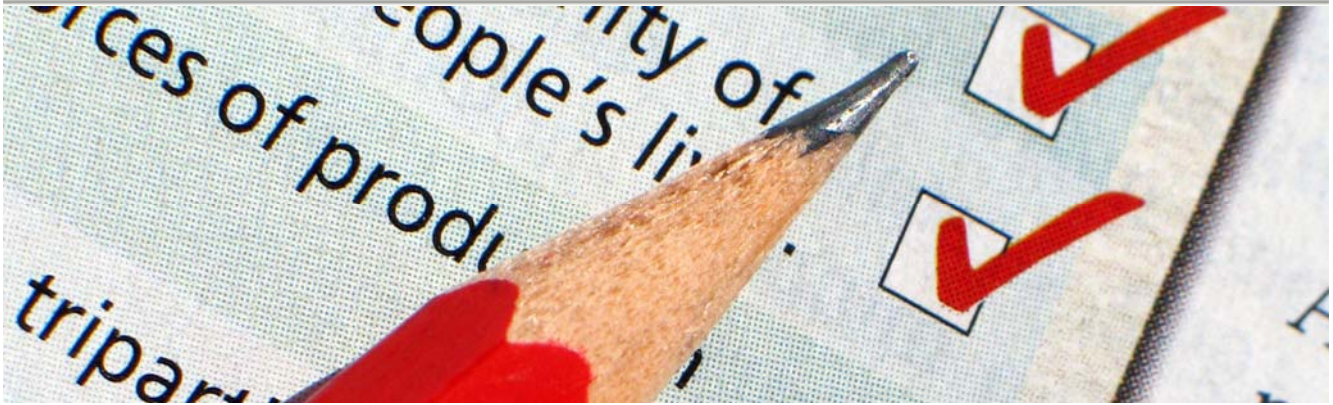




Model d'Avaluació del SOC

Coneixement al servei de les polítiques actives d'ocupació

7 reptes per al període 2013-2016

Presentat al CDSOC el 13 de gener de 2014

1



Per què un model d'avaluació del SOC?

El Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC) afronta, mitjançant la seva oferta de polítiques actives, el repte permanent de millorar l'accés al mercat laboral dels ciutadans que pateixen més dificultats per trobar i mantenir una feina. La persistència i l'agreujament del problema de l'atur indiquen que es tracta d'un desafiament difícil i han generat, en l'àmbit internacional, una tendència al desenvolupament de sistemes d'anàlisi i avaluació de les polítiques actives i a un esforç continuat per millorar-ne el disseny i adequar-les a les necessitats dels aturats i del mercat laboral.

A Catalunya, la Secretaria Tècnica del SOC va iniciar l'any 2007 l'estructuració de la funció de l'anàlisi i avaluació de les polítiques actives d'ocupació, essent les principals fites assolides la creació del Sistema d'Informació de les Polítiques Actives d'Ocupació (BDI/SIPAO) i la redacció i execució dels plans anuals d'estudis i avaluacions.

Sobre aquesta base, el **Pla de Desenvolupament de les Polítiques Actives d'Ocupació de Catalunya** (PDPA) 2012-2013, aprovat el 16 de febrer de 2012, va preveure la consolidació de la línia de prospecció, anàlisi, planificació i avaluació de les polítiques actives mitjançant les següents mesures:

- Mesura 67. Consolidació del Sistema d'Informació de les polítiques actives d'ocupació (SIPAO)
- Mesura 68. Activitats de prospecció i anàlisi
- Mesura 69. Disseny del model de planificació de les polítiques actives d'ocupació
- Mesura 70. Disseny d'un model d'avaluació per al Servei d'Ocupació de Catalunya

Aquest document desenvolupa una proposta preliminar per al desenvolupament del model d'avaluació del SOC previst a la mesura 70.

2



Per què un model d'avaluació del SOC?

Preguntes amb resposta

La funció del model d'avaluació és arribar a generar evidència científica sobre les necessitats a cobrir, la implementació i l'impacte de les polítiques actives d'ocupació desenvolupades pel SOC, amb el nivell de **qualitat, rellevància i puntualitat** adequat per poder ser emprada en el disseny de noves intervencions, la reforma de les ja existents i la gestió del conjunt de programes i polítiques del SOC.

La fita del model d'avaluació que es detalla en aquest document és poder **donar una resposta adequada a preguntes com:**

- Quines polítiques actives són més efectives en un context de contracció econòmica i, per tant, té més sentit prioritzar en el moment actual?
- Quin tipus de política activa és més adequada per als aturats joves amb un baix nivell formatiu?
- En quin moment del període d'atur s'hauria de produir la participació en polítiques actives? Si el període d'atur s'allarga i es produeixen múltiples participacions en polítiques actives d'una mateixa persona, quin és l'ordre més adequat?
- El tipus de participants de les polítiques actives d'ocupació del SOC s'ajusta amb la població diana teòrica del programa? Si és que no, per què no? Què es pot fer per millorar aquesta correspondència?
- Quin impacte té el programa CerTIC sobre la participació laboral dels participants? Millora l'impacte d'altres programes de formació? Per a quins subgrups d'aturats funciona millor?
- Quines polítiques actives, d'entre les que actualment ofereix el SOC, són més cost-efectives?
- Quines noves iniciatives s'estan produint en l'àmbit internacional amb resultats prometedors? Com podem saber si una iniciativa que ha estat un èxit en un altre país podria funcionar a Catalunya?

3



Procés i estructura del model d'avaluacions

Els documents del model d'avaluacions del SOC

Aquesta presentació forma part d'una **sèrie de documents** sobre el model d'avaluacions del SOC, que inclou:

1. El document marc del "Model d'avaluació del SOC: 7 reptes per al període 2013-2016", que teniu a mans, que presenta i desenvolupa les 7 línies estratègiques del model d'avaluacions del SOC, les quals abasten actuacions en l'àmbit de la millora de les bases de dades, el procés de planificació dels programes, els sistemes de seguiment i monitorització, l'avaluació dels programes, i el sistema de gestió del coneixement. Per a cadascun dels reptes el document assenyalava les fites a assolir en el període 2013-2016.
2. El "Pla d'actuacions per al desenvolupament del model d'avaluació del SOC" que estableix un calendari de les actuacions concretes a realitzar per al desenvolupament del nou model (el qual s'elaborarà conjuntament entre la Secretaria Tècnica del SOC i Ivàlua a partir de la data d'aprovació d'aquest document marc).
3. El "Programa d'avaluacions del SOC", que identificarà, prioritzarà i establirà el calendari de les avaluacions a realitzar dins del període 2013-2016, identificant les preguntes d'avaluació i els mètodes a emprar.
4. La guia metodològica "Avaluar l'impacte de les polítiques actives d'ocupació: una guia d'avaluació per a no avaluadors", que presenta i explica els principals mètodes per a l'estimació d'impacte en l'àmbit de les polítiques actives d'ocupació.

Per a l'elaboració d'aquests documents s'han pres en consideració les següents **fonts d'informació**:

- Una revisió de la literatura internacional d'anàlisi i avaluació de les polítiques actives d'ocupació
- La revisió dels estudis i avaluacions sobre les mateixes polítiques actives del SOC desenvolupats en el marc dels plans d'avaluació dels darrers anys
- Una sèrie d'entrevistes amb els responsables del disseny i gestió de les principals polítiques actives del SOC per identificar les seves necessitats d'informació i les incerteses percebudes més rellevants.
- L'experiència d'Ivàlua en l'ús de les bases de dades del SOC i el DEMO en la realització d'avaluacions entre 2008 i 2013.

4



Els 7 reptes del model d'avaluació del SOC

REpte 1	Integrar les bases de dades rellevants per a l'avaluació de les polítiques actives d'ocupació i enriquir la definició d'èxit de les polítiques actives
REpte 2	Avaluar ex-ante el disseny dels nous programes i de les reformes dels existents
REpte 3	Estandarditzar el seguiment i monitorització de les polítiques actives d'ocupació
REpte 4	Realitzar avaluacions d'impacte amb hipòtesis contrafactual de les principals polítiques actives
REpte 5	Desenvolupar els projectes pilots de nous programes amb disseny experimental
REpte 6	Prioritzar i planificar les avaluacions
REpte 7	Consolidar la Secretaria Tècnica com a òrgan de coordinació i gestió del coneixement del SOC

5



Repte 1

Integrar les bases de dades de les PAO

La informació no està organitzada per a ser consultada de forma àgil

L'any 2007 la Secretaria Tècnica va emprendre el projecte de creació d'una base de dades analítica que integrés informació de les múltiples bases de dades que utilitza el SOC, batejada amb el nom de Base de Dades d'Integració / Sistema d'Informació de les Polítiques Actives d'Ocupació (BDI / SIPAO). Aquesta base de dades registra els participants de les diferents polítiques actives d'ocupació i hi incorpora informació sobre diversos atributs personals provinents del registre de demandants d'ocupació (SICAS). Això no obstant:

- **No existeix, pròpiament, un únic sistema d'informació integrat del SOC**, sinó que continuen en funcionament múltiples bases de dades, essent la BDI/SIPAO un esforç addicional per integrar la informació i facilitar-ne l'anàlisi. De fet, durant el període d'existència de la BDI/SIPAO s'han continuat creant noves bases de dades que funcionen de forma independent, sobre els quals la Secretaria Tècnica ha de fer un esforç ex-post per integrar-ne part de la informació a la BDI/SIPAO.
- **Els protocols d'integració de la BDI/SIPAO no han estat mai plenament implementats**, talment que alguns programes en resten totalment exclosos, o bé en manquen els participants d'algunes convocatòries.
- L'alimentació de la BDI/SIPAO amb atributs personals dels aturats és incompleta, ja que s'hi integra informació de SICAS per **no s'ha completat encara la integració de la informació de les bases de dades d'afiliacions (AFI) a la seguretat social ni del registre de contractes laborals (Contrata)** de les quals disposa el Departament d'Empresa i Ocupació, si bé s'han realitzat tasques de preparació del procés d'integració. Aquesta informació és molt rellevant tant per caracteritzar els participants en el moment en què són seleccionats per prendre part en els programes, com per descriure les trajectòries laborals posteriors a la participació en els programes, i per tant per poder-ne estimar els impactes (vegeu el Quadre 1)
- La BDI/SIPAO té limitacions per a la seva aplicació en l'avaluació dels processos de selecció i l'estimació de l'impacte de les polítiques actives, ja que **conté únicament informació sobre els participants i no sobre els conjunt d'aturats que hi podrien haver participat** i/o que, d'una manera o altra, han expressat la voluntat de participar-hi.
- **La informació continguda en algunes bases de dades presenta certs problemes de qualitat**. En el cas de SICAS, un estudi va revelar una elevada variabilitat en la qualitat de les dades entre Oficines de Treball.

6



Repte 1

Integrar les bases de dades de les PAO

La informació no està organitzada per a ser consultada de forma àgil

Com a conseqüència d'aquestes limitacions:

- **Les anàlisis, consultes o extraccions d'informació de la BDI/SIPAO requereixen un procés previ de verificació de la informació continguda** (fonamentalment, comprovar que s'han introduït a la BDI/SIPAO els participants de totes les convocatòries del programa) que és manual, lent i costós, pot comportar errades, i requereix un ús ineficient dels recursos de la Secretaria Tècnica del SOC per atendre cada demanda.
- **Cada avaluació d'una política activa requereix la construcció ex profeso d'una base de dades analítica** que integri informació de BDI/SIPAO, SICAS, AFI i/o Contrata. La reiteració d'aquest procés fa que les activitats d'avaluació esdevinguin innecessàriament lentes i costoses, tant pel SOC i el Gabinet Tècnic del DEMO a l'hora de facilitar les dades com per als avaluadors i centre de recerca per estructurar-les per a l'anàlisi.
- **Les avaluacions d'impacte es realitzen amb estratègies metodològiques (relativament) poc robustes**, ja que no hi ha la possibilitat d'identificar grups de comparació constituïts pels aturats que han volgut participar, que complien els requisits per fer-ho, que han estat pre-seleccionats, però no han pogut fer-ho per manca de disponibilitat de places.
- **La programació i gestió de les polítiques actives s'ha de produir amb informació escassa**, sense conèixer, per exemple, quantes persones aturades han expressat interès a participar en un o altre programa, o quins candidats ja han participat en altres polítiques actives a l'hora de prendre decisions d'assignació de places. A més, obliga les persones aturades a facilitar la mateixa informació repetides vegades (per exemple a les Oficines de Treball i als serveis locals d'ocupació)
- De forma general, **la capacitat del SOC per analitzar i avaluar les polítiques actives d'ocupació que gestiona és innecessàriament inferior i més lenta del que seria si els sistemes d'informació estiguessin adequadament integrats.**

7



Repte 1

Quadre 1: Les principals bases de dades disponibles per a l'avaluació de les polítiques actives

Base de dades d'integració del SOC (SIPAO). Identifica els participants de totes les PAO finançades pel SOC. Inclou la data d'inici i finalització de la participació en el programa per part dels beneficiaris, així com d'altres variables que permeten "qualificar" la naturalesa de la participació (abandonament, motiu de l'abandonament, grau d'aprofitament, etc.). Així mateix, el SIPAO aporta informació sobre diferents atributs de cada actuació, per exemple, sobre el sector d'activitat de l'acció formativa o sobre el tipus d'empresa en el qual es desenvolupen les pràctiques. El registre històric es remunta a 2005.

Base de dades SICAS-SISPE. És la base de dades general dels demandants d'ocupació de Catalunya. Els registres històrics corresponen al darrer dia laborable de cada mes, disponibles des de maig de 2005. Conté informació socio-demogràfica bàsica (sexe, any de naixement, edat, nacionalitat, població de residència i nivell formatiu), sobre les preferències i disposició a treballar (restriccions de jornada, disposició a treballar fora del municipi o comarca, número d'ocupacions diferents demanades i tipus d'ocupació demanada), història d'atur (data d'inici del període d'atur actual), història laboral (declaració del temps total treballat i declaració del sector de la darrera ocupació) i altres atributs rellevants per a l'ocupació (percepció de la prestació activa, coneixement d'idiomes, declaració de discapacitats, etc.). No conté informació sobre algunes característiques rellevants, com ara l'estructura de la llar (fills menors, edat del fill més petit, monoparentalitat, etc.), la història completa d'atur (número i durada dels períodes anteriors d'atur), història laboral anterior a 2005 o la percepció el temps que manca per l'exhauriment de la prestació o subsidi d'atur.

Base de dades de contractes laborals (Contrata). Conté els contractes i les pròrrogues donats d'alta en el mes de referència. Aporta informació tant de les característiques sociodemogràfiques bàsiques de la persona contractada, com de l'entitat contractant, la ocupació, l'activitat econòmica, la localització del lloc de treball i el tipus de contracte. No conté informació sobre els treballadors autònoms ni sobre l'extinció dels contractes (vegeu pàgina 22)

Base de dades d'afiliació a la Seguretat Social (AFI). Estructurada en arxius trimestrals, corresponents al darrer dia laborable de cada trimestre, informa si la persona és alta a la Seguretat Social en aquell dia concret. Com succeeix amb les altres bases de dades, els registres històrics estan disponibles des de 2005 (vegeu pàgina 21)

8



Repte 1

Integrar les bases de dades de les PAO

Els problemes amb les bases de dades, segons els directius i tècnics del SOC

L'organització de la informació

“Cada vegada que fas una pregunta algú ha d'anar a pescar entre les dades per trobar la resposta, i per més que sigui una pregunta relativament senzilla, el normal es que triguís uns dies a obtenir la resposta. Jo no sabria precisar quin és el problema, però és evident que la informació, ara mateix, no està organitzada per a ser consultada de forma àgil”.

