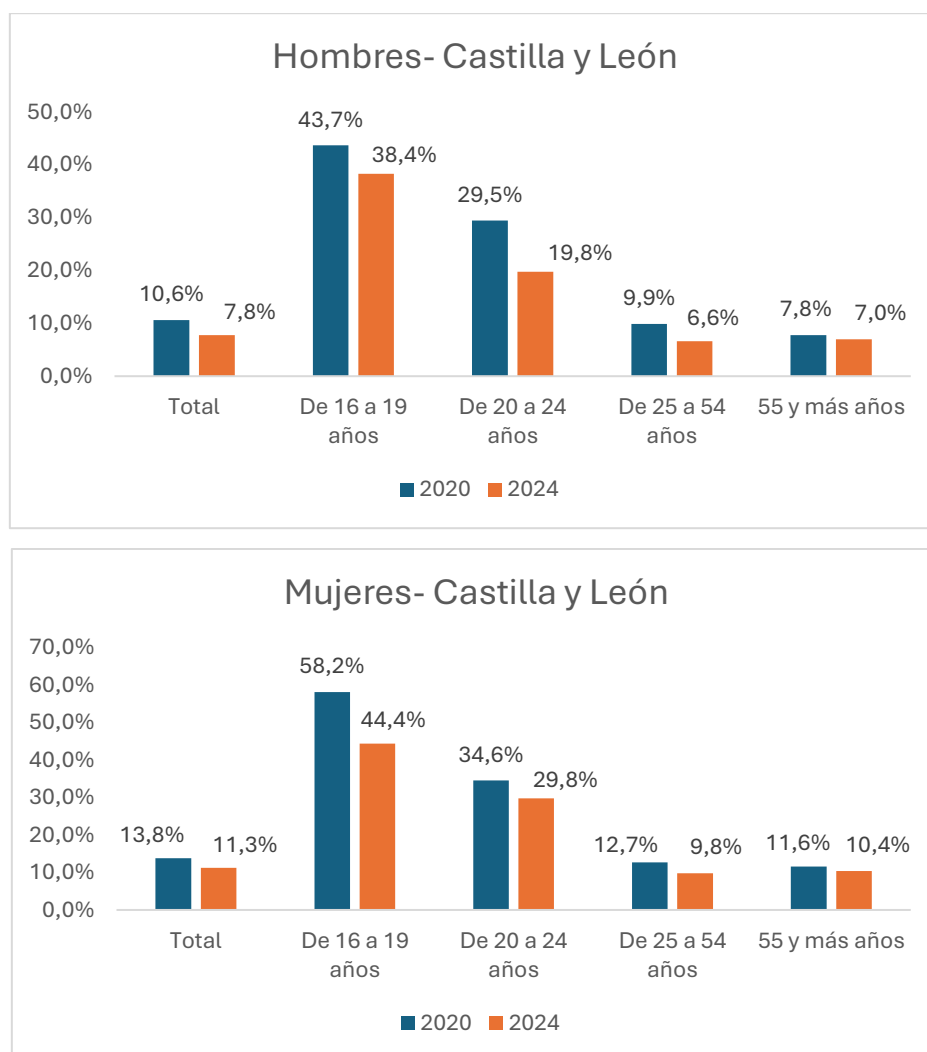
Fuente: Elaboración propia a partir de Consejo Económico y Social de Castilla y León (2021)

El *PAECYL 2021* se enfocaba a aumentar el empleo joven, algo que ha sucedido aumentando en 5 puntos porcentuales su tasa de empleo. También iba orientado a fomentar el empleo femenino, algo en lo que también se percibe cierta mejoría. Y, por último, tenía por objetivo aumentar el empleo de las personas mayores de 55 años, y los datos nos demuestran un aumento de 5 puntos en este colectivo. No podemos adscribir todos los logros al *Plan de Empleo*, puesto que otros factores habrán influido, pero sí que se puede asegurar que todas estas medidas que proponía el *PAECYL 2021* eran coherentes con el contexto que vivía el mercado laboral de Castilla y León y los programas y ayudas que se propusieron han ayudado a la mejora de estas cifras de empleo.

En el Gráfico 11 analizaremos el desempleo en Castilla y León para el año 2024 en comparación con la situación que había en 2020, volviendo a reforzar esta idea, ya que a simple vista se ha producido una disminución en la tasa de paro, para ambos sexos y en todos los grupos de edad.

Si hacemos un recorrido por todas las edades, descartando el rango 16-19 años, ya que los empleos a los que acceden estos jóvenes son de carácter temporal, por lo que es habitual que gran parte del año estén desempleados, la caída de la tasa de paro entre los 20 y 24 años es de gran relevancia. El Gráfico 11 muestra que, en el caso de los hombres, es de casi 10 puntos porcentuales, mientras que para las mujeres es de 5. Sigue existiendo esta situación desigual entre hombres y mujeres, que sumado a la mayor mejora en los hombres hace que la diferencia se agrande. En cualquier caso, son grandes noticias en cuanto al desempleo juvenil ya que se reduce bastante. Varias fueron las medidas del *Plan* que han contribuido a ello, como el *Programa Mixto* o el *Programa JOVEL* que fomentaba la contratación de jóvenes. Esto nos indica que las acciones del *PAECYL 2021* han ido en la buena dirección para reducir estas tasas de paro.

