

Diseño de un **proceso integrado de seguimiento y evaluación** de carácter externo, global, longitudinal y propositivo de la **política de empleo**

Diseño de un **proceso** **integrado de seguimiento** **y evaluación** de carácter externo, global, longitudinal y propositivo de la **política** **de empleo**



besaldi

Enplegu eta inklusio politiken
ebaluazio organoa
Órgano de evaluación de las
políticas de empleo e inclusión



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

EKONOMIA, LAN ETA
ENPLEGU SAILA
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA,
TRABAJO Y EMPLEO



Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2026

Un registro bibliográfico de esta obra puede consultarse en el catálogo de la Biblioteca General del Gobierno Vasco: <https://www.katalogoak.euskadi.eus/katalogobateratua>

- Edición:** julio 2026.
- ©:** Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
Departamento de Economía, Trabajo y Empleo. Gobierno Vasco.
- Internet:** www.euskadi.eus
- Edita:** Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
Donostia-San Sebastián 1; 01010 Vitoria-Gasteiz.
- Elaboración:** Equipo técnico de D'Aleph Iniciativas y Organización, S.A. formado por:
- Sergi Aponte Otal.
 - Daniel Plata Cruz.
 - Laia Pi Ferrer.

Índice

Introducción	5
Principios metodológicos	7
Lógica general del modelo de seguimiento y evaluación	9
Definición, contexto y finalidad del modelo	9
Arquitectura del modelo	9
Ámbitos, alcance y espacio diferencial de Besaldi	11
Sistema de seguimiento y evaluación	13
Tipologías de evaluación y secuenciación por olas	14
Riesgo y sostenibilidad	17
Indicadores e información: el núcleo de datos de Besaldi	18
Indicadores de accesibilidad universal al trabajo	19
Indicadores sobre el apoyo activo para el trabajo digno	20
Indicadores de cooperación y coordinación	21
Indicadores de eficacia y eficiencia	21
Indicadores de igualdad de oportunidades	22
Indicadores de incentivación de proyectos y empresas	23
Indicadores de proximidad	23
Actualización y fuentes del sistema de indicadores	24
Gobernanza, productos y recomendaciones	26
Gobernanza del sistema	26
Productos y comunicación	27
Seguimiento de las recomendaciones	29
Aportaciones clave y valor añadido	30
Recomendaciones y siguientes pasos	33
Referencias	36



Introducción

Besaldi es el **órgano público independiente de evaluación** de las políticas de empleo e inclusión en Euskadi. Su creación responde al mandato establecido en la **Ley 15/2023, de Empleo del País Vasco, y en la Ley 14/2022, de Inclusión**, que incorporan la evaluación como una función estable del sistema y asignan a **Besaldi** un papel propio dentro de la Red Vasca de Empleo. Su aportación no consiste en ejecutar programas ni en producir estadística oficial, tampoco en sustituir el seguimiento operativo que realizan los actores gestores. Su función es **generar evidencia utilizable** para orientar decisiones, reforzar la rendición de cuentas y sostener un aprendizaje acumulado sobre **qué funciona, para quién y en qué condiciones**.

El encargo que da origen a este documento se sitúa en la **fase inicial de despliegue** de **Besaldi**. En este momento, el reto no es disponer de más información, sino convertir la información existente en un sistema que permita evaluar de forma ordenada y con continuidad. El sistema vasco de empleo ya cuenta con registros administrativos, seguimiento de la actividad y producción estadística. Sin embargo, esa disponibilidad no garantiza por sí misma una lógica evaluativa compartida ni un ciclo estable de preguntas, análisis y decisiones revisables. En ausencia de un marco explícito, se producen dos derivas habituales. Se acumulan indicadores centrados en actividad o cobertura sin capacidad para interpretar resultados, brechas y mecanismos. Y se dificulta que los hallazgos se traduzcan en **cambios verificables** en el diseño, la intensidad o la coordinación de las intervenciones, o en ajustes sostenidos de la gobernanza.

El modelo de seguimiento y evaluación se diseña para responder a este desafío de arranque. Define **qué va a hacer Besaldi y cómo lo va a hacer**, con una arquitectura que transforma el mandato evaluador en un **sistema operativo**. En términos prácticos, el modelo ordena tres decisiones de fondo. Primero, qué preguntas deben guiar la evaluación en una fase inicial y qué ámbito de observación resulta razonable, evitando sobredimensionar el sistema. Segundo, qué evidencias y fuentes son necesarias para responder esas preguntas, y cómo se integran **sin duplicar funciones** del seguimiento operativo ni de la estadística oficial. Tercero, qué productos y rutinas permiten que la evidencia llegue a tiempo a los momentos de decisión, con **recomendaciones accionables** y con seguimiento posterior.

La finalidad del modelo es **doble**. Por una parte, fortalecer la **transparencia y la rendición de cuentas** del sistema vasco de empleo mediante una lectura sistemática de resultados y de su distribución entre perfiles y territorios, más allá del cumplimiento formal o de la ejecución presupuestaria. Por otra, generar **aprendizaje aplicado** para orientar la planificación y la mejora continua y, cuando proceda, apoyar decisiones de reorientación de esfuerzos hacia intervenciones con mayor capacidad de aportar resultados verificables. Esta doble finalidad sitúa el seguimiento como una práctica orientada a la evaluación, diseñada para alimentar preguntas, activar análisis cuando sea necesario y sostener ciclos de revisión con utilidad real para la gestión pública.

Para hacer viable esta ambición sin sobredimensionar el arranque, el modelo



adopta una **arquitectura modular** alineada con la gobernanza. Define un **núcleo mínimo sostenible** de seguimiento orientado a evaluación y prevé un despliegue progresivo en función de capacidades, acuerdos de datos y madurez institucional. Esta modularidad permite priorizar aquello que aporta valor desde el inicio y reservar para fases posteriores aproximaciones más exigentes. Al mismo tiempo, el modelo se articula con la delimitación de funciones del sistema. El Departamento de Economía, Trabajo y Empleo fija dirección estratégica y ordena la gobernanza. Lanbide ejecuta las políticas activas y sostiene el seguimiento operativo. Eustat garantiza la producción estadística oficial y la comparabilidad. **Besaldi** se sitúa en el plano evaluativo, con foco en **resultados**,

efectividad, eficiencia, equidad y gobernanza, combinando evidencia cuantitativa y cualitativa, y promoviendo enfoques causales cuando las condiciones de datos y diseño lo permiten.

Este documento ejecutivo cumple una función específica. No reproduce el modelo completo, ofrece una síntesis interpretativa de la lógica del sistema, de los indicadores clave, de las decisiones de diseño y de las recomendaciones para su evolución. Está pensado para facilitar una lectura orientada a uso, de manera que quienes deben gobernar, coordinar, producir información o utilizar evidencia en la Red dispongan de una visión clara de qué aporta **Besaldi**, cómo se conectan seguimiento y evaluación, y qué condiciones mínimas hacen viable el modelo en su fase inicial.

Principios metodológicos

El modelo se ha diseñado con un enfoque aplicado, orientado a que **Besaldi** pueda **generar evidencia utilizable** desde el inicio sin depender de supuestos ideales sobre datos, tiempos o capacidades. El criterio rector es operativo. Cada pieza del sistema debe tener un uso previsto, una fuente identificable y una rutina realista de producción y revisión. Cuando una propuesta no cumple estas condiciones, no se incorpora al núcleo del modelo y se reserva para fases posteriores. Esta lógica se apoya en una arquitectura modular, que permite empezar con un sistema sostenible y ampliar alcance y sofisticación conforme se consoliden datos, acuerdos y capacidades.

El modelo fija un **estándar exigente de calidad y uso de evidencias**, alineado con el enfoque de la Better Regulation Toolbox de la Comisión Europea. Este estándar se traduce en reglas formales de diseño y ejecución. La evaluación no se plantea como una actividad ad hoc, sino como un proceso gobernado por criterios explícitos que aseguran coherencia, comparabilidad y trazabilidad. En consecuencia, el modelo exige **teorías del cambio explícitas** como base para formular preguntas, seleccionar qué debe observarse y justificar por qué ciertos resultados son relevantes. A partir de esta base, define un sistema de **indicadores jerarquizados**, con un núcleo mínimo y capas ampliables, y con **desagregaciones obligatorias por variables sociodemográficas** para hacer visible la distribución de resultados, identificar brechas y evitar lecturas agregadas que oculten desigualdades. En paralelo, incorpora un enfoque de gestión de datos coherente con el objeto evaluado, mediante un plan de datos y reglas de identificación que permitan

interpretar resultados sin perder de vista límites, calidad y condiciones de uso.

El trabajo metodológico se apoya en una combinación de fuentes y técnicas que se utilizan con una lógica de triangulación. Se ha realizado revisión documental y análisis comparado de modelos de seguimiento y evaluación para identificar decisiones de diseño relevantes y riesgos recurrentes en contextos administrativos. Se han revisado datos secundarios para formular una propuesta inicial de indicadores y definir reglas de cálculo y lectura, priorizando viabilidad y trazabilidad. Y se han incorporado entrevistas y otras técnicas cualitativas para contrastar supuestos, reconstruir lógicas de implementación, interpretar patrones no observables con registros y refinar decisiones de diseño vinculadas a gobernanza, coordinación, incentivos y condiciones de uso de la evidencia. Las entrevistas se han utilizado como un mecanismo de contraste y ajuste del modelo, no como un ejercicio descriptivo, de modo que sus aportaciones se traduzcan en decisiones sobre alcance, prioridades, núcleo mínimo y riesgos a evitar.

El enfoque del modelo es **estratégico, participativo, integral, transparente e independiente**. Es estratégico porque prioriza evaluaciones con capacidad real de orientar decisiones y se alinea con ventanas de ajuste de programas y políticas, evitando productos que llegan tarde o que no conectan con palancas de cambio. Es participativo porque incorpora contraste con agentes de la Red, diálogo social y, cuando procede, personas usuarias, no como validación formal, sino como parte del entendimiento de mecanismos

y de condiciones de implementación. Es integral porque amplía la mirada más allá de la inserción inmediata cuando el objeto evaluado lo requiere, incorporando trayectorias y resultados sostenidos. Es transparente porque documenta fuentes, supuestos, límites y elecciones metodológicas, y organiza productos públicos trazables que permitan seguimiento de recomendaciones y revisión en ciclos posteriores. Y es independiente porque protege la autonomía evaluadora mediante mecanismos como revisión por pares, validación externa cuando sea pertinente y declaraciones de ausencia de conflictos de interés, reforzando así la credibilidad de los hallazgos y su aceptación por parte del ecosistema.

En todo el proceso se han utilizado herramientas de inteligencia artificial como apoyo instrumental en tareas acotadas, principalmente para síntesis preliminar de materiales, conceptualización gráfica del sistema, ordenación de recursos y propuesta

inicial de estructuras. Su uso ha sido supervisado y revisado por el equipo. En todas las decisiones sustantivas, alcance, prioridades, criterios de calidad, selección de enfoques y formulación final, el elemento central ha sido el **juicio profesional** del equipo, que asume la responsabilidad técnica del diseño.

Por último, el modelo reconoce limitaciones e hipótesis que deberán revisarse durante la implementación. Entre ellas, la disponibilidad efectiva y homogénea de registros, la estabilidad de definiciones y reglas de cálculo, el grado de interoperabilidad y acceso a datos necesarios para desagregar, y la capacidad de sostener rutinas de producción sin fricciones organizativas. Estas incertidumbres no se tratan como un problema a resolver de una vez, se gestionan con el propio enfoque modular. Se empieza con un núcleo estable, se aprende en operación y se amplía el alcance cuando existan condiciones de datos, acuerdos de gobernanza y capacidades que hagan viable sostener el estándar de calidad definido.