“Quan ens demanen quantes persones han participat en tal programa, en tal any i en tal municipi o demarcació, la gent s'imagina que premem un botó i la resposta surt automàticament. I això és realment així per a alguns programes, però per a d'altres el procés és molt manual: hem de revisar quines són les convocatòries d'aquell programa, després hem de verificar, per a cada convocatòria, que les dades hi siguin i estiguin bé, i si no hi són hem de anar darrere de les unitats gestores, que són les que generen i tenen les dades, per a que les incorporin”.

“Les convocatòries no són fàcilment assignables a un o altre programa. Al llarg del temps es mesclen, es combinen, es tornen a separar, es canvien de nom, passen a ser anuals, després bianuals, s'integren dins una gran estratègia, se separen per ens locals i entitats sense ànim de lucre i després es tornen a ajuntar... Costa molt saber de què parlem en cada cas. I ens arriba a passar que tenim dades d'uns participants i no sabem ben bé a quin programa corresponen o a quina convocatòria. Diguem que, en nom de la flexibilitat, el nostre objecte d'estudi és molt volàtil”

9



Repte 1

Integrar les bases de dades de les PAO

Els problemes amb les bases de dades, segons els directius i tècnics del SOC

Multiplicitat de bases de dades

“No existeix un sistema d'informació únic: hi ha Galileu per l'orientació; el GIA per la formació FOAP, els IPIs i els PQPIs; el PFI per les Noves Cases per a Nous Oficis; el X-POC per als plans d'ocupació, ara ha començat a funcionar Q, i després hi ha qui encara va amb Excels”.

Protocols d'integració

“Tot i que existeixen els protocols i que els manuals de subvencions diuen que s'ha de fer la integració obligatòriament, costa molt d'esforç que es faci, i no sempre es fa prou bé, de manera que, tot i que es dona per fet que està tot integrat a SIPAO, a la pràctica encara hi ha programes i convocatòries que no s'arriben a integrar”

Qualitat de la informació

“En relació amb SICAS, sabem que la qualitat de la informació és molt variable, segons l'Oficina de Treball, ja que així ho va reflectir una auditoria de control de la qualitat”.

“A SICAS [hi ha] una certa manca de control [de la qualitat], degut a que les persones que han d'entrar la informació tenen la sensació que és irrellevant, que no passa res si ho fan bé o si ho fan malament, ni a ells ni a l'aturat. És possible que amb Q arribi a passar el mateix, però encara no ho sabem”

10



Repte 1

Integrar les bases de dades de les PAO

Les fites per al període 2013-2016

1. **Desenvolupar la BDI/SIPAO (o el mateix SICAS) com a sistema d'informació integrat que inclogui tots els demandants d'ocupació registrats i identifiqui els participants de tots els programes i totes les convocatòries**, amb les dades provinents de les unitats gestores, de la xarxa d'oficines i, en la mesura del possible, de les entitats locals, privades i sense ànim de lucre que col·laboren en la gestió dels programes o que els executen directament.
2. **Identificar i registrar atributs addicionals dels programes i de les participacions** (per exemple, el sector o el tipus d'activitat realitzada en un pla d'ocupació, o la qualificació obtinguda en una prova de coneixements) que actualment no estiguin sent registrats i que permetin avaluar millor els efectes de l'heterogeneïtat de les intervencions en l'impacte del programa.
3. **Integrar a BDI/SIPAO informació sobre la història laboral i d'atur de les persones aturades**, completant el procés ja endegat d'incorporació d'informació provinent de les bases de dades d'afiliacions de la seguretat social (AFI) i del registre de contractes laborals (Contrata).
4. **Integrar a BDI/SIPAO informació sobre els factors personals i competencials que determinen l'ocupabilitat dels aturats registrats a Q**, un cop aquest sistema d'informació completi la fase pilot i s'estengui a totes les Oficines de Treball.
5. **Sol·licitar al Servicio Público de Empleo Estatal la incorporació a SICAS (i la posterior integració a la BDI/SIPAO) d'algunes variables personals addicionals** que poden resultar d'interès a l'hora de millorar la caracterització dels aturats i la construcció de grups de comparació en les avaluacions d'impacte, com per exemple: l'estat civil, el número de fills i llurs edats, i la percepció de l'estat de salut.

11



Repte 1

Integrar les bases de dades de les PAO

Les fites per al període 2013-2016 (Continuació)

6. **Traçar a BDI/SIPAO el procés de selecció dels participants de les polítiques actives**, identificant les persones que hagin mostrat interès a participar en un determinat programa (a través de Q), que el SOC, l'Oficina de Treball o el proveïdor del programa hagi considerat que complien el perfil per participar, que hagin estat entrevistats o hagin fet algun tipus de prova de selecció, o que hagin estat inclosos en una llista d'espera, ja que aquest tipus d'informació permet analitzar el procés de selecció dels programes i realitzar estimacions d'impacte dels programes robustes (vegeu el [Repte 4](#))
7. **Integrar a SIPAO informació sobre la percepció i temps restant de prestacions i subsidis d'atur, si s'obté autorització de l'INEM**, ja que és una informació clau per la caracterització dels aturats i la construcció de grups de comparació en les avaluacions d'impacte.
8. **Desenvolupar un sistema de control de la gestió i de la qualitat de les dades** de SIPAO i de les bases de dades que l'alimenten, que garanteixi el caràcter acurat de la informació.
9. **Posar a la disposició de la comunitat recercadora la base de dades**, amb les cauteles legals i de protecció de les dades personals oportunes, per maximitzar la generació de coneixement, reduir el cost d'extracció de dades actual per atendre les demandes de dades individualment, i promoure la independència en l'anàlisi.
10. **Dissenyar i implementar una enquesta periòdica sobre mostres d'aturats** que enriqueixi la informació administrativa disponible a SIPAO. En el cas d'Alemanya, per exemple, existeix des de l'any 2008 una enquesta realitzada sobre una mostra de 20.000 aturats, extrets del registre de l'atur, que aporta informació sobre atributs rellevants a l'hora d'avaluar l'impacte de les polítiques actives: actituds, factors psicològics, abast de les xarxes socials, intensitat de la cerca de feina, etc.

12



Repte 1

Enriquir la definició d'“èxit” de les PAO

Els límits de la inserció laboral als sis mesos

L'objectiu de les polítiques actives d'ocupació és incrementar la participació dels beneficiaris en el mercat laboral. Tanmateix, què vol dir, exactament, la inserció en el mercat laboral i com mesurar-ho són qüestions obertes a diferents definicions.

El SOC empra de forma ordinària l'indicador bàsic d'inserció, segons el qual es considera que una persona està inserida en el mercat de treball quan té, com a mínim, un contracte registrat a la base de dades de contractes (Contrata) des de la data d'inici de la participació al programa fins als sis mesos posteriors a la finalització. Aquest indicador respon al requeriments de justificació del Programa Operatiu de Competitivitat Regional i Ocupació del Fons Social Europeu i de les accions amb càrrec als Pressupostos Generals de l'Estat; i s'empra, igualment, per valorar les entitats sol·licitants de subvencions en les convocatòries de concurrència competitiva del SOC.

Això no obstant, **l'indicador bàsic d'inserció no és el millor indicador per a l'avaluació de les polítiques actives**, ja que no captura de forma prou sensible i matisada els diversos efectes possibles de les polítiques actives:

- No és sensible al **temps transcorregut fins a la inserció laboral** ni a diferents intensitats de la participació laboral (no distingeix, per exemple entre haver treballat una setmana o haver-ne treballat vint-i-quatre)
- No és sensible a la **qualitat de la participació laboral** (tipus de contracte, salari o l'adequació amb les qualificacions o expectatives professionals de l'aturat).
- **Limita el període de seguiment als sis mesos posteriors al programa**, la qual cosa no sempre es correspon amb el període en què les polítiques actives poden arribar a produir impactes.
- **No detecta la participació laboral dels qui opten per esdevenir autònoms**, ja que aquestes altes no es registren a Contrata.

13



Repte 1

Enriquir la definició d'“èxit” de les PAO

Les limitacions de l'indicador bàsic d'inserció, segons els tècnics del SOC

La majoria de persones entrevistades coincideixen a assenyalar que l'instrument de mesura de l'impacte els resulta insatisfactori, bé perquè **és poc sensible a la intensitat i qualitat de la inserció laboral**, bé per què **no mesura la correspondència entre el tipus de feina i el programa en què s'ha participat**:

“Nosaltres comprovem a Contrat@ si hi ha algun contracte en els sis mesos posteriors a finalitzar la formació, i mirem si treballen en qualsevol àmbit, amb independència de si té a veure amb la formació que han rebut. Però ens agradaria saber si hi ha alguna relació”

“Hem de ser més efectius no només en aconseguir contractacions, sinó en què aquestes contractacions siguin sostenibles en el temps. Volem veure la inserció a més llarg termini. Ara un sol dia de contracte ja compta. La nostra mesura és molt poc fina.”

“A mi m'interessa la inserció objectiva, identificant si la inserció té a veure amb el programa que han fet o amb el tipus de feina que volien fer. Per exemple, m'interessaria saber si un enginyer ha trobat feina en una discoteca perquè no n'ha pogut trobar cap altra.”

14



Repte 1

Enriquir la definició d'èxit de les PAO

Les limitacions de l'indicador bàsic d'inserció, segons els tècnics del SOC

Igualment, existeix per part d'alguns entrevistats la inquietud per identificar **outcomes intermedis (precursors a la inserció laboral)**, així com instruments vàlids i fiables per mesurar-los:

"En un temps en què trobar feina és molt difícil, hauríem de trobar la manera de identificar impactes pre-laborals, que ens permetin comprovar si aquell programa ha servit d'alguna cosa a l'aturat, encara que de moment no hagi trobat feina"

"A nosaltres ens fan informar la inserció a sis mesos, però això està desvinculat d'una part dels objectius de la formació ocupacional. Ens hauríem de demanar si els hem qualificat bé, no només si han trobat feina. Però en això no s'hi para prou atenció"

15



Repte 1

Enriquir la definició d'èxit de les PAO

Quines definicions s'empren en la literatura científica internacional?

La revisió de la literatura internacional d'avaluacions de polítiques actives d'ocupació permet identificar un rang divers d'indicadors d'impacte, que ofereixen una major validesa per indicar i descriure la participació en el mercat laboral, i que en alguns casos abasten altres dimensions rellevants sobre la situació d'atur o ocupació del participant, que poden ser d'interès en determinades avaluacions:

Indicadors d'ocupació:

- Indicador **dicotòmic** (si/no) que indica si la persona ha treballat un mínim de temps durant un període de seguiment determinat
- Indicadors d'**intensitat**, que mostren en hores, dies, setmanes o mesos el temps treballats durant un període de seguiment determinat
- Indicadors d'**estabilitat** en la feina, que mostren el número de feines diferents que ha realitzat el treballador en un determinat període de seguiment
- Indicadors de **qualitat** de l'ocupació, segons el tipus de contracte o la correspondència entre la categoria de la feina i la qualificació del treballador, o entre la categoria de la feina i la categoria assolida en feines anteriors
- Indicadors de **renda**, que mostren el salari percebut pel treballador.

16



Repte 1

Enriquir la definició d'“èxit”de les PAO

Quines definicions s'empren en la literatura científica internacional?

Indicadors d'atur

- Indicador **dicotòmic** (si/no) que indica si la persona ha estat aturada un mínim de temps (o tot el temps) durant un període de seguiment determinat
- Indicadors d'**intensitat**, que mostren en hores, dies, setmanes o mesos el temps passat a l'aturdurant un període de seguiment determinat
- Indicadors de **duració**, que capturen el temps transcorregut fins a l'obtenció de la feina
- Indicadors de **recidivisme**, que mostren el número de retorn a la situació d'atur en un període de seguiment determinat.
- Indicadors de **desprotecció**, que mostren el temps transcorregut sense feina ni prestació o subsidi d'atur durant un període de seguiment determinat

Altres tipus d'indicador

- Indicadors d'**ocupabilitat**, que intenten capturar si s'ha produït una millora en els atributs del participant (capital humà, hàbits bàsics, disponibilitat per al treball) que facin més probable que arribi a trobar i mantenir una feina. És un precursor de l'ocupació més difícil de mesurar (ja que cal modelitzar quins factors són rellevants per a l'ocupació), però menys sensible a factors no controlables, com la situació del mercat laboral.
- Indicadors **educatius** que mostren si la persona s'ha matriculat i/o ha obtingut un títol en ensenyament formals durant un període de seguiment determinat. És particularment rellevant en programes adreçats a joves.
- Indicadors de **participació en altres polítiques actives**, que permeten determinar si la participació en un programa mena al desenvolupament d'un itinerari coherent, o bé si es produeix un ús reiterat de programes que en principi es preveuen per a una única participació.

17



Repte 1

Enriquir la definició d'“èxit”de les PAO

Quina finestra temporal és més adequada?

En tots els casos, els indicadors fan referència a un període de seguiment des de l'inici (o acabament) de la participació en el programa.

Quin és el període més adequat? En general, com més llarg sigui el període d'observació, millor, ja que d'aquesta manera es poden detectar impactes a curt, mig i llarg termini. L'única restricció a ampliar la finestra temporal és la necessitat d'obtenir els resultats de l'avaluació dins d'un termini que permeti fer-ne un ús rellevant.

En aquest sentit, és convenient tenir presents dues consideracions:

- 1) **No s'ha de restringir el període d'observació innecessàriament:** no hi ha cap motiu per restringir el període d'observació a sis mesos si existeixen dades per a un període més llarg. Sempre s'ha de fer servir la sèrie disponible més llarga.
- 2) Fins i tot si hi ha urgència per obtenir resultats de l'avaluació d'un determinat programa, cal **respectar un període mínim de temps per a que s'hagin pogut produir els impactes**. Altrament, l'avaluació podria portar a conclusions equivocades. El temps esperat per als impactes s'hauria d'especificar en la formulació dels objectius dels programes, i s'hauria de basar en el coneixement generat en anteriors avaluacions o en la literatura científica internacional.

18



Repte 1

Enriquir la definició d'èxit de les PAO

Quina finestra temporal és més adequada?

A més, cal tenir en compte que els participants en programes que exigeixen una participació intensiva poden tenir menys temps per cercar feina que si no hi estiguessin participant, i per tant tenen una menor probabilitat de trobar feina mentre dura el programa i encara durant els primers mesos posteriors a la seva compleció (**efecte lock-in**).



Font: Jespersen et al., Costs and Benefits of Danish Active Labor Market Programmes, Labour Economics 15 (2008) 859–884

Igualment, la literatura especialitzada mostra de forma coherent que aquelles polítiques que pretenen incrementar el capital humà del treballador (aquest és el cas, particularment, de la formació ocupacional) solen mostrar efectes més intensos almenys un any després de la compleció del programa.

19



Repte 1

Enriquir la definició d'èxit de les PAO

Què pot arribar a fer el SOC amb les bases de dades de les què disposa?

En el procés de millora de la integració de les bases de dades pren important rellevància la construcció de les trajectòries de participació laboral posteriors a la participació del programa, que permetin mesurar de forma vàlida i fiable la participació al mercat laboral.

La construcció d'aquestes trajectòries ha de resultar de la combinació de dues bases de dades de les quals disposa actualment el Departament d'Empresa i Ocupació:

- El **registre de contractes**, estructurat en talls mensuals, i que indica l'existència de contractes laborals per a una determinada persona i la data d'inici (i en els contractes temporals, la de finalització) i que no inclou, per tant, informació sobre els treballadors autònoms.
- La **base de dades d'afiliacions a la Seguretat Social**, estructurada en talls trimestrals i que indica si les persones estan treballant (per compte propi o aliè) en el darrer dia laborable de cada trimestre (no inclou per tant informació sobre participants laborals de curta durada que s'hagin pogut produir entre aquests talls trimestrals).