Gráfico 11: Tasas de paro por sexo y grupo de edad en Castilla y León. Años 2020 y 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de Consejo Económico y Social de Castilla y León (2020 y 2024)

El otro colectivo a nivel de edad que era considerado prioritario eran los desempleados de larga duración, especialmente los mayores de 45 años. Nos centraremos en los datos que aporta el Gráfico 11 sobre los mayores de 55 años para analizar estas cifras tan positivas. Ambas tasas (masculina y femenina) decrecen y es destacable que lo hace en mayor grado el desempleo femenino. lo cual no puede ser más positivo ya que ante una reducción del paro general se reduce esta brecha que constantemente aparece entre hombres y mujeres y que en otros indicadores veíamos que en estos años aumentaba.

Aquí tenemos que destacar el *Programa MAYEL* como uno de los Programas del *PAECYL 2021* que se han enfocado a este grupo de edad y al que hay que reconocer su aportación en la reducción de estas tasas de paro. Aparentemente, ante cifras tan bajas de creación

de empleo por parte del *Programa* (no se supera ningún año los 600 puestos de trabajo creados) uno podría pensar que este *Programa* poco o nada ha aportado a esta caída del paro de edades mayores. Pero esto no es cierto, ya que este *Programa* incentiva la reincorporación al mercado laboral de trabajadores que llevaban largas temporadas en desempleo, sirviendo estos empleos además como trampolín para retomar la carrera laboral que previamente tuvieron, manteniéndose en el mercado laboral. El descenso producido en estos años no debería entenderse sin la aportación a las cifras de estos beneficiados por el *Programa MAYEL*, pese a que no son cifras de empleo que inicialmente sorprendan en exceso.

Por último, centraremos el análisis en el desempleo femenino (colectivo también prioritario para el *Plan de Empleo*). Como ya se ha mencionado, la tasa de paro ha descendido en 2 puntos porcentuales y observando el Gráfico 11 comprobamos que la bajada se ha producido en todos los grupos de edad, con mayor o menor intensidad. Aquí el *PAECYL 2021* tiene un especial protagonismo. No se sabe de forma exacta el grado de participación en este descenso, pero sí que es importante mencionar que el *Plan de Empleo* centra sus esfuerzos en los colectivos femeninos más vulnerables, intentando que sus miembros accedan al mercado laboral. El especial hincapié hacia programas que fomenten el empleo de personas migrantes o víctimas de violencia de género, como las subvenciones a las empresa y entidades para la contratación de mujeres víctimas de violencia de género. Quizás gracias a estos programas no se reduce en exceso la tasa de paro porque no cuentan con grandes cifras de empleo (afortunadamente, ya que indica que el número de víctimas no es muy alto) pero es un gran logro la reincorporación de estas mujeres que han sufrido tanto al mundo laboral, siendo este un paso decisivo para recuperar una vida plena e independiente.

10.5 Aprendizaje de la evaluación y recomendaciones para futuras actuaciones

Una vez analizadas las principales magnitudes del mercado de trabajo en Castilla y León en 2024, prestando especial atención a los datos de los colectivos considerados como prioritarios es hora de valorar con carácter general el *PAECYL 2021*.

Es necesario recordar, en primer lugar, el contexto al que tenía que hacer frente el *Plan de Empleo*. La dinámica positiva vivida a finales de la anterior década se ve truncada con la llegada de la pandemia y las bruscas caídas de las cifras de empleo. Ante esta situación no cabía esperar una actitud titubeante porque los poderes públicos eran conscientes de que sus actuaciones iban a ser decisivas para reactivar la economía.

El *PAECYL 2021* vuelve a poner en marcha programas impulsados en planes anteriores por sus buenos resultados en el pasado. Junto a ellos, incorpora otros nuevos dirigidos a aquellos colectivos que durante el anterior periodo habían tenido un peor comportamiento.

Esta amalgama de medidas actuaba en un contexto difícil, ya que la inactividad económica es el peor estímulo a la creación de empleo. Esto explica las bajas cifras de empleo en 2021 en los programas que hemos analizado, así como los bajos presupuestos ejecutados. Debemos prestar atención al contexto vivido en ese año 2021, con constantes olas de COVID-19 y una economía que intentaba recuperarse, a la hora de juzgar los resultados. Su mejora se ha producido al compás de la mejora de la economía. Esta dualidad es lógica y se ve en aspectos como el de la inflación de 2022 a causa de la guerra en Ucrania que afectó al presupuesto previsto de muchos programas, viendo cómo era superado previsiblemente por esta causa.

En cuanto a sus objetivos y colectivos prioritarios los resultados son diversos. Por un lado, podemos considerar de forma satisfactoria el objetivo de la formación, prueba de ello son los buenos resultados del *Programa Mixto*, que además han fomentado el desarrollo de zonas rurales, logrando de forma simultánea dos objetivos, lo que le convierte en un *Programa* muy interesante para su continuación en futuros *Planes*.

En cuanto a la mejora de la empleabilidad, especialmente de los colectivos considerados más vulnerables o prioritarios, podemos certificar que en gran medida los resultados de los *Programas* son positivos.

Si analizamos en primer lugar los jóvenes desempleados, especialmente los que no disponían de cualificación, como hemos mencionado el *Programa Mixto* avala el

cumplimiento de este objetivo, aunado a la caída de las tasas de paro de entre 20 a 24 años (período de incorporación de muchas personas al mercado laboral tras la finalización de sus procesos formativos) certifican la mejora de este colectivo.

Los empleados de larga duración, especialmente mayores de 45 años, también han mejorado su situación y el *PAECYL 2021* ha ayudado a ello con programas como el *MAYEL* que ya hemos analizado.