Lógica general del modelo de seguimiento y evaluación

Definición, contexto y finalidad del modelo

El modelo de seguimiento y evaluación (SyE) de las políticas de empleo de Euskadi se constituye como la base técnica y organizativa fundamental que permitirá a **Besaldi** ejercer de forma estable su función evaluadora en el sistema vasco de empleo, en coherencia con el mandato normativo y los marcos estratégicos vigentes.

El modelo opera como un marco de referencia común para ordenar la producción, gestión y uso de la información evaluativa. No se limita a medir ejecución o cumplimiento formal, sino que busca **comprender qué funciona, para quién y en qué condiciones**, conectando la evidencia con la toma de decisiones. La finalidad es doble: por un lado, la rendición de cuentas y la transparencia sobre el uso de los recursos públicos y sus resultados; por otro lado, el aprendizaje aplicado para orientar la planificación, la mejora continua y la reasignación de recursos hacia intervenciones con un mayor valor público.

El enfoque del modelo se define como **externo, global y longitudinal**. Externo por la independencia funcional de **Besaldi** con respecto al resto de instituciones, global por su lectura sobre el conjunto de programas, dispositivos, gobernanza y resultados que se producen en la Red Vasca de Empleo y las interacciones entre sus componentes, y longitudinal por la voluntad y la capacidad de observar los efectos sostenidos en el tiempo y no solo rendimientos inmediatos.

Este encuadre refuerza la **lógica de sistema**. La política de empleo no se analiza como suma de programas desconectados, sino como un conjunto de instrumentos que interactúan con el mercado de trabajo, con el tejido empresarial, con la formación, con la protección social y con otros componentes de la intervención pública. La evaluación, por tanto, necesita continuidad temporal y capacidad de lectura comparada para interpretar adecuadamente efectos e impactos.

Arquitectura del modelo

El modelo define una arquitectura **modular, escalable y alineada con la gobernanza** del sistema. Incluye procedimientos para recopilar y analizar datos, criterios de calidad y trazabilidad, un calendario de revisión y productos de evaluación orientados a que la evidencia llegue a tiempo a las decisiones. El objetivo es que la evaluación pase a ser una

práctica ordinaria de gestión, con hallazgos que se traduzcan en recomendaciones verificables y en respuestas de gestión medibles.

La **modularidad** se plantea como una condición de despliegue realista del modelo, pensado para implantarse de forma gradual, con evaluaciones presentes desde el inicio,

Ciclo de seguimiento y evaluación de políticas públicas

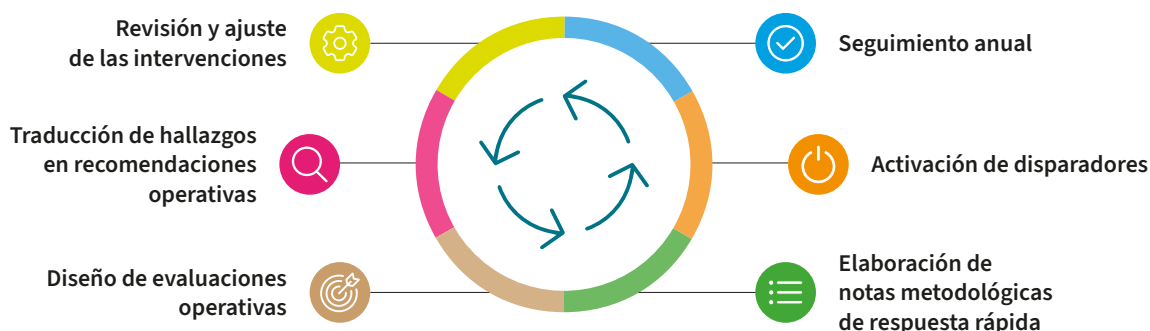


Ilustración 1. Ciclo de seguimiento y evaluación de políticas públicas.

y con posibilidad de **escalar** el alcance y complejidad a medida que maduran las capacidades disponibles, la calidad y accesibilidad de los datos y la **gobernanza** con el resto de actores del sistema. Esto permite empezar con un núcleo mínimo de seguimiento y con evaluaciones acotadas, consolidar después el ciclo trienal de evaluación y la ampliación selectiva de indicadores clave, y, en un horizonte más avanzado, incorporar de forma sistemática evaluaciones de mayor exigencia metodológica, metaevaluaciones recurrentes y explotación avanzada de datos, sin perder coherencia entre piezas ni continuidad temporal.

Más allá de la implantación por fases, el modelo se incrusta explícitamente en el ciclo de la política pública, concibiendo el seguimiento y la evaluación no como una secuencia lineal que termina con un informe, sino como un proceso circular y dinámico que acompaña cada etapa de la intervención. En la fase de planificación, el sistema aporta evidencia para el diseño; durante la implementación, el seguimiento anual monitoriza el despliegue y, mediante disparadores, activa la elaboración de notas

metodológicas que dirimen la idoneidad de diseñar evaluaciones específicas sobre un determinado ámbito; los resultados de tales evaluaciones se traducen en recomendaciones operativas que permiten revisar y ajustar la política de empleo, sus instrumentos, intensidad, focalización y gobernanza. Los resultados de estos cambios podrán monitorizarse en la siguiente iteración del ciclo.

Antes de proceder al diseño y consolidación del modelo de evaluación para el País Vasco, se ha llevado a cabo un exhaustivo **análisis comparativo de los marcos de gobernanza, instrumentos y sistemas de indicadores** de siete Comunidades Autónomas de referencia (**Madrid, Catalunya, Comunitat Valenciana, Galicia, Andalucía, Asturias y Navarra**). Este examen previo ha permitido identificar una tendencia general hacia modelos mixtos que combinan el seguimiento operativo interno con evaluaciones de impacto externas e independientes, destacando especialmente casos como el de **Navarra** por su robustez normativa y metodológica (Ley Foral 21/2005 y Guía 2025), o **Catalunya** por su institucionalización de la evaluación mediante la colaboración SOC-Ivàlua.

Ámbitos, alcance y espacio diferencial de Besaldi

El modelo define qué debe evaluar **Besaldi**, cómo se inserta en la arquitectura institucional del empleo en la CAPV y cómo evita solapamientos con otras funciones del sistema. La Ley 15/2023 de Empleo y la Ley 14/2022 de Inclusión le atribuyen un mandato independiente para evaluar políticas de empleo e inclusión. La EVE 2030 y el PEE 2021 2024 orientan prioridades, mientras que el RD 1441/2010 y el marco estadístico de Eustat acotan el perímetro competencial y metodológico, en especial en lo relativo a definiciones, comparabilidad y condiciones de uso de datos.

La arquitectura evaluativa se sostiene sobre un **marco normativo y programático** que integra competencias, garantías y planificación. La Ley 14/2022 instituye el órgano de evaluación en inclusión y refuerza la exigencia de evidencia utilizable para la mejora. La Ley 15/2023 consolida y simplifica el mandato para empleo e inclusión, dota a **Besaldi** de independencia funcional y le encomienda valorar resultados, calidad e impacto a lo largo del ciclo de la política pública. El RD 1441/2010 culmina el traspaso competencial en materia de empleo a la CAPV y ordena la distribución entre planificación, ejecución y seguimiento de las políticas activas y de la formación para el empleo, aportando un marco estable para evaluar a escala autonómica en coordinación

con el Estado. La normativa de Eustat establece estándares de estadística oficial, clasificaciones armonizadas, requisitos de calidad y secreto estadístico, además de condiciones de uso estadístico de registros administrativos. Sin este andamiaje no se puede asegurar comparabilidad de indicadores ni un eventual enlace de registros con fines evaluativos bajo salvaguardas de confidencialidad y trazabilidad.

En el **plano estratégico**, la **Estrategia Vasca de Empleo 2030** (EVE2030) fija objetivos y, a través de su Proyecto Tractor 8, institucionaliza un sistema estable de evaluación que desplaza el foco del cumplimiento formal hacia resultados e impacto y promueve una gobernanza abierta. El **PEE 2021 2024** refuerza esta orientación mediante un ámbito específico, impulsa la modernización organizativa y tecnológica de Lanbide, activa la prospección y mejora los sistemas de información para decisiones basadas en datos. A ello se suman marcos comparativos estatales y europeos que condicionan definiciones, indicadores, calendarios y estándares de publicación, incluida la alineación con taxonomías y metadatos. Este marco no solo habilita la evaluación, también orienta su alcance, fija un mínimo exigible de calidad y condiciona requisitos de acceso y tratamiento de datos.

Actor	Responsabilidades y Competencias	Pregunta que responde	Limitaciones (No duplicidad)
Dpto. de Economía, Trabajo y Empleo	Fija dirección estratégica, prioridades y objetivos (Estrategia Vasca y planes trienales). Ordena la gobernanza, supervisa rendición de cuentas y asegura soporte al órgano independiente. Analiza evidencia y emite respuestas de gestión motivadas.	Fija prioridades, objetivos y agenda pública de evaluación.	Debe respetar la independencia técnica del órgano evaluador.

Actor	Responsabilidades y Competencias	Pregunta que responde	Limitaciones (No duplicidad)
Lanbide	Ejecuta políticas activas y presta servicios de empleo (inscripción, diagnóstico, formación, intermediación, empresas). Mantiene sistemas transaccionales y seguimiento operativo. Realiza prospección para ajustar la oferta.	Aclara cómo se implementa y cuánto se ejecuta (seguimiento operativo).	No produce estadística oficial ni realiza evaluación externa causal.
Eustat	Produce estadísticas oficiales. Normaliza conceptos, clasificaciones y garantiza comparabilidad. Define metadatos, gestiona acceso a microdatos anonimizados y emite criterios técnicos sobre enlace de registros.	Describe cuánto ocurre y cómo evoluciona el contexto (series comparables).	No evalúa políticas ni estima impactos.
Besaldi	Evalúa resultados, impacto, eficiencia y gobernanza. Diseña evaluaciones ex ante y de proceso. Impulsa mediciones causales y combina registros con trabajo de campo. Traduce hallazgos en recomendaciones accionables. Fomenta la evaluación de las políticas de empleo en el PV.	Se sitúa en el plano de qué funciona, para quién y a qué coste .	No gestiona programas, no produce estadística oficial ni asume auditorías o controles financieros.

Tabla 1. Funciones de los actores de la política de empleo vasca.

La diferenciación de funciones en este contexto es condición clave para asegurar la eficacia y la no duplicidad de esfuerzos.

Desde esa posición, **Besaldi** orienta la agenda hacia preguntas que el seguimiento operativo y la estadística no resuelven por sí solos. Prioriza estimar el efecto neto de políticas activas y de sus combinaciones, identificando heterogeneidad de impactos por colectivo y territorio, y complementa esa lectura con evaluaciones de gobernanza y de contratos programa para entender capacidades institucionales, flujos de información e incentivos de coordinación. Incorpora también lecturas longitudinales a 6, 12 y 24 meses para observar estabilidad de resultados

y, cuando sea pertinente, la interacción con la RGI y otros apoyos que condicionan autonomía económica. Para sostener estas aproximaciones, cada evaluación integra un plan de datos y un análisis de riesgos en protección y gobernanza de la información, y combina registros administrativos con levantamiento primario cuando faltan variables clave. Cuando la ventana de decisión es estrecha, activa síntesis rápidas de evidencia que permitan orientar escalado, rediseño o cierre de líneas. Y cuando procede, impulsa pilotos o experimentación previa al escalado, con criterios explícitos de continuidad y con análisis de coste efectividad para comparar alternativas.