A les dues planes que segueixen, es descriuen les principals informacions contingudes en aquestes dues bases de dades, i els avantatges i limitacions de cadascuna per a capturar l'èxit de les polítiques actives d'ocupació.

20



Repte 1

Enriquir la definició d'èxit de les PAO

Què pot arribar a saber el SOC sobre l'èxit de les seves polítiques actives?



AFI- Base de dades d'afiliacions a la Seguretat Social

Principals variables disponibles

- Règim de cotització
- Grup de cotització
- Tipus de contracte
- Tipus de contractant

Avantatges

- Permet saber si una persona està treballant per compte propi o aliè el darrer dia laborable de cada trimestre.
- Permet construir històries laborals relativament llargues (sèrie disponible des de 2005)
- Inclou informació dels treballadors autònoms

Limitacions

- En no recollir informació sobre el que passa entre talls trimestrals, és poc sensible per capturar insercions breus i inestables (una participació laboral breu entre dos talls trimestrals no queda capturada)
- Poc informativa sobre la naturalesa del contracte i el lloc de treball.
- No hi ha informació sobre salaris

21



Repte 1

Enriquir la definició d'èxit de les PAO

Què pot saber el SOC sobre l'èxit de les seves polítiques actives?



Registre de contractes laborals

Principals variables disponibles

- Data d'inici del contracte
- Tipus i grup de contracte
- Tipus de jornada
- Classificació de l'ocupació CNO-11 <http://bit.ly/17ig1GW>
- Municipi del lloc de treball
- Bonificacions del contracte
- Col·lectiu de la bonificació
- Durada del contracte
- Activitat econòmica CCAE-09 <http://bit.ly/11cXYd2>
- Nombre de treballadors de l'empresa
- Vinculació a ETT
- Tipus d'empresa

Avantatges

- Es registren pràcticament el 100% dels contractes
- Permet conèixer el tipus d'ocupació i l'activitat econòmica i relacionar-la amb les qualificacions de l'aturat i el tipus de política activa en què ha participat
- Permet ubicar el lloc de treball millor que AFI
- En combinació amb AFI, permet construir la història laboral, prèvia i posterior a la participació de l'aturat en la política activa
- Permet analitzar les insercions laborals breus i inestables millor que AFI

Limitacions

- No hi ha informació sobre autònoms
- No registra la finalització dels contractes: la durada de la participació laboral s'ha d'obtenir de la combinació amb AFI
- No hi ha informació sobre salaris

22



Repte 1

Enriquir la definició d'èxit de les PAO

Què pot saber el SOC sobre l'èxit de les seves polítiques actives?

Altres bases de dades disponibles, amb informació sobre "outcomes"

1. **SICAS:** Sistema d'informació dels serveis d'ocupació.

- S'estructura en talls mensuals, amb informació corresponent al darrer dia laborable de cada mes
- Permet construir històries d'atur registrat amb les corresponents dinàmiques d'entrada i sortida (amb informació des de 2005)

2. **Departament d'Ensenyament**

- Disposa de bases de dades de matriculació i el registre de títols per a tots els ensenyaments reglats (CFGM, CFGS, GESO, PQPI)
- Captura el retorn i els assoliments en el sistema educatiu, els quals són l'objectiu d'algunes polítiques actives per a joves

3. **Q: Qüestionari de factors d'ocupació del SOC**

- Mesura els factors personals i competencials que determinen l'ocupabilitat dels aturats
- La informació s'actualitza periòdicament, amb la qual cosa es poden detectar processos de millora en l'ocupabilitat
- Es troba en fase pilot, pendent d'implementació al conjunt d'Oficines de Treball i de comprovar la fiabilitat i validesa de la mesura (és a dir, contrastar que mesura bé els factors que determinen l'ocupabilitat i que ajuda a predir la inserció laboral).

23



Repte 1

Enriquir la definició d'èxit de les PAO

Les fites per al període 2013-2016

1. Assajar la construcció de trajectòries laborals combinant la informació d'AFI i Contrata, i integrar-les a la BDI/SIPAO

2. Enriquir les mesures de l'*outcome* i ampliar la finestra de seguiment en:

- La formulació dels objectius en el procés de disseny del programes (vegeu el [Repte 2](#))
- Els informes de seguiment i monitorització dels programes (vegeu el [Repte 3](#))
- La formulació de les preguntes d'avaluació i la realització de les avaluacions d'impacte (vegeu el [Repte 4](#)).

24



Repte 2

Avaluar ex-ante el disseny dels programes

L'anàlisi i l'avaluació són poc presents en el moment de disseny dels programes

Les tasques d'anàlisi i avaluació del SOC se centren, fonamentalment, en el seguiment de la implementació dels programes; la mesura de la inserció posterior al programa; l'avaluació de necessitats, particularment en l'àmbit de la formació per intentar adequar l'oferta a les demandes i necessitats detectades, i la promoció, per part de la Secretaria Tècnica, d'avaluacions d'impacte retrospectives.

Per contra, la funció d'anàlisi i avaluació està actualment poc present en el moment inicial de disseny i reforma dels programes, que és una fase en què resulta particularment beneficiosa. **Planificar l'avaluació dels programes des de l'inici** té dues grans avantatges:

- 1) **Força a estructurar i concretar el disseny del programa.** el simple fet de "pensar en com avaluar l'impacte" d'un nou programa té efectes positius sobre el disseny de la intervenció, ja que obliga els responsables del programa a precisar quins són els *outcomes* d'interès sobre els quals la intervenció pretén tenir algun impacte, així com els mecanismes pels quals s'espera que aquests efectes es produeixin. A més, enfrontats a la necessitat de substantiar *outcomes*, mecanismes i impactes esperats, els encarregats de dissenyar el programa tendeixen en major mesura a revisar el contingut i els impactes de les polítiques dutes a terme a d'altres països, la qual cosa resulta positiva en la mesura en que s'aprofita el coneixement acumulat arreu.
- 2) **Garanteix la qualitat de l'avaluació ex-post.** Les avaluacions d'impacte es realitzen de forma retrospectiva, quan el programa ja ha estat en funcionament prou temps com per haver pogut produir els impactes que es volen identificar. Tanmateix, quan es comença a pensar en l'avaluació al final del programa sol ser massa tard per poder fer una avaluació de qualitat (ja que ex-post la capacitat per generar algunes dades i/o construir grups de comparació adequats és molt limitada), la qual cosa mena a estimacions de l'impacte poc robustes (possiblement esbiaixades, i per tant, incorrectes). Per contra, si es planifica el disseny de l'avaluació i la recollida de dades des del principi, les estimacions d'impacte són molt més rigoroses i poden abastar un ventall de preguntes d'avaluació més ampli.

25



Repte 2

Avaluar ex-ante el disseny dels programes

La necessitat d'incorporar l'avaluació al disseny dels programes, segons els tècnics i directius del SOC

"L'avaluació d'impacte és molt necessària, però hi ha una cosa que encara ens fa més falta, que és fer l'anàlisi abans de començar. Seria molt interessant tenir sis o set preguntes que ens haguéssim de fer, obligatòriament, abans de definir una determinada actuació. Em refereixo a coses com "Per qui ho fem?", "Per què ho volem fer?", "Què és ben bé el que farem", "Com ho farem?" "

"Es fa poc diagnòstic previ de quines polítiques fan falta, i es mira poc la literatura per saber quines idees hi ha a altres llocs o quins programes funcionen millor. Una part dels programes consisteixen a fer, més o menys, el de sempre, i quan hi ha l'oportunitat de fer alguna cosa innovadora és perquè de cop i volta han aparegut uns diners, amb la qual cosa el disseny s'ha de fer en pocs dies"

"La programació de polítiques actives és força endogàmica. De fet, no tenim gaire idea de què fan a altres llocs d'Europa. Seria molt interessant veure què en podem aprendre i incorporar-ho a la programació"

26



Repte 2

Avaluar ex-ante el disseny dels programes

Un procés en sis passos per a un disseny analític dels programes

Sugerim un procés en cinc passos per al disseny dels programes i la planificació de l'avaluació que es basa en les tasques que ja es realitzen actualment al SOC per dissenyar els programes (descripció i quantificació del problema, explicació de la intervenció i identificació de referències sobre l'efectivitat del programa a la literatura existent) i que les estén en quatre passos addicionals: l'explicitació i la valoració crítica de la teoria del canvi del programa proposat, l'explicitació dels criteris de valoració de la proposta i la projecció de resultats per a cada criteri, i la planificació de l'avaluació futura del programa.

1. Quin problema o oportunitat vol adreçar el programa?

Es tracta d'identificar la raó per la qual el SOC vol crear el programa. Generalment es pot expressar en termes de l'existència d'un problema d'excessos o mancances, com ara:

"Hi ha un excés de persones de molt baixa ocupabilitat (majors de 45 anys, amb baixes qualificacions, experiència laboral en sectors que generen molt poca demanda i més d'un any a l'atur) que molt difícilment trobaran una feina en el mercat laboral obert. A més, una part important d'aquests aturats viu en llars amb problemes econòmics molt severos".

27



Repte 2

Avaluar ex-ante el disseny dels programes

Un procés en sis passos per a un disseny analític dels programes

1. Quin problema o oportunitat vol adreçar el programa? (Continuació)

Idealment, la identificació del problema hauria d'anar acompanyada d'un cert **exercici de quantificació**. En l'exemple, seria convenient fer explícits:

- **La magnitud del problema:** Quants aturats compleixen cadascuna de les característiques de baixa ocupabilitat esmentades i quants en compleixen diverses (o totes alhora), i quina proporció representen respecte el conjunt d'aturats. Igualment, seria convenient trobar algun tipus d'estadística que relacioni el tipus d'aturat amb la renda de la llar, i quantes d'aquestes llars romanen sense cobertura de cap programa de garantia de rendes, a fi de quantificar la "part important" dels aturats que habita en llars "amb problemes econòmics severos".
- **Una referència per ponderar la magnitud:** Si fos possible saber-ho, resultaria informatiu comparar aquestes xifres amb les d'altres Comunitats Autònomes o països de l'entorn. Igualment seria convenient conèixer l'**evolució** en els darrers anys de les magnituds aportades, així com les projeccions que puguin existir per als anys a venir.
- **Dades que substantiïn les afirmacions de la definició:** En l'exemple, resultaria informatiu conèixer quantes persones aturades que reuneixen els criteris de baixa ocupabilitat han trobat feina per ells mateixos en el darrer any, a fi de demostrar que, efectivament, "molt difícilment trobaran una feina per ells mateixos".

Igualment, en definir el problema és convenient **evitar els "salts normatius"**, això és, identificar la solució en la mateixa definició. Per exemple, descriure el problema com a "l'oferta actual de formació ocupacional no és adequada pels perfils de molt baixa ocupabilitat" o "el PIRMI no abasta tota la població que ho necessita" ja que, malgrat puguin ser afirmacions certes, impliquen que la solució passa necessàriament per la revisió de l'oferta de la formació ocupacional o la reforma del PIRMI, i exclouen altres intervencions alternatives, alguna de les quals pot ser més factible o efectiva.

28



Repte 2

Avaluar ex-ante el disseny dels programes

Un procés en sis passos per a un disseny analític dels programes

2. En què consisteix el programa (o reforma del programa) proposat?

Generalment les polítiques actives d'ocupació consisteixen en la gestió d'un cert nombre de "casos" (aturats amb determinats atributs) els quals reben algun tipus de "intervenció" (formació, experiència laboral, acreditació, etc.) per part d'un determinat "proveïdor" que, generalment, no és el mateix SOC.

Descriure el disseny del programa consisteix a especificar:

1. Qui constitueix la **població diana**? (especificant quins atributs són requisits i quins són criteris de preferència). Per exemple:

"La població diana estarà constituïda per persones que hagin estat almenys dos anys a l'atur, que hagin exhaurit els drets a prestació, que no estiguin percebent la PIRMI i que habitin en llars amb una renda inferior a 15.000€ (per a la qual cosa els sol·licitants hauran d'autoritzar al SOC la comprovació de l'IRPF o de la imputació de rendes de la llar). Seran criteris de preferència una edat superior a 45 anys, un nivell formatiu inferior a secundària i que la darrera ocupació hagi estat en el sector de la construcció. En quedaran expressament exclusos els menors de 25 anys."

2. Quin **tipus d'intervenció** rebran? (amb alguna indicació sobre si es preveu un cert grau d'heterogeneïtat, per exemple tipus diferents de formació, i quins és la durada prevista de la intervenció). Per exemple:

"Els participants seran contractats per un període d'entre tres i sis mesos en ens locals, a temps complet, en els quals desenvoluparan les tasques que determinin els mateixos ens locals, però que hauran de ser de naturalesa addicional, és a dir, en activitats que no s'haurien realitzat en absència del programa. El salari serà, en tots els casos, el salari mínim interprofessional".

29



Repte 2

Avaluar ex-ante el disseny dels programes

Un procés en sis passos per a un disseny analític dels programes

2. En què consisteix el programa (o reforma del programa) proposat? (Continuació)

3. Qui serà el **proveïdor** de la intervenció (els serveis locals d'ocupació, empreses privades, entitats sense ànim de lucre), especificant quina forma de relació tindrà el SOC amb el proveïdor (a través de quin instrument, amb quin sistema d'incentius, i amb quin mecanisme de coordinació per al procés de selecció). Per exemple:

"El programa funcionarà mitjançant una convocatòria de concurrència competitiva anual obert exclusivament a ens locals, que hauran de presentar projectes i especificar la tasca que hi desenvoluparan els aturats. La convocatòria cobrirà només els costos laborals i valorarà l'interès social del projecte, la seva naturalesa addicional i la rellevància de les tasques que realitzaran els participants per al mercat laboral. La selecció la realitzaran els ens locals sobre una preselecció que realitzaran les oficines de treball de dos candidats per cada plaça".

30



Repte 2

Avaluar ex-ante el disseny dels programes

Un procés en sis passos per a un disseny analític dels programes

3. Quina és la teoria del programa?

Es tracta d'identificar els mecanismes mitjançant els quals se suposa que el programa provocarà el canvi desitjat sobre el problema que li ha donat raó de ser. O, dit d'altra manera, els fonaments teòrics pel quals es considera que es tracta d'una bona idea (d'una intervenció efectiva).

La teoria es pot fer explícita de forma **narrativa**. En l'exemple:

"L'experiència laboral que implica prendre part en un pla d'ocupació revertirà la pèrdua de motivació i aptituds laborals ocasionada per l'atur, permetrà als participants adquirir habilitats i experiència professional rellevants per trobar feina, i enviarà un senyal positiu als empresaris (ja que constitueix una línia recent i rellevant en el currículum). Al seu torn, s'espera que aquestes millores en la ocupabilitat de l'aturat incrementin la probabilitat que la persona aturada trobi una feina, un cop finalitzada la seva participació al programa, i que la mantinguin.

El programa també té sentit com a política passiva, ja que permet garantir una renda durant el període de participació a persones que, altrament, no tindrien cap ingrés".