En el caso de las mujeres desempleadas las cifras muestran una mejora y el *Plan de Empleo* pone especial atención a los colectivos más vulnerables (inmigrantes, víctimas de violencia de género, paradas de larga duración, etc.). En este sentido podemos considerar exitoso al *Plan* en su actuación, pero es cierto que existe una permanente diferencia entre hombres y mujeres en los datos de empleo que hay que mencionar. Siguen siendo preocupante las causas de inactividad femenina, que demuestran que no se han producido cambios a nivel cultural, puesto que las actividades de cuidado de personas o del hogar siguen siendo casi en su totalidad realizadas por mujeres. Esto deriva en peores tasas de empleo y más altas tasas de paro, ya que por ejemplo muchas mujeres necesitan empleos a tiempo parcial para poder conciliar la vida laboral con la familiar. Ante esta situación de desigualdad, el *PAECYL 2021* debería haber actuado con firmeza en su reducción, pero nos encontramos que su actuación, lejos de reducirla la ha aumentado. Al analizar los datos de los *Programas MAYEL* y *ELEX* pudimos comprobar que en ambos, en el año 2021, solo se crearon puestos de trabajo masculino. Esto es preocupante, porque cuando se comienza a contratar mujeres tampoco se hace de forma equitativa, siendo de gran volumen las diferencias entre hombres y mujeres.

Las futuras medidas deben hacer serios esfuerzos en busca de una mayor equidad, primero desde la formación para el cambio cultural (especialmente a las mujeres inmigrantes alineadas a culturas patriarcales) para una mayor tasa de actividad y que los programas que se impulsen tengan como objetivo en la medida de que el empleo lo permita crear los mismos puestos de trabajo para hombres que para mujeres.

Otro punto débil es la atención a las personas en riesgo de exclusión social. En 2024, se crean 172 puestos de trabajo de personas en riesgo de exclusión (Consejo Económico y

Social de Castilla y León, 2024). Esto supone un incremento de solo 20 puestos respecto a la cifra de 2020 y solamente hay una nueva entidad inscrita en el Registro de Empresas de Inserción. Esto demuestra que el esfuerzo realizado no ha sido suficiente. El *PAECYL 2021* cuenta con 4 programas dedicados al fomento de la contratación de personas en riesgo de exclusión, con presupuestos millonarios alguno de ellos. Pero los datos nos muestran que los esfuerzos deben redirigirse hacia un uso más eficiente de los recursos, que permita un aumento más considerable de estas cifras.

Por último, si hablamos de la dedicación del *Plan* hacia las personas con discapacidad hay que emitir una valoración positiva. El *Programa ELEX* que hemos analizado lo demuestra. La preocupación por una concesión competitiva de las ayudas beneficia sobremanera a este colectivo, que ve cómo las empresas intentan ofrecer un proyecto atractivo en el que poder trabajar. Las cifras de empleo demuestran el éxito. En el año 2024 se crearon 3.589 contratos a personas con discapacidad en el marco de los CEE. Si a ello le sumamos el especial impulso a la contratación de personas de mayores de 45 años, con el beneficio social que aporta la inclusión de estas personas en el mercado, podemos valorar muy positivamente la actuación del *PAECYL 2021* hacia este colectivo. Como único punto débil hay que mencionar la temporalidad en los contratos realizados. Al tratarse todos ellos de este tipo, lo que es habitual que ocurra es que estas personas acaben siempre en los mismos puestos. Por ejemplo, muchas veces son contratados como personal de limpieza de una empresa, que subcontrata a la empresa que ha contratado a esta persona discapacitada, y que se ve obligada a trabajar en algo que no le gusta solamente porque la variedad de ofertas es prácticamente nula. La recomendación, en este sentido, para futuras actuaciones sería fomentar programas de empleo que favorezcan la rotación en varios puestos de trabajo o en varios sectores, para que este colectivo caracterizado por tener pocas oportunidades laborales pueda probar diferentes puestos y encontrar aquellas ramas del mercado laboral que más les gusten.

En líneas generales, podemos afirmar que el *Plan de Empleo* ha sido una buena política pública, que ante un contexto de incertidumbre ha dado una respuesta clara, mejorando los programas ya existentes y creando otros nuevos que han contribuido, sin lugar a

duda, al crecimiento de las cifras de empleo en Castilla y León durante estos últimos cuatro años.

La pregunta que cabría formular sería en qué grado concreto ha influido, de alguna manera poder separar los efectos directos e indirectos del programa y poder averiguar el “*peso muerto*” (lo que habría sucedido en ausencia del programa) mediante la construcción de un escenario contrafactual. Y es que todos estos resultados solo los puede obtener un equipo de evaluación real. Lo que se ha realizado en este *Trabajo* es más una revisión de los resultados del *Plan* que una evaluación en sí misma.

La complejidad de la obtención de los datos y la indagación necesaria para no dejarse llevar por un primer análisis permiten extraer mejores conclusiones sobre el programa o la medida a evaluar, a la vez que se consigue el cribado sobre los efectos directos e indirectos del plan, identificándose el “*peso muerto*”. A mayor número de pruebas que se realicen (encuestas, análisis de datos, etc.) más riguroso podrá ser el informe final y más ayudará la evaluación. La experiencia propia me lo ha demostrado y constato que es necesaria una apuesta sincera por la evaluación de políticas públicas, es decir, que cuente con todos los medios necesarios y que cuente fundamentalmente con el recurso tiempo. Esto requiere paciencia por parte de los poderes públicos, aunque sea muy difícil. Quizás es necesario hacer ver a los políticos que, aunque sea egoístamente, les conviene una buena evaluación, ya que las futuras medidas serán mejores (alcanzar los objetivos, pero sin invertir recursos innecesarios) pudiendo ser mejor valoradas por los ciudadanos y sacar rédito político.

Mi aprendizaje en esta parte práctica del *Trabajo* ha sido grande y muy satisfactorio. Hacer una indagación profunda para encontrar ciertos datos, enfrentarme a la complejidad en su recopilación o el simple hecho de elaborar los gráficos y tablas a partir de los datos obtenidos, ha sido una experiencia muy gratificante y, por qué no decirlo, también bastante entretenida.

11. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

11.1 Conclusiones

Las principales conclusiones que pueden extraerse de este trabajo se resumen en las siguientes:

1. La necesidad de la evaluación como herramienta fundamental de control del gasto público. Su aumento exige una mayor respuesta de control por parte de la Administración, con procesos de evaluación cada vez más elaborados y robustos, que incluyan a todos los actores implicados.
2. Importancia capital de la independencia del evaluador respecto de los poderes públicos. El evaluador, desempeñando su labor, tiene el encargo de revisar la actividad política para rendir cuentas a los contribuyentes, que son los que aportan los recursos y los que padecen los problemas que la política trata de solucionar. Esto solo será posible si el evaluador no se ve influenciado por los ejecutores y gestores de la política en cuestión, emitiendo únicamente valoraciones objetivas.
3. Los evaluadores deben contar con las máximas competencias posibles, desde el conocimiento profundo de la forma en que funciona la Administración hasta disponer de los máximos conocimientos posibles sobre el área de estudio. Además, con la intención del estar al servicio del ciudadano, se requiere la publicación de los resultados de la evaluación. La transparencia es una característica fundamental para una buena evaluación.
4. El proceso evaluador debe disponer de todos los recursos necesarios para su realización. El apoyo de la Administración hacia la evaluación debe ser pleno. Esto implica dotar a la evaluación de un escudo legal para que sea libre en sus procedimientos y tenga un equipo numeroso y competente. Es importante que cada proyecto cuente con la suficiente asignación económica y de infraestructuras para poder lograr el éxito deseado.
5. La cuestión temporal es de suma relevancia. En primer lugar, la Administración debe dotar de tiempo suficiente al proceso, evitándose cualquier tipo de presión política.

Las evaluaciones deben contar con varias revisiones a lo largo de la vida de la medida a evaluar. En cada uno de estos momentos se deben realizar las pruebas pertinentes, obteniendo resultados que informen del rumbo de la medida o de los resultados definitivos que ha arrojado.

6. Las evaluaciones tienen la misión de ser instrumento de aprendizaje para futuras actuaciones públicas. Si una política fue correctamente evaluada estarán claros sus puntos fuertes y débiles. A la hora de la redacción de una nueva medida se debe consultar la evaluación de la anterior para analizar cuáles son los aspectos a replicar y cuáles a evitar.
7. El equipo evaluador debe seguir una serie de etapas para conseguir una buena evaluación. En primer lugar, la Administración debe determinar el ámbito de actuación que tiene el equipo. Deberá hacerse un análisis de la medida a evaluar y del contexto en que actúa. Seguido a ello se elegirá la metodología, donde se definen las actuaciones a seguir. A lo largo de la vida del programa deberán recopilarse datos a través de la realización de pruebas o consultando indicadores. Con ello se extraerán unas conclusiones que se expondrán en el informe de evaluación. Esta evaluación deberá continuar en el tiempo para observar los efectos de la medida a largo plazo.
8. El análisis de la historia de la evaluación de políticas públicas nos muestra numerosos intentos de consolidar la evaluación mediante una institucionalización definida. Con la llegada de la democracia en 1975 se inician esos intentos y la entrada en la Comunidad Económica Europea les consolida. En el siglo XXI aparecen las primeras instituciones dedicadas en exclusiva a la evaluación y su acción pone de manifiesto la enorme utilidad de la evaluación. La Ley 27/2022 es fruto del reconocimiento de esta necesidad por institucionalizar definitivamente la evaluación, aunque sigue sin lograrse plenamente.
9. La revisión del Plan de Empleo de Castilla y León 2021 revela una efectiva actuación del ejecutivo castellanoleonés en un contexto de enorme incertidumbre (en plena pandemia por COVID-19). Su respuesta fue precisa, actuando sobre los colectivos más desfavorecidos en el mercado laboral y, en la mayoría de los casos, una vez

finalizado el período de ejecución (como nos demuestran los datos consultados), las cifras de empleo de estos colectivos mejoraron.

11.2 Recomendaciones

Para mejorar la efectividad de la evaluación en España las autoridades deben reforzar estas dos áreas:

- Debería fomentarse en mayor medida la participación de los ciudadanos dentro del proceso evaluador. Ellos son los destinatarios de las políticas y es muy recomendable conocer su valoración de la acción pública a la hora de resolver el problema que ha propiciado la aplicación de dicha política para conocer de primera mano los resultados reales, consiguiendo, de esta manera, una evaluación mucho más útil.
- Garantizar la independencia en los organismos encargados de la evaluación en España. La falta de éxito a la hora de la consolidación de alguna entidad evaluadora de referencia a nivel nacional reside en una excesiva dependencia presupuestaria del poder político que se traduce además en un cúmulo de presiones hacia el evaluador. Esto podría solucionarse con la asignación independiente de recursos hacia una institución, que permita una libre actuación del equipo evaluador, dando lugar a evaluaciones objetivas y de mayor calidad.

Por último, respecto al *Plan Anual de Empleo* sería recomendable prestar una especial atención a la importante brecha de género que se produce en las estadísticas del mercado laboral en Castilla y León. Los esfuerzos en futuras actuaciones deberían ir dirigidos a una mayor empleabilidad femenina, al igual que la de otros colectivos que tienen amplios márgenes de mejora, como las personas en riesgo de exclusión social.