Sistema de seguimiento y evaluación

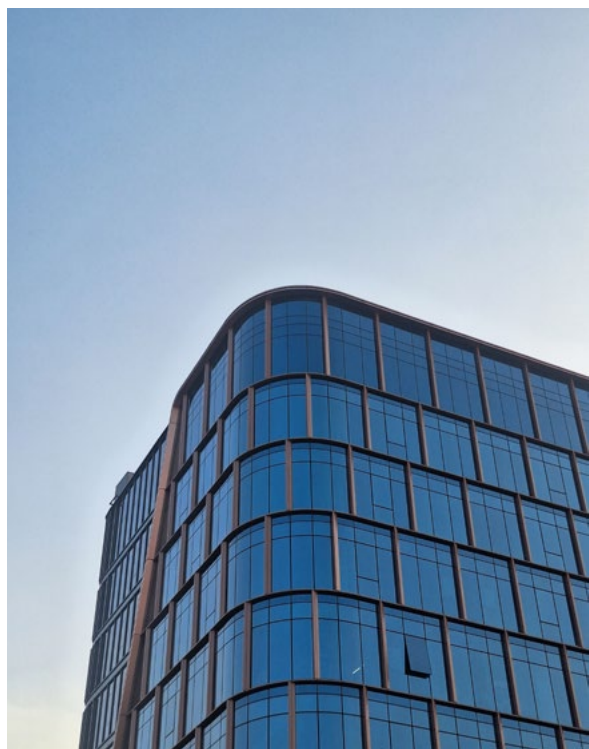
El sistema de seguimiento orientado a la evaluación constituye la infraestructura técnica y metodológica que permite a **Besaldi** analizar efectividad, eficiencia y coherencia de las políticas activas de empleo en Euskadi. Su finalidad es doble, dotar a la política de empleo de un dispositivo estable de observación y aprendizaje con evidencia comparable y asegurar que el conocimiento generado por la evaluación incida de manera directa en decisiones estratégicas y operativas. El sistema se estructura en tres capas complementarias, con ciclos temporales diferenciados, pero conectadas para que el seguimiento alimente la agenda evaluadora y la evaluación revierta en ajustes verificables.

La **primera capa** opera en un **ciclo anual** e integra un **núcleo estable de seguimiento** basado en un **conjunto acotado de indicadores** y en operaciones ligeras recurrentes, entre ellas el levantamiento periódico de opiniones de actores clave (Barómetro de Opinión). Su calendario se diseña para que la evidencia llegue cuando aún es posible corregir el rumbo. Por eso, el cierre y preparación de datos se concentra al final del ejercicio anual, con cortes con versión fechada, controles de calidad y documentación metodológica que asegure comparabilidad. Con esa base, en enero se completa el análisis y se elabora un borrador con hallazgos, brechas y riesgos; en febrero se contrasta con las unidades responsables para depurar incidencias y acordar recomendaciones operativas con prioridad y horizonte; y en marzo se publica el informe con nota metodológica y paquete técnico, activando las acciones comprometidas. A mitad de año se incorpora una actualización breve sobre indicadores sensibles a cambios coyunturales, centrada en desviaciones relevantes respecto a la trayectoria prevista, dejando constancia de lo observado y de las medidas adoptadas sin reabrir el informe anual.

El **engranaje** entre el **ciclo anual** y el **ciclo trienal** se articula mediante **disparadores** o **triggers** definidos a partir de indicadores de seguimiento y señales cualitativas. Cuando se detectan desviaciones o riesgos relevantes, se activa una **respuesta rápida mediante notas técnicas** que describen la alerta, explicitan la evidencia disponible y proponen opciones de ajuste, además de valorar si conviene abrir una evaluación ligera o incorporar el asunto a la agenda trienal. Los disparadores incluyen la desviación crítica en indicadores, alertas cualitativas en el Barómetro de Opinión, cambios en el mandato estratégico o aprobación de nuevas leyes, o la detección proactiva por parte de **Besaldi** de ámbitos clave. Esta lógica evita que el seguimiento se limite a reporte y permite que la evaluación se active desde señales objetivables y documentadas.



La **segunda capa** corresponde al **ciclo trienal** de evaluación de **Besaldi**, en consonancia con el encargo de elaboración de un informe de la política de empleo en el País Vasco. Funciona como un **módulo de evaluaciones específicas** que se renueva en cada ciclo e integra, según criterios explícitos, revisiones de evidencia, metaevaluaciones, evaluaciones ex ante, de proceso, de impacto, de gobernanza



o 360° cualitativas, articuladas con lo que muestra el seguimiento anual y con las notas técnicas activadas por disparadores. Antes de iniciar cada ciclo se define una agenda indicativa para los tres años siguientes, basada en la lectura anual, recomendaciones pendientes y prioridades estratégicas. En los años 1 y 2 se ejecutan las evaluaciones previstas combinando evaluaciones ligeras con otras centradas en programas, colectivos o gobernanza. En el año 3 se cierran trabajos y se elabora el informe trienal de síntesis, incorporando el estado de adopción de recomendaciones y alimentando la agenda del ciclo siguiente.

La **tercera capa** opera de forma permanente e independiente de los ciclos anteriores y actúa como soporte transversal para asegurar coherencia metodológica y sostenibilidad del sistema en el conjunto de la Red Vasca de Empleo. Presta **asesoramiento técnico** a las instituciones de la Red para plantear evaluaciones con sentido de decisión, ayudando a concretar objeto y alcance, formular preguntas, construir o revisar teorías del cambio, definir criterios e indicadores, valorar factibilidad en términos de datos, plazos y recursos, seleccionar enfoques metodológicos proporcionados y preparar la transferencia para que los resultados se traduzcan en ajustes operativos o estratégicos. Además, impulsa una línea continua de **formación y capacitación** dirigida a personal técnico y directivo, adaptada a perfiles y momentos del ciclo, centrada en competencias prácticas, lectura e interpretación de evidencia, diseño evaluativo, calidad del dato, nociones de causalidad y gestión de recomendaciones y respuestas de gestión. Esta capa también **fomenta la comunidad evaluadora**, promoviendo espacios de intercambio y aprendizaje entre pares y alineación de estándares. Su activación combina una vía por demanda, ante solicitudes de apoyo, y una vía proactiva cuando **Besaldi** identifica brechas de capacidad o necesidades relevantes, promoviendo el consenso y la colaboración con los organismos responsables de la política o intervención para asegurar corresponsabilidad, viabilidad y alineamiento con prioridades y restricciones reales.

Tipologías de evaluación y secuenciación por olas

El catálogo de tipologías de evaluación se organiza para apoyar decisiones, asegurar solidez metodológica y ajustar la ambición a las restricciones operativas actuales de **Besaldi**. La lógica es incremental y se despliega en **tres**

olas, con el objetivo de entregar resultados utilizables pronto, coordinar capacidades y datos con Lanbide y Eustat y reservar los ejercicios más exigentes para cuando el sistema esté suficientemente maduro.



La **primera ola** prioriza **evidencia accionable y mejoras inmediatas**. Incluye síntesis rápidas y revisiones de evidencia para decisiones ágiles, metaevaluaciones del conjunto de evaluaciones existentes para identificar lecciones y vacíos, evaluaciones ex ante para construir programas evaluables y evaluaciones

de proceso, junto con auditorías de calidad e interoperabilidad del dato que permitan desbloquear ajustes de implementación. En esta ola se sitúan también evaluaciones de igualdad y no discriminación, por su efecto transversal y porque se apoyan en registros ya disponibles.



La **segunda ola** incorpora **experimentación controlada y primeras estimaciones causales** en ámbitos con tracción operativa y ventanas

de seguimiento realistas, combinando aprendizaje rápido con diseños que permitan atribución más robusta.



La **tercera ola** aborda **medición causal y de eficiencia** de mayor alcance, cuando existan condiciones de datos, gobernanza y tiempos de observación suficientes para estimar impacto y eficiencia con garantías.

La secuenciación por olas se aplica mediante **criterios de priorización** estables. Se considera el valor público y la alineación estratégica, la factibilidad técnica y la disponibilidad de datos, la urgencia y ventana de decisión, y el potencial de aprendizaje y transferibilidad. Se incorporan también la equidad y la no discriminación,

la carga operativa que implica la evaluación y la necesidad de coordinación para evitar duplicidades con el seguimiento y la estadística oficial. A estos criterios se añade el volumen de presupuesto o recursos comprometidos en la política o programa, para focalizar el esfuerzo evaluativo allí donde el impacto potencial de una decisión es mayor. **En cada ciclo trienal, la cartera resultante se concreta en un paquete acotado de evaluaciones promovidas por Besaldi, seleccionadas por su valor añadido sistémico y por su capacidad de traducirse en decisiones de rediseño, escalado o cierre.**

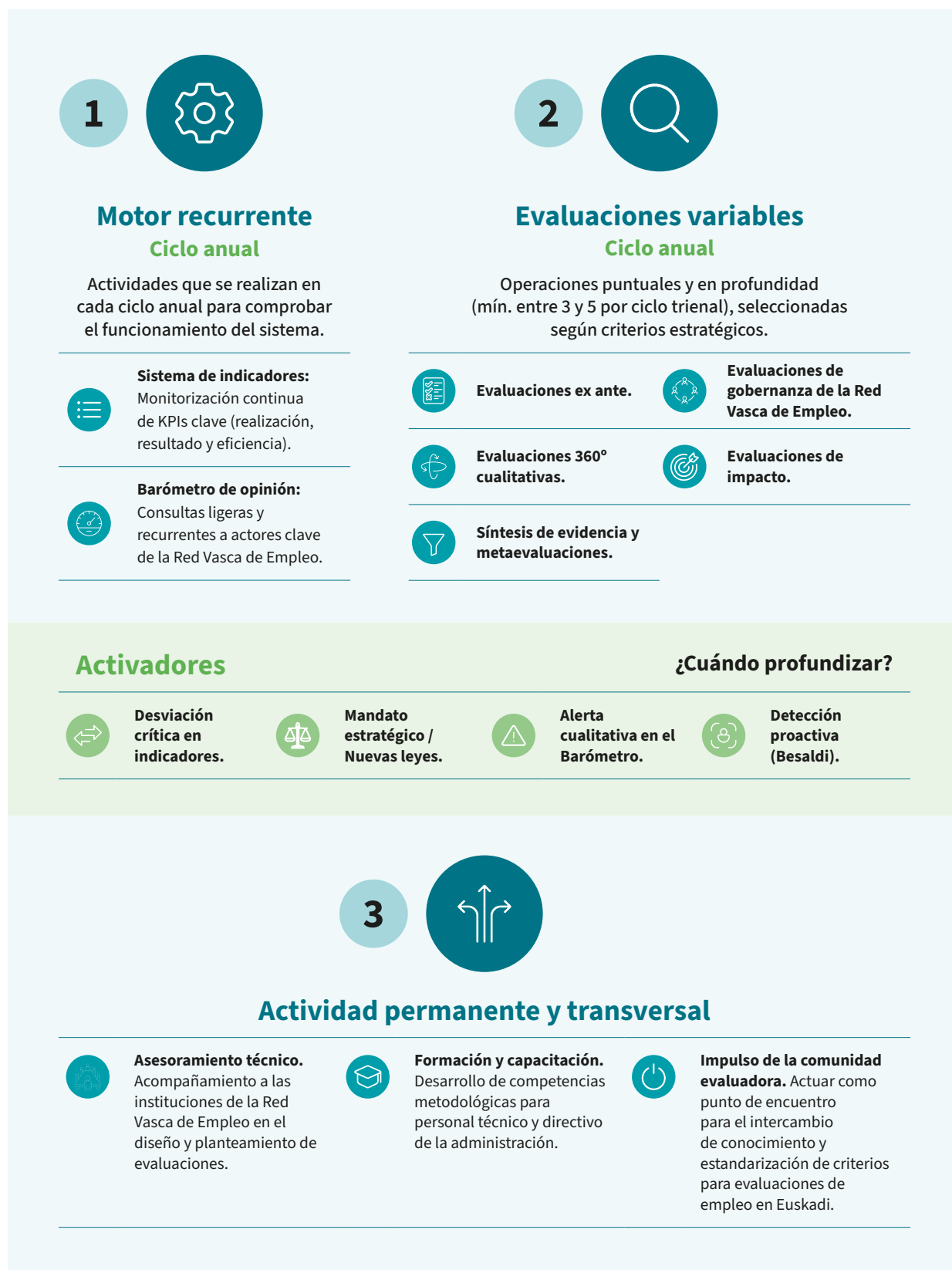
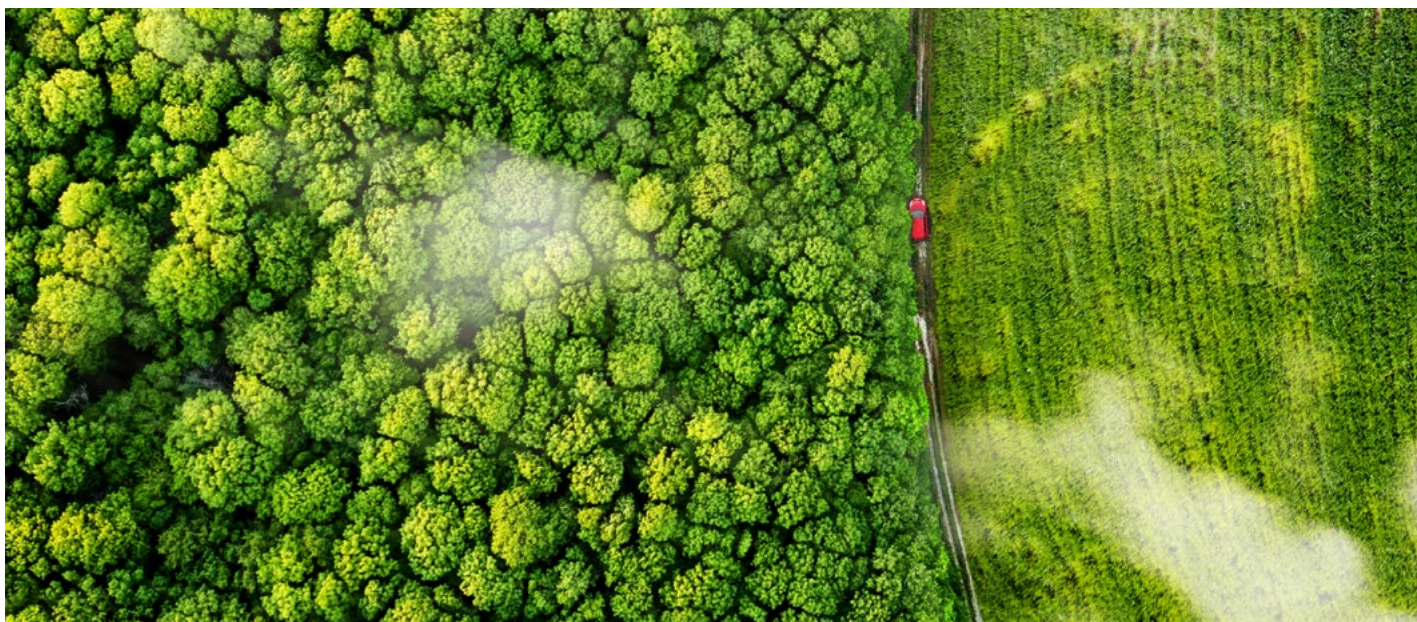