31



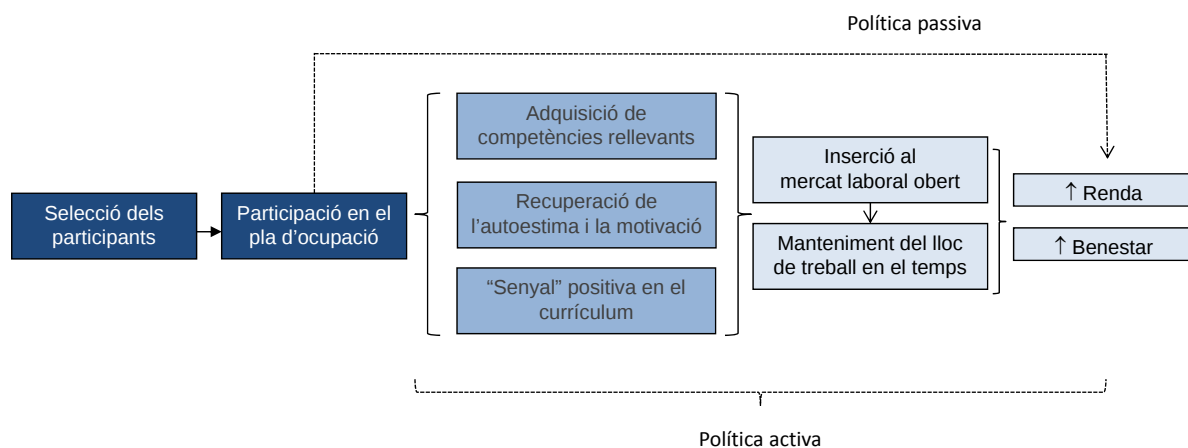
Repte 2

Avaluar ex-ante el disseny dels programes

Un procés en sis passos per a un disseny analític dels programes

3. Quina és la teoria del programa? (continuació)

- O bé, de forma **esquemàtica**:



32



Repte 2

Avaluar ex-ante el disseny dels programes

Un procés en sis passos per a un disseny analític dels programes

4. Una reflexió crítica sobre la teoria del programa

La formulació de la teoria ha d'anar acompanyada d'una reflexió sobre la seva plausibilitat. Aquesta reflexió pot estar basada en el coneixement i judici expert de les persones que proposen el programa o reforma, però hauria d'anar acompanyada d'una revisió, més o menys profunda, del coneixement publicat en la literatura especialitzada, incloent les avaluacions i anàlisis realitzades pel SOC prèviament.

Les revisions de la literatura es poden realitzar amb graus d'esforç molt variables. En un extrem, les **revisions sistemàtiques de la literatura** consisteixen a identificar, valorar i sintetitzar tota l'evidència científica de qualitat publicada sobre una determinada (en aquest cas un determinat disseny d'una política activa per adreçar un determinat problema). Tanmateix, la revisió sistemàtica de la literatura és un tipus d'anàlisi més complexa i costosa del que es pot intuir, ja que la quantitat de coneixement disponible per a la majoria de polítiques actives és extens i es troba dispers en molts estudis, la robustesa metodològica dels quals és variable (i pot ser difícil de valorar), amb la qual cosa no tots haurien de tenir el mateix valor; essent la validesa externa dels estudis igualment variable, ja que el context, territoris i temps en què s'han realitzat poden ser més o menys propers al context actual de Catalunya, del seu mercat laboral i una institució com el SOC.

Tanmateix, el temps disponible per a la formulació de propostes rarament permet realitzar un esforç més propi d'un recercador acadèmic. Per aquest motiu, sovint el repte és limitar la cerca a identificar, llegir i resumir les evidències sobre situacions i programes molt similars al que es proposa, i fer ús dels **estudis de meta-síntesi o meta-anàlisi**, cada cop més freqüents, que altres han realitzat i que pretenen sintetitzar "què funciona". En l'àmbit de les polítiques actives d'ocupació, vegeu, per exemple:

<http://ftp.iza.org/dp4002.pdf>

<http://ftp.iza.org/dp2018.pdf>

33



Repte 2

Avaluar ex-ante el disseny dels programes

Un procés en sis passos per a un disseny analític dels programes

4. Una reflexió crítica sobre la teoria del programa (exemple)

"Les tres meta-anàlisis de polítiques actives d'ocupació identificades conclouen que els programes de contractació directa al sector públic són el tipus de política activa menys efectiva, talment que els impactes en termes de participació laboral posterior al programa solen ser nuls o fins i tot negatius. Els motius adduïts per aquesta manca d'impacte positiu solen ser que l'experiència i competències adquirides en el programa solen ser poc rellevants per al mercat laboral; la senyal d'haver participat en un programa d'aquest tipus pot ser fins i tot negativa per als potencials contractadors; i que en els països on la participació en aquest tipus de programa renova els drets a prestació, una part important dels participants combinen la participació repetida al programa amb la percepció de la prestació d'atur sense arribar mai a accedir al mercat laboral obert. En conseqüència, la majoria de països manté aquest tipus de programa però restringit només als aturats de més baixa ocupabilitat, per als quals es considera que la formació ocupacional no incrementaria substancialment les opcions de trobar feina, i sovint amb una participació obligatòria vinculada al manteniment de la prestació, iniciant-se el període d'obligatorietat almenys un any després d'iniciat el període d'atur.

Al SOC, una avaluació prèvia va identificar impactes positius en termes de participació laboral a curt termini per a la cohort de participants de 2006 i 2007 (en un cicle econòmic creixent), si bé centrats exclusivament en la inserció laboral al mateix sector públic i amb contractes temporals. Igualment va detectar una tendència molt important dels ajuntaments petits i les entitats sense ànim de lucre a contractar aturats joves, recents i de nivell educatiu alt. Finalment es va constatar que les participacions repetides abastaven pràcticament un terç dels participants del període 2005-2007."

Atesos aquests precedents, entenem que la teoria del canvi és poc plausible quant al funcionament del programa com a política activa. Per contra, creiem que en el context actual, els nous plans d'ocupació població poden esdevenir una política passiva efectiva per donar cobertura als aturats que habiten en llars amb molta baixa renda i que han quedat exclosos d'altres polítiques i programes de protecció de rendes. Això passa per restringir l'accés, de forma estricta, als aturats de baixa ocupabilitat i baixa renda familiar. Això no obstant, creiem convenient mantenir el focus propi d'una política activa per intentar que el tipus de tasca que els participants realitzin als ens locals sigui el més semblant possible a una feina real, incrementant les opcions que alguns participants puguin fer el trànsit al mercat laboral obert."

34



Repte 2

Avaluar ex-ante el disseny dels programes

Un procés en sis passos per a un disseny analític dels programes

5. Identificar els criteris de valoració i projectar els resultats

En aquest pas es tracta d'identificar criteris rellevants amb els quals es pot valorar el programa proposat (impactes previstos, equitat, demanda, el número previst de beneficiaris, cost, eficiència, dificultats en la implementació, acceptabilitat social, robustesa de la teoria, temps necessari per posar-lo en marxa, oportunitat per generar coneixement etc.). Per a cadascun d'aquests criteris, cal projectar quin serà el resultat del programa resultat. Òbviament, aquestes projeccions són una estimació del que passarà si es posa amb marxa el projecte, la qual cosa està subjecta a una gran incertesa. Es tracta, tanmateix, de realitzar un exercici formal, simple i breu, que clarifiqui les expectatives, debilitats i bondats del disseny proposat, molt orientat a la presa de decisions.

El mètode per projectar els resultats per a cada criteri poden anar des de l'especulació "informada" (per ex. "creiem que els ajuntaments rurals seran els més interessats a participar en aquest programa") fins als exercicis de microsimulació (adequats per projectar variables com ara la demanda, sobre la base d'algun tipus d'anàlisi de necessitats previ; els impactes, emprant algun tipus de model predictiu, fins a arribar a constituir exercicis de valoració econòmica projectant els costos i beneficis del programa proposat). Les simulacions poden aportar informació quantitativa molt precisa, però cal tenir en compte que els resultats seran tan acurats com ho siguin els models en què es basen les prediccions. Es tracta, en tot cas, de projectar els resultats per a cada criteri amb el millor coneixement disponible (literatura, simulacions, o el judici expert dels tècnics)

Les anàlisis d'opcions alternatives constitueixen una variant quant la decisió a prendre no és sobre un únic disseny, sinó sobre diferents alternatives d'acció. En aquest cas, després de determinar els criteris amb els quals valorar les alternatives, es projecten els resultats previstos de cada criteri per a cada alternativa d'acció, es compara i es decideix.

35



Repte 2

Avaluar ex-ante el disseny dels programes

Un procés en sis passos per a un disseny analític dels programes

6. Com s'avaluarà el programa?

El darrer pas consisteix a fer explícites les preguntes i criteris amb els quals s'avaluarà el programa en el futur. Es tracta de guiar-se per les majors incerteses detectades a la teoria del canvi, per la rellevància de la informació en la valoració del programa, i les oportunitats de generar coneixement robust que es derivin del disseny del programa. A més de formular la pregunta, hauria d'identificar l'estratègia i les dades que necessàries per poder-les respondre.

Pregunta	Tipus	Estratègia	Horitzó temporal
La participació en els plans d'ocupació incrementa la probabilitat de trobar i mantenir una feina i la qualitat de la feina?	Impacte	Si hi ha excés de demanda, registrar els candidats no atesos i les seves característiques per crear un grup de comparació robust	Almenys un any després de la finalització del programa
El programa aconsegueix arribar als aturats de més baixa ocupabilitat i les llars de menor renda?	Implementació/ Impacte	Demandar extracció de dades tributàries de les llars amb renda baixa i almenys un membre adult desocupat de Catalunya per comparar-les amb les llars dels demandants i els participants finals del programa	Un cop finalitzat el procés de selecció
Quin tipus de projecte i lloc de treball creen els ens locals?	Implementació	Crear les variables i els valors vàlids per descriure els projectes i els llocs de treball en el sistema d'informació + anàlisi qualitativa d'una mostra de projectes	Sis setmanes després de l'inici del programa

36



Repte 2

Avaluar ex-ante el disseny dels programes

Les fites per al període 2013-2016

1. Desenvolupar el protocol d'avaluació ex-ante del disseny dels programes
2. Assajar el protocol d'avaluació ex-ante en almenys un programa o unitat gestora del SOC
3. Estendre el protocol d'avaluació ex-ante al conjunt d'unitats gestores i programes del SOC
4. Formalitzar la presentació dels informes d'avaluació ex-ante del disseny dels programes a la direcció del SOC per a ser presos en consideració en el procés de presa de decisions

37



Repte 3

Estandarditzar el seguiment i monitorització

Instruments de seguiment breus, informatius i puntuals

Una part del coneixement necessari per a la gestió de les polítiques actives d'ocupació no rau només en l'estimació dels impactes sinó també en el seguiment dels programes, és a dir, en descriure què està passant al llarg del procés d'implementació.

El seguiment i monitorització dels programes consisteix a donar resposta a preguntes de tipus fonamentalment descriptiu, com ara: Quantes persones hi han participat? Com es distribueixen en el territori? Quantes han volgut participar i han quedat fora? Quines característiques tenen els participants respecte el conjunt d'aturats? Es corresponen aquestes característiques amb les de la població diana teòrica del programa? Què costa cadascuna de les participacions? Quantes persones comencen l'activitat però l'abandonen abans d'acabar? En quines activitats econòmiques o famílies formatives es produeixen les participacions? Quan s'ha publicat la convocatòria de subvencions, en el cas dels programes amb concurrència competitiva? Com han variat aquestes variables respecte anys anteriors?

Actualment, la Secretaria Tècnica del SOC ja realitza l'exercici de seguiment i monitorització per respondre aquest tipus de preguntes per a alguns dels programes. La fita consisteix a desenvolupar aquesta pràctica talment que:

- Atenyi tots les principals polítiques actives d'ocupació
- Incorpori totes les variables de seguiment que són rellevants per a les unitats gestores per poder prendre decisions informades
- Els formats dels informes siguin breus i visuals
- Els formats siguin el màxim d'homogenis entre els diferents programes
- La producció dels informes de seguiment i monitorització es produeixi de forma puntual en el moment en què la informació és més rellevant per al procés de programació.

38



Repte 3

Estandarditzar el seguiment i monitorització

Les necessitats de seguiment i monitorització dels programes, segons el tècnic del SOC:

“Ens interessa un instrument de seguiment senzill, breu i de base comuna per a totes les polítiques actives, amb els mateixos ítems. En aquest instrument hi hauria d’haver el que sempre es vol saber i quan, en un moment donat i per a algun programa determinat, es vol saber alguna cosa més, llavors hi hauria d’haver l’opció de demanar documents d’anàlisi més profunds”

“Ens interessarien informes de monitorització sintètics. Hi hauria d’haver una part comuna per a tots els programes i algun indicador específic. Hauria de ser alguna cosa que sigui molt breu i molt gràfica. I caldria afegir-hi una breu reflexió analítica dels programes; i amb això asseure’ns i valorar com ha anat l’any”.

“Per mi el problema és que hi ha poca previsió de què t’arribarà i quan arribarà. La Secretaria Tècnica fa coses molt interessants que t’arriben quan no t’ho esperes i, de vegades, és massa tard per tenir-les en compte”

39



Repte 3

Estandarditzar el seguiment i monitorització

Característiques de l'instrument de seguiment:

- 1. Base comuna amb una part específica:** Una part de les preguntes de seguiment són comuns per a tots aquells programes i polítiques que tenen com a beneficiari final la persona aturada (per ex. formació ocupacional, plans d’ocupació, forma i contracta, Suma’t, CerTic, etc.), la qual cosa permet que els informes de seguiment tinguin una part comuna. Això facilitaria tant l’automatització de la producció d’aquests informes com la comparació entre els diferents programes. Això no obstant, les diferents unitats gestores del SOC han de poder identificar aquells elements que siguin específics de cadascun dels programes i que resultin rellevants per a prendre decisions de programació i gestió.
- 2. Base quantitativa gràfica amb reflexions qualitatives:** Els informes haurien de ser fonamentalment quantitativs i gràfics, si bé haurien d’incorporar una molt breu reflexió qualitativa per part de les unitats gestores que facilités la interpretació de les dades (per exemple, que expliqués les possibles raons per les quals un perfil d’aturat prioritari es troba poc representat entre els participants) o que incorporés explicacions addicionals sobre el procés d’implementació del programa que són rellevants però no són de naturalesa quantitativa (per exemple, que diversos proveïdors han comunicat al SOC que un determinat perfil de participant no és gaire adequat pel programa). Aquestes reflexions podrien incorporar, igualment, un esment a les mancances d’informació o a les necessitats d’avaluació que s’hagin identificat (coses que es voldrien saber sobre el programa i no se saben).
- 3. Dates de publicació incardinades amb el procés de programació:** La rellevància pràctica d’aquests informes de seguiment no depèn només dels seus continguts i format, sinó també de la seva producció puntual en el moment en què la informació resulta més rellevant per a la presa de decisions.
- 4. Coherència amb les demandes d’informació del FSE i del Ministeri:** Sempre que sigui possible, l’elecció de les variables per a aquests informes hauria de ser coherent amb les demandes d’informació de seguiment del FSE i el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a fi de minimitzar la duplicació d’esforços per part de la Secretaria Tècnica.