12. REFERENCIAS

12.1 Libros, revistas y webs consultados

- Agencia EFE. (2025, 19 de febrero). *En 2024 murieron 16 385 personas más que las que nacieron en Castilla y León: el segundo peor dato del conjunto autonómico*. EFE Castilla y León.
- Alcaide Inchausti, J. (1981). La población española y el trabajo. *Papeles de Economía Española*, 8, pp.32–39.
- Arriazu Muñoz, R. (2015). La importancia de la evaluación en las Políticas Públicas Españolas: una aproximación histórica basada en el método biográfico. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (3), pp.3-12.
- Artés, J., y Rodríguez-Sánchez, B. (2022). Métodos de evaluación de políticas públicas. *Papeles de Economía Española*, 172, pp.18-29.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal [AIReF]. (2023, junio). *2.ª Opinión sobre el Ingreso Mínimo Vital* (Opinión 2/23). AIReF.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal [AIReF] (2025a) “Spending review Phase II” Ver en: <https://www.airef.es/en/spending-review-fase-ii/>
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal [AIReF] (2025b) “Evaluación del gasto en las Comunidades Autónomas” Ver en: <https://www.airef.es/es/evaluaciones-comunidades-autonomas/>
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal [AIREF]. (s.f.) Ver en: <https://www.airef.es/es/cristina-herrero/>
- Ayala Cañón, L. (Coord.) (2024). *Economía del Sector Público*. Madrid, Editorial Aranzadi.
- Barberá Aresté, O. y Doria Borrell, E. J., Ntutumu, F. y Sanchis Matoses, P. (2020). *La institucionalización de la evaluación de políticas públicas. La Comunitat Valenciana en perspectiva comparada*. Universitat de València.
- Bardach, E. (2011). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. CQ Press.
- Becerra Peña, D. L. (2017). La eficiencia en la gestión de los recursos del sector público: Una reflexión multidisciplinar. *Revista de Economía Crítica*, 23, pp.96-110.
- Bovens, M., P. 't Hart, y S. Kuipers. (2006). “The Politics of Policy Evaluation”. En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por M. Moran, M. Rein, and R. E. Goodin. Ed. Oxford University Press, Oxford, UK.
- Bustelo, M. (2003). ¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación? En R. Bañón (ed.). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid: Díaz de Santos.
- Casado, J. M., y Del Pino, E. (2021). Evolución, situación actual y retos de la evaluación de políticas públicas en las Administraciones españolas (2000-2021). *Cuadernos de Información Económica*, 284, pp.11-25.
- Casado, J. M., y del Pino, E. (2022). Similitudes y diferencias en la evaluación de políticas públicas en ocho países: España en perspectiva comparada. *Papeles de Economía Española*, 172, pp.2-17.
- Casillas, C., Macía, M., Marisa, M., Paja, M., Rico, J. y Ruiz, A. (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas*. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

- Disponible en: <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia1.pdf>
- Cebrián López, I., Cueto Iglesias, B., y Mato Díaz, F. J. (2021). La evaluación de impacto de las políticas activas de empleo en España: el deseo y la realidad. *Cuadernos Económicos de ICE*, 102, pp. 141-155.
- Cerezo, J., Herrera, M., Iriarte, T. (2017) Guía de evaluación ex ante de políticas públicas. Sevilla, España: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Consejería de Industria, Comercio y Empleo. Dirección General de Economía Social y Autónomos. (2021, 15 de mayo). Registro de empresas de inserción laboral. Gobierno de Castilla y León. <https://gobiernoabierto.jcyl.es/web/jcyl/GobiernoAbierto/es/Plantilla100Detalle/1284216489702/Catalogo/1285036663293/Informe>
- Consejo Económico y Social de Castilla y León. (2021). Informe sobre la situación económica y social de Castilla y León en 2020. CES Castilla y León.
- Consejo Económico y Social de Castilla y León. (2022). Informe sobre la situación económica y social de Castilla y León en 2021. CES Castilla y León.
- Consejo Económico y Social de Castilla y León. (2023). Informe sobre la situación económica y social de Castilla y León en 2023. CES Castilla y León.
- Consejo Económico y Social de Castilla y León. (2024). Informe sobre la situación económica y social de Castilla y León en 2023. CES Castilla y León.
- Consejo Económico y Social de Castilla y León. (2025). Informe sobre la situación económica y social de Castilla y León en 2024. CES Castilla y León.
- Cordero Ferrera, J. M., Pedraja Chaparro, F., y Simancas Rodríguez, R. (2022). La evaluación en el contexto educativo. *Papeles de Economía Española*, 172, pp.76-88.
- De la Fuente, A., de Rus, G., Fernández, M., García, M. A., Jansen, M., Jiménez, S., Novales, A., Onrubia, J., Pérez Renovales, J., Sastre, E., y Sicilia, J. (2021). *La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma* (Fedea Policy Papers 2021/09). Fundación de Estudios de Economía Aplicada [Fedea].
- Diputación Provincial de Burgos. (2024). Fichas informativas. Acciones del Programa Mixto de Formación y Empleo 2023-2024. Burgos. Servicio Provincial de Empleo.
- Enache, C. (3 de Junio de 2025). Tax Burden on Labor in Europe, 2025. Disponible en: <https://taxfoundation.org/data/all/eu/tax-burden-on-labor-europe/>
- Esteve, J., y Sousa, A. (2024). La evaluación de políticas públicas en España: ¿Qué estamos haciendo? ¿Qué se podría hacer? *Papeles de Economía Española*, 182, pp. 79-91.
- Expansión. (s.f). *Gasto público en España*. Datosmacro.com. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/espana>
- Expansión. (s.f). *Presión fiscal en España*. Datosmacro.com. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/impuestos/presion-fiscal?anio=2023>
- Fernández Matamoros, L. (s.f.). El trabajo de campo. En Comité de Evaluación de la Red Interadministrativa de Administraciones Públicas (Ed.), *Guía visual del proceso de evaluación de políticas públicas* (pp. 29-31).
- Fundación FOESSA. (2020). *Vulneración de derechos: Ingresos mínimos*. Cáritas Española. Recuperado de <https://www.caritas.es>