Ilustración 2. Esquema del modelo de seguimiento y evaluación de Besaldi.



Riesgo y sostenibilidad

Besaldi, como ente de reciente creación, afronta riesgos propios de su arranque, junto con otros vinculados a la lógica de la evaluación de políticas públicas y a los cambios del ciclo político. La sostenibilidad se entiende aquí como continuidad en el tiempo y, sobre todo, como capacidad de mantener incidencia real.

En el plano interno, destacan dos riesgos. El primero es el estancamiento de recursos, tanto económicos como humanos, que limitaría la consolidación del equipo y dejaría el modelo reducido a un núcleo mínimo, sin margen para desarrollar sus componentes más exigentes. El segundo es la indefinición de funciones, especialmente relevante en un contexto con marco normativo aún incompleto y con presencia de otros entes públicos que operan en el mismo ecosistema, con posibles solapamientos.

En el plano externo, el riesgo principal es la baja implicación del resto de actores. Puede estar vinculada a una cultura de evaluación poco extendida, a la percepción de la evaluación como fiscalización del

desempeño, o a dinámicas de bloqueo asociadas a determinadas posiciones de responsabilidad. Esta falta de implicación suele traducirse en dificultades de acceso a datos o en datos de baja calidad, menor atención a las recomendaciones y, en conjunto, una incidencia limitada de **Besaldi**.

La reducción de los riesgos internos pasa por concretar el rol de **Besaldi** en términos operativos, con delimitación de funciones, productos y relaciones estables con el resto de instituciones. Un papel bien definido facilita el reconocimiento de utilidad por parte del sistema y mejora las condiciones para captar y sostener recursos.

La mitigación de los riesgos externos requiere identificar apoyos internos con capacidad de arrastre en la administración vasca y sostener un trabajo continuado de impulso de la cultura de evaluación. Para favorecer la adopción, las recomendaciones deben formularse en términos prácticos y aplicables en plazos cortos, de modo que se asocien a mejora de la gestión y no a juicio sobre el desempeño.

Indicadores e información: el núcleo de datos de Besaldi

El sistema de indicadores es la base de este modelo y el pilar estructural sobre el que debe asentarse la evaluación de la política de empleo. El sistema de indicadores tiene como principal objetivo orientar las tareas de evaluación de **Besaldi**. Esto se consigue mediante los disparadores anteriormente mencionados, que alertan de los aspectos o temáticas más relevantes en los que poner el foco en el informe trienal. El sistema, por tanto, consta de una batería de indicadores contextuales que miden el estado del mercado de trabajo y del tejido empresarial. Además, también indaga en aspectos de gobernanza de la Red Vasca de Empleo y en aspectos de

Como **Besaldi** está en fase de arranque, conviene plantear una implantación gradual, que combine **logros tempranos visibles** con una construcción progresiva de las piezas más exigentes. Se distinguen tres momentos:

- **Corto plazo**, centrado en activar un **núcleo mínimo de indicadores**, calculables con datos ya disponibles y sin cambios relevantes en los registros, que permita obtener una lectura básica pero estable del mercado de trabajo, del uso de las políticas activas y de algunos resultados clave.
- **Medio plazo**, momento en el que se incorporará un conjunto ampliado de indicadores, condicionado a mejoras de registro, a la interoperabilidad entre fuentes y al refinamiento de las desagregaciones, de manera que se pueda observar con más detalle lo que ocurre por colectivos, territorios y tipologías de intervención.

- **Largo plazo**, dedicado a integrar plenamente el sistema en la planificación, el presupuesto y la cultura de decisión. Se añaden indicadores específicamente asociados a evaluaciones de impacto, análisis longitudinales y explotación de datos enlazados, que exigirán acuerdos adicionales de acceso, capacidades analíticas reforzadas y salvaguardas éticas y de protección de datos más exigentes

El sistema de indicadores es la base de las evaluaciones de **Besaldi**. Su función principal es la de alertar a **Besaldi** de los puntos críticos en los que poner el foco en sus evaluaciones, actuando los indicadores como disparadores. En esta sección se presentan únicamente parte de los indicadores, para ver el listado completo se puede consultar la sección 8 (Sistema de indicadores) del modelo.

Los indicadores se han dividido en 7 categorías, basadas en los principios rectores de la Ley de Empleo del País Vasco. Puesto que no todos los principios rectores se adaptan a un sistema de indicadores, no se han utilizado todos y algunos de ellos se han adaptado. A continuación se muestran algunos ejemplos de indicadores de cada categoría y una breve explicación de qué mide cada una.





Indicadores de accesibilidad universal al trabajo

Estos indicadores se centran en el acceso al mercado laboral y en el proceso de traspaso desde el mundo formativo y el mundo laboral. Se mide el nivel formativo de la sociedad vasca de diversas formas, prestando especial atención a las formaciones más cercanas

al mundo laboral como los certificados profesionales o la formación dual, así como otros procesos de acceso desde el desempleo al empleo, tanto mediante programas del Gobierno Vasco como por cuenta propia.

Indicador	Qué se mide	Cómo se mide
Tasa de salida del desempleo a empleo (mensual)	Flujo de personas paradas que acceden a un empleo	$\text{Número de personas que pasan de desempleo a empleo durante el mes} / \text{Stock de personas desempleadas al inicio del mes} \times 100$
Participación en formación ocupacional	Activación de las personas paradas respecto a la formación	$\text{Personas desempleadas que han iniciado formación ocupacional} / \text{Total de personas desempleadas} \times 100$
Inserción laboral a 12 meses tras finalizar formación	Utilidad de las formaciones y adaptación al mercado laboral	$\text{Personas ocupadas a los 12 meses tras finalizar formación} / \text{Personas que finalizaron formación (hace 12 meses)} \times 100$
Tasa de inserción laboral a los 6 meses tras programa	Impacto de los programas de Lanbide	$\text{Personas ocupadas a los 6 meses tras finalizar el programa} / \text{Personas que finalizaron el programa (hace 6 meses)} \times 100$

Tabla 2. Indicadores de accesibilidad universal al trabajo.

Indicadores sobre el apoyo activo para el trabajo digno

Esta batería de indicadores agrupa todos aquellos que hacen referencia a las condiciones en las que trabajan las personas empleadas, sus contratos y las condiciones que se dan en el paso del desempleo al empleo. Se busca ir más allá de los análisis empleo/

desempleo e incorporar las condiciones laborales como elemento esencial. Esto incluye la temporalidad y parcialidad no deseada o la sobrecualificación. Además, también se incorporan indicadores sobre el empleo en la economía social y en empleo verde.

Indicador	Qué se mide	Cómo se mide
Tasa de temporalidad	Porcentaje de los trabajadores con contrato temporal	Asalariadas/os con contrato temporal / Total de asalariadas/os × 100
Ocupación de alta cualificación	Peso de trabajos de alto valor añadido en la economía	(Personas que trabajan en puestos de Dirección y Gerencia + Técnicos y profesionales científicos e intelectuales + Técnicos profesionales de apoyo) / Total de personas en empleo × 100
Empleo en economía social	Peso de la economía social en el tejido productivo vasco	Personas ocupadas en cooperativas, sociedades laborales y otras entidades de economía social / Empleo total × 100
Índice de rotación laboral	Estabilidad en el empleo	(Altas a la Seguridad Social + Bajas a la Seguridad Social) / Afiliación media del periodo

Tabla 3. Indicadores sobre el apoyo activo para el trabajo digno.



Indicadores de cooperación y coordinación

La categoría de cooperación y coordinación recoge indicadores más centrados en la gobernanza de la Red Vasca de Empleo y en las relaciones entre los distintos actores. La

mayoría de los indicadores son cualitativos y se recogen mediante el Barómetro de Opinión que enviará **Besaldi** a los distintos actores de la Red Vasca de Empleo.

Indicador	Qué se mide	Cómo se mide
Evaluaciones de programas	Implicación de Lanbide y Dpto. con la evaluación	Número de evaluaciones promovidas por Lanbide y Número de evaluaciones promovidas por el Dpto.
Buenas prácticas en la evaluación	Calidad de la evaluación en el País Vasco	Indicador cualitativo a través del Barómetro de Opinión
Duplicidades en la política de empleo vasca	Aspectos de la política de empleo poco eficientes	Indicador cualitativo a través del Barómetro de Opinión
Relación empresas-Lanbide/ Departamento	Sistema de gobernanza entre empresas y Gobierno Vasco	Indicador cualitativo a través del Barómetro de Opinión

Tabla 4. Indicadores de cooperación y coordinación.

Indicadores de eficacia y eficiencia

Estos indicadores buscan medir el grado de eficiencia en el gasto público en la política de empleo, así como la calidad en la respuesta de

la administración. Se centran únicamente en el sector público.