40



Repte 3

Estandarditzar el seguiment i monitorització

Proposta de continguts de l'instrument de seguiment:

Nota prèvia

Síntesi narrativa dels trets més destacats que es detecten a l'informe

Descripció del programa

Nom del programa

Definició de la població diana

Descripció de l'actuació

Identificació dels objectius estratègics

Participació i cobertura

Participants totals

Cobertura (participants/població diana)

Cost

Pressupost total

Cost per participant

Implementació

Dates clau en el procés

41



Repte 3

Estandarditzar el seguiment i monitorització

Proposta de continguts de l'instrument de seguiment:

Implementació (continuació)

Distribució territorial

Participants

Sol·licitants

Població diana

Cobertura

Cost per participant

Taxa de compleció

Selecció dels participants

Característiques dels participants

Determinants de la selecció

Satisfacció

Satisfacció dels participants

Outcomes laborals (comparació amb la població diana no participant, no ajustada)

Participació laboral total

Participació laboral per tipus de contracte

Estabilitat laboral

Activitat econòmica de la participació laboral

42



Repte 3

Exemple

1 – Descripció del programa

Nom: XXX

Població diana:

- **Requisits:** Joves de 18 a 24 anys sense títol d'ESO inscrits com a DONOs
- **Col·lectius preferents:** Cap

Descripció de l'actuació:

- Tutoria i assessorament personalitzat per tal que el jove identifiqui i desenvolupi els seus recursos i les seves competències
- Acció formativa en competències clau (idiomes, competències digitals, competències socials i cíviques, en matemàtiques...) per una durada de 100 hores.
- Formació professionalitzadora per al desenvolupament adequat d'un determinat lloc de treball per una durada de 288 hores
- Preinscripció obligatòria a l'Institut Obert de Catalunya per a obtenir el títol d'ESO.
- Experiència professional remunerada en empreses mitjançant contracte per a la formació per una durada mínima de 6 mesos (per als participants que hagin superat les dues etapes formatives, i sempre que hi hagi places per realitzar l'experiència professional)

Objectius estratègics:

1. Millora de les competències bàsiques i professionals
2. Obtenció del títol d'ESO
3. Increment de la participació laboral

Fórmula de provisió del programa:

- Convocatòria de subvencions per concurrència competitiva oberta a ens locals

* Dades no reals

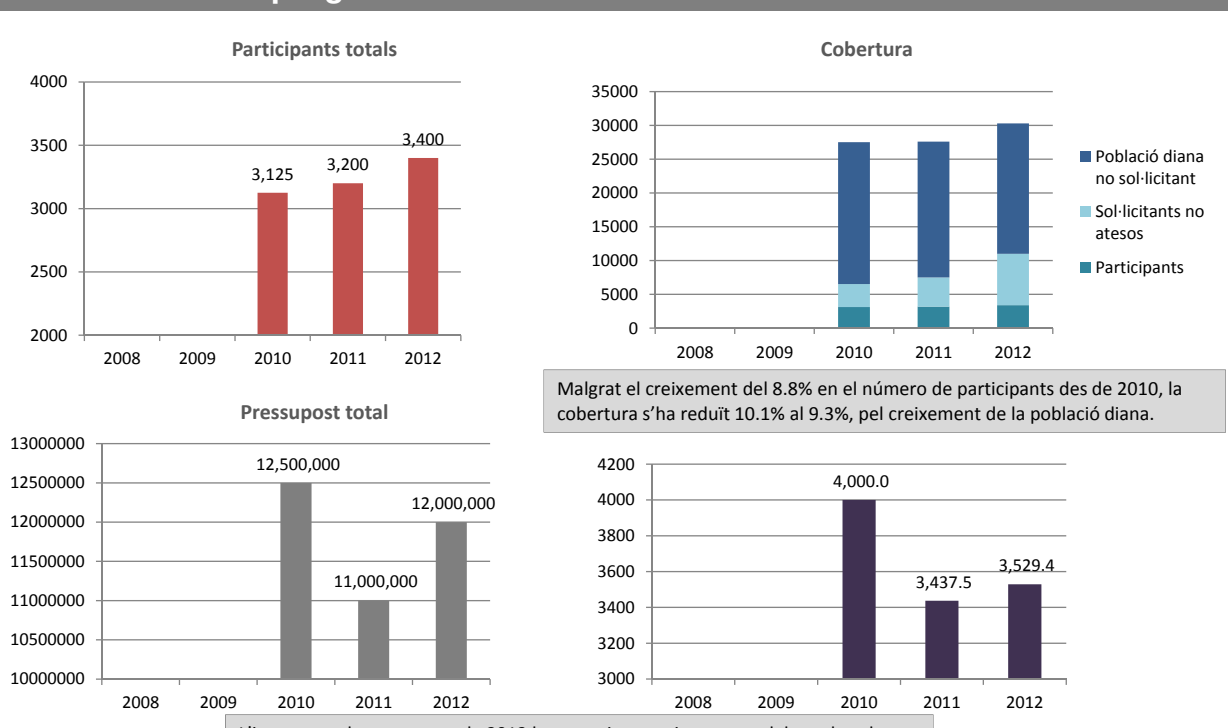
43



Repte 3

Exemple

2 – Evolució del programa



L'increment de pressupost de 2012 ha revertit en un increment del nombre de participants, ja que el cost per participant s'ha estabilitzat al voltant dels 3.500€.

* Dades no reals

44

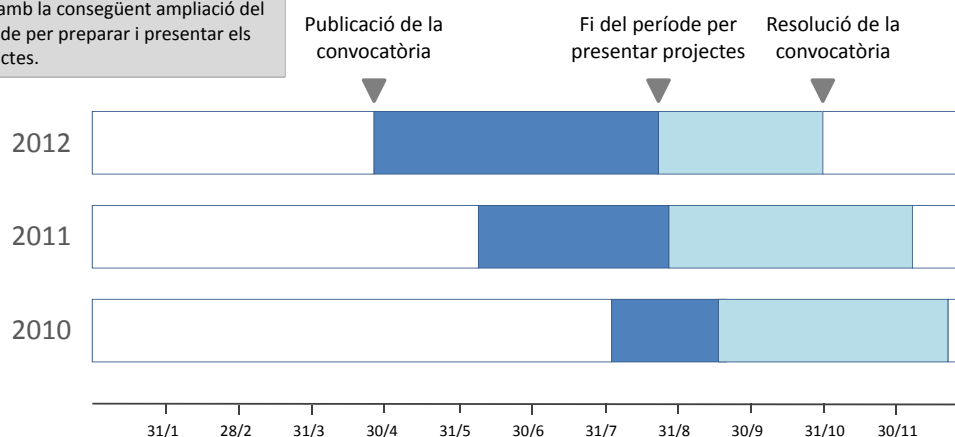


Repte 3

Exemple

3 – Dates clau en el procés

La data de publicació de la convocatòria s'ha anat avançant cada any, amb la consegüent ampliació del període per preparar i presentar els projectes.



El període de resolució també s'ha anat escurçant, si bé la data de resolució de 2012 encara és 34 dies posterior a la fita prevista.

45



Repte 3

Exemple

4 – Distribució territorial

	Participants	Sol·licitants	Població diana	Cobertura (participants / p.diana)
ST de Girona	171	299	39.691	0.45%
Garrotxa	0	0	0	0.00%
Cerdanya	1	3	1.111	0.09%
Pla de l'Estany	3	7	2.308	0.13%
Ripollès	21	53	1.641	1.28%
Baix Empordà	35	39	9.722	0.36%
Alt Empordà	35	62	10.294	0.34%
Gironès	76	135	14.615	0.52%
(...)				

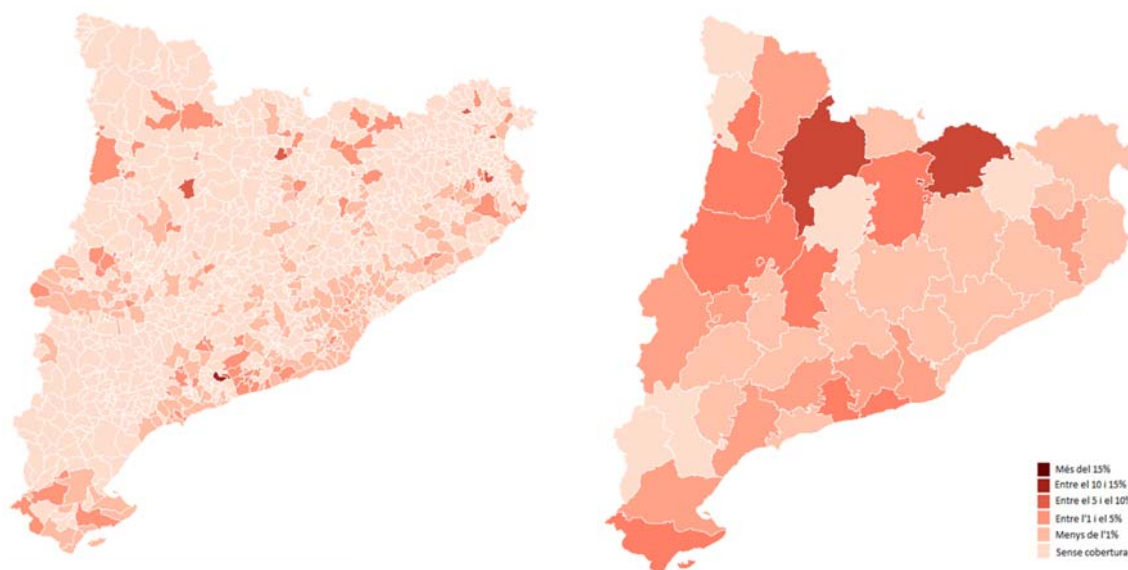
La cobertura a la demarcació de Girona continua sent substancialment més baixa que la mitjana de Catalunya (0.45% respecte 3.70%). Les comarques de la Garrotxa, Cerdanya i Pla de l'Estany es mantenen amb una cobertura propera a zero.

46

Repte 3

Exemple

4 – Distribució territorial (Cont.)



El Ripollès i l'Alt Urgell són les dues comarques en què la cobertura supera el 15%. Per contra, es mantenen sense participants la Vall d'Aran, l'Alta Ribagorça, la Garrotxa, el Solsonès, la Terra Alta i la Ribera d'Ebre.

47

Repte 3

Exemple

5 – Característiques dels participants

	Participants programa	Població General	Població diana		Participants programa	Població General	Població diana
Home	68.6%	55.5%	59.9%	Menys de 3 mesos a l'atur	61.5%	60.5%	51.9%
Edat	20.2	21.1	21.3	Entre 3 mesos i 12 mesos a l'atur	30.5%	30.8%	36.1%
Nacionalitat espanyola	71.3%	76.1%	58.9%	Més de 12 mesos a l'atur	8.0%	8.8%	12.0%
Discapacitat	1.1%	1.0%	1.4%	Només una ocupació demandada	20.9%	31.7%	30.5%
Sense ESO	88.4%	39.9%	100.0%	Província de Barcelona	61.1%	69.6%	67.8%
Anglès	14.1%	30.5%	13.3%	Província de Girona	10.6%	12.2%	13.1%
Català	83.7%	76.1%	65.7%	Província de Lleida	9.7%	5.5%	5.6%
Experiència laboral prèvia	63.0%	71.1%	66.7%	Província de Tarragona	18.6%	12.7%	13.4%
Prestació d'atur	19.9%	34.4%	33.6%	Municipi de menys de mil hab	1.7%	1.5%	1.2%
Jornada parcial	0.7%	1.7%	0.8%	Municipi d'entre mil i 5 mil hab	7.4%	6.5%	5.5%
Jornada Completa	0.9%	0.9%	0.8%	Municipi d'entre 5 mil i 20 mil hab	17.4%	18.6%	17.1%
Àmbit Demanda Municipal	4.7%	3.1%	3.8%	Municipi d'entre 20 mil i 75 mil hab	42.7%	27.7%	28.6%
Àmbit Demanda Comarcal	62.9%	65.0%	66.2%	Municipi d'entre 75 mil i 150 mil hab	19.6%	16.5%	18.3%
Àmbit Demanda Província	84.1%	86.5%	87.7%	Municipi de més de 150 mil hab	11.2%	29.2%	29.3%

Nota: Les xifres en blau signifiquen que hi ha una diferència significativa a favor dels participants. Les xifres en vermell indiquen una diferència significativa a favor del grup de comparació i les xifres en gris indiquen que la diferència no és significativa

Els participants són un grup relativament més masculí, jove, de nacionalitat espanyola, amb coneixements de català, sense dret a prestació d'atur i aturats recents que el conjunt de la població diana. Igualment, destaca que només el 88.4% compleixen el requisit de no disposar del títol d'ESO.

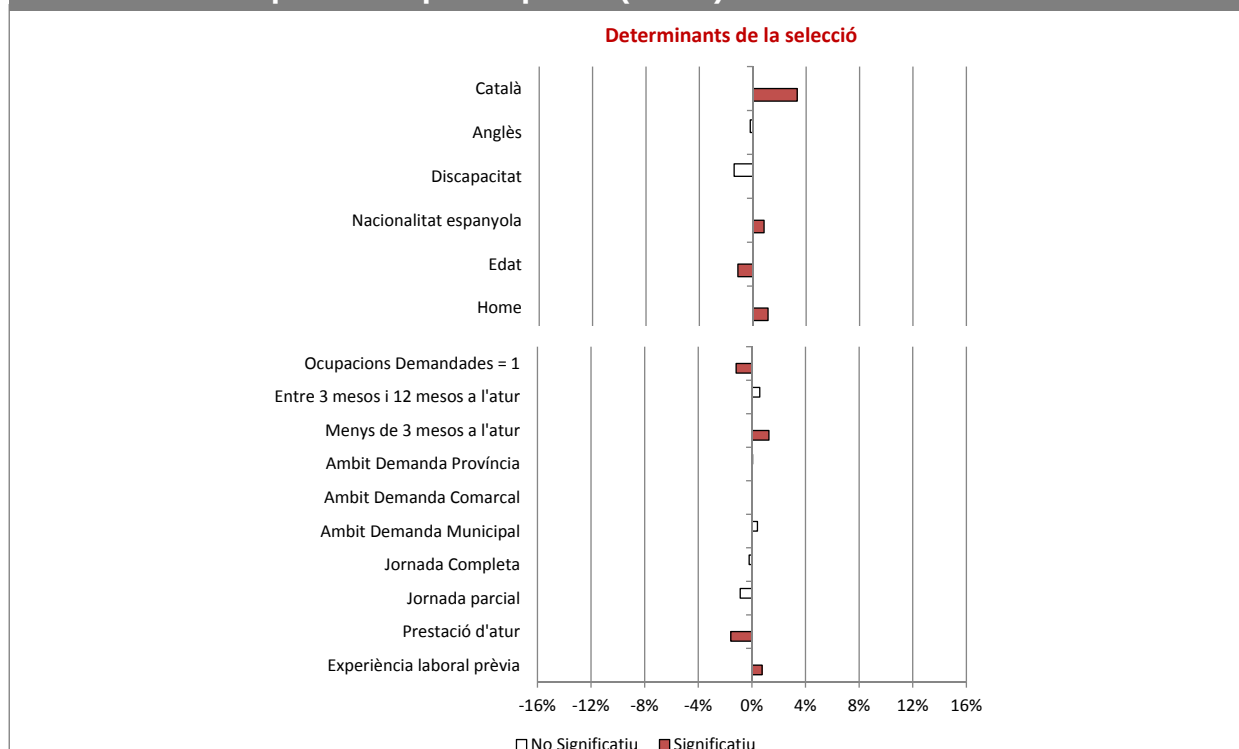
48



Repte 3

Exemple

5 – Característiques dels participants (Cont.)