- Fundación PwC. (2023). *Construyendo hogares: El acceso a la vivienda de las personas con discapacidad intelectual*. Fundación PwC. Recuperado de <https://www.pwc.es>.
- Gambau i Forner, V., y López Lluch, V. J. (2023). La evaluación y los Spending Review: la experiencia del sector público de la Comunidad Valenciana. *Economiaz*, 103, pp.158-175.
- García Sánchez, E. (2011). *Evaluación de políticas y reformas educativas en España (1982-1992): Tres experiencias de metaevaluación*. Instituto Nacional de Administración Pública [INAP].
- Genaro Moya, M. D., y López Hernández, A. M. (2019). La evaluación de programas y políticas públicas como reto de las instituciones de control externo españolas. *Auditoría Pública*, 74, pp.15-32.
- González Aparicio, A. (2013). El análisis coste-beneficio como herramienta para una gestión pública basada en evidencias, *Economía Industrial*, Nº 390, pp.23-32.
- González-Ricoy, I. (2016). "Instituciones intergeneracionales y cortoplacismo político". *Revista Española de Ciencia Política*, 41, pp. 67-92
- Graves, J., y Zucchelli, E. (2022). Consecuencias no intencionadas de las medidas de política pública: Ejemplos de sanidad y educación. *Papeles de Economía Española*, 172, pp.30-42.
- Gris Legorreta, P. C. (2020). Evaluación y política: Una revisión teórica de la relación entre ambos conceptos. *Revista Buen Gobierno*, 28, pp.52-89.
- Haarich, S. N. (2005). Diferentes sistemas de evaluación de las políticas públicas en Europa: España, Alemania y los países del Este. *Revista Española de Control Externo*, 7(20), pp. 61-84.
- Harguindéguy, J.-B., y Ruiloba Nuñez, J. M. (2023). Enseñar las políticas públicas. Una reflexión preliminar. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 31, pp.5-13. <https://doi.org/10.24965/gapp.11187>
- Hofstede, G. H. (1999). *Cultura y organizaciones. El software mental, la cooperación internacional y su importancia para la supervivencia*. Alianza Editorial.
- Instituto Nacional de Estadística [INE]. (2021). *Encuesta de Población Activa. Resultados año 2020*. <https://www.ine.es>
- Instituto Nacional de Estadística [INE]. (2024). *El empleo de las personas con discapacidad. Año 2023*. Consultado el 16 de julio de 2025, en https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736055502&menu=ultiDatos&idp=1254735976595
- Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas [IEPP]. (2020). *Guía de evaluación de resultados de políticas públicas*. Ministerio de Política Territorial y Función Pública.
- Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas e Instituto Nacional de Administración Pública. (2023). *Marco de competencias en evaluación de políticas públicas: Administración General del Estado*. Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. Recuperado de <https://funcionpublica.digital.gob.es/evaluacion-politicas-publicas.html>.
- Junta de Castilla y León. (2021a). *Plan Anual de Empleo de Castilla y León 2021*. Consejería de Empleo e Industria. Junta de Castilla y León.
- Junta de Castilla y León. (2021b). Propuesta de ayuda 1285071243910. Recuperado de: <https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181050732/Ayuda012/1285071243910/Propuesta>

- Junta de Castilla y León. (2022). Propuesta de ayuda 1285202301352. Recuperado de: <https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181050732/Ayuda012/1285202301352/Propuesta>
- Junta de Castilla y León. (2023). Propuesta de ayuda 1285301846869. Recuperado de: <https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181050732/Ayuda012/1285301846869/Propuesta>
- Junta de Castilla y León. (2024). Propuesta de ayuda 1285434259016. Recuperado de: <https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181050732/Ayuda012/1285434259016/Propuesta>
- Krueger, A. B. y Whitmore, D. M. (2001). The effect of attending a small class in the early grades on college-test taking and middle school test results: Evidence from Project STAR. *The Economic Journal*, 111(468), pp.1-28.
- Krznaric, R. (2022). *El buen antepasado. Cómo pensar a largo plazo en un mundo cortoplacista*. Capitán Swing.
- Latorre Galicia, J. A. (2013). *Guía visual del proceso de Evaluación de Políticas Públicas*. Federación Española de Municipios y Provincias [FEMP].
- Miller, L., y Rodríguez Marín, I. (2023). Estrategias experimentales para el análisis y evaluación de políticas públicas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 31, pp.56-70. <https://doi.org/10.24965/gapp.11133>
- Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas* (1ª ed.). Madrid. <https://ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws.com/web/direct-files/attachments/56429913/45d8d024-9692-4ed1-b172-8788737e2f77/Guia0.pdf>
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (s.f.). *Anexo V. Análisis coste-beneficio y coste-eficacia. Programa de medidas de las Estrategias Marinas*. https://ppl-ai-file-upload.s3.amazonaws.com/web/direct-files/attachments/56429913/f8fd25ef-07f1-48e8-bf6c-1af70113bb49/ANEXO-V.AnalisisCBA-CEA_postCP.pdf
- Miranda Escolar, B. (2025). *Material Docente de la asignatura Evaluación de Políticas Públicas*. Curso académico 2024-2025. Universidad de Valladolid.
- Moscovici, P. (2021). La experiencia de la *Cour des comptes* de Francia en la evaluación de las políticas públicas. *Revista de Contabilidad y Dirección*, (68), pp.10-25.
- Novales Cinca, A. (2023, 30 de mayo). *La evaluación de políticas públicas en España: equívocos e incumplimientos* [Ponencia].
- Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores [INTOSAI] (2019). *Evaluación de las Políticas Públicas (GUID 9020)*. Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Recuperado de www.issai.org
- Pérez Pérez, J. A. (2014). La evaluación de las políticas públicas de gasto en el ámbito de la Intervención General de la Administración del Estado. *Nuevos Enfoques sobre la Evaluación de Políticas Públicas*, 20, pp. 17-33.
- Pino Montoya, J. W. (2017). Aspectos metodológicos para evaluar una política pública. *Revista Humanismo y Sociedad*, 5(1), pp.1-7. <https://doi.org/10.22209/rhs.v5n1a01>
- Rodríguez Bereijo, Á. (2018). Una perspectiva constitucional del control del gasto público. *Revista Española de Control Externo*, 20(58), pp.229-245.

- Roth, R. (2001). Auf dem Wege zur Bürgerkommune? En: Schröter, E. (eds) Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-663-09926-0_8
- Ruiz Martínez, A. M. (2015). La participación ciudadana como criterio de valor en evaluaciones de carácter integral. Una aproximación desde la experiencia de AEVAL. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (14), pp.122–136. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i14.10293>
- Rus Mendoza, G. de (2023). El valor social de la evaluación económica de las políticas públicas. *Ekonomiaz*, 103(1), pp.53-74
- Servicio Público de Empleo Estatal [SEPE]. (2019, 17 de julio). ¿Qué son los Centros Especiales de Empleo? SEPE. <https://www.sepe.es/HomeSepe/ca/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/noticias/detalle-noticia.html?folder=/SEPE/2019/Julio/&detail=centros-especiales-empleo>
- Sierra Hernández, J. J., y Garzón Rodríguez, Y. Y. (2023). Evaluación del diseño para adaptar políticas públicas en territorios. *Administración y Desarrollo*, 53(2), pp.1-29. <https://doi.org/10.22431/25005227.vol53n2.9>
- Stufflebeam, D., y Shinkfield, A. (1987). Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica. Madrid, Paidós/MEC.
- Suárez, G. y Gasparrini, G. (2019). Políticas públicas multinivel. Aportes para su gestión. 1er Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María.
- Subirats, J., Varone, F., y Larrue, C. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Thomas, M.A., y Meagher, P. (2004). *A corruption primer: an overview of concepts in the corruption literature*. IRIS Discussion Paper 04/03.
- Transparency International (2024). *Corruption Perceptions Index 2024*. Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/CPI2024_Report_EN.pdf
- UNIR FP. (2024). ¿Qué es el riesgo de exclusión social y a quién afecta? Recuperado el 14 de julio de 2025, de <https://unirfp.unir.net/revista/educacion/que-es-riesgo-exclusion/>
- Vázquez, C. A. (2011). Las redes de políticas públicas: presumiendo su cualidad explicativa y reconociendo las relaciones de poder a su interior. En D. Arellano Gault y F. J. Galván Pontones (Eds.), *El enfoque de redes en las políticas públicas* (pp. 69-96). Miguel Ángel Porrúa / CIDE.

12.2 Legislación consultada

Constitución Española [CE]. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, pp. 27073 a 27102. ELI: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

Constitución Francesa de 4 de octubre de 1958.

Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público. Diario Oficial de la Unión Europea L 172/56. ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1024/2019-06-20>

Ley 7/1988, de 7 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Boletín Oficial del Estado, núm. 89, de 13 de abril de 1988, pp. 11097 a 11100. ELI: <https://www.boe.es/eli/es/l/1988/04/07/>

Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. Boletín Oficial del Estado, núm. 305, de 21 de diciembre de 2022, pp. 178598 a 178619. ELI: <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/12/20/27>

Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Boletín Oficial del Estado, núm. 274, de 15 de noviembre de 2013, pp. 91298 a 91310. ELI: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2013/11/14/6>

Real Decreto 307/2020, de 11 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Boletín Oficial del Estado núm.38, de 13 de febrero de 2020, pp.13228 a 13247.ELI: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/02/11/307>

13. ANEXOS

Anexo I: Resumen de las primeras etapas de la evaluación de políticas públicas en España

Etapas	Período	Contexto sociopolítico	Características del modelo de evaluación	Criterios de evaluación	Ámbito de implementación
Génesis: primeras prácticas y la influencia anglosajona	1982- 1986	Etapa política socialista y remodelación de las estructuras administrativas y políticas tras la Transición.	Modelo de gestión pública basada en el Presupuesto por Programa.	Influencia del modelo anglosajón y francés. Búsqueda de la eficacia y eficiencia.	Evaluaciones puntuales en el ámbito de la educación y los servicios sociales.
Una incentivación básica: la inclusión en Europa	1986- 1999	España comienza a formar parte de la Comunidad Económica Europea (CEE). Partidas presupuestarias adicionales (Fondos Estructurales y Fondos de Cohesión). Desarrollo normativo en materia de evaluación.	Exigencia de la evaluación como proceso para la rendición de cuentas de la acción política. Incentivación a través de la <i>reserva de eficacia</i> .	Modelo de auditoría inglesa orientado a la justificación y repercusión de las políticas públicas (eficacia, eficiencia y repercusión social)	Etapa tecnicista donde la evaluación se va incorporando progresivamente en los ámbitos educativos, sanitarios, servicios sociales y cooperación internacional.
Consolidación e institucionalización	2000- ...	Desarrollo institucional de la evaluación en el ámbito de las políticas públicas convirtiendo al proceso en un elemento transversal	Evaluación entendida como proceso más allá de la propia rendición de cuentas. Se introduce la dimensión de calidad del servicio y de la retroalimentación de los resultados.	Modelo global orientado al proceso y al resultado. Se tiene presente la potencialidad de la evaluación y los posibles usos del proceso dentro de las políticas públicas.	Generalización del proceso en la Administración y gestión pública. En la actualidad es entendido como parte irremplazable del proceso eficiente de gestión.