Indicador	Qué se mide	Cómo se mide
Inversión pública en políticas de empleo	Dedicación del Gobierno Vasco a las políticas de empleo	Gasto público en políticas de empleo / PIB autonómico × 100
Coste medio por participante en políticas activas	Eficiencia en el gasto en políticas activas de empleo	Gasto total en políticas activas / Número de participantes atendidos
Tiempo medio de cobertura de vacantes (días)	Eficiencia en la cobertura de vacantes	Promedio de días entre publicación de vacante y cobertura efectiva (fecha de alta del contrato)
Uso de servicios digitales	Importancia de los trámites online	Trámites realizados online en servicios de empleo / Total de trámites de servicios de empleo × 100

Tabla 5. Indicadores de eficacia y eficiencia.



Indicadores de igualdad de oportunidades

Estos indicadores buscan observar dimensiones que permanecen ocultas cuando se analizan únicamente los promedios agregados, observando patrones distintos según el género, la edad o el origen. Contar con estos indicadores facilita orientar decisiones

públicas hacia medidas más ajustadas a las necesidades de cada grupo y permite monitorizar si los programas contribuyen a reducir desigualdades o si reproducen patrones existentes.

Indicador	Qué se mide	Cómo se mide
Porcentaje de jóvenes NEET	Inactividad en los jóvenes	$\frac{\text{Jóvenes (16-29) que no estudian ni trabajan}}{\text{Total de jóvenes (16-29)}} \times 100$
Evolución de la brecha salarial de género	Convergencia de los salarios entre géneros	$\frac{\text{Brecha salarial de género}_t - \text{Brecha salarial de género}_{t-1}}{\text{Salario medio hombres}} \times 100$, donde Brecha = $(\text{Salario medio hombres} - \text{Salario medio mujeres}) / \text{Salario medio hombres}$
Mujeres autónomas	Diferencias de género en el régimen de autónomos	$\frac{\text{Mujeres dadas de alta en el régimen de autónomos}}{\text{Total de autónomos}} \times 100$
Perceptoras/es de RGI con empleo a 12 meses	Inserción de las personas que perciben la RGI	$\frac{\text{Personas perceptoras de RGI en } t_0 \text{ con empleo a los 12 meses}}{\text{Total de personas perceptoras de RGI en } t_0} \times 100$

Tabla 6. Indicadores de igualdad de oportunidades.

Indicadores de incentivación de proyectos y empresas

En esta categoría se han combinado indicadores relacionados con los programas de Lanbide junto con otros que buscan conocer el estado del tejido empresarial vasco. Respecto a los primeros, se miden de manera tanto

cuantitativa como cualitativa, incluyendo aspectos como la tasa de inserción o la satisfacción, mientras que en las empresas se pone el foco en su supervivencia.

Indicador	Qué se mide	Cómo se mide
Supervivencia de empresas creadas a 12, 36 y 60 meses	Éxito de las empresas nacientes	Empresas creadas hace 12/36/60 meses que siguen activas / Total de empresas creadas hace 12/36/60 meses $\times$ 100
Tasa de abandono de programas de empleo	Retención de los usuarios de los programas	Brecha salarial de género_t – Brecha salarial de género_{t-1}, donde Brecha = (Salario medio hombres – Salario medio mujeres) / Salario medio hombres $\times$ 100
Satisfacción de participantes en programas	Calidad de los programas	Respuestas con valoración $\geq 7/10$ en encuesta de satisfacción / Respuestas válidas $\times$ 100
Empresas participantes en programas de empleo	Red de empresas con las que trabaja el Gobierno Vasco	Número de empresas distintas que colaboran en programas (prácticas, formación, contratación) en el periodo

Tabla 7. Indicadores de incentivación de proyectos y empresas.

Indicadores de proximidad

Estos indicadores bajan de nivel territorial para medir la realidad en realidades concretas. Para hacerlo, se utilizan dos indicadores sintéticos aplicados al mundo local. El ISEDEL es un índice sintético elaborado por el Servei

d'Ocupació de Catalunya (SOC), que combina 37 indicadores sobre 6 objetivos. El Indicador Sintético del Mercado de Trabajo Local ha sido desarrollado por la Junta de Andalucía.

Indicador	Qué se mide	Cómo se mide
Índice Sintético de Empleo y Desarrollo Económico Local	Desarrollo económico local	Es necesario contactar con el SOC para obtener información concreta sobre la metodología de cálculo
Indicador Sintético del Mercado de Trabajo Local	Fortaleza del mercado de trabajo local	$((\text{Parados} / \text{Población de 16 a 64 años}) - \text{Media de parados}) / \text{Desviación típica de parados} - ((\text{Ocupados} / \text{Población de 16 a 64 años}) - \text{Media de Ocupados}) / \text{Desviación típica de ocupados}$

Tabla 8. Indicadores de proximidad.

Actualización y fuentes del sistema de indicadores

Para que el funcionamiento del modelo sea correcto, los indicadores deben ser actualizados de manera periódica. Más concretamente, **Besaldi** deberá asegurarse de que los indicadores sean actualizados de manera anual (algunos indicadores deberán actualizarse con mayor frecuencia). De manera óptima, la actualización deberá ser tarea de Eustat u otro departamento de estadística del Gobierno Vasco, siguiendo el modelo implementado en Catalunya.

La gobernanza del sistema se hará junto a Lanbide, el Departamento y Eustat. Este último actor deberá asumir la responsabilidad de proporcionar los indicadores actualizados a **Besaldi**, mientras que Lanbide y el Departamento deberán encargarse únicamente de los indicadores que les correspondan.

Cada indicador se define con una **ficha técnica** que elimina ambigüedades y facilita la reproducción de cálculos por parte de cualquier unidad. La ficha recoge el propósito y la definición operativa, la unidad de medida y la fórmula exacta, la fuente y su periodicidad de actualización, la línea base y la meta, las desagregaciones mínimas y los controles de calidad que deben superarse antes de liberar la serie. La ficha incorpora además una breve

nota de interpretación que previene lecturas erróneas, por ejemplo, cuando un cambio de procedimiento afecta a los tiempos de atención o cuando un ajuste de elegibilidad modifica el denominador de una tasa. Los umbrales de alerta se fijan también en estas fichas para que **las desviaciones relevantes puedan activar disparadores de evaluación sobre ámbitos concretos.**

Las principales fuentes de los datos con los que **Besaldi** debe trabajar son las siguientes:

- **Lanbide:** Estadísticas de Lanbide (portal web) y Boletín del Mercado de Trabajo (paro, demandantes de empleo, contratación, ofertas de empleo, etc.)
- **Eustat:** Encuesta de Población en Relación con la Actividad (población activa, parada, horas trabajadas, calidad del empleo y condiciones laborales, etc.)
- **Departamento de Economía, Trabajo y Empleo:** Estadísticas laborales, de salud y seguridad laboral (accidentes de trabajo, inspección de trabajo, censo del mercado de trabajo, etc.)
- **SEPE:** Observatorio de las Ocupaciones del SEPE (informes y boletines trimestrales)
- **INE:** Encuesta de Población Activa, Encuesta Anual de Coste Laboral
- **Ministerio de Trabajo y Economía Social:** Portal de Estadísticas del Ministerio, Muestra Continua de Vidas Laborales
- **Eurostat:** Base de datos de Eurostat (Sección "Labour Market", LFS - Labour Force Survey, equivalente a la EPA).
- **Organismos Internacionales:** OCDE y OIT.





Más allá de las fuentes secundarias, **Besaldi** también debe trabajar con fuentes primarias. Las más importantes son las siguientes:

- **Lanbide:** presente en todas las fases de evaluación, el objetivo es obtener conocimiento interno sobre la implementación de políticas activas de empleo
- **Eustat:** El principal objetivo es aportar datos complementarios a los que el público no tenga acceso y asesorar a nivel de metodología y tratamiento de datos
- **Departamento de Economía, Trabajo y Empleo:** el objetivo es entender la perspectiva de la administración que se encarga del marco estratégico de la política de empleo

Además, se cuenta con otras instituciones públicas (diputaciones, entes locales, agencias de desarrollo comarcales y el SEPE), los agentes sociales, entidades de la economía social, entidades de formación, del tercer sector, empresas privadas y personas beneficiarias.

Gobernanza, productos y recomendaciones

Gobernanza del sistema

Siguiendo lo definido en el apartado Ámbitos, alcance y espacio diferencial de **Besaldi**, los principales actores con los que **Besaldi** debe trabajar para llevar a buen puerto sus funciones son Lanbide, el Departamento y Eustat. Para ello, se ha establecido un recorrido de tres fases que se integra en el ciclo trienal de **Besaldi**. Este recorrido comienza con la preparación del ciclo trienal, seguido de la fase más

extensa, donde se desarrolla todo el trabajo de evaluación y se articula la gobernanza a través de mesas técnicas y reuniones regulares, así como la participación en órganos definidos por la Estrategia Vasca de Empleo 2030. Finalmente, se presenta el informe trienal en un comité creado ad hoc, donde se validan las conclusiones. Además, se incluyen las tareas a realizar antes de iniciar el primer ciclo.

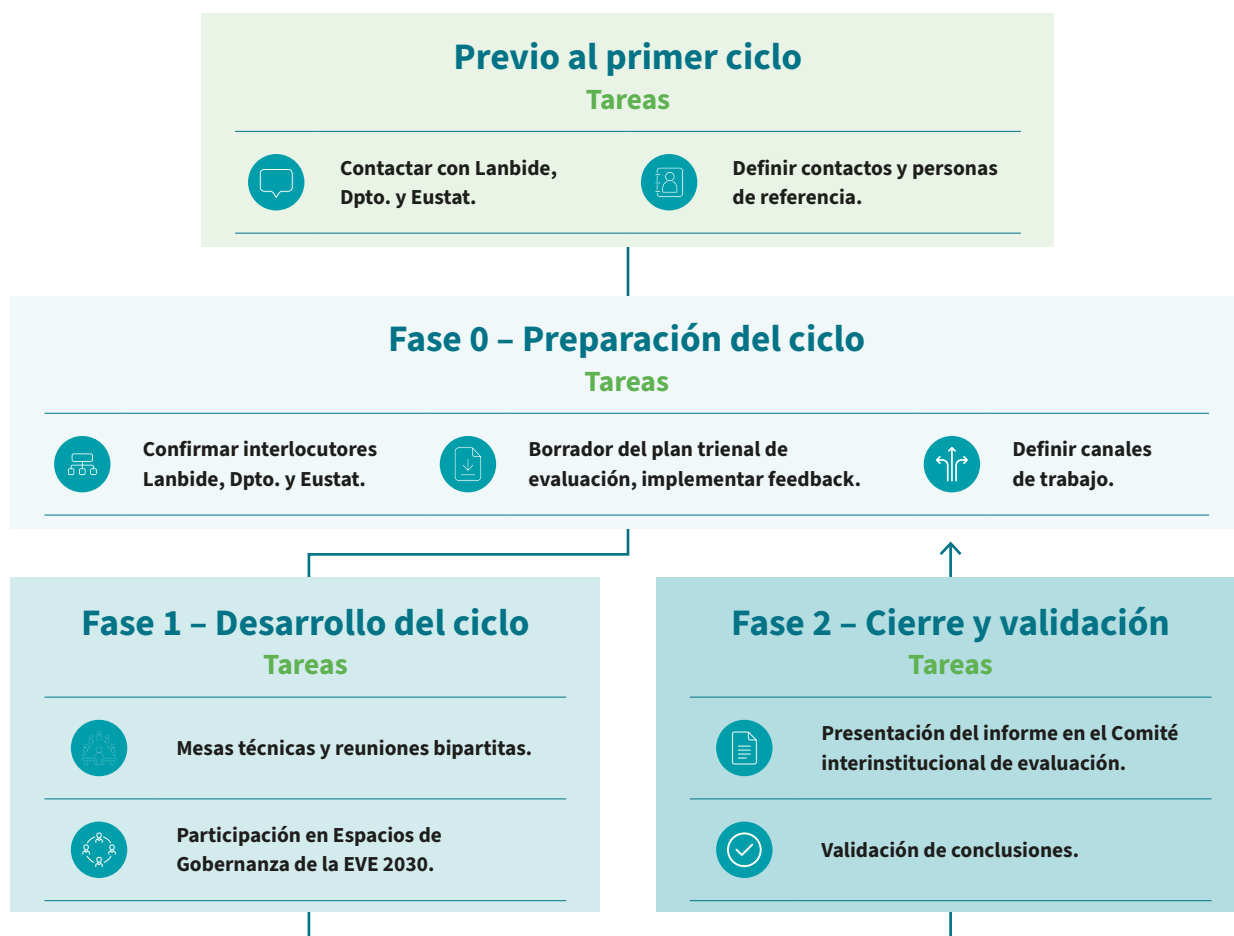
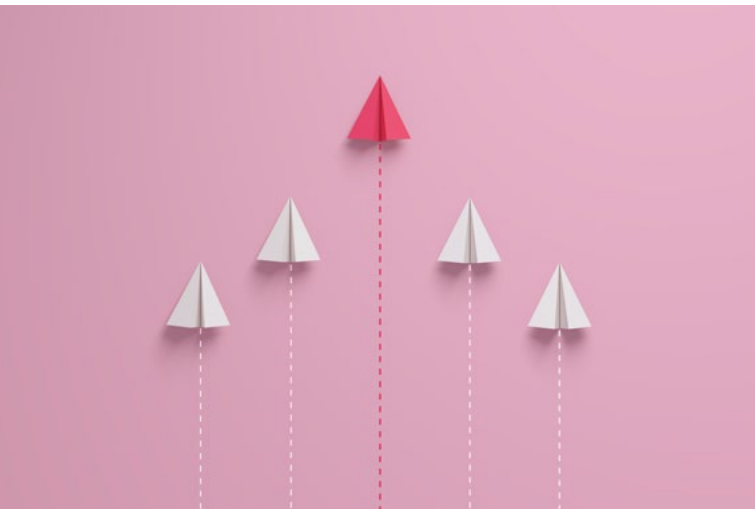