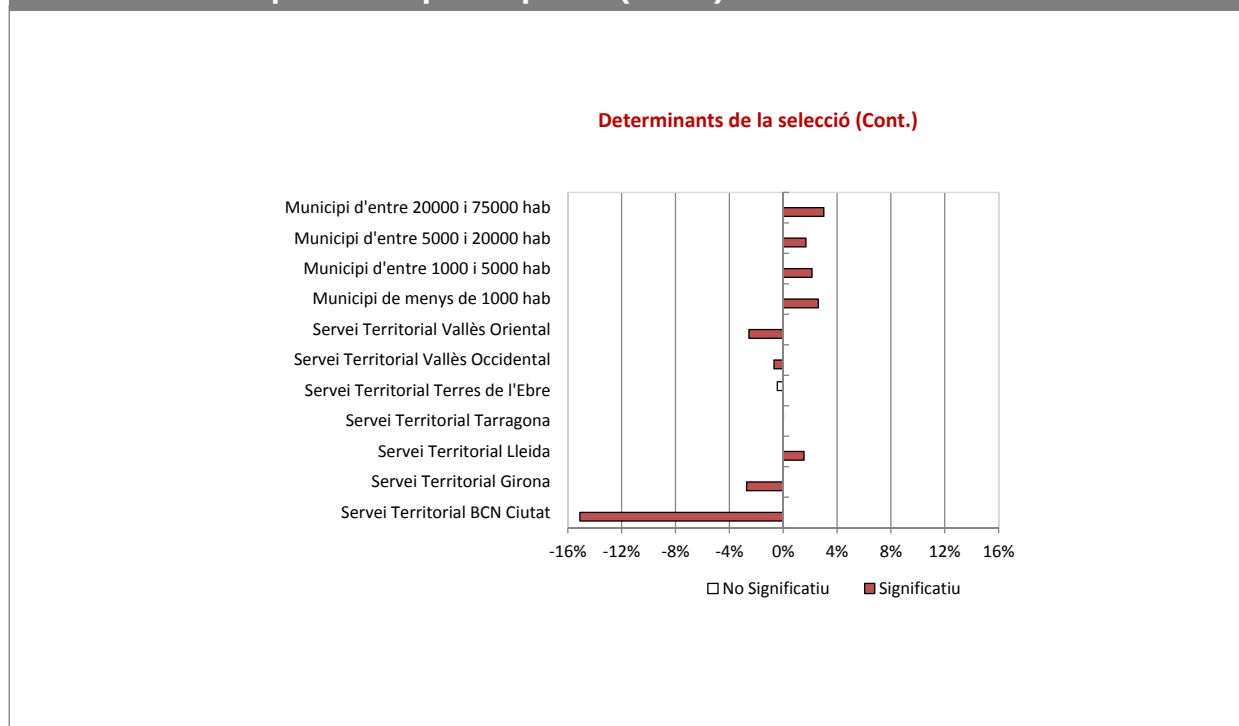
49



Repte 3

Exemple

5 – Característiques dels participants (Cont.)



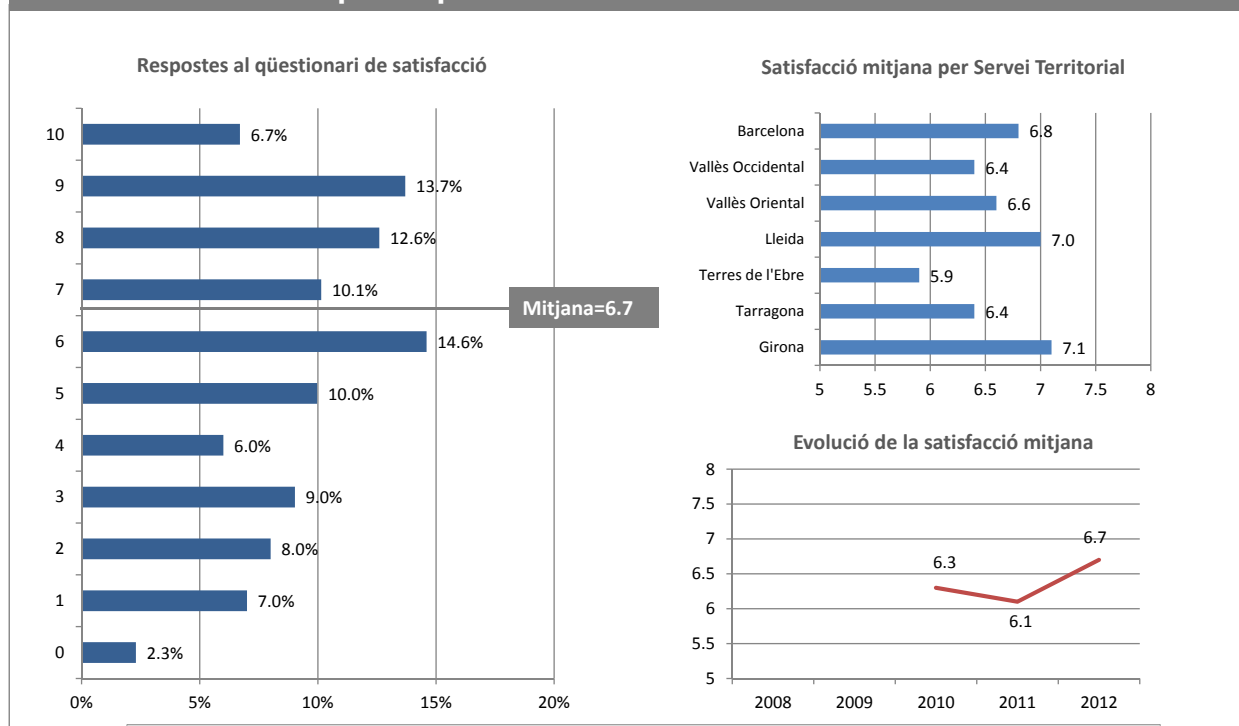
50



Repte 3

Exemple

6 – Satisfacció dels participants



La valoració dels participants ha assolit el seu valor màxim a 2012, amb un 6.7 de mitjana. Les valoracions són màximes a les demarcacions de Girona (7.1) i Lleida (7.0) i mostren el valor més baix a Terres de l'Ebre (5.9)

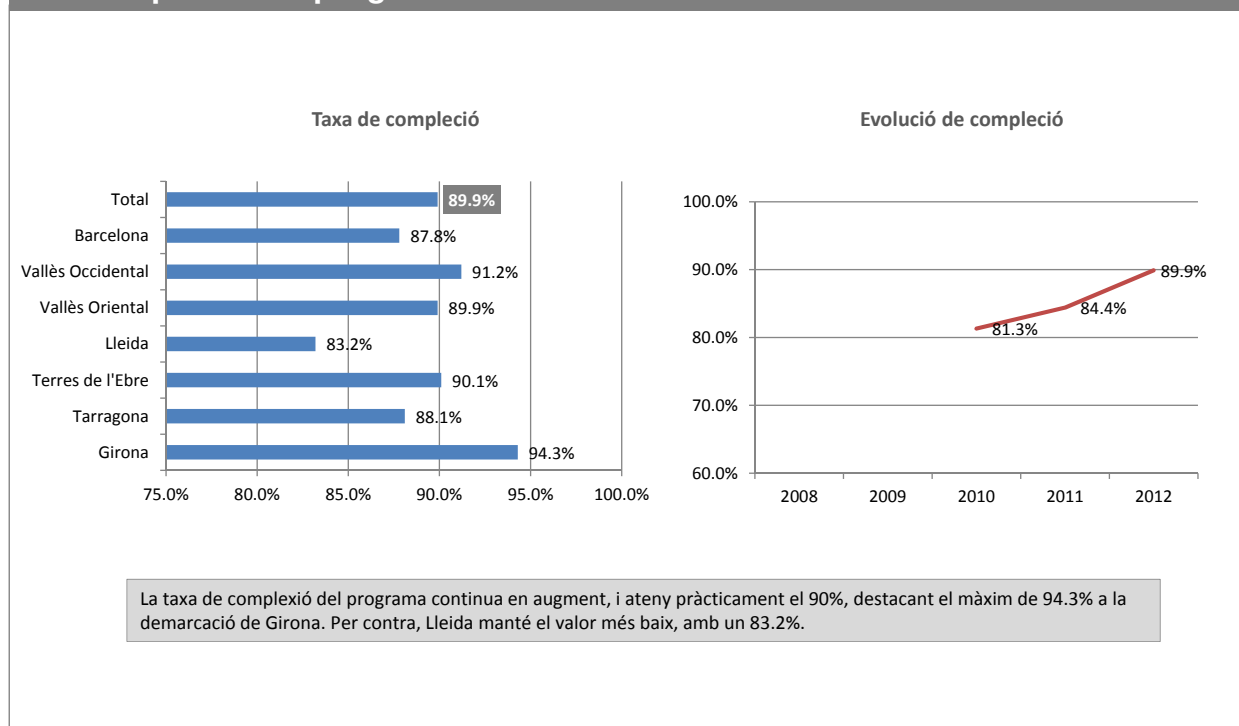
51



Repte 3

Exemple

7 – Compleció del programa



La taxa de compleció del programa continua en augment, i ateny pràcticament el 90%, destacant el màxim de 94.3% a la demarcació de Girona. Per contra, Lleida manté el valor més baix, amb un 83.2%.

52

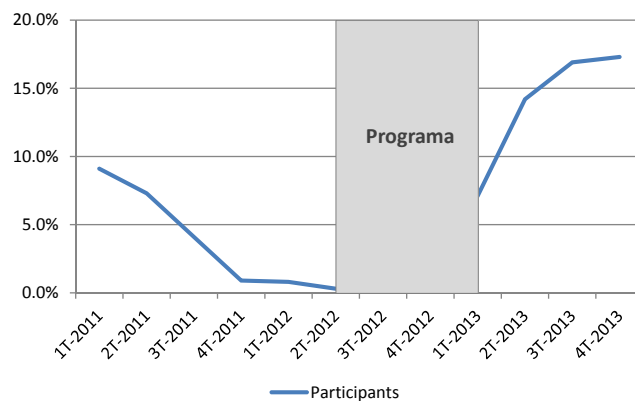


Repte 3

Exemple

8- Participació laboral

Evolució de la participació laboral



La participació laboral a un any de la completió del programa se situa en el 17.6%, dels quals 11.1 punts corresponen a contractes indefinits i 6.5 a contractes temporals.

53

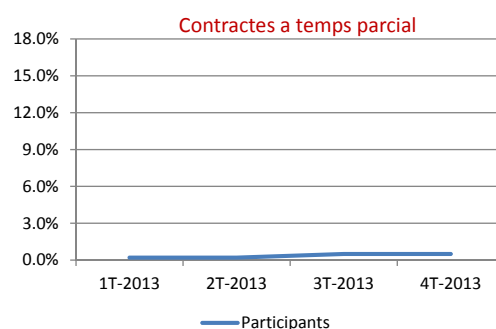
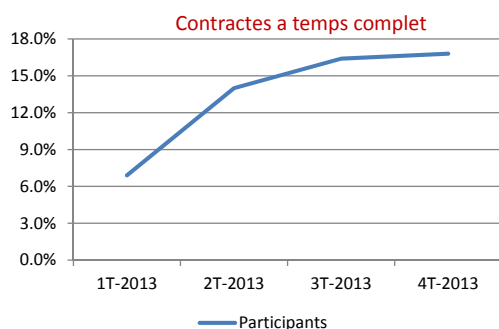
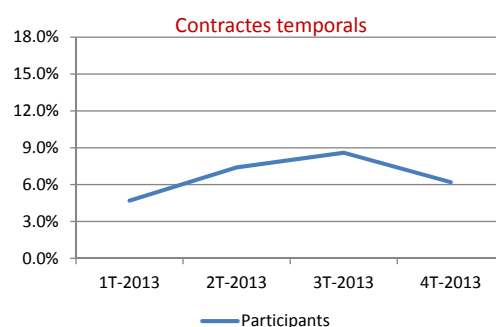
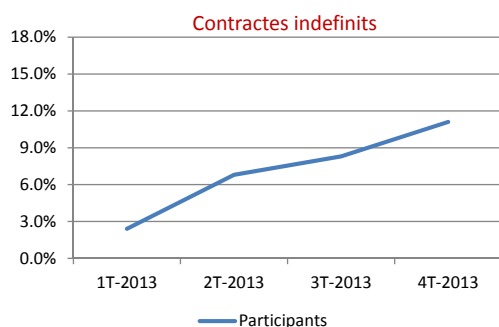


Repte 3

Exemple

8- Participació laboral

Característiques de la participació laboral dels participants



54



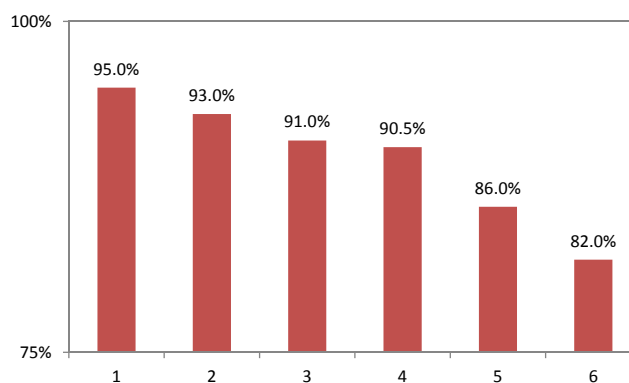
Repte 3

Exemple

8 – Participació laboral

Estabilitat laboral

Percentatge de participants que han trobat feina que mantenen la primera feina trobada després de n trimestres dels dos anys posteriors al programa



Les insercions laborals posteriors al programa són força estables. Un 82.0% dels participants que han trobat feina en els dos anys posteriors al programa la mantenen almenys sis trimestres. Només un 5% dels qui han treballat ho han fet per menys d'un trimestre.

55



Repte 3

Exemple

8 – Participació laboral

Sector econòmic dels participants que han trobat feina en el primer any posterior al programa

Comerç, Hosteleria i art i entreteniment concentren el 42% de les insercions laborals posteriors al programa



56



Repte 3

Estandarditzar el seguiment i monitorització

Les fites per al període 2013-2016

1. Concretar el format estàndard dels informes periòdics de seguiment
2. Adequar els continguts i ajustar l'informe amb un o dos programes específics
3. Estendre al conjunt de polítiques actives d'ocupació, a mesura que el desenvolupament de la BDI/SIPAO ho permeti
4. Protocolitzar i automatitzar el procés de producció dels informes de seguiment

57



Repte 4

Avaluar els programes amb contrafactual

L'avaluació no consisteix (només) en el seguiment d'indicadors

És força comú que les administracions públiques comencin l'exercici d'avaluació per identificar "indicadors d'impacte", entesos com variables que, si milloren en el temps, indiquen que el programa ha produït els efectes desitjats, i si es mantenen inalterats o empitjoren, indiquen que el programa no ha tingut l'impacte desitjat.

Però, en realitat, **els programes que poden ser avaluats amb indicadors són molt infreqüents**. Per a la majoria d'objectius que les polítiques públiques pretenen assolir (com ara reduir l'atur, millorar la qualitat de la participació laboral, incrementar el retorn al sistema educatiu, etc.) els indicadors pugen o baixen empesos per una multiplicitat de determinants, dels quals el programa només n'és un, i sovint no és el més important (ho solen ser l'evolució de l'economia i del mercat laboral, o altres polítiques públiques, com ara la regulació del mercat laboral).

En aquestes circumstàncies, que són les més habituals, l'estimació de l'impacte dels programes requereix una anàlisi més complexa que el pur seguiment d'indicadors al llarg del temps, ja que cal discernir quina part de la variació en l'indicador d'impacte ha estat causada i pot ser atribuïda al programa. Aquestes anàlisis d'estimació d'impacte solen emprar **mètodes experimentals o quasi-experimentals** en què no només s'empra informació sobre els participants en els programes, sinó també d'un grup de comparació o control no exposat al programa, que tingui característiques molt similars a la del grup de participants (vegeu la guia "Avaluar l'impacte de les polítiques actives d'ocupació Una guia d'avaluació per a no avaluadors")

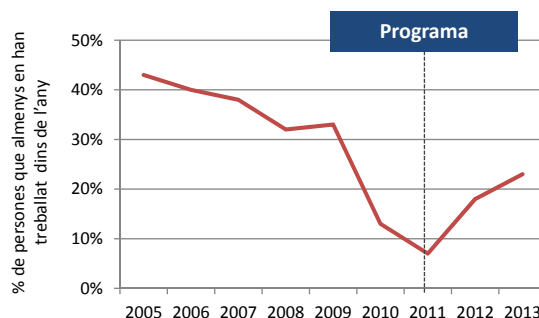
58



Repte 4

Avaluar els programes amb contrafactual

Les comparacions "crues" són molt enganyoses



Comparació abans – després del programa (dels participants)

Descriure l'evolució de la participació laboral de les persones que han pres part en una política activa no genera coneixement sobre l'efectivitat del programa, ja que **l'increment de la participació laboral posterior al programa es podria haver produït igualment en absència del programa**. Això és perquè l'increment de la participació laboral dels qui han pres part en el programa pot ser el resultat, per exemple, d'una millora en l'economia local, de canvis en la regulació del mercat laboral o de qualsevol altra variació "de context".

A més, les persones solen mostrar un declivi en la seva participació laboral (i en altres indicadors, com ara la renda) en el període immediatament anterior a la participació en un programa (precisament per això s'han decidit a participar), que s'anomena **l'Ashenfelter dip**. L'increment de la participació laboral posterior a la participació al programa pot no ser deguda a l'impacte del programa sinó a la recuperació espontània de la participació laboral des dels valors anòmalament baixos previs.

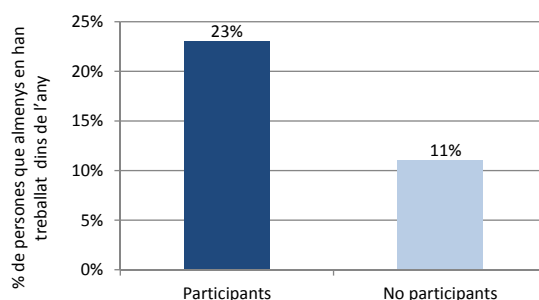
59



Repte 4

Avaluar els programes amb contrafactual

Les comparacions "crues" són molt enganyoses



Comparació participants – no participants (després del programa)

La comparació en la inserció laboral entre els aturats que han participat en un programa i els que no hi han participat sol ser igualment enganyosa, perquè **uns i altres poden ser diferents en característiques molt rellevants**. Per exemple, si els no participants tendeixen a ser, més joves, amb menys experiència laboral prèvia, i un menor nivell d'estudis, la diferència en la participació laboral posterior de participants i no participants pot ser deguda a aquestes diferències prèvies, i no a l'impacte del programa.

Sovint, a més, les diferències entre els dos grups atenyen característiques relativament intangibles i que no es troben a les bases de dades. Els participants solen ser persones més motivades o que tenen expectatives més altes sobre la probabilitat de trobar una feina (o potser més baixes), o han generat en el tècnic de l'Oficina de Treball la impressió que poden aprofitar el programa (o que sense un programa mai trobaran feina per ells mateixos).

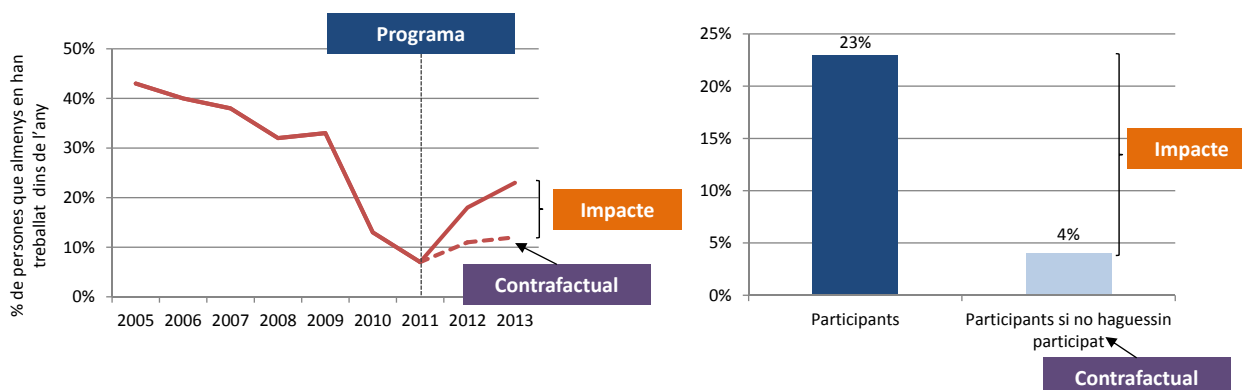
60



Repte 4

Avaluar els programes amb contrafactual

Per estimar impactes cal un contrafactual



La **comparació legítima** per estimar un impacte no és entre abans i després ni entre participants i no participants, pels motius abans referits, sinó que **és entre allò que ha succeït després del programa (el factual), i el que hagués succeït en absència del programa (el contrafactual)**. És a dir, l'impacte es deriva de la diferència entre la inserció laboral dels participants posterior al programa, i la inserció laboral que s'hagués esdevingut per a aquests mateixos participants si no haguessin participat en el programa.

Com és obvi, la major dificultat rau en imaginar, de forma realista, què hagués succeït en absència del programa (el contrafactual). Per fer-ho hi ha diferents mètodes, detallats a la guia "Avaluar l'impacte de les polítiques actives d'ocupació Una guia d'avaluació per a no avaluadors", que en la majoria dels casos es basen en observar la inserció laboral d'un **grup de comparació** constituït per aturats de característiques molt similars a les del grup de participants.

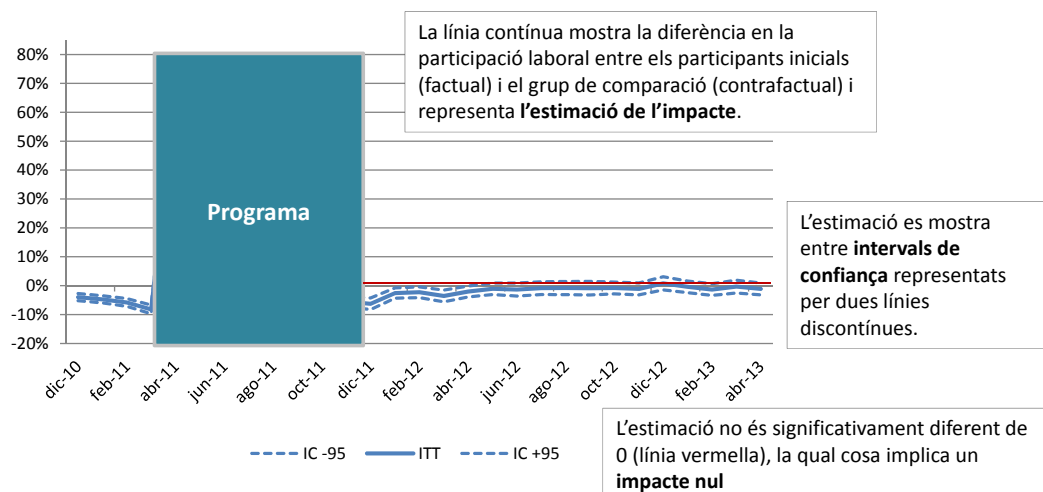
61



Repte 4

Avaluar els programes amb contrafactual

Per estimar impactes cal un contrafactual (un exemple)



62



Repte 4

Avaluar els programes amb contrafactual

L'avaluació d'impacte no és la darrera fase dels programes

L'estimació d'impacte serà tant més robusta com més creïble sigui l'escenari contrafactual, i això passa per poder identificar, per a tots els programes que es vulguin avaluar, un grup de comparació que sigui realment molt similar al dels participants.

Dissortadament, se sol començar a pensar en aquesta qüestió quan els programes ja duen un cert temps en funcionament, i sovint ja és massa tard per poder fer una avaluació de qualitat (és massa tard per generar algunes dades requerides i per construir els grups de comparació més adequats).

Per aquest motiu **és convenient planificar el disseny de l'avaluació, la identificació del grup de comparació i la recollida de dades des del principi**, ja que, ex-post, la possibilitat de generar la informació necessària és molt limitada.

En aquest sentit, és convenient:

1. Elaborar un breu **pla d'avaluació** per als principals programes del SOC (per a tots aquells que algun dia es voldran avaluar), en què es formulin les preguntes d'avaluació, es proposi el disseny metodològic per respondre les preguntes, incloent l'estratègia d'identificació del grup de comparació, i s'explicitin els requeriments de dades per al sistema d'informació del SOC que planteja l'avaluació. Per als nous programes, el projecte d'avaluació hauria de formar part de la mateixa proposta de programa, ser elaborat conjuntament per la Secretaria Tècnica del SOC i la unitat gestora responsable del programa, i desenvolupar els requeriments necessaris per respondre les preguntes detectades al punt 5 del "Protocol de disseny dels programes" (vegeu el **Repte 3**)

63



Repte 4

Avaluar els programes amb contrafactual

L'avaluació d'impacte no és la darrera fase dels programes

I, de forma general, i sempre que existeixi **excés de demanda** per als programes del SOC:

2. **Aleatoritzar l'accés als programes** (fer un sorteig) entre tots aquells que compleixin els requeriments per accedir-hi i han expressat la voluntat de participar-hi, ja que a més de ser un procés equitatiu, permet construir grups de comparació, i en conseqüència estimacions de l'impacte, molt robustos.
3. **Registrar els suplents al sistema d'informació del SOC.** Les persones que han volgut prendre part dels programes, reuneixen els requisits per participar, però per als quals no hi ha hagut places disponibles (a mode de llista d'espera) solen constituir bons grups de comparació. A més, si finalment es produeixen baixes entre els titulars, alguns dels suplents poden ser contactats i convertir-se en participants seguint un mecanisme força aleatori: si el suplent està inscrit en un curs on es produeixen moltes (poques) vacants, la seva probabilitat de participar és més alta (baixa); i, atès que no està en mans dels individus alterar el número de "tiquets" que tenen per a la rifa, les característiques d'aquells suplents que acaben participant són molt similars a la d'aquells que finalment no ho fan (incloent els atributs no observables), la qual cosa permet realitzar estimacions d'impacte molt robustes.

A fi de poder explotar aquesta possibilitat, suggerim el desenvolupament d'un protocol explícit per als proveïdors, que consisteixi en els següents passos:

- 1) Definir un percentatge obligatori de suplents (p.ex. 1 per cada 3 places) per a cada convocatòria.
- 2) La definició de "suplent" hauria de ser dicotòmica (sí o no), sense cap sistema de punts que ordenés entre si els suplents.
- 3) La tria dels suplents per convertir-se en participants hauria de basar-se en un sorteig. Tanmateix, si no es vol restringir la potestat de les entitats per "ordenar" els suplents i basar el criteri de repesca en aquestes ordenacions, si més no caldria exigir llavors que el barem i les puntuacions fossin conegudes pel SOC i registrades al sistema d'informació.

64



Repte 4

Avaluar els programes amb contrafactual

L'avaluació de la implementació com a complement de l'avaluació d'impacte

En el moment de la seva posada en pràctica, les polítiques i els programes s'ajusten a factors imprevistos, especificitats contextuais o als criteris i preferències de les institucions i les persones que els han de gestionar. En certes ocasions, no és tant que la implementació s'*aparti* del disseny original, sinó que el disseny pot ser força inespecífic, i és en el moment de portar-lo a la pràctica que es concreten alguns aspectes rellevants, com ara la població diana, els processos de selecció dels participants, o el contingut exacte de les activitats que han de realitzar els participants.

La funció de l'avaluació de procés o implementació és determinar allò que el programa realment fa (respon una pregunta tan prosaica com "què està passant?). El valor d'aquestes avaluacions és doble, ja que permet:

1. Comparar el desenvolupament del programa amb les previsions del disseny, o amb les expectatives dels gestors dels programes, detectar si hi ha aspectes de l'operació que són especialment problemàtics i suggerir mesures correctives
2. En combinació amb l'avaluació de l'impacte, corroborar que els impactes positius detectats es deuen veritablement al programa i, en absència d'impactes, permet discernir si el problema es deu a problemes en la implementació del programa o bé al fet que la teoria del canvi no era realista. De fet, **una certa anàlisi de la implementació és imprescindible com a complement de l'avaluació d'impacte, ja que permet escatir quin és, exactament, l'objecte d'avaluació** (és a dir, quin és el programa *real* sobre el qual s'està estimant l'impacte)

El desenvolupament sistemàtic de l'avaluació de la implementació de les polítiques actives d'ocupació és, fins a cert punt, l'objecte del **Repte 3**, ja que el sistema de seguiment i monitorització pretén descriure el que el programa *és* i *fa* en cada moment, i afegir-hi les reflexions dels gestors quan algun resultat resulti imprevist, o es detecti alguna tendència temporal destacable. Això no obstant, en el moment d'elaboració de les avaluacions d'impacte resulta convenient ampliar aquestes anàlisis amb un ús sistemàtic de mètodes qualitius (fonamentalment entrevistes i grups de discussió amb participants i actors clau), que permeti estendre la valoració del funcionament del programa a altres actors externs al SOC i aprofundir en la reflexió sobre la implementació, els seus problemes i les oportunitats de millora.

65



Repte 4

Avaluar els programes amb contrafactual

Les fites per al 2013-2016

1. Avaluar l'impacte i la implementació de les principals polítiques actives del SOC, en el marc de l'agenda d'avaluacions
2. Desenvolupar el format del pla d'avaluació i introduir-lo a tots els programes del SOC
3. Introduir el mecanisme d'aleatorització per al tractament de l'excés de demanda quan existeixi excés de demanda i es consideri que és un sistema equitatiu
4. Desenvolupar el protocol i incorporar la identificació dels suplents al sistema d'informació del SOC

66



Repte 5

Projectes pilot amb disseny experimental

El disseny d'avaluació més robust

Entre els dissenys metodològics disponibles, el disseny experimental sol ser l'opció més robusta per a l'estimació de l'impacte d'una política. Tal i com es detalla en la guia "Avaluar l'impacte de les polítiques actives d'ocupació Una guia d'avaluació per a no avaluadors" els experiments es basen en una lògica similar a la dels assajos clínics:

- 1) Es preselecciona un conjunt de persones aturades que compleixi els requeriments per prendre part del programa, en una xifra que excedeixi la de places disponibles
- 2) Mitjançant un procediment aleatori (una loteria), i previ consentiment dels candidats, s'assigna els candidats al grup de participants o al grup de control
- 3) Transcorregut un cert temps després de la finalització del programa es comparen els *outcomes* rellevants (com per exemple, la participació laboral o la renda) entre el grup de tractament i de control.

L'assignació aleatòria aconsegueix que **el grup de tractament i el de control estiguin «equilibrats» en tots aquells atributs personals que poden influir sobre l'outcome d'interès** (com la motivació, l'experiència laboral prèvia o el fet de ser immigrant), amb la qual cosa es pot descartar que la diferència final en la participació laboral (o qualsevol altre *outcome*) sigui deguda a diferències inicials entre les característiques del grup de participants i el de control. A més, com que **els dos grups estan exposats als mateixos «factors de context»** mentre dura el programa (com ara una millora en l'economia o un canvi regulatiu en el mercat laboral) també es pot descartar que aquests factors siguin els responsables de les diferències posteriors al programa.

En resum, si es detecta alguna diferència en els *outcomes* entre ambdós grups, podran ser atribuïts a l'únic tret que els diferencia: haver participat o no en el programa. **L'experiment social proporciona el millor grup de comparació possible i, per tant, una l'estimació més vàlida de l'impacte del programa.**

67



Repte 5

Projectes pilot amb disseny experimental

Un disseny especialment adequat per als projectes pilot

Eventualment, el SOC desenvolupa proves pilots de nous programes amb l'objecte de testar-los a petita escala abans d'acabar de concretar-ne el disseny i estendre el programa arreu.

La major part de pilots són més aviat un *assaig* del programa, que permet testar alguns elements relatius a la implementació del programa, per tal d'acabar-los de polir abans de procedir a la generalització del programa, la qual sovint ja ha estat decidida abans d'iniciar el pilot.

Però, dissortadament, les experiències pilot molt rarament es plantegen amb una estratègia avaluativa que permeti estimar l'impacte de la intervenció a fi de poder determinar si, efectivament, es tracta d'una bona idea, i poder decidir en conseqüència sobre la seva possible expansió. Aquesta circumstància és molt malaurada, ja que la major part de pilots presenten característiques molt propícies per a la realització d'avaluacions molt robustes, i més específicament d'avaluacions experimentals:

- 1) **L'avaluació es pot plantejar de forma prospectiva**, des del moment del disseny del programa, amb la qual cosa es pot pensar ex-ante sobre les preguntes que es voldran respondre, les dades que seran necessàries, i com crear el millor grup de comparació possible.
- 2) El propòsit del pilot és determinar l'efectivitat del programa, amb la qual cosa **es justifica que certs aspectes del disseny s'enfoquin a fer l'avaluació més robusta**
- 3) En ser una prova a petita escala, és habitual que es puguin identificar més candidats per participar que places disponibles, amb la qual cosa **es pot crear un grup de comparació**.
- 4) Atès que no s'ha demostrat l'efectivitat del programa **resulta més acceptable emprar un procés aleatori per assignar les places** entre els candidats que reuneixen els requisits d'accés.

68



Repte 5

Projectes pilot amb disseny experimental

Projectes pilot en dues fases

Això no obstant, un dels requeriments per a poder desenvolupar una avaluació experimental és que el programa a avaluar tingui un disseny precís i estable, ja que si el programa es va modificant al llarg del pilot per adaptar-lo a situacions imprevistes, els resultats no es poden atribuir a una intervenció concreta i les conclusions són molt ambigües.

Aquesta condició pot ser difícil de fer compatible amb el context d'alguns pilots, que volen fer front a un problema que pot ser nou i poc conegut, amb la qual cosa l'objecte del pilot és precisament establir i concretar un disseny de programa que pugui tenir sentit. En aquests casos, el disseny precís i estable és el resultat del procés i no el punt de partida.

Per aquest motiu, té sentit plantejar dos tipus de pilots diferents, o dissenyar els pilots en dues fases:

- 1) **Projectes pilot per a conceptualització del programa**, per a iniciatives innovadores per a les quals no es disposa encara d'una teoria del canvi robusta ni evidències d'efectivitat. En aquests casos, el pilot està orientat a concretar el disseny de la intervenció i a realitzar-ne un "pre-test" de posada en marxa. Aquest "pre-test" s'orientarà fonamentalment a mostrar de forma preliminar com pot funcionar el programa a la pràctica i a detectar aspectes a esmenar o ajustar respecte del disseny original.
- 2) **Projectes pilot per a programes que s'espera que millorin de forma significativa els *outcomes* assolits per les polítiques actives existents a l'actualitat, i que són susceptibles d'estendre's en cas de demostrar efectivitat**, per a programes que disposen d'un model conceptual que identifica de forma clara els components clau del programa i que descriu la relació entre aquests i els *outcomes* que es volen assolir, de forma teòrica (per què s'espera que uns produeixin els altres) i operativa (seqüència d'activitats incloses als components del programa, resultats que se'n derivaran directament i *outcomes* esperats). Aquest model es pot derivar tant de projectes pilot del primer tipus com d'intervencions que ja s'estiguin aplicant a altres territoris i països.

69



Repte 5

Projectes pilot amb disseny experimental

Les fites per al 2013-2016

1. Desenvolupar almenys un projecte pilot d'un nou programa amb un disseny d'avaluació experimental

70



Repte 6

Prioritzar i planificar l'avaluació

El programa d'avaluacions del SOC



L'avaluació és un projecte **necessàriament incomplet**: no es pot avaluar tot i en tot moment

La priorització s'ha de produir sobre criteris d'**incertesa, rellevància i oportunitat**. Cal prioritzar allò sobre el que hi ha més desconeixement, el que és més important per prendre decisions en un moment donat, i aprofitar les oportunitats de generació de coneixement que es produeixen en determinats moments (fruit, per exemple, del tipus de disseny dels programes, d'una reforma del programa, de la implementació progressiva d'un programa, o de l'excés de demanda)

La programació ha d'e combinar una **visió estratègica** i suficient **flexibilitat** per atendre necessitats i oportunitats sobrevingudes.

Igualment, la programació ha d'estar sincronitzada amb la **millora de les condicions d'avaluabilitat**, això és, fonamentalment, el procés d'integració de les bases de dades, i la concreció, assaig i extensió dels instruments proposats en aquest model (protocol d'avaluació ex-ante i sistema de seguiment i monitorització)

La programació pot combinar els **diferents instruments de l'avaluació**: necessitats, implementació, impacte i econòmica.

71



Repte 6

Prioritzar i planificar l'avaluació

Es poden incloure diferents tipus d'avaluació en el programa d'avaluacions

Avaluació de necessitats: Consisteix a realitzar una diagnosi de la naturalesa, la magnitud i la distribució d'un determinat problema a fi de poder dissenyar polítiques efectives per adreçar-lo: Quanta gent té un determinat problema o necessitat? Quanta gent es preveu que la tingui en el futur? On són? Quins altres problemes tenen? Quin tipus de programa necessiten? Atès que aquestes necessitats evolucionen, l'avaluació de necessitats té sentit també en programes en funcionament, a fi de poder realitzar-ne els ajustaments oportuns.

Avaluació del disseny: Consisteix, en primer terme, a fer explícits els fonaments lògics del programa, en forma de teoria del programa o del canvi (en que es concretin les activitats, *outputs* i *outcomes*). Això té un valor instrumental, ja que permet identificar preguntes d'avaluació rellevants i orientar i estructurar les avaluacions d'implementació, impacte o econòmiques que es puguin realitzar sobre el programa. A més, la teoria del canvi és l'objecte de l'avaluació de disseny, que consisteix a determinar la solidesa, lògica i coherència de la teoria del canvi, d'acord amb el coneixement existent (anàlisi de la literatura científica o contrast amb judici d'experts).

Avaluació d'implementació: En el moment de la seva posada en pràctica, les polítiques i els programes s'ajusten a factors imprevistos, especificitats contextuais o criteris i preferències de les institucions i les persones que els han de dur a terme. La funció de l'avaluació de procés o implementació és determinar allò que el programa realment és i fa, en comparació de les previsions del disseny, o en els casos en que el disseny del programa és poc precís, determinar com s'ha concretat el disseny del programa al llarg del procés d'implementació.

Avaluació d'impacte: Se centra a esbrinar si la intervenció efectivament mitiga el problema que li dona raó de ser: la participació en una política activa incrementa les probabilitats de trobar i mantenir una feina? Atès que l'evolució dels problemes socials, com ara l'atur, és conseqüència de molts factors i l'objecte de diverses polítiques, l'interès de l'avaluació d'impacte no és només mesurar canvis en la magnitud del problema, sinó aconseguir atribuir la causalitat d'aquests canvis al programa o a la política que s'avalua.

Avaluació econòmica: L'avaluació econòmica posa en relació impactes i costos i proporciona la informació necessària per prendre decisions sobre finançament de polítiques alternatives.

72



Repte 6

Prioritzar i planificar l'avaluació

El tipus d'avaluació també depèn de la perspectiva temporal

Perspectiva temporal	En quin moment ens trobem?	Sobre quan volem generar coneixement?	Aplicacions	Limitacions / avantatges
Retrospectiva (ex-post)	Present	Passat	Obtenir coneixement sobre el funcionament, impactes i costos d'una política existent amb el qual orientar la gestió i decisions	- La situació més habitual - Cal adaptar-se a la disponibilitat de dades, la qual cosa sol menar a avaluacions relativament poc robustes - Si el programa era un error, ja s'ha comès
Ex-ante	Present	Futur	Comparar els impactes i costos previstos de diferents decisions o alternatives de disseny d'un programa	- S'intenten anticipar els impactes abans de prendre la decisió - El disseny de la política es beneficia de la reflexió a la que obliga l'avaluació - Les incerteses sobre el futur són difícils de controlar: els resultats seran tan robustos com ho sigui el model de predicció
Prospectiva	Present	Volem assegurar que, en el futur, podrem fer avaluacions retrospectives de qualitat	- Obtenir coneixement sobre el funcionament, impactes i costos d'una política existent amb el qual orientar la gestió i decisions - Proves pilot de programes o dissenys innovadors	- Ofereix la possibilitat de generar les dades més adequades per fer una avaluació robusta - El disseny de la política es beneficia de la reflexió a la que obliga l'avaluació

73



Repte 7

La ST com a òrgan de gestió del coneixement

Consolidar la Secretaria Tècnica com a òrgan de coordinació i gestió del coneixement del SOC

Tot i que la funció d'anàlisi i avaluació està formalment assignada a la Secretaria Tècnica, la seva tasca coexisteix amb la d'altres unitats d'anàlisi, i el costum, per part de les unitats gestores, de produir les seves pròpies anàlisis i estadístiques, essent el nivell de coordinació entre la Secretaria Tècnica i les unitats gestores en la producció d'aquestes anàlisis força heterogeni.

Això dona lloc a diversos problemes i ineficiències en la generació i ús de coneixement al SOC, a judici dels tècnics dels entrevistats per a la realització d'aquest document:

- El coneixement generat per les unitats gestores no és conegut i compartit per les altres unitats i sovint tampoc per la Secretaria Tècnica
- La Secretaria Tècnica té dificultats per a què el coneixement que genera sigui conegut i emprat per les unitats gestores
- La Secretaria Tècnica té dificultats per a que les unitats gestores coneguin les característiques i potencialitats dels sistemes d'informació existents i el tipus d'anàlisi que poden sol·licitar-li
- La Secretaria Tècnica no té accés a alguns dels sistemes d'informació del SOC
- Les unitats gestores topen amb problemes per accedir a les dades amb les quals poder realitzar la funció d'anàlisi que desenvolupen internament
- Les unitats gestores consideren que els formats i calendari de producció d'una part dels productes d'anàlisi no són els òptims per a ser emprats en el disseny i programació de les polítiques actives
- La Secretaria manca de recursos humans insuficients per poder desenvolupar la seva funció

74



Repte 7

La ST com a òrgan de gestió del coneixement

Les barreres a la generació i ús de coneixement, segons els tècnics del SOC

"Cada unitat té la tradició de fer informes i taules de naturalesa diversa pel seu compte. Fa un parell d'anys vàrem fer l'esforç d'inventariar el que es feia i va resultar una mica difícil de determinar què era un informe i què no ho era, perquè moltes coses eren Excels. Tothom vol fer Excels, anàlisis i avaluacions"

"Alguns tenen la funció d'anàlisi tan formalitzada que es pot dir que al SOC hi ha diferents unitats d'anàlisi: la Xarxa fa una estadística de gestió de les oficines molt sistematitzada i ben feta, l'àrea de desenvolupament metodològic, que sobre el paper té la funció de reflexionar sobre el disseny programari, també és una unitat d'anàlisi. I els d'orientació han creat Galileu, el seu propi sistema, i ells mateixos en fan l'anàlisi"

"Hi ha hagut un procés d'especialització, de manera que uns fem unes coses i uns altres en fan unes altres. Però, en general, no podem dir que el resultat sigui adequat, en el sentit que es fa feina redundant, hi ha tasques que no les fa qui les hauria de fer, i es genera informació que no arriba a qui hauria d'arribar".

"Algunes unitats sabem que fan reflexions i números, però nosaltres [la Secretaria Tècnica] no arribem a veure mai el que fan, mentre que d'altres sí que ho pengem a la Web. N'hi ha que ens demanen que fem anàlisis per a ells, i hi tenim una relació permanent, i altres desenvolupen les seves anàlisis de forma totalment independent"

"Les relacions que tenim les unitats gestores amb la Secretaria Tècnica és força bilateral, i acaba depenent molt de si tens una relació més o menys fluida, informal, amb aquesta persona o amb aquella altra"

75



Repte 7

La ST com a òrgan de gestió del coneixement

Les barreres a la generació i ús de coneixement, segons els tècnics del SOC (Continuació)

"Les unitats gestores del SOC tendim a viure d'esquenes les unes de les altres. Cada qual va per la seva banda, i si els altres fan anàlisis que em podrien interessar, el normal és que no me n'assabenti"

"Jo el que voldria és no haver de pregar per les dades cada vegada que vull saber alguna cosa"

"Jo voldria tenir un accés més fàcil al GIA. Ara tot passa per l'àrea TIC. I, per qualsevol cosa s'han de fer un munt d'instàncies"

"Dels estudis que es fan actualment, la meua crítica seria que són una mica massa totxanes, haurien de ser més visuals i sintètics, perquè te'ls poguessis mirar a l'instant i fer-te'n la idea, i no els haguessis de reservar en una pila per al dia que tinguis temps"

"Per mi el gran problema és la dispersió. Nosaltres estàvem en la situació de fer una diagnosi de necessitats de formació i veus que, al món, hi ha instruments, millors o pitjors, per fer-la. Però aquí tot està dispers en desenes d'estudis que fan el consorci de formació professional, els dels PQPI, els d'Ensenyament, i el SOC. I fins i tot dins del SOC hi ha diferents unitats, que han fet petites coses, cadascú pel seu compte. Ha estat un exercici molt llarg i costós arribar a saber què és el que sabíem sobre aquest tema"

"Quan miro els documents d'anàlisi que tenim penso que no hi ha res que et digui ben bé "has de fer això i aquí", què és just el que voldries saber"

"Per mi el problema és que hi ha poca previsió de què t'arribarà i quan arribarà. La Secretaria Tècnica ha fet coses molt interessants que t'arriben quan no t'ho esperes i, de vegades és massa tard per tenir-les en compte"

76



Repte 7

La ST com a òrgan de gestió del coneixement

Les fites per al període 2013-2016

1. **Reconèixer i reforçar les funcions d'anàlisi i avaluació de la Secretaria Tècnica**
2. **Desenvolupar la capacitat tècnica interna d'anàlisi i d'avaluació a les unitats gestores**
3. **Posar a disposició de les unitats gestores taules analítiques**, derivades del sistema d'informació únic, que permetin la realització de forma autònoma de consultes i anàlisis bàsiques.
4. **Produir un resum executiu breu, de format homogeni, per a tots els estudis d'anàlisi i avaluació que es desenvolupin.**
5. **Generar un espai d'anàlisi i reflexió que inclogui la direcció del SOC, la Secretaria Tècnica i els responsables de les unitats gestores**, en què, amb una periodicitat com a mínim anual, es presentin i valorin les evidències generades, es connectin amb la presa de decisions relatives a la programació i disseny de les polítiques actives i es determinin les necessitats de noves anàlisis i avaluacions.
6. **Presentar i valorar les evidències generades anualment al Consell de Direcció del SOC**, i incorporar les percepcions externes sobre el funcionament i rendiment de les polítiques actives.
7. **Associar l'activitat avaluadora del SOC amb centres de recerca externs i amb l'agenda de recerca internacional**, mitjançant la presència d'analistes del SOC en congressos i cursos internacionals i l'organització de presentacions de recercadors externs als analistes i gestors del SOC
8. **Seguir la utilització efectiva dels instruments i el coneixement generat i proposar possibles millores**