Fuente: Arriazu Muñoz (2015).

Anexo II: Principales magnitudes del mercado laboral de Castilla y León. Año 2020

(En miles de personas)

Castilla y León							
Total		Actividad			Tasas (%)		
	Total	Ocupación	Paro	Actividad	Empleo	Paro	
Ambos sexos							
Total	2.040,0	1.097,1	964,8	132,4	53,8%	47,3%	12,1%
De 16 a 19 años	83,0	9,3	4,7	4,6	11,2%	5,7%	49,2%
De 20 a 24 años	103,2	49,5	33,7	15,8	47,9%	32,7%	31,9%
De 25 a 54 años	914,7	793,3	704,4	88,9	86,7%	77,0%	11,2%
55 y más años	939,1	245,0	221,9	23,2	26,1%	23,6%	9,4%
Hombres							
Total	1.003,5	595,2	532,1	63,1	59,3%	53,0%	10,6%
De 16 a 19 años	42,6	5,8	3,3	2,5	13,6%	7,6%	43,7%
De 20 a 24 años	52,5	26,5	18,7	7,8	50,4%	35,6%	29,5%
De 25 a 54 años	464,0	424,5	382,5	42,0	91,5%	82,4%	9,9%
55 y más años	444,4	138,3	127,5	10,8	31,1%	28,7%	7,8%
Mujeres							
Total	1.036,5	501,9	432,7	69,2	48,4%	41,7%	13,8%
De 16 a 19 años	40,4	3,5	1,5	2,1	8,7%	3,7%	58,2%
De 20 a 24 años	50,7	23,0	15,0	8,0	45,3%	29,6%	34,6%
De 25 a 54 años	450,7	368,8	321,9	46,9	81,8%	71,4%	12,7%
55 y más años	494,7	106,7	94,3	12,4	21,6%	19,1%	11,6%

Fuente: Consejo Económico y Social de Castilla y León (2021).

Anexo III: Datos económicos de la financiación del Programa Mixto del PAECYL 2021

(En euros)

	Total subvenciones programas mixtos ejecutados. Ejercicios 2021-2022	Total subvenciones programas mixtos ejecutados. Ejercicios 2022-2023	Total subvenciones programas mixtos ejecutados. Ejercicios 2023-2024	Total subvenciones programas mixtos ejecutados. Ejercicios 2024-2025
Ávila	3.345.792,12 €	4.507.731,90 €	4.624.203,87 €	4.393.634,07 €
Segovia	1.684.792,58 €	1.660.411,05 €	1.723.138,56 €	1.726.816,56 €
Salamanca	7.632.079,32 €	8.813.436,60 €	6.986.788,38 €	7.255.414,74 €
Zamora	3.054.022,38 €	4.192.064,40 €	5.102.105,58 €	5.022.227,20 €
Valladolid	3.048.069,12 €	3.484.969,20 €	3.217.422,78 €	3.244.744,02 €
Soria	428.634,72 €	782.855,40 €	726.949,08 €	612.741,36 €
Burgos	4.517.937,54 €	3.522.878,90 €	4.348.232,46 €	4.595.560,20 €
Palencia	2.381.304,00 €	2.948.334,45 €	3.473.201,16 €	2.833.928,79 €
León	5.762.755,68 €	6.218.649,75 €	6.461.769,60 €	7.199.710,98 €
Total subvención	31.855.387,46 €	36.131.331,65 €	36.663.811,47 €	36.884.777,92 €

Fuente: Elaboración propia a partir de Junta de Castilla y León (2021b, 2022, 2023 y 2024).

Anexo IV: Principales magnitudes del mercado laboral de Castilla y León. Año 2024
(En miles de personas)

2024	Castilla y León						
	Población +16 años	Activos	Ocupados	Parados	Tasa Actividad	Tasa Empleo	Tasa Paro
Ambos sexos - Total	2.084,1	1.131,5	1.025,1	106,4	54%	49%	9,4%
De 16 a 19 años	87,2	12,7	7,5	5,2	15%	9%	40,9%
De 20 a 24 años	110,5	54,1	40,9	13,3	49%	37%	24,6%
De 25 a 54 años	875,3	773,3	710,4	62,9	88%	81%	8,1%
55 y más años	1.011,2	291,5	266,4	25,1	29%	26%	8,6%
Hombres - Total	1.019,7	601,2	554,6	46,6	59%	54%	7,8%
De 16 a 19 años	45,1	7,3	4,5	2,8	16%	10%	38,4%
De 20 a 24 años	57,0	29,3	23,5	5,8	51%	41%	19,8%
De 25 a 54 años	444,8	410,7	383,4	27,2	92%	86%	6,6%
55 y más años	472,7	153,9	143,2	10,8	33%	30%	7,0%
Mujeres - Total	1.064,4	530,3	470,5	59,8	50%	44%	11,3%
De 16 a 19 años	42,0	5,4	3,0	2,4	13%	7%	44,4%
De 20 a 24 años	53,4	24,8	17,3	7,4	46%	32%	29,8%
De 25 a 54 años	430,5	362,6	326,9	35,6	84%	76%	9,8%
55 y más años	538,5	137,6	123,2	14,3	26%	23%	10,4%

Fuente: Consejo Económico y Social de Castilla y León (2024).