Ilustración 3. Fases de la gobernanza.



Los instrumentos de gobernanza se estructuran en reuniones protocolarias de instrumentos creados *ad hoc* y los espacios de participación de la Estrategia Vasca de Empleo 2030. Los instrumentos de nueva creación son los siguientes:

- **Mesa técnica semestral:** Reunión con las personas interlocutoras Lanbide y el Departamento con **Besaldi**. Presentación de los avances de los últimos seis meses.
- **Reunión bipartita trimestral:** Reunión con la persona interlocutora de Lanbide y el Departamento, por separado, con **Besaldi**. Reunión para tratar cuestiones operativas.
- **Reunión trimestral con Eustat:** Énfasis en la normalización, la comparabilidad y el eventual enlace estadístico de registros con finalidad evaluativa.

Productos y comunicación

En lo que respecta a la comunicación y la difusión de resultados, esto se concibe en el modelo como un proceso continuo, integrado en todo el ciclo evaluativo y orientado a asegurar transparencia, rendición de cuentas y uso efectivo del conocimiento generado.

- **Comité interinstitucional de evaluación:** Conformado por miembros del Departamento, otros departamentos del gobierno vasco con competencias conexas, Lanbide, Eustat, representantes de diputaciones, entidades locales, agentes sociales, universidades y entidades colaboradoras de la Red Vasca de Empleo. Tiene como objetivo validar el informe de evaluación.
- **Grupos de trabajo:** los grupos de trabajo están acotados a una cuestión concreta acotada en el tiempo. Esto puede ser, por ejemplo, una evaluación particular o un aspecto de la coordinación en el que se quiere trabajar. Una vez han cumplido con su función, los grupos de trabajo se disuelven.

Por otro lado, la EVE 2030 considera dos espacios de participación con agentes externos a la administración pública vasca la **Mesa de Diálogo Social de Euskadi y el Foro Vasco de Empleo**. **Besaldi** puede aprovechar estos espacios para hacerse un sitio y recoger la opinión de personas externas a la administración vasca que puedan ayudar a guiar sus evaluaciones. Se debería trabajar para que **Besaldi** pueda intervenir brevemente de manera anual (unos 15 minutos), exponiendo los principales avances desde la anterior reunión. Si esto no fuese posible, una alternativa sería participar en alguno de los grupos de trabajo de la Mesa de Diálogo Social.

La comunicación se estructura en base a tres momentos diferenciados:

- **Antes de la evaluación:** Se busca alinear expectativas, explicar propósito y encaje con seguimiento y agenda trienal. Se consigue

mediante TdR publicados, una nota inicial, preguntas guía, un esquema de mensajes clave, un plan de comunicación y calendario asociado.

- **Durante la evaluación:** Se busca contrastar hallazgos preliminares, depurar datos y corregir rumbo operativo cuando proceda. Las actividades son la elaboración de un boletín de avance, una presentación preliminar, minutas de acuerdos, notas técnicas rápidas ligadas a disparadores y ajustes de fichas.
- **Después de la evaluación:** Se busca facilitar la adopción y seguimiento de recomendaciones, garantizar su trazabilidad y acceso. Los productos son el informe final de evaluación, informe de seguimiento, resumen ejecutivo, policy brief, infografías, matriz y registro de adopción, y la actualización del portal de resultados.

Para asegurar una completa transparencia, todos los productos se organizan en un espacio web único de **Besaldi** que incorpora buscador, metadatos y versiones accesibles, y que además muestra, de forma comprensible y actualizada, el estado de adopción de cada recomendación con las fechas de verificación comprometidas. En ese mismo espacio se publican los productos del sistema de seguimiento: informes de seguimiento, notas metodológicas, paquetes técnicos, fichas de indicador, notas técnicas rápidas asociadas a disparadores y síntesis o metaevaluaciones que integran resultados de varios ciclos o ámbitos de la política de empleo.

Pasando a los productos en sí mismos, el sistema de seguimiento y evaluación de **Besaldi** identifica los siguientes:

- **Informe de seguimiento:** producto central en el ciclo anual. Organiza los resultados por temas de gestión, cada uno con propuestas



claras sobre qué mantener, qué corregir, qué detener y qué poner a prueba en piloto, con estimación de costes cuando proceda.

- **Nota metodológica:** acompaña al informe y documenta con detalle el origen de los datos, las transformaciones aplicadas, los controles de calidad realizados y cualquier cambio que afecte a la comparabilidad.
- **Paquete técnico:** toma la forma de un dataset depurado, en formatos abiertos y con metadatos completos. Cuenta con un cuaderno con los pasos del análisis para su reproducibilidad.
- **Fichas de indicador:** incluyen definición, propósito, fórmula, periodicidad, línea base, meta, desagregaciones, controles y versiones. Si el indicador está asociado a una evaluación concreta, se le añade preguntas clave, método sintético, fuentes y productos. Cada indicador debe contar con su ficha propia.
- **Nota técnica rápida:** se publica cuando hay que reaccionar entre cierres, activar medidas ágiles o evaluaciones ligeras, así como para dejar rastro de la respuesta de gestión. Incluye la evidencia de la desviación, un breve diagnóstico, los indicadores afectados y el umbral que ha activado el disparador, las opciones de ajuste y la decisión propuesta.

- **Espacio web de resultados:** punto único de acceso a la evidencia producida por el sistema punto único de acceso a la evidencia producida por el sistema. Contiene todos los productos anteriores en formatos accesibles, así como los canales de contacto de **Besaldi**.
- **Registro de adopción de recomendaciones:** sigue el uso efectivo de

la evidencia y verifica el cumplimiento de recomendaciones. Se detalla en el siguiente subapartado.

- **Plan trienal de evaluación:** orienta el ciclo trienal y permite recibir valoraciones tempranas de otros actores. Contiene los objetivos de **Besaldi** para los próximos tres años y las temáticas y evaluaciones que se realizarán en ese periodo.

Seguimiento de las recomendaciones

El último paso del funcionamiento práctico es el seguimiento de las recomendaciones. Este sistema implica la colaboración de **Besaldi** junto con las unidades afectadas por cada recomendación. Se establecen un seguido de salvaguardas para tener el control de la implementación de las recomendaciones y monitorizar los impactos generados a través

del sistema de indicadores. El sistema de seguimiento se estructura en cinco pasos. Tres de ellos son responsabilidad de **Besaldi** (registro, seguimiento y cierre), mientras que la respuesta y el plan de acción caen sobre el paraguas de las unidades a las que se destinen las recomendaciones.

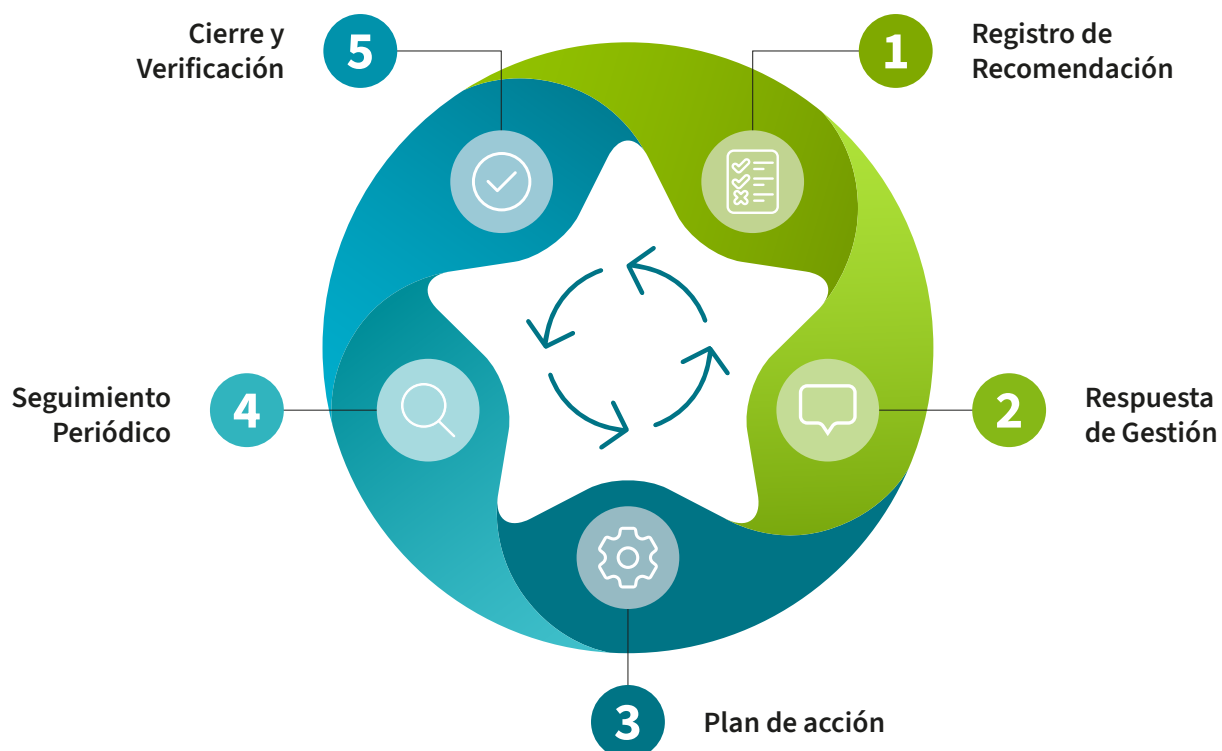


Ilustración 4. Seguimiento de las recomendaciones.

Aportaciones clave y valor añadido

El trabajo realizado aporta a **Besaldi** una propuesta de modelo de seguimiento y evaluación que no se limita únicamente a medir, sino que permite ordenar decisiones, tiempos y responsabilidades para que la evidencia se convierta en práctica de gestión. La aportación clave del documento reside en el diseño de una arquitectura operativa con distintas piezas conectadas entre sí que permite comenzar con el ciclo evaluativo de una forma realista, crecer sin rehacer lo ya construido por otras instituciones y sostener el sistema en el tiempo sin depender de impulsos puntuales.

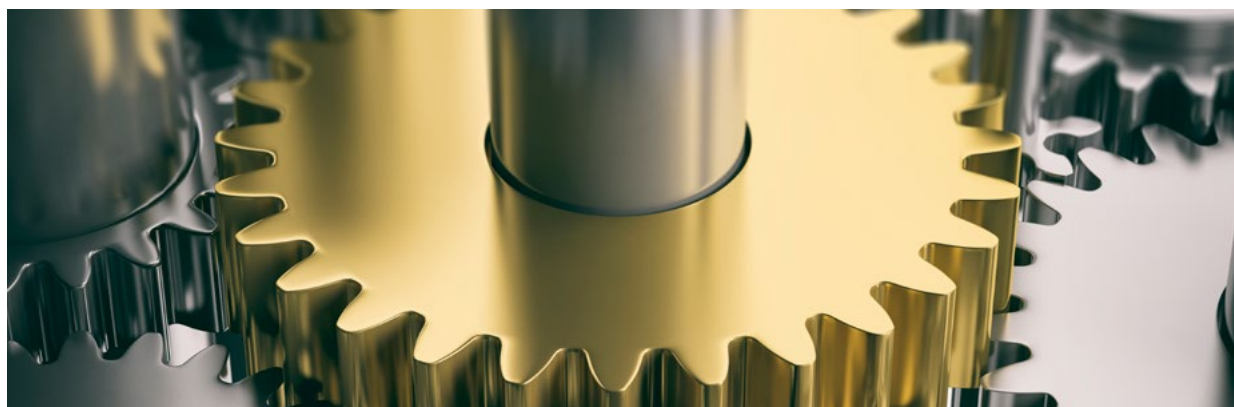
Una de las primeras decisiones de arquitectura del modelo ha consistido en separar, pero coordinar, **dos capas con lógicas temporales distintas**. Por un lado, un **seguimiento continuo anual** que ofrece una lectura estable, comparable y útil para la gestión ordinaria. Por otro, un **mecanismo de evaluación trienal** que se activa cuando resulta necesario profundizar, explicar cambios, contrastar hipótesis o valorar decisiones específicas de gestión de las políticas. Esta doble capa evita el falso dilema entre ‘disponer de indicadores’ o ‘hacer evaluaciones’ y sitúa a **Besaldi** en el centro del ciclo, con capacidad para decidir

cuándo basta con monitorizar y cuándo conviene evaluar una política.

Para que esta arquitectura trascienda el papel, se ha incorporado una capa permanente de **asesoramiento técnico, formación y dinamización de la comunidad evaluadora**.

La lógica es simple: sin capacidades compartidas, sin criterios de calidad asumidos y sin acompañamiento, el sistema tenderá a fragmentarse. Mediante el impulso de una comunidad evaluadora apoyada y con espacios de aprendizaje, **Besaldi** gana coherencia metodológica, reduce costes de arranque en cada ejercicio y refuerza un lenguaje común entre unidades, equipos y colaboraciones externas.

El **uso de disparadores** o *triggers* es otra de las aportaciones clave del modelo, al convertirlo en un sistema que ‘se mueve’ con señales objetivas y decisiones trazables. Los disparadores conectan el sistema de indicadores con el barómetro de opinión y nuevas evaluaciones, de modo que el seguimiento no queda en un único panel, sino que alimenta preguntas evaluativas cuando se detectan desviaciones, tendencias persistentes o puntos ciegos. Esto





mejora la priorización, reduce la arbitrariedad y permite explicar y justificar por qué se abre una evaluación y por qué en ese momento, algo especialmente valioso para la legitimidad de un órgano como **Besaldi**.

El **enfoque modular** y la **visión de ciclo** completan el núcleo arquitectónico del sistema. El modelo se ha planteado desde la modularidad, es decir, desde módulos que pueden desplegarse por fases, sin exigir que todo esté completo desde un inicio. A la vez, cada módulo está pensado para encajar en un ciclo continuo, desde la definición de necesidades de información, pasando por el seguimiento y la evaluación, hasta el retorno en forma de recomendaciones y su uso. Para **Besaldi**, esto significa capacidad de adaptación sin pérdida de consistencia, y un camino de crecimiento que evita bloqueos por exceso de ambición inicial.

En materia de indicadores e información, la aportación principal ha consistido en **ordenar el sistema en familias de indicadores**, priorizando los conjuntos que aportan una lectura estratégica y mejoran la capacidad de gestión. Esta selección se ha planteado desde una lógica de utilidad, evitando un inventario excesivo que luego no se mantiene,

y trabajando en colaboración con actores clave para asegurar la disponibilidad, calidad y continuidad de los datos, especialmente con Lanbide, Eustat y el Departamento. El valor añadido para **Besaldi** se encuentra en que la selección no se centra exclusivamente en criterios técnicos, sino también teniendo en cuenta la perspectiva institucional, porque alinea expectativas y reduce fricciones en el acceso y la interpretación de la información.

La **transversalización de género** se ha incorporado como un criterio estructural y no como anexo. Esto implica revisar qué se mide, cómo se desagrega, qué indicadores funcionan como alertas tempranas de desigualdad y cómo se integra esta lectura en el propio ciclo de decisiones. Para **Besaldi**, esta visión evita que la perspectiva de género dependa de iniciativas aisladas y la sitúa dentro del estándar de calidad del sistema, con efectos directos en la comparabilidad, la rendición de cuentas y la relevancia de los análisis.

También se ha definido un **despliegue gradual del sistema de indicadores**, con una secuencia razonable de incorporación de familias, fuentes y desagregaciones. Esta gradualidad no es una renuncia, sino una estrategia de implementación para asegurar que lo que se despliega se sostiene. El resultado para **Besaldi** es un plan que permite arrancar con un núcleo estable, consolidar rutinas, ajustar definiciones y, a partir de ahí, ampliar cobertura sin comprometer la fiabilidad ni la carga de trabajo de los equipos.

En gobernanza y uso de la evidencia, una aportación clave ha sido la **formalización de procedimientos y responsabilidades**, aterrizando quién hace qué, con qué periodicidad, con qué evidencias mínimas y con qué circuitos de validación. Esto reduce la dependencia de personas concretas, facilita la continuidad entre etapas y permite a **Besaldi** operar con trazabilidad, especialmente cuando

hay cambios organizativos o rotaciones. El valor añadido reside en pasar de prácticas informales a un sistema replicable, auditable y comprensible para quienes se incorporen una vez puesto en marcha.

La propuesta de un **observatorio de recomendaciones** refuerza el cierre del ciclo. No basta con producir recomendaciones si no hay un espacio y un método para registrarlas, priorizarlas, asignarles responsables, darles seguimiento y documentar resultados. El observatorio convierte la recomendación en un objeto de gestión y permite a **Besaldi** mostrar, con evidencias, qué se ha incorporado, qué está en proceso y qué no se adopta, evitando que la evaluación quede desconectada de la mejora.

En esa misma línea, se ha introducido el **principio de cumplir o explicar**, junto con métricas sobre uso de recomendaciones. Esta combinación aporta un estándar de rendición de cuentas que es exigente, pero realista. El principio no obliga a aceptar e implementar todas las recomendaciones, pero sí a decidir cuáles se ejecutarán y cuáles no y por qué motivos. Las métricas permiten, además, medir el propio impacto del sistema de evaluación, no solo el de las políticas analizadas. Para **Besaldi**, esto abre un espacio propio de valor, porque posiciona su función como garante de un ciclo completo, desde la evidencia hasta la decisión documentada.

El bloque de entrevistas a personas expertas ha tenido un papel específico porque ha permitido ajustar el diseño del modelo a condiciones reales y realistas de implementación. La síntesis obtenida aporta pistas concretas para decidir por dónde empezar, qué capacidades reforzar primero y qué elementos conviene asegurar antes de ampliar el sistema. El valor para **Besaldi** está en reducir riesgos de diseño “ideal” y construir un itinerario de puesta en marcha coherente con las restricciones actuales y las oportunidades futuras.



De esas entrevistas se desprenden **ideas claras sobre prioridades, riesgos a evitar y el espacio que puede ocupar Besaldi con un perfil propio**. Aparece con fuerza la utilidad de una función de metaevaluación, entendida como garantía de calidad y coherencia metodológica entre evaluaciones. También se refuerza el papel de **Besaldi** en el seguimiento del uso de recomendaciones, como pieza que cierra el ciclo y demuestra valor público. Y se identifica un nicho en el sistema de indicadores, no solo en su construcción, también en su gobernanza, en la interpretación y en la activación de disparadores que conecten lectura de contexto y decisiones evaluativas.

Finalmente, los **aprendizajes derivados de experiencias en otros contextos**, como Navarra, Cataluña o Andalucía, aportan un contraste práctico sobre qué suele fallar y qué suele funcionar cuando se intenta institucionalizar un sistema de evaluación. Esos aprendizajes se han traducido en decisiones de diseño orientadas a evitar posibles sobrecargas, dispersión de responsabilidades, fragmentación metodológica y pérdida de seguimiento tras la publicación de informes. Para **Besaldi**, el valor añadido es contar con un modelo que incorpora lecciones ya aprendidas por otras instituciones, y que, por tanto, reduce el coste de ensayo y error en la fase de implementación.

Recomendaciones y siguientes pasos

El itinerario que se recomienda para **Besaldi** parte de una premisa compartida entre el modelo y las entrevistas. **Un sistema de seguimiento y evaluación se consolida cuando empieza siendo útil, cuando no se convierte en un proyecto tecnológico sin anclaje metodológico y cuando se orienta a decisiones reales, aunque al principio opere con piezas sencillas.** El propio modelo define esa arquitectura en tres capas, un núcleo de seguimiento, un módulo de evaluaciones por ciclo y una capa permanente de asesoramiento y capacitación, conectadas mediante disparadores que activan evaluaciones cuando aparecen señales relevantes. Sobre esa base, **los tres horizontes temporales no describen una sucesión de tareas, sino una secuencia de consolidación que busca utilidad temprana, crecimiento sostenible y anclaje institucional.**



En el **corto plazo**, el primer objetivo consiste en **que Besaldi pueda leer el sistema de seguimiento con regularidad y con un lenguaje común compartido**, sin esperar a disponer de la infraestructura perfecta. Por eso conviene **activar el núcleo mínimo de indicadores** como un producto cerrado y estable, con fichas definidas y rutinas de cálculo, aprovechando datos ya disponibles generados por otras instituciones de la Red Vasca de Empleo y evitando cambios que dependan de rediseños de registro. El modelo plantea un despliegue gradual que permite empezar con ese núcleo y ampliar después. Sin embargo, las entrevistas con expertos alertan que el punto de partida deben ser los buenos datos, pero que los modelos basados en cruces muy exigentes pueden convertirse en castillos en el aire si no son replicables en el contexto autonómico. De ahí se deriva una recomendación práctica: en esta fase inicial **la prioridad debe ser la trazabilidad, la periodicidad y la comparabilidad**, porque son las condiciones que permiten que el núcleo sea útil para gobernar.

Ese núcleo mínimo solo gana sentido si incorpora desde el inicio una **regla de sostenibilidad** que evite la deriva de indicadores. El modelo identifica el riesgo de ampliar el cuadro de mando por inercia y propone **revisar de forma periódica qué indicadores siguen siendo necesarios**, dando de baja los redundantes e incorporando solo los que habilitan decisiones claras con un coste de cálculo razonable. Esta cautela se apoya en una advertencia concreta de las entrevistas. No se necesita una batería enorme para que el sistema funcione si existe una teoría del cambio y si los indicadores se ordenan con lógica de



seguimiento, resultados e impactos. En otras palabras, **el valor añadido para responsables de política pública no está en el volumen, está en la capacidad de interpretar señales y decidir con consistencia.**

A la vez, el corto plazo exige una decisión deliberada de foco evaluador, porque la demanda potencial de evaluaciones siempre supera la capacidad real de una entidad nueva. El modelo anticipa este riesgo al **proponer una cartera limitada por ciclo y reglas claras de priorización.** La recomendación operativa es seleccionar una o dos áreas de evaluación preferente que sean manejables, con alto valor añadido y con condiciones mínimas de dato y ventana temporal razonable. Las entrevistas añaden un criterio que conviene hacer explícito en la decisión: la evaluación debe mantener su **orientación a aprendizaje y a cambio**, no quedarse en un seguimiento de gestión, y eso obliga a **delimitar bien el espacio de Besaldi respecto a Lanbide y a elegir objetos donde sea posible contrastar implementación con teoría del cambio y producir recomendaciones accionables.**

En ese mismo horizonte, la puesta en marcha del **sistema de registro y seguimiento de recomendaciones** debería considerarse un **requisito de credibilidad institucional**, no un complemento. El capítulo de recomendaciones propone una implantación gradual con logros

tempranos visibles y define un circuito mínimo viable en el que cada recomendación queda registrada, recibe una respuesta y se cierra de forma documentada, aunque se empiece con herramientas provisionales. Además, el modelo plantea el **principio de cumplir o explicar** como puente entre evidencia y decisión, de forma que la respuesta institucional sea un plan con plazo o una explicación motivada y evaluable. Este énfasis coincide con lo que aparece en entrevistas sobre la **importancia de cerrar el ciclo de la evaluación**, porque sin seguimiento de recomendaciones el aprendizaje se diluye y la utilidad percibida cae.

En el **medio plazo**, el objetivo ya no es solo que el sistema funcione, sino que **se consolide con más consistencia metodológica, con una gobernanza ligera pero estable y con evaluaciones de mayor profundidad allí donde exista valor decisional.** La ampliación de la batería de indicadores debería seguir siendo selectiva y condicionada a mejoras reales de registro y de interoperabilidad, porque el propio modelo sitúa ese avance como una fase posterior y no como un requisito de arranque. Las entrevistas refuerzan esta prudencia desde un ángulo muy concreto. Una entidad pequeña y externa puede chocar con resistencias si no resuelve acuerdos prácticos sobre datos, responsabilidades y rutinas, por lo que **la inversión en gobierno del dato,**

estándares y definiciones comunes debe formar parte de la consolidación, junto con la colaboración con los actores que ya producen información.

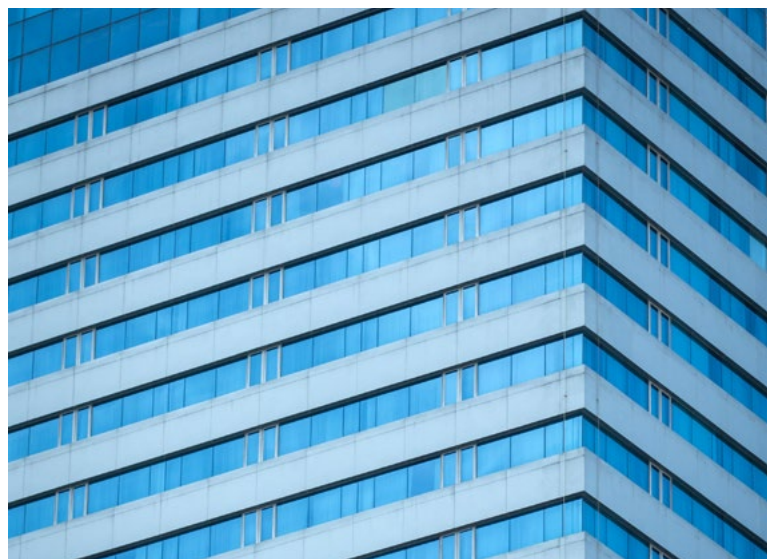
En paralelo, el medio plazo es el momento adecuado para **reforzar el observatorio de recomendaciones y la gobernanza del modelo**, pasando del circuito mínimo a una trazabilidad más robusta y a métricas de uso más exigentes. El modelo plantea ese salto como una evolución natural, desde el registro básico hacia un observatorio con semaforización, campos más completos y publicaciones periódicas que permitan rendición de cuentas y aprendizaje acumulado. En las entrevistas aparece, además, una fórmula de gobernanza que encaja bien con el carácter modular del sistema. El **trabajo mediante grupos a tres o cuatro bandas entre Besaldi, Lanbide, el Departamento y Eustat**, que se activan para resolver necesidades concretas y se disuelven al entregar resultados, permite evitar estructuras pesadas y facilita que las recomendaciones se discutan allí donde se toman decisiones.

En el **largo plazo**, la consolidación debería expresarse en un perfil diferencial nítido de **Besaldi**, no por acumular productos, sino por estabilizar funciones que elevan estándares y que refuerzan el vínculo entre evidencia y decisión. En ese punto encaja la **incorporación recurrente de metaevaluaciones como función propia**, entendidas como revisiones de rigor y consistencia, compatibles con que otras instituciones realicen evaluaciones. Esta línea aparece respaldada en entrevistas como un espacio natural para **Besaldi**, precisamente porque **permite ordenar calidad sin duplicar trabajo y porque contribuye a crear un estándar compartido en el ecosistema.**

También en el largo plazo tiene sentido el **uso avanzado de datos enlazados para análisis longitudinales**, pero como resultado de

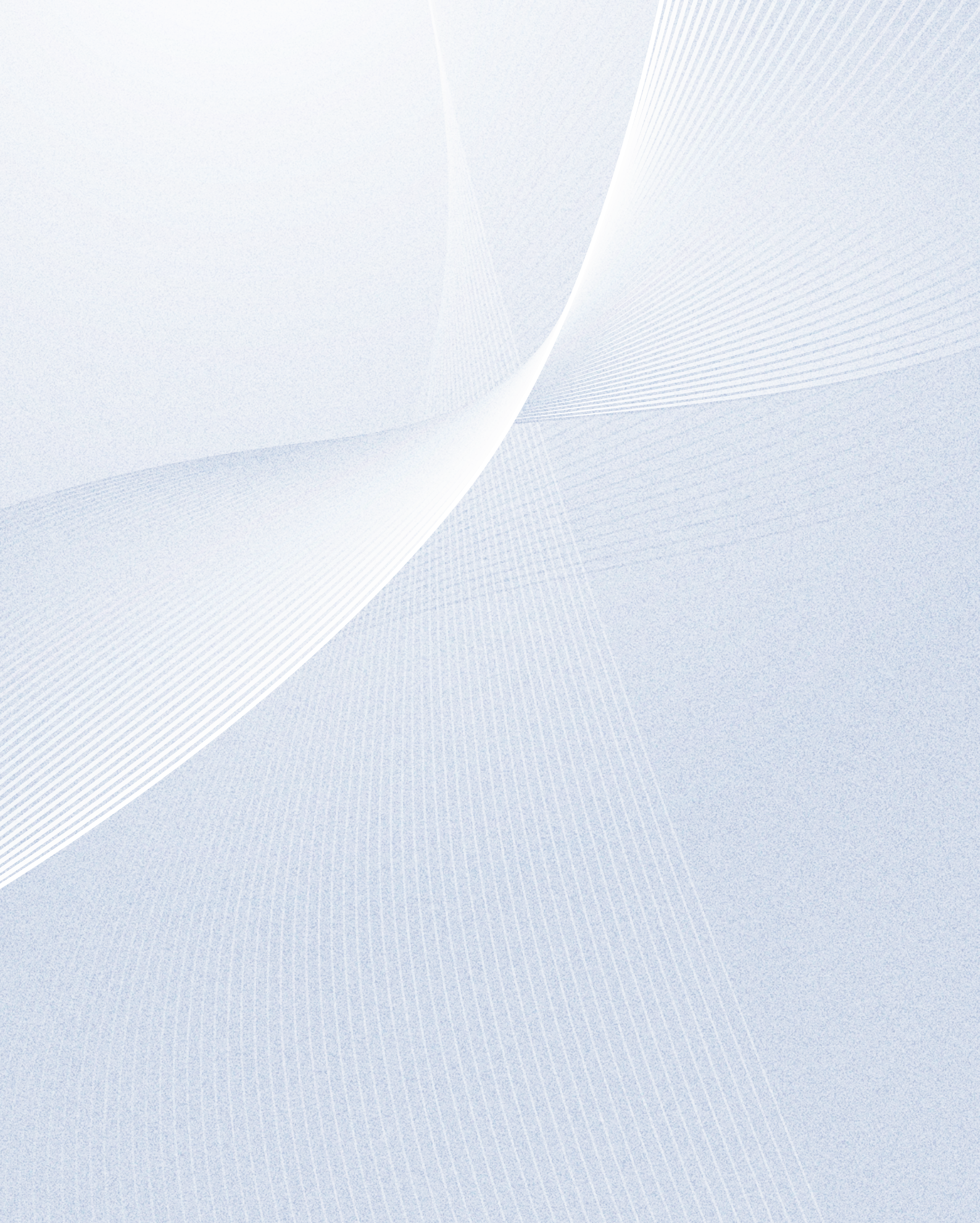
una base ya consolidada. El propio modelo reserva este nivel para una fase avanzada, con acuerdos de acceso y capacidades analíticas reforzadas, y las entrevistas advierten del riesgo de diseñar el sistema como si esos cruces complejos estuvieran disponibles desde el inicio. La recomendación, por tanto, **es construir primero un sistema robusto con series replicables y con gobierno del dato y, solo cuando esa base esté madura, escalar hacia explotaciones longitudinales.**

El cierre natural del horizonte de largo plazo es la **integración de la evaluación en los ciclos de planificación y presupuesto**, porque ahí es donde la evidencia deja de ser un producto paralelo y se convierte en parte del gobierno de la política pública. El modelo explicita que **la implantación gradual culmina cuando el seguimiento y la evaluación se conectan con planificación y presupuesto**, y el procedimiento recomienda vincular cada acción del plan de respuesta a recomendaciones con indicadores afectados y con un calendario en el que debería observarse el cambio. De este modo, **Besaldi refuerza la rendición de cuentas y reduce dos riesgos** señalados en entrevistas, el **riesgo de resistencia a un órgano externo** y el **riesgo de quedarse en informes sin uso real.**



Referencias

Referencia	Apartado	Enlace
Estrategia Vasca de Empleo	Ámbitos, alcance y espacio diferencial de Besaldi, Gobernanza del sistema	https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/plan-departamental/estrategia-vasca-de-empleo-2030/
Evaluación intermedia de la Estrategia Vasca de Empleo	Ámbitos, alcance y espacio diferencial de Besaldi, Gobernanza del sistema	https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/6199/es_2284/adjuntos/Evaluacion-Intermedia-EVE-2030-castellano.pdf
Plan Estratégico de Empleo del País Vasco 2021-2024	Ámbitos, alcance y espacio diferencial de Besaldi, Gobernanza del sistema	https://www.euskadi.eus/contenidos/plan_gubernamental/04_planest_xiileg/es_def/adjuntos/Plan-Estrategico-Empleo-2021-2024-final-_cas.pdf
Ley 15/2023, de 21 de diciembre, de Empleo del País Vasco	Ámbitos, alcance y espacio diferencial de Besaldi, Indicadores e información	https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-899
RD 1441/2010, de 5 de noviembre, de traspaso de funciones y competencias laborales al País Vasco	Ámbitos, alcance y espacio diferencial de Besaldi, Gobernanza del sistema	https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-17578
Decreto 93/2025, de 29 de abril, de Estatutos de Lanbide	Ámbitos, alcance y espacio diferencial de Besaldi, Indicadores e información	https://d2eb79appvasri.cloudfront.net/smartlex_boletines/80529.pdf
Encuesta de Población Activa	Indicadores e información	https://www.ine.es/EPA
Indicadores de bienestar y progreso social	Indicadores e información	https://www.idescat.cat/pub/?id=indbps
Better regulation toolbox	Principios metodológicos	https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en



Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco