

Evaluación exploratoria sobre **indicadores y** **evidencias de calidad** **técnica** y percibida en la **política pública vasca de** **empleo**



Evaluación exploratoria sobre indicadores y evidencias de calidad técnica y percibida en la política pública vasca 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:** Sartu y Prospektiker.

Índice

1. Introducción y objetivos del estudio	5
2. Metodología	8
3. Principales hallazgos	11
3.1. Revisión exploratoria: orientaciones e indicadores en la evaluación de las políticas de empleo	11
3.2. Red Vasca de Empleo: cambio de paradigma y cuestiones clave	14
3.3. Contraste y temas críticos en la calidad técnica y percibida	18
3.4. Revisión inversa: dimensiones y evidencias	22
3.5. Interpretación crítica y propuesta de indicadores	25
4. Conclusiones	38
5. Retos a futuro	40
Anexo 1: Referencias	42



1. Introducción y objetivos del estudio

El presente informe presenta la **síntesis del estudio de evaluación exploratoria sobre indicadores y evidencias de calidad técnica y percibida de la política pública de empleo, encargada por Besaldi, órgano de evaluación de las políticas de empleo e inclusión del País Vasco.**

Besaldi es una entidad independiente adscrita al Gobierno Vasco que tiene la misión de contribuir sistemáticamente al conocimiento y perfeccionamiento de los diagnósticos, decisiones y actuaciones gubernamentales en la garantía y protección del derecho al empleo y a la inclusión social y, en este marco, el mandato legal otorgado por las leyes 14/2022 y 15/2023 del País Vasco, para evaluar las políticas públicas de empleo e inclusión.

Bajo esta misión, y **a partir de 2024, Besaldi** asume la responsabilidad en el País Vasco de la evaluación de la política transversal de inclusión social, e **inicia su labor evaluadora con estudios exploratorios que aporten información clave para preparar su futura evaluación** global de las políticas de empleo e inclusión. Estos estudios buscan generar información y sentar las bases metodológicas para avanzar hacia la institucionalización y ejecución de una evaluación integral rigurosa de las políticas públicas, empleo e inclusión, que le competen.

En esta línea, el presente informe ejecutivo, elaborado por Prospektiker y Sartu para **Besaldi**, aborda uno de los claros desafíos en la evaluación a la hora de determinar las necesidades de aprendizaje y déficits de datos empíricos respecto al impacto real de las políticas que midan las mejoras tangibles producidas en la calidad de vida de la ciudadanía destinataria y no sólo desde

el punto de vista técnico. Se centra así en realizar una **evaluación exploratoria sobre indicadores y evidencias de calidad técnica y percibida** en la política pública vasca de empleo y su relación y sistematización con las evidencias clave disponibles y no disponibles.

Su objetivo, por tanto, no es evaluar políticas concretas, sino explorar cuestiones críticas y potenciales evidencias a la hora de valorarlas, que permitan comprender o, al menos aportar una orientación estratégica, al análisis de la calidad técnica y percibida de las políticas públicas vascas de empleo, generando un conocimiento que esperamos sea de utilidad para futuras evaluaciones.

Para dar respuesta al objetivo del estudio y de acuerdo con las actividades contempladas en el encargo, el trabajo se ha desarrollado mediante una **revisión bibliográfica de carácter exploratorio y el diálogo con interlocutores sociales y personas beneficiarias** con las que se ha contrastado preguntas clave, áreas prioritarias de mejora y focos problemáticos, para orientar la búsqueda posterior de evidencias y plantear un propuesta inicial de indicadores que nos acerquen a la medición de la calidad técnica y percibida de las actuaciones del Sector Público Vasco en materia de empleo.

El informe recoge los principales hallazgos de este análisis y se estructura en cinco secciones.

➔ El *primer capítulo* describe el **inicio del estudio con una primera aproximación**, a través de una amplia **revisión de fuentes** bibliográficas académicas e institucionales de ámbito nacional e internacional y de fuentes estadísticas en la Comunidad Autónoma Vasca y Europa,



de los ámbitos de análisis y enfoques aplicados a evidencias e indicadores que se plantean en el ámbito de la evaluación de las políticas de empleo.

- El *segundo capítulo*, **delimita el campo de análisis**, identificando **los aspectos innovadores de la Ley Vasca de Empleo** y, **específicamente, como foco de atención** para una evaluación que atienda a la calidad percibida y técnica, el reconocimiento del **derecho subjetivo** de las personas usuarias a una cartera de servicios de empleo y el cambio de paradigma en el funcionamiento del sistema que significa **la Red Vasca de Empleo** y las nuevas herramientas de las políticas activas de empleo, considerando que estos elementos de innovación frente al anterior modelo, se encuentran actualmente en un proceso progresivo de implantación y consolidación.
- El *tercer capítulo* **identifica**, a través de un **contraste con agentes del ecosistema de empleo** (personas del ámbito público de empleo (ayuntamientos, agencias de desarrollo y territoriales, así del tercer sector y de entidades formativas) y **con las propias personas beneficiarias, cuestiones críticas** que pudieran ser claves para evaluar la calidad técnica y percibida en la acción pública en materia

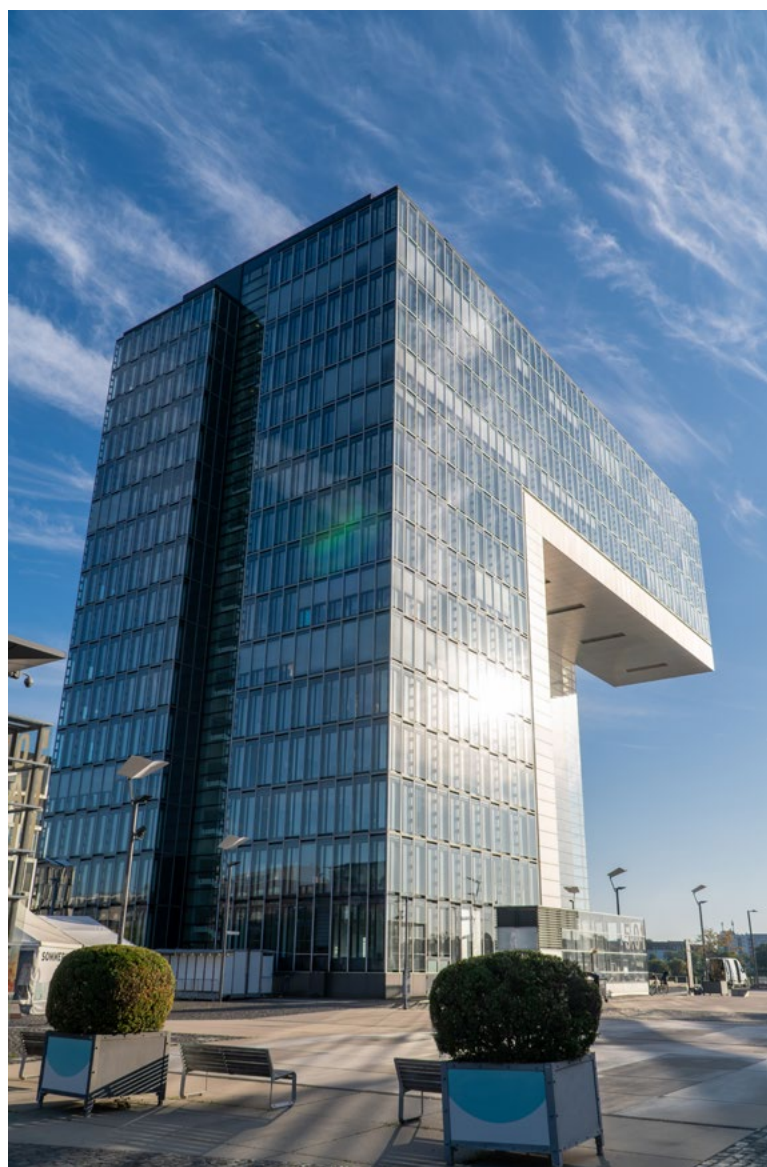
de empleo. Se trata de orientaciones sobre ámbitos críticos a considerar que podrías ser analizados una vez consolidada la RVE y sus instrumentos.

- En el *cuarto capítulo* se realiza una **revisión a la inversa** de estas cuestiones con relación a los ámbitos de análisis, evidencias e indicadores obtenidos en la primera fase. El resultado es una matriz o mapa de análisis en el que se **identifican los temas clave y subtemas, organizados por ámbito (técnico y percibido)**, realizando una primera síntesis para vincular los datos obtenidos con los objetivos evaluativos.
- Finalmente, en el *quinto capítulo*, se aborda **una matriz más operativa a modo de cuadro de mando** donde se ordenan las cuestiones críticas, las variables de calidad técnica y percibida relacionadas y los indicadores, estos últimos organizados en función de: i) su nivel de consolidación atendiendo a los hallazgos en evidencias disponibles o no disponibles, ii) nivel de prioridad a través de su relevancia, fiabilidad y disponibilidad de datos y iii) su naturaleza como indicadores de procesos y sistema (condiciones habilitadoras y outputs) o indicadores de resultado e impacto (resultados intermedios y avanzados).

Por último, hay que destacar como consideraciones al presente estudio, que, si bien ha buscado apoyarse en todo momento en una metodología sistemática, es necesario señalar algunas limitaciones inherentes al enfoque adoptado. En particular, es posible que hayan quedado fuera del mapeo representativo, realizado a través de la IA, fuentes documentales y bibliografía relativa a la evaluación de políticas de empleo y, en este sentido, evidencias en la utilización de indicadores para la evaluación de políticas de empleo experimentales o menos tradicionales. Aun así, consideramos que el trabajo proporciona un mapeo suficientemente representativo que permite identificar ámbitos de análisis y cuestiones clave que se están planteando en las políticas europeas o de ámbito más internacional a la hora de evaluar la acción pública en materia de empleo desde la calidad técnica y percibida.

Por otro lado, cuando hablamos de la Ley Vasca de Empleo cabe destacar, la dificultad que entraña una identificación de cuestiones que pudieran ser relevantes a medio plazo. Es necesario considerar las dificultades intrínsecas a la hora de establecer hipótesis exploratorias respecto a potenciales áreas prioritarias o focos que pudieran resultar problemáticos y que orienten futuras evaluaciones de las actuaciones del Sector Público Vasco en materia de empleo sobre unos elementos e instrumentos que en el momento actual se encuentran en su mayoría implementándose, a falta de consolidación. Y, en este sentido, hay que sumar las dificultades en obtener una valoración por parte de personas beneficiarias sobre los principales aspectos que condicionan su experiencia personal. En cualquier caso, este contraste con agentes y personas usuarias no ha buscado una representación cuantitativa sino más bien cualitativa para profundizar en algunos de los aspectos críticos y cuestiones relevantes y/o factores críticos en la calidad técnica y percibida que pudieran orientar la evaluación a futuro.

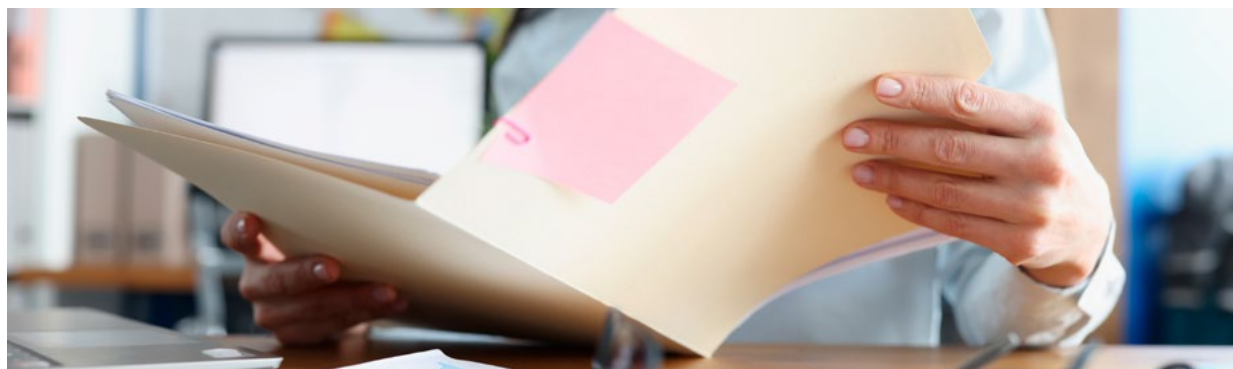
A pesar de estas dificultades, el estudio desde su origen y desde los propios requisitos previstos para la ejecución del mismo, se situó en el plano de alcanzar algunas conclusiones que posibilitasen hallazgos, análisis y recomendaciones que pudieran servir como parte de esa base estratégica para la mejora de las políticas públicas evaluadas y para futuras investigaciones y, bajo este objetivo, ha sido labor del presente equipo de investigación conformado por Sartu y Prospektiker intentar sortear estas dificultades mediante una aproximación efectiva a este ámbito.



2. Metodología

El estudio se ha vertebrado entorno a las siguientes fases y procesos de trabajo:

- 1 Revisión bibliográfica exploratoria y comparada** sobre evaluación de políticas públicas de empleo, centrada en **identificar indicadores de calidad técnica y de calidad percibida**. El enfoque ha sido exploratorio, no contrafactual, orientado a mapear buenas prácticas, marcos conceptuales e indicadores existente. La revisión parte de la selección sistemática de informes y marcos de referencia de organismos internacionales y nacionales (OIT, OCDE, Comisión Europea, Eurofound, INE, entre otros), contrastados con **Besaldi** y se apoya en el uso de herramientas de Inteligencia Artificial (IA) para identificar documentación relevante y realizar un análisis estructurado en campos específicos: tipo de estudio, hipótesis, metodología, indicadores, segmentación, fortalezas y limitaciones metodológicas. El análisis se ha realizado por grandes ámbitos temáticos (servicios públicos de empleo, calidad del empleo, impacto de políticas, bienestar y capacidades evaluadoras) integrando indicadores técnicos y administrativos (resultados, eficiencia, impacto) e indicadores de percepción y bienestar (experiencia de usuario, satisfacción, confianza, calidad de vida).
- 2 Identificación de ámbitos y cuestiones críticas:** El análisis parte de una reflexión del equipo consultor sobre la Ley Vasca de Empleo y los aspectos más innovadores en las políticas activas de empleo en Euskadi, para situar, tras un contraste con el equipo de **Besaldi**, el **foco en la Red Vasca de Empleo (RVE) y el derecho subjetivo**. El enfoque es una evaluación exploratoria sistémica, concebida como un **primer diseño de cuestiones críticas y evidencias para analizar la calidad técnica** (instrumentos comunes, gobernanza, profesionalización...) **y la calidad percibida** desde el punto de vista de las personas usuarias, ambas asociadas al despliegue y futura consolidación de la RVE, sin considerar jerarquizar ámbitos o medir resultados sino identificar temas clave. El estudio se realiza de forma estructurada por ámbitos, que permite observar coherencia, riesgos, avances y vacíos del sistema y explorar





las necesidades de evidencia para valorar cada cuestión crítica abordando una propuesta inicial de indicadores organizados en matrices temáticas.

- 3 **Contraste:** A partir del análisis documental previo se realiza un contraste para incorporar la **experiencia, actual o proyectada, de agentes del sistema y personas usuarias**. El desarrollo de las **entrevistas** (8) y **grupo focal** (12 personas usuarias) parte de un guion de cuestiones semiestructurado de temas que *a priori*, pudieran ser claves, organizados por ejes críticos del despliegue de la RVE (gobernanza, acceso y equidad, instrumentos comunes, innovación y acompañamiento, accesibilidad, trato, utilidad de los servicios...). El objetivo, dado que muchas de las cuestiones planteadas se refieren a elementos que en la actualidad no se encuentran desplegados o consolidados, es **identificar percepciones o potenciales tensiones, riesgos y oportunidades a futuro del modelo en funcionamiento con relación a la calidad técnica y la calidad percibida del sistema**. Las aportaciones servirán para incorporar la voz de los agentes y de las personas usuarias en la orientación de temas claves a evaluar, especialmente con relación a cuestiones habitualmente no captadas por indicadores administrativos.

- 4 **Triangulación y matriz de análisis: Revisión inversa de las fuentes** institucionales, académicas y de investigación seleccionadas en la primera fase **a través de su cruce con las cuestiones críticas identificadas. Análisis de las evidencias, marcos conceptuales y metodologías** (relevancia internacional y grado de estandarización, adecuación de la metodología y potencial de comparabilidad) y descripción de la tipología de indicadores y herramientas evaluativas disponibles, diferenciando entre indicadores técnicos, indicadores de percepción y métodos cualitativos. Como resultado del contraste, **cada dimensión se clasifica según su nivel de madurez evaluativa**, identificando hasta qué punto dichas cuestiones están respaldadas por evidencias internacionales sólidas en la evaluación de políticas públicas de empleo y pueden considerarse consolidadas, parciales o emergentes.
- 5 **Interpretación crítica y propuesta de indicadores:** Finalmente y bajo el objetivo de proporcionar una base metodológica estratégica se desarrolla una propuesta de cuadro de mando estructurado por áreas, variables y relación explícita con la calidad técnica o percibida, evidencias (disponibles y no disponibles) y propuesta de indicadores. El documento cubre como objetivo **traducir las cuestiones críticas del sistema en indicadores operativos, a la vez que plantea hipótesis que tienen como finalidad conectar cada indicador con una teoría del cambio explícita**. La base de datos distingue qué indicadores están consolidados, cuáles cuentan con evidencias parciales y cuáles son exploratorios o emergentes y facilita una priorización de éstos a través de una reflexión realizada por el equipo consultor sobre su validez/relevancia, fiabilidad y disponibilidad de datos.

El uso de la IA a lo largo del estudio

El uso de la IA en el proyecto ha tenido un **carácter** claramente **instrumental**, orientado a **reforzar la capacidad analítica** del equipo y a optimizar el tratamiento de información compleja, sin sustituir en ningún momento el juicio experto ni la toma de decisiones metodológicas. Su incorporación responde a una lógica de apoyo técnico en aquellas fases del proceso donde la gestión de grandes volúmenes de información o la necesidad de estructuración sistemática aportaban un valor diferencial.

- En la **fase 1** (revisión documental), la IA se utilizó para facilitar un análisis exhaustivo y homogéneo de los informes seleccionados. A partir de un asistente conversacional específico, configurado con un universo de conocimiento limitado a las fuentes del proyecto, se realizó la identificación y extracción de información relevante sobre calidad técnica y percibida. Este proceso permitió estructurar de manera sistemática elementos como tipología de estudios, indicadores utilizados, metodologías, fortalezas o limitaciones, generando una base analítica organizada posteriormente en formato Excel. La IA actuó aquí como herramienta de apoyo para acelerar la lectura, comparación y síntesis de documentos complejos.
- En la **fase 4** (análisis inverso de evidencias), su uso se orientó a reforzar el cruce sistemático entre las cuestiones críticas identificadas en el análisis del sistema y las evidencias disponibles en la literatura internacional. Esto permitió mejorar la trazabilidad del análisis, facilitar la identificación de tipos de indicadores aplicables (técnicos, perceptivos, mixtos) y apoyar la clasificación de dimensiones según su grado de desarrollo (consolidadas, con evidencia parcial o emergentes). La IA contribuyó, por tanto, a estructurar un proceso analítico especialmente exigente en términos de coherencia y consistencia.
- En la **fase 5** (desarrollo del sistema de indicadores y teoría del cambio), la IA se utilizó como apoyo en la organización y estructuración del cuadro final de indicadores. Su papel fue facilitar la conexión entre hipótesis de partida, evidencias internacionales y métricas operativas, así como contribuir a ordenar los indicadores dentro de la lógica de teoría del cambio (condiciones habilitadoras, outputs, resultados intermedios y resultados avanzados). Esto permitió reforzar la coherencia interna del modelo y asegurar que los indicadores no se interpretaran de forma aislada, sino como parte de un sistema explicativo.

De manera transversal, el uso de IA se ha regido por criterios estrictos de confidencialidad, control y trazabilidad. El asistente desarrollado se ha limitado a trabajar con información definida en el proyecto, evitando la incorporación de sesgos externos y garantizando la pertinencia de las respuestas. Asimismo, el equipo ha mantenido en todo momento la supervisión de los resultados generados, validando la información y asegurando su adecuación al enfoque metodológico del estudio.

3. Principales hallazgos

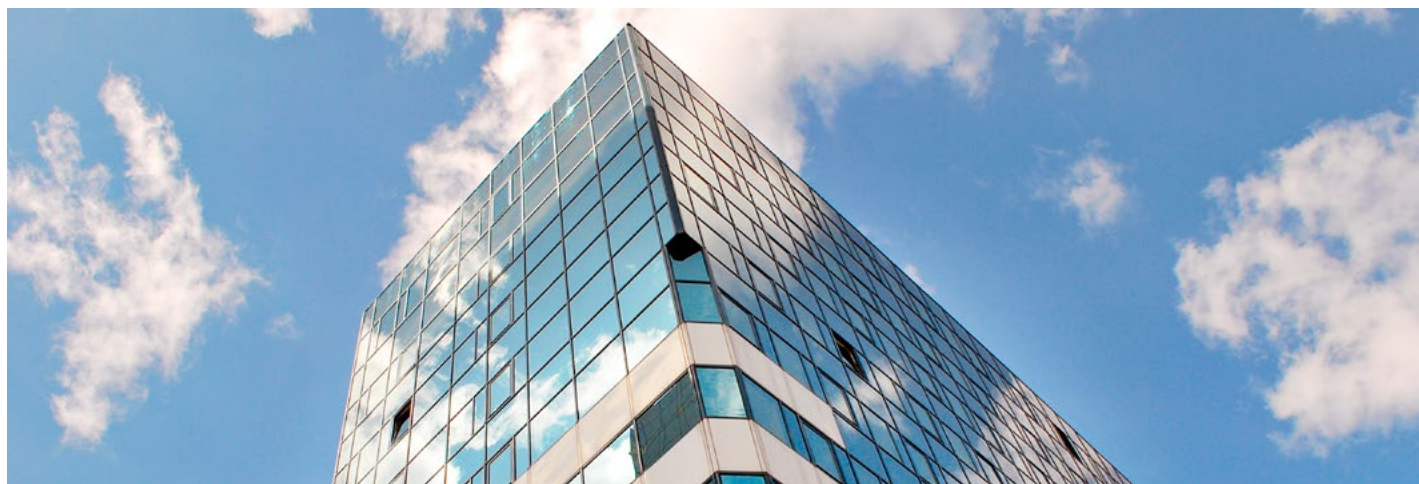
3.1. Revisión exploratoria: orientaciones e indicadores en la evaluación de las políticas de empleo

La primera fase del proyecto ha consistido en una revisión documental amplia y estructurada orientada a identificar información relevante sobre calidad técnica y percibida en la evaluación de políticas públicas de empleo. El universo de fuentes seleccionadas combinó **organismos institucionales y administrativos** como la OIT, Comisión Europea, Eurofound, INE, OCDE, INAP, CSIC, con **referentes académicos y de investigación** como IZA World of Labor, Nesta, Banco Mundial, IPPR, Wellbeing Research Centre, entre otros.

El foco temático inicial incluía calidad de los servicios públicos de empleo, calidad del empleo, impacto de políticas y programas sobre empleabilidad y empleo, impacto sobre bienestar y cuestiones vinculadas a profesionalización, formación y competencias. La estrategia de búsqueda de la revisión de la literatura y fuentes de datos, a

través de la IA, priorizaba aquellos documentos que cumplieran tres condiciones: que abordaran, en algún grado, la calidad técnica y/o percibida; que incluyeran marcos concretos de aplicación a las políticas de empleo; y que incorporaran indicadores o herramientas de medición. El resultado no fue solo una compilación de informes, sino una **primera sistematización de familias de indicadores:** administrativos o técnicos básicos, resultados intermedios y finales, calidad de servicio y proceso, eficiencia e impacto, accesibilidad y usabilidad, experiencia de servicio, utilidad percibida e impacto sobre el bienestar.

La revisión se estructuró inicialmente en **cinco grandes bloques temáticos** (calidad de los servicios de empleo, calidad del empleo, impacto de políticas, bienestar y competencias evaluativas) que, analizados de forma integrada, permitieron identificar un conjunto coherente de dimensiones evaluativas transversales.



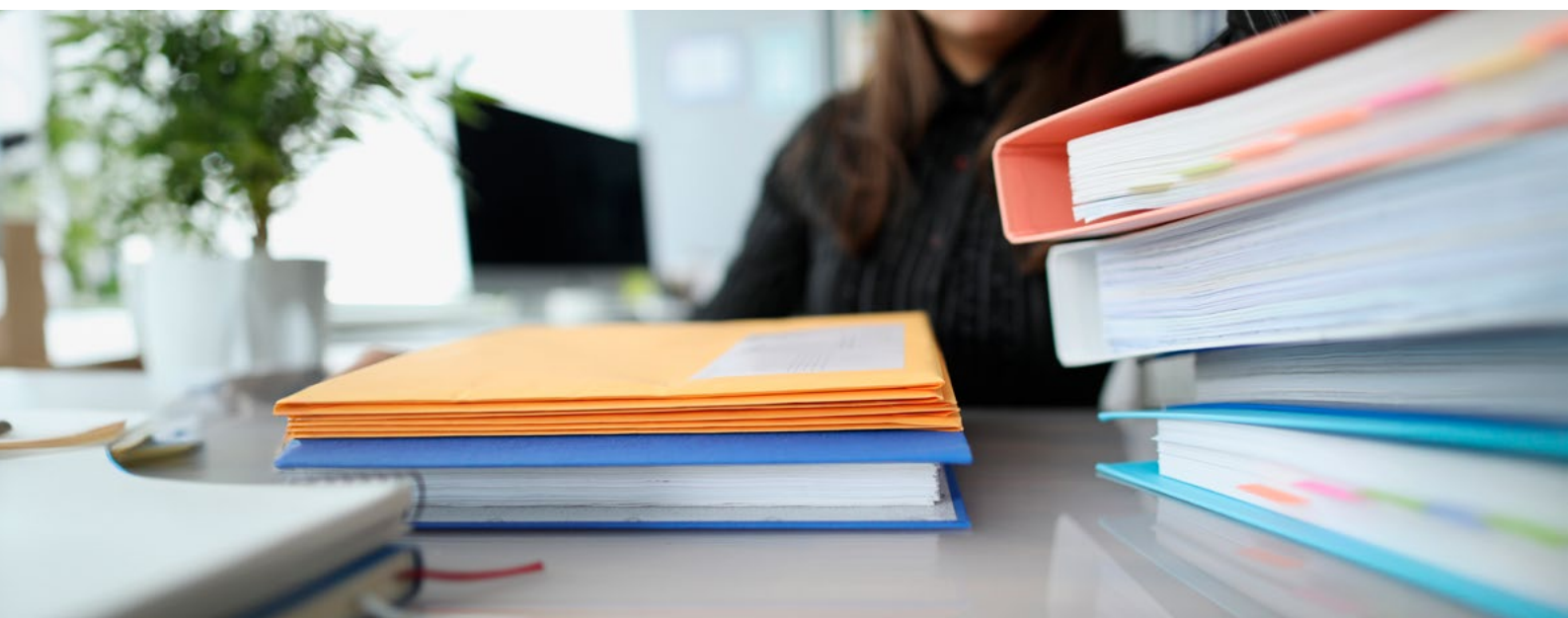
Dimensión	Qué se mide	Ejemplos de indicadores	Fuentes clave
Desempeño técnico básico	Actividad, cobertura y resultados inmediatos de las políticas y servicios de empleo	Nº personas atendidas; tasa de inserción; duración del desempleo; participación en programas; ofertas gestionadas	Comisión Europea (PES Network); OCDE; INE
Calidad de la implementación	Cómo se prestan los servicios y se ejecutan los programas	Ratio orientador/personas; intensidad de atención; tiempos de espera; tasas de abandono; nivel de digitalización	OIT; PES Network (Benchlearning); OCDE
Resultados laborales y calidad del empleo	Resultados en términos de empleo sostenible y condiciones laborales	Estabilidad contractual; salario/hora; adecuación puesto cualificación; progresión laboral; retención en empleo	Eurofound (EWCS); IZA; OCDE
Eficiencia e impacto económico-social	Relación entre recursos invertidos y resultados obtenidos	Coste por inserción sostenida; retorno fiscal; ahorro en prestaciones; coste efectividad por programa	OCDE; Banco Mundial; IZA
Accesibilidad y usabilidad	Facilidad de acceso y comprensión de los servicios y programas	Barreras de acceso; claridad de requisitos; experiencia en trámites digitales/presenciales; tiempo percibido	OIT; Comisión Europea; IPPR
Experiencia de las personas usuarias	Vivencia subjetiva del servicio recibido	Trato percibido; confianza; personalización; satisfacción por fases del proceso	OIT; PES Network; Nesta
Utilidad percibida	Valor subjetivo y relevancia del servicio o programa	Mejora percibida de competencias; utilidad para encontrar empleo; adecuación a expectativas	OIT; Eurofound; Nesta
Bienestar subjetivo y calidad de vida	Impactos más amplios del empleo y las políticas sobre la vida de las personas	Autoestima; motivación; satisfacción vital (0-10); percepción de control; confianza institucional	OCDE (How's Life?); Eurofound; INE
Capacidades institucionales y gobernanza evaluativa	Madurez institucional para diseñar, evaluar y aprender de las políticas	Coordinación interinstitucional; uso de datos; aprendizaje organizativo; competencia evaluadora	OCDE; UNEG; Ministerio de Función Pública; CSIC

Tabla 1. Dimensiones e indicadores identificados en la revisión exploratoria.

Algunos de los principales hallazgos resultados de este primer análisis apuntan a los siguientes aspectos a considerar:

- La evaluación de las políticas activas de empleo en los marcos europeos e internacionales está evolucionando hacia **enfoques sistémicos y orientados al aprendizaje**, que integran resultados, calidad del empleo, capacidades institucionales, experiencia de usuario y mecanismos causales, alineándose con acciones en empleo más colaborativas.
- Se observa un cambio en los informes de evaluación que pasan “de medir resultados a **comprender cómo y por qué funcionan las políticas**” y en este sentido, los marcos actuales avanzan hacia la identificación de mecanismos causales de funcionamiento: cómo influyen la intensidad de la atención, la personalización, la coordinación entre actores o la calidad del acompañamiento en los resultados obtenidos. La evaluación deja de ser solo descriptiva para volverse explicativa y orientada al aprendizaje, como destacan la OCDE, la OIT y los enfoques de benchlearning.
- Se incorporan **dimensiones relacionadas con el ecosistema de empleo y madurez organizativa**, tales como *gobernanza y coordinación interinstitucional, capacidades técnicas y profesionales, sistemas de datos e interoperabilidad y procesos internos de mejora continua*.
- Creciente **relevancia de la calidad del servicio y de la experiencia** de las personas usuarias (trato, accesibilidad, confianza, utilidad percibida, personalización) con indicadores que se institucionalizan en marcos europeos y de la OIT, reforzando la legitimidad y efectividad de los servicios de empleo.
- Se amplía el horizonte evaluativo desde la mera inserción (tasas de inserción) hacia **indicadores que tienen en cuenta la calidad del empleo generado, la sostenibilidad de las trayectorias laborales y el impacto** de las acciones para fomentar el empleo **sobre el bienestar subjetivo y calidad de vida**. Con relación a este último aspecto abrió la puerta a dimensiones relacionadas con dignidad, sentido, confianza, apoyo, autonomía o sensación de control, que más tarde serían decisivas en el diseño del modelo final.
- Este enfoque enlaza políticas de empleo con marcos más amplios de bienestar multidimensional (Eurofound, OCDE, bienestar subjetivo), coherentes con una visión de empleo como palanca de inclusión y cohesión social.
- Observamos una transformación de la evaluación como control a la **evaluación como aprendizaje colectivo** con enfoques, especialmente los de peer review, benchlearning y evaluación adaptativa, que refuerzan el concepto de una evaluación no solo para rendir cuentas, sino como herramienta estratégica de mejora, innovación pública y aprendizaje compartido entre actores del sistema.





3.2. Red Vasca de Empleo: cambio de paradigma y cuestiones clave

La segunda fase se centró en una mirada “exploratoria” a la Ley Vasca de Empleo que define el marco estratégico, normativo y de derechos para el sistema público de empleo en Euskadi. **La LVE introduce un cambio de paradigma al considerar el empleo como un derecho subjetivo** orientado al trabajo digno, la cohesión social y la inclusión, lo que exige una gobernanza multinivel, cooperación interinstitucional y evaluación continua. En línea con algunas de las consideraciones analizadas en la primera fase, la LVE desplaza el foco de las políticas activas de empleo desde la mera inserción laboral hacia la calidad del empleo y la experiencia de las personas usuarias, y, en este sentido, la Red Vasca de Empleo se configura como el dispositivo central donde este nuevo marco se pondrá a prueba respecto a la calidad técnica y percibida en la articulación de las políticas públicas de empleo.

Con el **foco de atención en la Red Vasca de Empleo y en el derecho subjetivo, se procedió a una definición de un primer**

esquema de cuestiones orientativas, hipótesis de partida, que pudieran ser clave a la hora de evaluar la calidad técnica y la calidad percibida. El trabajo no buscó inicialmente jerarquizar los aspectos ligados a estos dos elementos que implican un cambio de paradigma, sino identificar dimensiones clave que permitieran el planteamiento hipotético de cuestiones que *a priori* emergían como críticas en torno a dos grandes bloques. Por un lado, la calidad técnica, estructurada en las dimensiones de desarrollo de instrumentos comunes, articulación política de la institucionalización de la gobernanza y profesionalización/tecnificación. Por otro, la calidad percibida, organizada en torno a accesibilidad y claridad del sistema, trato recibido y relación con el personal, personalización y adecuación del itinerario, utilidad percibida, coherencia entre derechos, obligaciones y expectativas, e impacto subjetivo y sensación de acompañamiento.

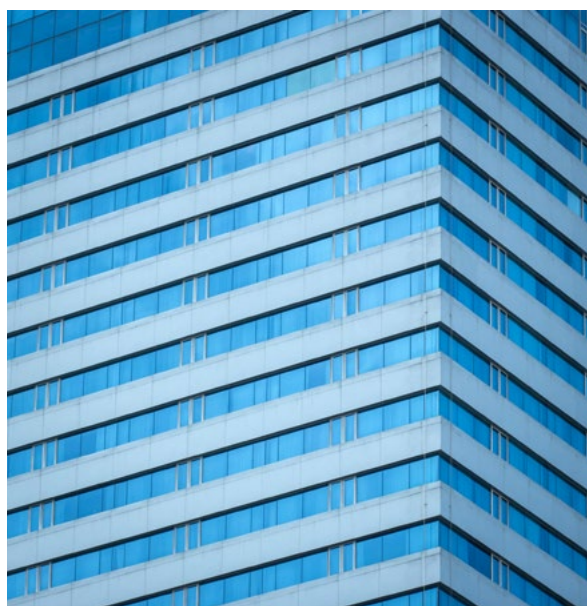
A continuación, se listan los ámbitos y las cuestiones críticas identificadas:

Bloque	Ámbito / dimensión evaluativa	Cuestiones críticas
Calidad técnica	Instrumentos comunes / HLU (Historia Laboral Única)	Cobertura de datos; Interoperabilidad; Calidad de la información; Utilidad; Trazabilidad
	Prácticas de intervención y estándares de prestación de la atención y servicios de la cartera	Modelo de atención; Protocolos de servicio; Estándares de calidad; Ratios/cobertura; Triage y valoración; Acompañamiento
	Experimentación / procesos “fuera de cartera” (sandbox)	Uso del sandbox; Impacto; Mejora continua; Escalabilidad
	Modelo de coordinación y financiación (“cascada”)	Claridad competencial; Financiación
	Relaciones y participación (mesas de inclusión, redes público públicas / público privadas)	Calidad de la colaboración; Innovación en la participación; Gestión de conflictos
	Acceso homogéneo en la RED, canales y territorios	Concertación y PEDL; Igualdad de derechos; Multicanal
	Coordinación empleo e inclusión y con otros sistemas	Coordinación empleo e inclusión; Trazabilidad; Derivación
	Seguimiento y evaluación	Sistema común
	Visión compartida	Comprensión; Operatividad; Coherencia
	Formación y competencias	Recursos formativos; Capacitación de agentes; Uso de herramientas
	Capacidad institucional	Margen profesional; Adecuación de recursos; Herramientas; Adecuación de cargas
	Satisfacción / valor del trabajo	Satisfacción; Utilidad
Calidad percibida	Accesibilidad y claridad del sistema (BARRAERAS de entrada y comprensión)	Comprensión de servicios disponibles; Operativa; Calidad de la información; Canales; Territorialidad
	Trato recibido y relación con el personal (calidad relacional y percepción de dignidad)	Trato; Escucha; Interés; Competencia profesional; Juicio; Respuesta
	Personalización y adecuación del itinerario	Adaptación; Ritmo
	Utilidad percibida por el usuario (valor más allá del resultado final)	Opciones laborales; Competencias; General
	Coherencia entre derechos, obligaciones y expectativas (legitimidad y justicia percibida)	Derechos/Obligaciones; Expectativas
	Impacto subjetivo y sensación de acompañamiento	Acompañamiento; Seguridad/Autoestima; Resultado

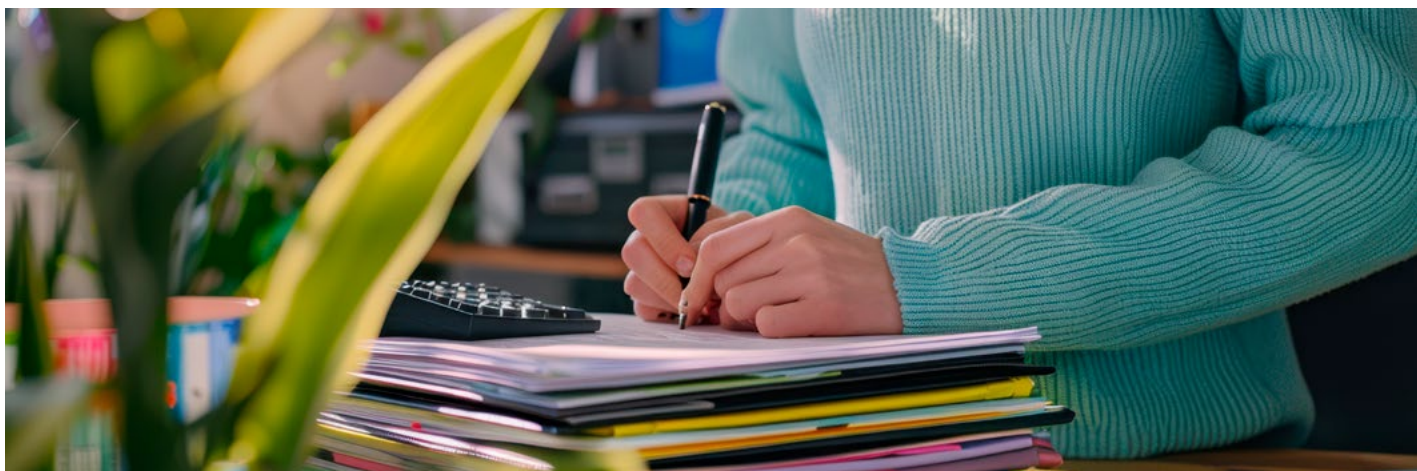
Tabla 2. Dimensiones evaluativas exploratorias para la evaluación de la Red Vasca de Empleo.

Algunos de los principales hallazgos resultados de este primer análisis apuntan a los siguientes aspectos a considerar:

- **La Ley Vasca de Empleo** supone mucho más que una actualización normativa: **representa un cambio profundo desde el reconocimiento del derecho subjetivo de las personas usuarias a acceder a una cartera de servicios de empleo.** Este avance no solo supone un cambio jurídico, sino que redefine la naturaleza misma de la política pública, al situar a la persona en el centro del sistema no como destinataria pasiva, sino como titular de derechos exigibles. A partir de este reconocimiento, el modelo de intervención se desplaza hacia una lógica en la que la efectividad de los servicios depende, en gran medida, de la implicación activa de la persona en la construcción de su propio itinerario. La orientación, la formación o la intermediación dejan de ser procesos unidireccionales para configurarse como dinámicas de participación y cocreación, en las que la persona usuaria define, contrasta y ajusta sus objetivos en interacción con los profesionales.



- **Al mismo tiempo, este derecho subjetivo introduce una exigencia estructural sobre el conjunto del sistema:** para que dicho derecho sea real y efectivo, es necesario **garantizar una calidad técnica homogénea y coherente en la prestación de los servicios**, independientemente del agente que los provea. Es precisamente en este punto donde **la gobernanza y la articulación de la Red Vasca de Empleo adquieren su pleno sentido**, no solo como mecanismo de coordinación, sino como condición necesaria para asegurar estándares comunes, instrumentos compartidos y una operativa alineada. Así, **la RVE se configura como el espacio donde se hace viable la combinación entre calidad técnica y calidad percibida**, garantizando que el ejercicio del derecho subjetivo se traduzca en itinerarios consistentes, coordinados y efectivamente orientados a resultados.
- La RVE frente a un modelo tradicional centrado en servicios fragmentados y reactivos, la ley impulsa un nuevo sistema integral, colaborativo y orientado a resultados, alineado con los retos de transformación productiva, cohesión social y transición demográfica, que concibe el empleo como un sistema, en el que intervienen múltiples actores públicos y privados de forma coordinada ante necesidades complejas y multidimensionales que no pueden abordarse desde una única organización ni con respuestas estandarizadas.
- La relevancia de **la RVE** no radica únicamente en su configuración institucional o en su función de coordinación entre actores. Más bien, la red adquiere sentido en la medida en que actúa como mecanismo de articulación del conjunto del sistema, permitiendo que los distintos elementos



que lo componen, instrumentos técnicos, servicios, profesionales y agentes, operen de manera coherente y orientada a un objetivo común. En este sentido, **la red no constituye un fin en sí mismo, sino una condición de posibilidad para el funcionamiento efectivo del modelo.** Desde esta perspectiva, la RVE puede entenderse como el espacio en el que se materializa la transición desde un modelo basado en la provisión aislada de servicios hacia **un modelo de orquestación** del sistema, en el que el valor no reside únicamente en la calidad de cada componente individual, sino en la capacidad del conjunto para generar resultados coherentes.

- **El despliegue de la RVE y su consolidación afectará a la calidad técnica y percibida de las políticas de empleo,** pero no sólo desde la eficiencia administrativa sino con relación a la capacidad real del sistema para operar de forma integrada y coherente. Y en este sentido, la evaluación de la calidad técnica podría estar ligada a la búsqueda de evidencias en torno a la disponibilidad, extensión entre los agentes y **uso real de instrumentos** comunes (HLU, modelo de atención, cartera,..), la **interoperabilidad** efectiva

(no solo formal), la **homogeneidad en estándares** de atención, a la vez que la posibilidad de adaptación, adecuación y personalización de las actuaciones, la **capacidad de experimentar, aprender y escalar innovación** del sistema, la **claridad competencial y modelos de financiación y organización** que incentiven cooperación (gobernanza multinivel y multiactor y coordinación del sistema de empleo con otros sistemas) y **profesionalización** de las personas en la Red y las **capacidades institucionales.**

- En cuanto a la **calidad percibida**, ésta podría integrarse como dimensión estructural en la evaluación pasando de ser un indicador de satisfacción a valorarse otras dimensiones clave del servicio público: **comprensión y accesibilidad del sistema, calidad relacional y trato digno, personalización real** frente a soluciones estándar, **utilidad percibida**, incluso sin inserción inmediata, **coherencia** entre derechos, obligaciones y expectativas **e impacto subjetivo:** confianza, autoestima, sensación de acompañamiento. La percepción del usuario no constituye únicamente una valoración del servicio, sino un elemento determinante en la generación del propio resultado.

3.3. Contraste y temas críticos en la calidad técnica y percibida

El **contraste de estas cuestiones con agentes y personas usuarias** se llevó a cabo a través de entrevistas a agentes públicos territoriales y locales de empleo, entidades del tercer sector y del ámbito formativo y el desarrollo de un grupo focal con personas usuarias.

Las entrevistas se realizaron tanto online como presenciales, combinando preguntas abiertas y una valoración más estructurada de los ámbitos analizados. Este enfoque ha permitido recoger aportaciones diversas sobre temas clave que, en opinión de las personas consultadas, incidirán en la calidad técnica a futuro de las políticas de empleo y reflejan la heterogeneidad territorial y organizativa del sistema de la RVE. En este sentido, destacamos algunas de las aportaciones al presente estudio:

Gobernanza, capacidad institucional, profesionalización y financiación

- Uno de los principales avances identificados es la consolidación progresiva de una gobernanza multinivel en torno a la Red Vasca de Empleo. Los espacios formales de gobernanza suponen una base sólida para la coordinación interinstitucional, la gobernanza territorial y multinivel, pero será clave a futuro su **consolidación y la valoración del grado de coordinación alcanzando y la garantía de participación real** con capacidad de incidencia (tercer sector, entidades formativas, empresas...).
- También será relevante en cuanto a la calidad técnica cómo se ordenan y articulan los recursos de empleo, formación e inclusión para **evitar duplicidades y mejorar la eficacia**.

- Otra cuestión clave es la capacidad y profesionalización municipal. Existe una **valoración muy positiva del protagonismo otorgado al ámbito local**, especialmente a los ayuntamientos, por su cercanía a las personas y su capacidad de articulación con servicios sociales, igualdad, inmigración o educación. Los Planes de Empleo y Desarrollo Local (PEDL) se perciben como una herramienta estratégica con gran potencial, al permitir adaptar las políticas a las necesidades reales del territorio. Aunque el modelo está aún en fase de transición, se reconoce que introduce nuevas lógicas de planificación, cooperación y corresponsabilidad. Se destaca la importancia a futuro de avanzar en la **capacitación y profesionalización de las personas técnicas** en los ayuntamientos, especialmente en los municipios más pequeños. Formación y capacitación, **también en nuevas herramientas e instrumentos** a todos los agentes de la RVE.



- En materia de **financiación**, destaca como fortaleza el avance hacia **modelos de concertación y convenios**, que aportan mayor estabilidad y flexibilidad frente al modelo tradicional de subvenciones, facilitando la continuidad de los itinerarios de las personas, que será una clave de la calidad técnica. **Relevancia de avanzar hacia un enfoque coordinado** y coherente en materia de financiación entre administraciones.

Acceso, equidad y relación con otros sistemas

- La **escala adecuada de las políticas de empleo** es una cuestión, a su vez clave. Se destaca la necesidad de un **enfoque comarcal, territorial y autonómico** para la articulación de la información, formación e intermediación y el sistema destaca por una alta complejidad que deberá y garantizar el derecho subjetivo a los servicios, la igualdad de acceso, y la articulación entre niveles autonómico, territorial y local. Necesidad de tiempo y estructuras de soporte al cambio de modelo para evitar riesgos de inequidad territorial.
- Modelos de atención comunes Vs personalización: necesidad de **atención personalizada** y no homogénea. La formación sola no mejora la empleabilidad,

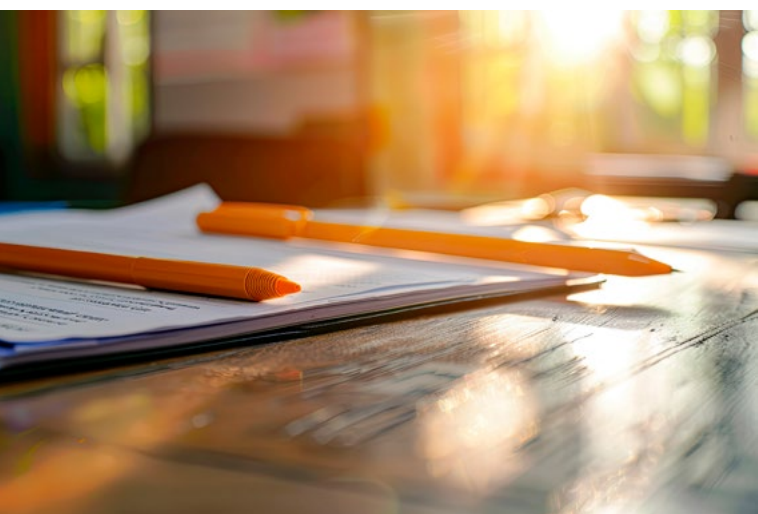
se requieren itinerarios personalizados, con acompañamiento social, personal y comunitario.

- La **coordinación intersistema** (empleo–inclusión–formación–servicios sociales–educación) es una dimensión clave para medir la calidad técnica de las políticas de empleo y pasará por avanzar hacia **criterios compartidos de derivación y mayor interoperabilidad través de instrumentos comunes y digitalización**. Se identifican como experiencias especialmente positivas los itinerarios mixtos desarrollados entre Lanbide, servicios sociales y entidades especializadas, demostrando que la coordinación interinstitucional es posible y eficaz cuando existen diagnósticos compartidos y comunicación fluida.

Instrumentos comunes de la red (Historia Laboral Única – HLU), protocolos y estándares

- La **Historia Laboral Única (HLU)** se señala de manera unánime como uno de los instrumentos más transformadores del nuevo sistema y una **palanca clave para mejorar la coordinación, la intermediación laboral y la toma de decisiones** estratégicas en la RVE. Las aportaciones destacan como claves a valorar a futuro: la posibilidad de construir





un diagnóstico compartido, evitando que las personas tengan que repetir su historia en cada recurso, la trazabilidad de los itinerarios (similar a la historia clínica en el sistema sanitario), el cambio de foco desde la gestión de actividades hacia la medición de resultados e impacto real sobre las trayectorias laborales.

- El uso de instrumentos comunes pasa también por la **capacitación en el uso de instrumentos comunes** de todos los agentes de la RVE evaluando a futuro la adaptación a nuevas metodologías: Implica un **cambio profundo y exige nuevas formas de trabajo**.

Innovación, experimentación y mejora continua

- La propia Red Vasca de Empleo podría ser a futuro un laboratorio de innovación institucional si se activa de forma sistemática y en este sentido, a valorar como cuestiones clave la **existencia de espacios de intercambio** de conocimiento entre profesionales de la red y de **marcos institucionales para transferir aprendizajes** entre entidades y territorios: **criterios y mecanismos de escalado**.

- A su vez, se indica que el sistema requiere un **equipo evaluador continuo** y se valora clave la existencia e institucionalización de una unidad u organismo de evaluación y seguimiento que acompañe todo el ciclo de los planes. Se apunta también a la necesidad de mejorar las prácticas evaluativas: **evaluaciones desde el diseño** (ej. PEDL), indicadores que midan la **calidad del acompañamiento y la personalización de los itinerarios, indicadores de impacto a medio-largo plazo** (ej. seguimiento longitudinal de trayectorias).

Satisfacción, reconocimiento y sentido del valor del trabajo:

- Se destaca la importancia de dar **visibilidad del impacto del trabajo profesional** y será clave la comunicación externa e interna del valor que generan las políticas y acciones de empleo: el valor aportado a las personas, el impacto en las empresas y la contribución a los retos de país (cohesión social, digitalización, transición ecológica).
- A considerar también el **reparto equilibrado entre las tareas administrativas y el servicio directo a las personas con ratios de atención adecuados** que no limiten el margen profesional comprometiendo la continuidad y calidad del acompañamiento.

Con relación a **grupo focal con personas usuarias**, éstas se seleccionaron con perfiles diversos (edad, género, origen, situación administrativa y trayectorias laborales). Las principales aportaciones recogidas respecto los temas críticos planteados para evaluar la calidad percibida están relacionados con la **experiencia vivida durante el proceso** —en términos de utilidad, comprensión, adecuación o acompañamiento— **que adquiere un carácter determinante, ya que condiciona directamente el grado de**

implicación y, por tanto, los resultados alcanzados. De este modo, la calidad percibida no puede entenderse como un elemento accesorio, sino como una dimensión clave a evaluar, estrechamente vinculada al propio funcionamiento del modelo y a su capacidad para hacer efectivo el derecho reconocido. Es un compromiso mutuo de un proceso bidireccional de la persona y de exigencia mutua en el proceso. En esta línea, las aportaciones más relevantes han sido:

- Accesibilidad y claridad del sistema para mejorar su comprensión y facilitar la toma de decisiones. Se valora especialmente: la **explicación detallada de los itinerarios, la disponibilidad de información en varios idiomas y la atención presencial** como canal clave para la comprensión del proceso. En este sentido el acompañamiento resulta un factor decisivo.
- Trato recibido y relación con el personal: **El trato humano emerge como el factor más determinante de la calidad percibida.** Las personas usuarias señalan como elementos altamente positivos: la **escucha activa, el interés genuino por la situación personal y el acompañamiento emocional** en momentos de desánimo. Cuando se da este tipo de relación, se genera confianza, motivación y sensación de apoyo real, reforzando la eficacia del itinerario.
- Personalización y utilidad del itinerario: El focus group pone de relieve la importancia de **itinerarios adaptados al ritmo, circunstancias y capacidades de cada persona.** Se valoran positivamente la **posibilidad de opinar y decidir sobre la formación, las adaptaciones culturales, familiares o de salud y la mejora de competencias técnicas, digitales y personales.** Las personas



participantes subrayan que el éxito no se reduce a la inserción laboral inmediata, sino a avances como el incremento de la autoestima, la autonomía y la clarificación del proyecto vital. El impacto subjetivo positivo (confianza, seguridad, integración social) se reconoce como un resultado central de las políticas públicas de empleo.

- **Acompañamiento e impacto subjetivo:** El mayor activo identificado por las personas usuarias es el **acompañamiento continuo por una figura referente.** Su existencia tiene que ver con la **reducción de la sensación de abandono, la mejor coordinación de recursos públicos y aumenta la posibilidad de continuidad en el itinerario.**

3.4. Revisión inversa: dimensiones y evidencias

Una vez contrastadas las cuestiones críticas o claves teniendo en cuenta las aportaciones, en esta fase se realiza una revisión a la inversa de la literatura y fuentes identificadas al inicio del estudio para comprobar si dichas cuestiones estaban efectivamente respaldadas por la evidencia internacional en la evaluación de políticas públicas. Es decir, se pasó **de una exploración abierta del campo a un contraste sistemático entre cuestiones críticas de la RVE y marcos, evidencias, indicadores y**

enfoques metodológicos identificados en la bibliografía de referencia.

Este contraste inverso permitió clasificar las dimensiones en tres grupos: consolidadas, con evidencias parciales y emergentes. La clasificación se basó en la existencia de marcos internacionales, el grado de estandarización de la medición, la comparabilidad, el nivel de atribución directa al sistema y el riesgo de simplificación o incentivos perversos.

Cuestión crítica	Resultado
• Cobertura y actualización de datos	• Dimensión consolidada
• Interoperabilidad	• Evidencias parciales
• Calidad de la información	• Dimensión consolidada
• Utilidad del sistema	• Evidencias parciales
• Trazabilidad	• Dimensión emergente
• Modelo de atención	• Dimensión consolidada
• Protocolos de servicio	• Evidencias parciales
• Triage y valoración	• Dimensión consolidada
• Acompañamiento y seguimiento	• Evidencias parciales
• Sandbox, impacto y escalabilidad	• Dimensión emergente
• Claridad competencial	• Dimensión consolidada
• Financiación	• Evidencias parciales
• Calidad de la colaboración	• Evidencias parciales
• Participación e innovación democrática	• Evidencias parciales
• Gestión de conflictos	• Evidencias parciales
• Territorio y multicanalidad	• Dimensión consolidada
• Empleo-inclusión	• Evidencias parciales
• Itinerarios con otros sistemas	• Dimensión emergente

Cuestión crítica	Resultado
• Visión compartida • Formación y competencias • Uso de herramientas • Autonomía y cargas • Reconocimiento, utilidad y sentido (profesionales)	• Evidencias parciales • Dimensión consolidada • Evidencias parciales • Dimensión consolidada • Evidencias parciales

Tabla 3. Cuadro resumen de cuestiones críticas en calidad técnica.

Cuestión crítica	Resultado
• Comprensión de los servicios y de la información	• Evidencias parciales
• Operativa del proceso y canales de atención	• Evidencias parciales
• Diferencias en la atención (sistemas, agentes, territorios)	• Evidencias parciales
• Trato y respeto recibido / no estigmatización	• Evidencias parciales
• Escucha e interés real	• Evidencias parciales
• Competencia profesional percibida	• Evidencias parciales
• Respuesta, tiempos y adecuación de los ritmos	• Dimensión consolidada
• Adaptación del proceso a cada situación	• Evidencias parciales
• Participación en decisiones sobre el itinerario	• Evidencias parciales
• Atención a limitaciones y circunstancias personales	• Evidencias parciales
• Utilidad percibida del servicio	• Evidencias parciales
• Cumplimiento de expectativas	• Evidencias parciales
• Claridad de derechos y obligaciones	• Evidencias parciales
• Coherencia y justicia percibida	• Dimensión emergente
• Acompañamiento durante el proceso (experiencia)	• Dimensión emergente
• Seguridad y confianza personal (autoestima)	• Dimensión emergente

Tabla 4. Cuadro resumen de cuestiones críticas en calidad percibida.

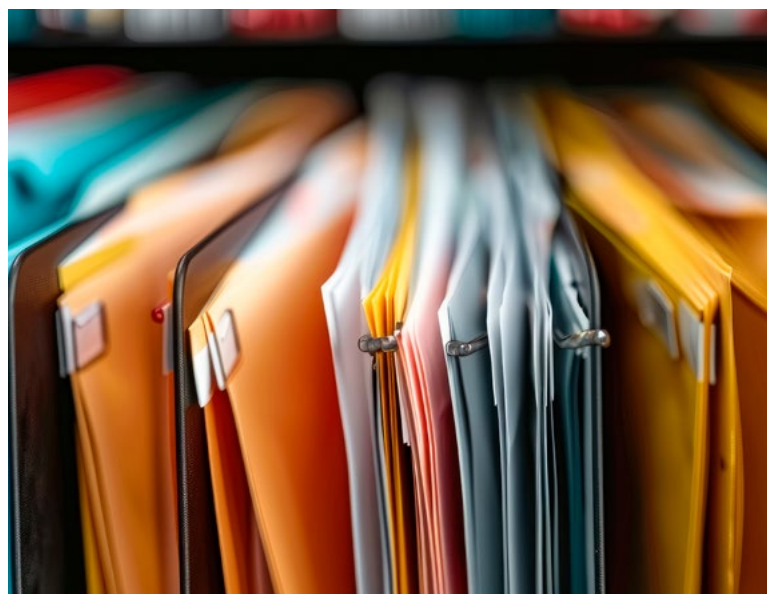
Entre los principales hallazgos se destaca:

- Las dimensiones de gobernanza y coordinación presentan un sólido respaldo internacional en cuanto a su relevancia para el desempeño de las políticas activas de empleo. No obstante, salvo en aspectos básicos como la claridad competencial o la equidad territorial, su evaluación requiere enfoques mixtos y progresivos, lo que justifica una combinación de indicadores consolidados, en desarrollo y emergentes.
- Las dimensiones relativas al modelo de atención e intervención cuentan con un amplio respaldo en la evidencia internacional como elementos centrales de la calidad y efectividad de las políticas activas de empleo, especialmente en lo referente al triaje, la valoración y la existencia de modelos compartidos. No obstante, aspectos como la aplicación de protocolos, el acompañamiento continuado y la innovación mediante pilotos requieren enfoques de medición mixtos y progresivos, lo que justifica una combinación de dimensiones consolidadas, en desarrollo y emergentes.
- Las dimensiones vinculadas a la profesionalización cuentan con un sólido respaldo internacional, especialmente en lo relativo a formación, cargas y organización del trabajo. Sin embargo, aspectos como la visión compartida, el uso efectivo de herramientas y el reconocimiento profesional requieren enfoques de medición progresivos y combinados, lo que justifica su consideración como dimensiones con evidencias parciales.
- Las dimensiones relativas a la experiencia de las personas usuarias cuentan con un respaldo metodológico sólido a nivel internacional, pero su carácter perceptivo

y altamente contextual hace recomendable una incorporación gradual al sistema de evaluación, combinando indicadores en desarrollo con dimensiones emergentes orientadas al aprendizaje y la mejora de la legitimidad del sistema.

En definitiva, **la cobertura y actualización de datos, la calidad de la información, el modelo de atención, el diagnóstico de empleabilidad o la organización del trabajo son dimensiones relativamente consolidadas en la evaluación de políticas de empleo, mientras que la interoperabilidad, la utilidad del sistema, la aplicación de protocolos, la calidad de la colaboración, la participación de agentes o buena parte de las dimensiones de calidad percibida quedaron como dimensiones con evidencia parcial o emergentes.**

Este hallazgo tuvo dos consecuencias importantes. En primer lugar, permitió evitar una visión ingenua de los indicadores, reconociendo que no todas las dimensiones pueden ni deben ser tratadas como KPI rígidos. En segundo lugar, el **análisis inverso ha permitido saber qué cuestiones estaban bien respaldadas, cuáles requerían enfoques mixtos y dónde existían lagunas de medición.**





3.5. Interpretación crítica y propuesta de indicadores

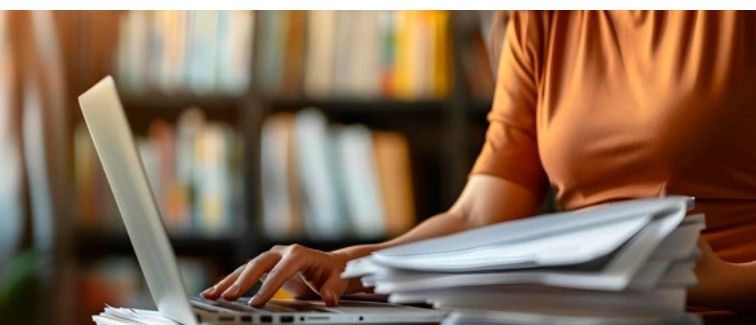
A partir del contraste de evidencias, el trabajo evolucionó hacia una **fase final de desarrollo más aplicada. Sobre esa base, se incorporaron indicadores adicionales** con el objetivo de cubrir con mayor precisión todas las dimensiones y realidades englobadas en cada cuestión crítica, **evitando dejar ámbitos sin analizar**. Esta fase supuso una ampliación deliberada del repertorio inicial de indicadores, en la que se combinaron indicadores técnicos, indicadores de percepción y, en algunos casos, indicadores analíticos o compuestos.

Posteriormente, el sistema ampliado fue sometido a un ejercicio de priorización. No se trataba de acumular indicadores, sino de seleccionar aquellos que mejor cubrían cada cuestión crítica desde el punto de vista explicativo, operativo y evaluativo. Este trabajo permitió distinguir entre indicadores nucleares y secundarios, reducir redundancias y construir un sistema más manejable. Después de la priorización, se realizó un análisis de viabilidad centrado en barreras de obtención, complejidad operativa, necesidades de datos, registros y/o controles, y limitaciones de implementación. Solo en una fase posterior se vinculó cada cuestión crítica y su batería de indicadores con una teoría del cambio,

de modo que los indicadores dejaran de entenderse como piezas aisladas y pasaran a interpretarse como parte de una cadena causal.

El cuadro de mando final de indicadores del proyecto representa precisamente esta fase madura del trabajo. Su valor no reside solo en contener un **listado de indicadores, sino en recoger hipótesis de partida, relaciones causales, evidencias de uso por país y organismo, y propuestas de indicadores organizadas según bloques de teoría del cambio, es decir, condiciones habilitadoras, outputs del sistema, resultados intermedios y resultados avanzados**. En este sentido, el cuadro de mando se estructura en:

- **ÁREAS:** Espacio y campos de estudio objeto del análisis.
- **CUESTIONES CRÍTICAS /VARIABLES:** Aspectos importantes, sensibles o decisivos en el análisis del área respecto a la calidad técnica/percibida.
- **RELACIÓN CON LA CALIDAD TÉCNICA/ PERCIBIDA:** Hipótesis de partida a la que trata de responder en relación con la calidad técnica/percibida.



- **EVIDENCIAS DOCUMENTADAS Y APLICACIÓN:** Documentación y bibliografía específica internacional donde se aborda el análisis de las variables.
- **INDICADORES TÉCNICOS RECOGIDOS:** Indicadores recogidos de las fuentes señaladas (bibliografía y BBDD identificadas).
- **EVIDENCIAS NO DOCUMENTADAS:** Indicadores exploratorios propuestos por el

equipo consultor no basados en evidencias documentadas.

- **PROPUESTA DE INDICADORES TÉCNICOS:** Propuesta del equipo consultor en base a la priorización de los indicadores por su relevancia /utilidad, cobertura y validez. Distribuidos en indicadores de procesos e impacto.
- **CONSIDERACIONES:** Fortalezas o debilidades metodológicas.
- **RELACIÓN CON LA HIPÓTESIS DE PARTIDA:** Aproximación a su relación con la hipótesis de partida. Explicación general y categorización: a) condiciones habilitadoras; b) outputs del sistema; c) resultados intermedios; d) resultados avanzados

A continuación se presenta un resumen de la propuesta de indicadores:

Indicadores de calidad técnica	
Cuestiones críticas	Propuesta de indicadores
Conocimiento, utilización y utilidad	Indicadores relacionados con procedimientos, el propio sistema... 1. Reducción del tiempo medio dedicado al diagnóstico gracias a la HLU 2. % de casos en los que la HLU evita solicitar información adicional a la persona usuaria 3. % de registros HLU completos según estándares definidos 4. % de orientadoras que utilizan la HLU en el proceso de diagnóstico 5. % de profesionales que conocen la existencia de la HLU.
	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE 1. % de orientadoras que consideran que la herramienta responde a las necesidades laborales de las personas usuarias - encuesta 2. Grado de adecuación entre la información de la HLU y las necesidades de diagnóstico (encuesta - escala) 3. Encuestas a profesionales sobre utilidad en distintos momentos del proceso (ajuste expectativas, efectos positivos en el trabajo, percepción de mejora, facilidad acceso, facilidad registro, tiempos de uso...) 4. % de profesionales que consideran que la HLU aporta información clave para el diagnóstico inicial.

Indicadores de calidad técnica	
Cuestiones críticas	Propuesta de indicadores
Cobertura y actualización de datos	Indicadores relacionados con procedimientos, el propio sistema... 1. % de personas con HLU activa (respecto a población objetivo) 2. % expedientes con los campos clave completos 3. % registros actualizados en los últimos X meses 4. % expedientes con todos los campos completos
	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE 1. % de profesionales que declaran confiar en la información del sistema 2. % de decisiones profesionales que pueden tomarse sin solicitar información adicional 3. % de entidades de la red que utilizan activamente los datos del sistema para coordinar intervenciones 4. Tiempo medio de resolución de expedientes atribuible a la disponibilidad de datos actualizados
Trazabilidad	Indicadores relacionados con procedimientos, el propio sistema... 1. % de actuaciones registradas respecto al total de actuaciones realizadas 2. % de historiales completos 3. nº de seguimientos de resultados realizados a los 6 meses 4. % de itinerarios con secuencia lógica entre diagnóstico, objetivos y actuaciones
	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE 1. % de profesionales que consideran que el historial es fácil de interpretar. 2. Nivel de satisfacción profesional con la interfaz de consulta del historial - encuesta 3. Tiempo medio dedicado a recopilar información previa del usuario 4. Percepción de las orientadoras sobre la mejora en la personalización
Interoperabilidad y pérdidas de información	Indicadores relacionados con procedimientos, el propio sistema... 1. Nº o % de sistemas que utilizan identificadores únicos 2. % de derivaciones con retorno de información o datos interoperables 3. % de datos que se transfieren automáticamente sin intervención manual 4. Nº o % de sistemas conectados mediante APIs o servicios de intercambio automático 5. % de actuaciones que no requieren volver a pedir información ya existente en otro sistema 6. Nº de incidencias por duplicidad o pérdida de datos
	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE 1. Nivel de satisfacción profesional con la integración entre plataformas. 2. % de profesionales que consideran que la interoperabilidad reduce su carga administrativa. 3. Tiempo medio ahorrado gracias al intercambio automático de datos. 4. Tiempo medio para acceder a información externa

Indicadores de calidad técnica	
Cuestiones críticas	Propuesta de indicadores
Modelo de común de atención	Indicadores relacionados con procedimientos, el propio sistema... - Existencia de documento oficial del modelo común de atención - Grado de conocimiento del modelo entre profesionales - Existencia de mecanismos de supervisión o auditoría del modelo - Grado de coherencia entre diseño del modelo y práctica % de profesionales formados en el modelo
	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE - Existencia de profesionales que identifican un itinerario claro y comprensible % de orientadoras que consideran que el modelo mejora la calidad de la atención % de agentes que consideran que el modelo es aplicable a su práctica diaria - Percepción de que el modelo facilita una atención más coherente y comprensible para la persona usuaria
Protocolos, procedimientos y estándares técnicos	Indicadores relacionados con procedimientos, el propio sistema... % de intervenciones que siguen los protocolos - Existencia de protocolos formales para cada fase del servicio - Auditorías de cumplimiento de protocolos % de profesionales que conocen los protocolos % de profesionales formados en los protocolos - Nº o % de protocolos actualizados en el periodo X
	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE - Satisfacción de las orientadoras con la claridad y utilidad de los protocolos - Nivel de alineación percibida entre estándares y necesidades reales de intervención - Relación entre patrones de aplicación y resultados
Diagnósticos de empleabilidad	Indicadores relacionados con procedimientos, el propio sistema... % personas con diagnóstico de empleabilidad vigente - Grado de uso del diagnóstico en decisiones posteriores % diagnósticos que cumplen los estándares técnicos definidos % profesionales que declaran conocer el diagnóstico de empleabilidad % profesionales formados en el uso del diagnóstico
	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE % entidades de la RVE que han adoptado formalmente el diagnóstico común - Nivel de claridad percibida del diagnóstico (escala) - Reducción del nº de entrevistas o valoraciones duplicadas gracias al diagnóstico común - Reducción de decisiones contradictorias entre entidades gracias al diagnóstico común

Indicadores de calidad técnica	
Cuestiones críticas	Propuesta de indicadores
Seguimiento	Indicadores relacionados con procedimientos, el propio sistema... 1. % de seguimientos realizados en el periodo X 2. N° y regularidad de contactos durante el itinerario 3. % personas que mantienen a la misma persona referente durante el itinerario 4. % de personas que reciben recordatorios o contactos proactivos 5. Existencia de protocolos de alerta temprana de riesgo de abandono
	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE 1. Tasas de abandono durante el itinerario 2. % de orientadoras que perciben que el sistema ayuda a reducir abandonos 3. % de orientadoras que consideran que el sistema facilita un seguimiento de calidad 4. % de abandonos evitados tras intervención preventiva
Innovación, impacto y escalabilidad	Indicadores relacionados con procedimientos, el propio sistema... 1. % de pilotos que cuentan con un diseño evaluativo desde el inicio 2. % de pilotos evaluados formalmente al finalizar 3. Decisiones documentadas de escalado de pilotos 4. % de pilotos cuyos aprendizajes se documentan formalmente 5. % de entidades de la RVE que han participado en pilotos o proyectos de innovaciones 6. Existencia de un marco o metodología de escalabilidad
	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE 1. n° de procesos o herramientas que muestran evidencia de mejora respecto al modelo actual 2. Percepción de utilidad y aplicabilidad de las soluciones probadas 3. Percepción de las orientadoras sobre el valor del sandbox como espacio seguro para experimentar
Roles y competencias	Indicadores relacionados con procedimientos, el propio sistema... 1. Existencia de mapeo de roles y circuitos de decisión 2. Identificación de solapamientos y vacíos competenciales 3. % de profesionales que conocen el documento formal de mapeo de roles 4. Existencia de niveles de actuación (estratégico, operativo, coordinación) 5. Nivel de comprensión de roles y competencias (escala)
	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE 1. Tiempos de resolución de conflictos entre agentes 2. Percepción de coherencia entre rol definido y rol ejercido 3. Percepción de autonomía

Indicadores de calidad técnica	
Cuestiones críticas	Propuesta de indicadores
Financiación	Indicadores relacionados con procedimientos, el propio sistema... 1. N° de duplicidades y contradicciones financieras 2. % financiación ligada a resultados 3. Grado de alineación entre financiación y objetivos estratégicos de la RVE 4. Identificación de incentivos financieros o normativos que generan competencia no deseada
	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE 1. Percepción de los agentes sobre si la financiación incentiva la cooperación 2. Percepción de los agentes sobre la existencia de duplicidades 3. Percepción de las orientadoras sobre si el sistema genera competencia o colaboración 4. Percepción de las orientadoras sobre la mejora en la continuidad de la atención
Coordinación	Indicadores relacionados con procedimientos, el propio sistema... 1. N° de decisiones adoptadas en espacios de coordinación 2. Grado de implementación de las decisiones adoptadas 3. Regularidad y cumplimiento del calendario de reuniones 4. Tasa de participación de los agentes convocados sobre el total de personas convocadas 5. Existencia y calidad de actas, acuerdos y seguimiento
	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE 1. Percepción de utilidad por parte de los actores de los espacios de coordinación 2. Percepción de inclusión y capacidad de influencia (escala) 3. Mejora en la coordinación interinstitucional atribuible a estos espacios 4. Percepción de los agentes sobre si su participación es escuchada y valorada
Gobernanza	Indicadores relacionados con procedimientos, el propio sistema... 1. Grado de incorporación efectiva de propuestas 2. % aportaciones con respuesta documentada 3. N° de cambios en diseño o evaluación atribuibles a aportaciones 4. Ratio de propuesta de agentes incorporadas en la política
	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE 1. Percepción de los actores de si sus aportaciones son tomadas en consideración 2. Percepción de la calidad en la participación 3. Percepción de la influencia de los agentes en el diseño de programas

Indicadores de calidad técnica	
Cuestiones críticas	Propuesta de indicadores
Resolución de conflictos	Indicadores relacionados con procedimientos, el propio sistema... - Existencia de procedimientos de resolución - Existencia de comités intergubernamentales para resolver discrepancias en políticas de empleo - Tiempos medios de resolución de conflictos - Existencia de órganos para resolver conflictos
	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE - Reducción de duplicidades o incoherencias tras la resolución del conflicto - Percepción de las orientadoras sobre si la resolución mejoró la coordinación posterior - Percepción de las orientadoras sobre la capacidad del sistema para anticipar tensiones - Percepción de confianza entre entidades de la RVE
Igualdad en el acceso	Indicadores relacionados con procedimientos, el propio sistema... % de población con un punto de atención a menos de X km - Tiempo medio de desplazamiento al servicio de empleo según municipio - Ratio de oficinas de empleo por 10.000 habitantes por comarca o provincia - Análisis de brechas de acceso - Desagregación territorial y por agente de los datos de participación
	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE - Tasas de abandono desagregadas por canal utilizado - Satisfacción del usuario por territorio - Satisfacción global con el servicio por canal, territorio y servicio recibido - Percepción de facilidad de acceso al servicio (por canal y territorio)
Coordinación entre sistemas de empleo e inclusión y servicios sociales	Indicadores relacionados con procedimientos, el propio sistema... - Existencia de criterios de derivación - Nº casos coordinados empleo-inclusión - Grado de cumplimiento de protocolos - Tiempo medio de respuesta a una derivación
	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE - Resultados combinados (empleabilidad + estabilidad social) - Tasa de éxito de itinerarios integrados - Percepción de utilidad de las derivaciones recibida - Percepción de carga administrativa asociada a la coordinación

Indicadores de calidad técnica	
Cuestiones críticas	Propuesta de indicadores
Coordinación entre sistemas de formación y educación	Indicadores relacionados con procedimientos, el propio sistema... - Existencia de protocolos formales de coordinación - nº de derivaciones desde servicios de empleo hacia formación y viceversa - Derivaciones con retorno efectivo - Tiempo medio de respuesta a una derivación - Grado de cumplimiento de los protocolos
	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE - Tasa de inserción laboral tras completar itinerarios integrados - Satisfacción con el proceso de derivación por parte de orientadoras - Percepción de utilidad de las derivaciones recibidas - Percepción de adecuación de la oferta formativa a los perfiles derivados
Objetivos y prioridades	Indicadores relacionados con procedimientos, el propio sistema... % de agentes de la RVE que declaran conocer los objetivos estratégicos del sistema - Correspondencia entre los objetivos declarados y los indicadores oficiales de seguimiento % de personal técnico que identifica correctamente los objetivos operativos de su programa % de documentos/programas que incluyen objetivos, población objetivo, criterios de elegibilidad y resultados esperados de forma explícita % de programas cuya implementación real coincide con lo descrito en las directrices oficiales
	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE - Percepción de los agentes sobre la alineación entre valores institucionales y prácticas reales - Percepción del grado de claridad de los objetivos estratégicos del sistema - Percepción de la utilidad de los objetivos para orientar la práctica diaria - Percepción del nivel de consenso entre los distintos agentes sobre los objetivos del sistema
Formación	Indicadores relacionados con procedimientos, el propio sistema... - Existencia de un marco de competencias actualizado % de profesionales con formación alineada % de agentes que han recibido formación en competencias clave definidas por la RVE - Existencia de un plan formativo anual estructurado % de profesionales con formación alineada % de programas cuya implementación real coincide con lo descrito en las directrices oficiales
	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE - Percepción de adecuación de la formación a las necesidades reales del puesto - Brechas de competencias entre agentes - Percepción de mejora de las competencias tras la formación - Percepción global de profesionalización dentro de la RVE

Indicadores de calidad técnica	
Cuestiones críticas	Propuesta de indicadores
Nuevos instrumentos	Indicadores relacionados con procedimientos, el propio sistema... 1. % de profesionales de la RVE que han recibido formación sobre los nuevos instrumentos 2. % de profesionales que utilizan el nuevo instrumento en su práctica diaria 3. Tiempo medio entre la introducción de un nuevo instrumento y la oferta de formación asociada 4. % de casos o expedientes en los que se aplica correctamente el nuevo instrumento 5. Grado de integración del nuevo instrumento en los procesos de intervención
	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE 1. Utilidad percibida de la herramienta 2. Percepción de impacto del instrumento en la calidad del trabajo diario 3. Percepción de alineación entre el instrumento y el modelo de intervención 4. Percepción de barreras para adoptar el nuevo instrumento (tiempo, carga de trabajo, complejidad)
Autonomía e independencia	Indicadores relacionados con procedimientos, el propio sistema... 1. % de casos en los que se aplican medidas personalizadas frente a protocolos estándar 2. Grado de adecuación percibida de los itinerarios a las necesidades reales de las personas usuarias 3. Ratio orientadoras/expedientes 4. Tiempo medio disponible por persona usuaria
	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE 1. Percepción de autonomía profesional para adaptar itinerarios 2. Percepción de capacidad para responder a necesidades específicas (personas, empresas, territorio) 3. Percepción de sobrecarga 4. Percepción global de condiciones para ejercer un trabajo profesional de calidad
Reconocimiento, utilidad y sentido	Indicadores relacionados con el impacto en los agentes de la RVE 1. Percepción de reconocimiento institucional 2. Percepción de que su trabajo contribuye a mejorar la vida de las personas 3. Percepción de adecuación entre responsabilidades y expectativas 4. Percepción de carga emocional asociada al trabajo 5. Percepción de impacto en la empleabilidad de usuarios 6. Percepción de reconocimiento por parte de usuarios y otros profesionales 7. Percepción de adecuación entre responsabilidades y expectativas 8. Percepción de carga emocional asociada al trabajo

Indicadores de calidad técnica	
Cuestiones críticas	Propuesta de indicadores
Trato, respeto, escucha e interés. Juicio y estigmatización	Indicadores relacionados con el impacto percibido por personas usuarias 1. Percepción de respeto durante el servicio recibido 2. Percepción de estigmatización durante el servicio recibido 3. Percepción de escucha real 4. Percepción de interés por parte de la persona orientadora 5. Análisis de quejas y reclamaciones 6. Incidencias por trato inapropiado 7. Tiempo medio dedicado por cita 8. Percepción de apoyo
Competencia profesional	Indicadores relacionados con el impacto percibido por personas usuarias 1. Índice de confianza global en el servicio 2. Nivel de confianza en la persona orientadora 3. Percepción de competencia percibida en la persona orientadora 4. Análisis de correlación con satisfacción global 5. Confianza en la imparcialidad del servicio
Respuesta y tiempos	Indicadores relacionados con el impacto percibido por personas usuarias 1. Satisfacción con el tiempo de respuesta 2. Existencia de estándares de tiempo para atención y tiempos máximos de respuesta 3. Percepción de adecuación de tiempos 4. Percepción de rapidez del servicio 5. Percepción de abandono durante la espera
Personalización y atención a limitaciones	Indicadores relacionados con el impacto percibido por personas usuarias 1. Percepción de consideración de limitaciones 2. Percepción de apoyo para superar barreras 3. Análisis de itinerarios personalizados vs estándar 4. Flexibilidad percibida del servicio 5. Percepción de sensibilidad ante situaciones vulnerables 6. Percepción de ser tratado como persona y no como expediente
Capacidad de decisión	Indicadores relacionados con el impacto percibido por personas usuarias 1. Percepción de capacidad de decisión e influencia en el diseño del servicio 2. Sensación de control sobre el proceso 3. Evidencias sobre planes de acción codiseñados 4. Sensación de ausencia de imposición 5. Percepción de respeto y escucha a las decisiones personales

Indicadores de calidad técnica	
Cuestiones críticas	Propuesta de indicadores
Opciones laborales, competencias y valor general del proceso	Indicadores relacionados con el impacto percibido por personas usuarias 1. Encuesta post-proceso sobre competencias 2. Encuesta pre y post-proceso sobre expectativas y práctica real 3. Percepción de ampliación de horizontes laborales 4. Percepción de mejora de competencias profesionales 5. Sensación de avance hacia el empleo 6. Calidad del diagnóstico inicial de competencias y empleabilidad
	Indicadores relacionados con el impacto percibido por personas usuarias 1. Percepción de apoyo percibido 2. Valoración del seguimiento proactivo 3. Análisis de itinerarios y abandonos 4. Percepción de disponibilidad de la persona orientadora 5. Sensación de apoyo emocional

Tabla 7. Propuesta de indicadores de calidad percibida.

Las tablas anteriores son un resumen de los indicadores seleccionados, si bien el cuadro de mando propuesto incorpora más información de la trayectoria, hipótesis de cambio, evidencias disponibles y evidencias no disponibles, que se han tenido en cuenta a lo largo del estudio. Entendemos que las principales aportaciones de este cuadro de mando reflejan el trabajo realizado de pasar de cuestiones críticas relacionadas con la medición de la calidad técnica y percibida en la evaluación de las políticas de empleo a una propuesta orientativa de indicadores operativos que pudieran utilizarse a futuro.

Algunas de las principales aportaciones del cuadro de mando propuesto son las siguientes:

→ **La transformación las cuestiones críticas en métricas operativas concretas.** En interoperabilidad, por ejemplo, la hipótesis de partida plantea que, si los sistemas están conectados,

comparten datos automáticamente y utilizan identificadores comunes, entonces se reduce la duplicidad y la pérdida de información. A partir de ahí, se proponen indicadores como “*porcentaje de sistemas con identificador único*”, “*porcentaje de sistemas conectados vía API*”, “*porcentaje de datos transferidos automáticamente*”, “*porcentaje de derivaciones con retorno de información*”, “*número de incidencias por duplicidad o pérdida*”, “*tiempo medio para acceder a información externa*” o “*porcentaje de profesionales que perciben reducción de carga*”.

→ **En modelo común de atención, la hipótesis establece que la existencia de un modelo común, claro, conocido y aplicado, mejora la coherencia de la intervención.** A partir de ahí, se proponen indicadores como “*porcentaje de profesionales formados*”, “*existencia de mecanismos de supervisión*”,

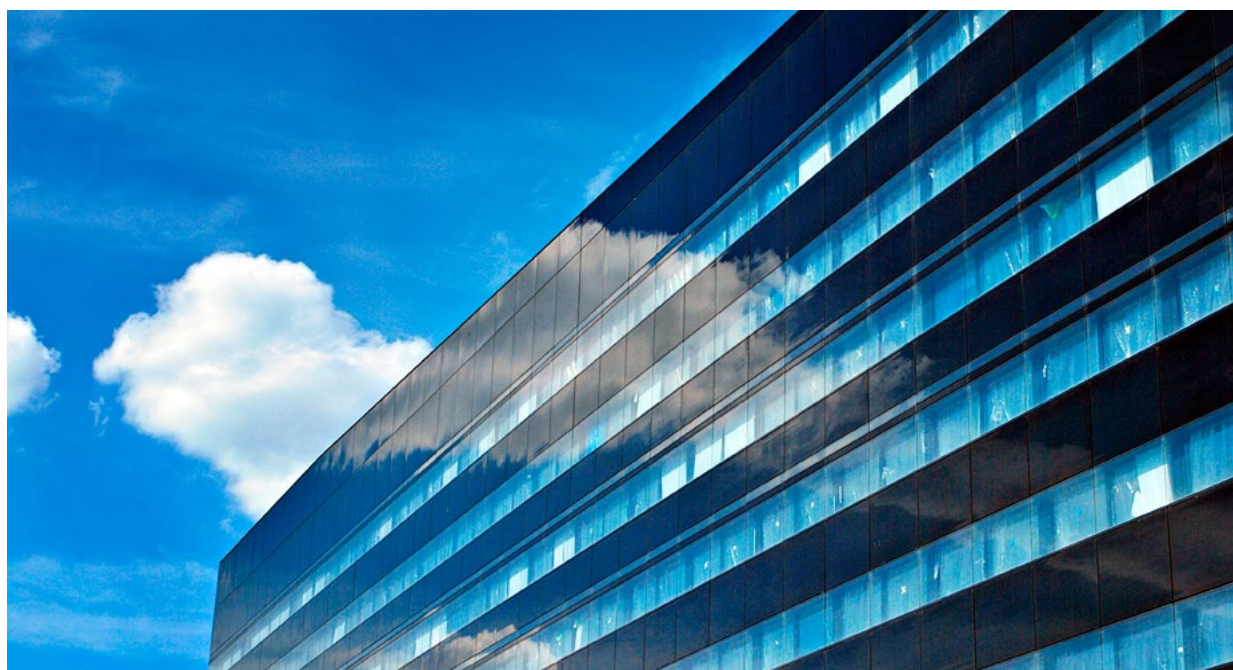
“percepción de coherencia entre diseño y práctica”, “percepción de aplicabilidad” y “percepción de mejora de la calidad”. En protocolos y estándares técnicos, el sistema incorpora tanto indicadores de estructura (“existencia de protocolos formales”, “porcentaje de protocolos actualizados”, “porcentaje de profesionales formados”) como de uso y supervisión (“porcentaje de intervenciones que siguen protocolos”, “auditorías de cumplimiento”, “satisfacción con claridad y utilidad”) y de resultados (“relación entre patrones de aplicación y resultados”).

➔ **En diagnósticos de empleabilidad, la lógica causal parte de la existencia de un diagnóstico común, técnicamente sólido y conocido por los agentes.**

Los indicadores operativos incluyen *“porcentaje de personas con diagnóstico vigente”, “porcentaje de diagnósticos que cumplen estándares técnicos”, “porcentaje de profesionales que conocen el diagnóstico”, “grado de uso del diagnóstico en decisiones”, “porcentaje de entidades que han adoptado formalmente*

el diagnóstico”, “reducción de entrevistas duplicadas” y “reducción de decisiones contradictorias”. En seguimiento, la cadena causal se apoya en indicadores como “porcentaje de seguimientos realizados en periodo X”, “número y regularidad de contactos”, “porcentaje de personas con misma persona referente”, “porcentaje de personas con contactos proactivos”, “existencia de protocolos de alerta temprana”, “tasas de abandono” o “porcentaje de abandonos evitados tras intervención preventiva”.

La fortaleza del cuadro de mando radica, por tanto, en que ya **no trabaja con ejemplos genéricos, sino con indicadores reales vinculados a hipótesis explícitas**. A esto se añaden muchas otras baterías: coordinación empleo-inclusión, coordinación empleo-formación, claridad de objetivos del sistema, profesionalización, uso de herramientas, autonomía y cargas, trato, confianza, acompañamiento, participación en el itinerario o mejora de competencias y empleabilidad. La aportación reside en un sistema que entendemos escalable y coherente.



Comparativa con el marco europeo de evaluación de los servicios públicos de empleo, PES Network Benchlearning Manual

Ambos enfoques coinciden en su orientación a la mejora basada en evidencia y en la combinación de elementos cualitativos y cuantitativos. No obstante, responden a lógicas metodológicas distintas.

Mientras el manual PES (Public Employment Services) evalúa la madurez organizativa a través de habilitadores distribuidos en bloques funcionales relativamente autónomos, el modelo de **Besaldi se estructura a partir de cuestiones críticas transversales que conectan dimensiones técnicas, procesuales y de percepción** dentro de una misma cadena causal. Así, el primero es más adecuado para la comparación internacional de sistemas, mientras que entendemos, **el modelo propuesto puede resultar más eficaz para explicar los mecanismos de funcionamiento del sistema y las relaciones entre condiciones, procesos y resultados.**

- Integra de forma estructural la calidad técnica y la calidad percibida en un mismo marco evaluativo (la calidad percibida es una dimensión estructural del sistema: trato recibido, percepción de escucha, apoyo, confianza, participación o sensación de avance), mientras que en el manual PES la experiencia de usuario aparece relativamente encapsulada.
- Construye cadenas causales explícitas en lugar de limitarse a medir madurez organizativa. El manual PES emplea el ciclo PDCA (Plan-Do-Check-Act) para evaluar la madurez organizativa y facilitar la comparación entre sistemas, pero su capacidad explicativa es limitada, mientras que el modelo propuesto articula cadenas causales que conectan condiciones habilitadoras, outputs y resultados, permitiendo que los indicadores se interpreten de forma integrada dentro de una teoría del cambio, y no como métricas aisladas.
- Parte de problemas reales del sistema, identificados a partir del marco normativo y del contraste con agentes y personas usuarias de las cuestiones clave que afectarían a la calidad técnica y percibida
- Introduce un uso diferenciado de los indicadores, distinguiendo entre KPI, indicadores de diagnóstico y aprendizaje, y métricas de calidad percibida, reduciendo así riesgos de interpretación y uso inadecuado de la medición.

4. Conclusiones

La evaluación de políticas activas de empleo ha experimentado una evolución significativa en las últimas décadas. Los enfoques clásicos, centrados en salidas brutas del sistema (tasa de inserción, duración del desempleo, cobertura de programas...) han sido progresivamente complementados por marcos que incorporan capacidades institucionales, calidad del servicio, experiencia de usuaria y mecanismos causales de funcionamiento.

El reconocimiento del **Derecho Subjetivo** y la **Red Vasca de Empleo como los elementos más innovadores y transformadores de la ley**, que constituyen un auténtico cambio de paradigma en las políticas de empleo en Euskadi, introduciendo modelo basado en la gobernanza compartida, que rompe con la lógica de “proveedores externos” y reconoce a estos agentes como parte estructural del sistema, con roles complementarios y herramientas e instrumentos compartidos que requieren de coordinación estratégica. No obstante, la Red Vasca de Empleo **no constituye un fin en sí mismo, sino el mecanismo que permite articular el conjunto del sistema**, garantizando que los distintos actores, instrumentos y servicios operen de forma coordinada y coherente **para hacer efectivo el derecho de las personas usuarias**, donde las persona son las “*hacedoras*” de su propio proceso y, por tanto, “co-constructoras” de sus itinerarios. Desde esta lógica, los apoyos y servicios técnicos que se ofrecen desde la RVE son la base que permite construir ese itinerario y avanzar hacia los objetivos y de ahí, la percepción que la persona tiene del proceso, la calidad percibida, no es solo importante: es crucial, determinante y crítica.



Con este marco, el presente proyecto de investigación se planteó como **una evaluación exploratoria sobre indicadores y evidencias de interés relacionadas con la calidad técnica y percibida de la política pública de empleo**. Y en este sentido el objetivo no era producir una evaluación de impacto cerrada ni construir un cuadro de mando definitivo, sino proponer un marco orientativo a futuro a través de un análisis exploratorio sistémico sobre las dimensiones que pudieran ser críticas y las evidencias internacionales existentes para fundamentarlas, así como una aproximación a indicadores que podrían permitir una medición razonable, defendible y útil para la mejora del sistema.

Entendemos que **el valor del proyecto radica**, precisamente, en esa **trayectoria metodológica**. En lugar de adoptar de forma automática un marco externo de indicadores, el trabajo avanzó desde el análisis documental general hacia la identificación de cuestiones críticas propias del contexto vasco; desde ahí, contrastó dichas cuestiones con la evidencia internacional disponible; posteriormente amplió el repertorio de indicadores para cubrir mejor cada dimensión; y, por último, articuló una propuesta orientativa de cuadro de mando que pudiera servir en un futuro para el análisis evaluativo de la calidad técnica y percibida de las políticas públicas vascas de empleo.

Como limitaciones al estudio, hay que destacar que la estrategia de búsqueda y revisión a nivel de documentación y fuentes de datos internacionales puede no haber captado toda la documentación relevante, introduciendo sesgos de cobertura. Aunque la utilización de la IA nos ayudó a ampliar el alcance y localizar bibliografía específica y fuentes de datos, así como facilitó el análisis y posterior estructuración de la información en base a los criterios aportados, es posible que no se hayan captado todas las formas de nombrar o enfocar el tema, lo que también pudo limitar la identificación de algunos documentos pertinentes. El objetivo no ha sido ofrecer un mapa exhaustivo de toda la documentación pertinente, sino identificar tendencias emergentes, enfoques predominantes y reflejar patrones recurrentes en el uso de evidencias para la evaluación de la calidad técnica y percibida en las políticas de empleo.

También es necesario considerar la dificultad que entraña establecer hipótesis exploratorias para identificar dimensiones que pudieran afectar a política, nuevas formas de proceder e instrumentos que se están implementando en la actualidad y que suponen un cambio en la forma de proceder que precisarán de tiempo para consolidarse. Desde esta perspectiva,

las cuestiones clave o críticas sobre las que se ha trabajado en el informe no pretenden ser representativas del conjunto opiniones (agentes y personas usuarias), sino ofrecer una primera aproximación que permita identificar claves a futuro que podrían tener un impacto en la calidad técnica y percibida.

Entendemos finalmente, que **la principal aportación del proyecto es haber construido un marco capaz de combinar evidencia internacional, adaptándola al nuevo contexto y marco de la política de empleo y el desarrollo de una batería de indicadores orientados a facilitar la comprensión de procesos, la detección de potenciales riesgos en el sistema y para el diseño de un sistema de información útil para la mejora en las políticas activas de empleo**. Además, la incorporación sistemática de la calidad percibida amplía el perímetro habitual de la evaluación de políticas activas de empleo. Confianza, respeto, escucha, acompañamiento, utilidad percibida o sensación de control no son dimensiones accesorias; son mecanismos clave que condicionan uso, continuidad, adherencia y, en última instancia, eficacia real del sistema. El modelo desarrollado permite, precisamente, que estas dimensiones no queden relegadas a un apéndice de satisfacción, sino que formen parte del corazón analítico del sistema evaluativo.

En coherencia con lo anterior, el modelo desarrollado en este trabajo no incorpora la **calidad percibida** como un bloque adicional, sino que la **integra como parte del sistema explicativo**, articulándola con los indicadores técnicos dentro de una lógica de teoría del cambio. Este enfoque permite superar una visión fragmentada de la evaluación y avanzar hacia una comprensión más completa del funcionamiento del sistema, en la que **la experiencia de las personas usuarias se reconoce como un factor determinante de la eficacia de la política pública**.

5. Retos a futuro

Este estudio se concibe explícitamente como un ejercicio exploratorio identificando diversos retos y otras potenciales líneas de trabajo en base a los principales hallazgos.

Un **primer reto clave** sería la **revisión en profundidad de la batería de indicadores propuesta, tanto los de calidad técnica como los de calidad percibida**. Esta revisión debería abordarse mediante un proceso estructurado de discusión y validación con una muestra más amplia y representativa de agentes referentes



del ecosistema vasco de empleo, incluyendo Administraciones Públicas de distintos niveles, entidades del tercer sector, agentes formativos, agentes empresariales y personas expertas en evaluación. El objetivo de este proceso no sería únicamente consensuar indicadores, sino contrastar su pertinencia, comprensibilidad, utilidad operativa y capacidad explicativa, así como valorar su adecuación a los distintos niveles del sistema (autonómico, territorial y local) y a los diferentes roles dentro de la Red Vasca de Empleo.

De las conclusiones de esta línea de trabajo, proponemos abordar un análisis sistemático sobre qué evidencias empíricas podrían estar actualmente disponibles (registros administrativos, sistemas de información de Lanbide y de entidades colaboradoras, encuestas, estudios previos, fuentes estadísticas oficiales, etc.) y detectar lagunas de información en relación con dimensiones clave, especialmente aquellas vinculadas a procesos, coordinación, calidad relacional, personalización y calidad percibida.

Este análisis permitiría distinguir entre indicadores inmediatamente operativizables y aquellos que requieren inversiones específicas en generación de datos, ya sea a través de nuevos módulos de registro, encuestas a personas usuarias y profesionales, estudios cualitativos o sistemas de seguimiento longitudinal.

El **segundo reto o línea de trabajo** a futuro podría estar ligado a la **definición de procesos organizativos y metodológicos necesarios para la obtención, análisis e interpretación de la información**. Esto incluye:



- **Definir responsabilidades** claras sobre la recogida y validación de datos en un contexto de gobernanza multinivel.
- **Establecer protocolos comunes** de registro, explotación y análisis de la información.
- **Desarrollar capacidades analíticas** que permitan ir más allá del seguimiento descriptivo y avanzar hacia análisis explicativos y orientados al aprendizaje, integrando indicadores técnicos y de percepción.

Proponemos a su vez la realización de **estudios piloto que permitan testar**, en contextos reales, **el funcionamiento del sistema de indicadores propuesto** y que podrían centrarse, por ejemplo, en determinados territorios o colectivos o instrumentos concretos (ej. HLU), o experiencias de coordinación intersistema... El pilotaje del sistema de indicadores permitiría validar empíricamente las hipótesis de partida, ajustar indicadores y metodologías y valorar su viabilidad antes de una eventual generalización.

Finalmente, se identifica como **otra potencial línea de trabajo continuar profundizando en el análisis de la calidad percibida no solo como resultado, sino como mecanismo**

explicativo del funcionamiento del sistema.

Futuras investigaciones podrían explorar con mayor detalle cómo dimensiones como el trato, la confianza, la personalización o la sensación de acompañamiento influyen en el uso de los servicios, la continuidad en los itinerarios y los resultados alcanzados.

En esta misma línea, **un reto relevante para el desarrollo futuro del sistema de evaluación consiste en ampliar el alcance de la calidad percibida más allá de las personas usuarias, incorporando la visión de otros actores clave que hacen posible el funcionamiento del sistema.**

Si bien el presente trabajo se ha centrado en la experiencia de las personas, en coherencia con el enfoque de derecho subjetivo, el modelo de Red Vasca de Empleo descansa también en la interacción continua entre **profesionales, entidades colaboradoras, empresas y responsables del sistema.** La calidad de estas relaciones, en términos de coordinación, utilidad de los instrumentos comunes, claridad de roles o eficiencia operativa, constituye igualmente un elemento crítico para el funcionamiento global. Avanzar hacia un enfoque multinivel de la calidad percibida permitiría, por tanto, capturar de forma más completa las condiciones que hacen viable el sistema, reforzando su capacidad explicativa y orientando de manera más precisa los procesos de mejora.

Anexo I. Referencias

CENTRO DE ESTUDIOS DE BUTÁN/ OPHI. (S. F.). <https://ophi.org.uk/gross-national-happiness>

CSIC-REDES-ESPAÑA. (2023). Capacidades para la evaluación de las políticas públicas (Proyecto LIP7). <https://digital.csic.es/bitstream/10261/365346/1/GT7-CapacidadesParaLaEvaluaci%C3%B3nDeLasPol%C3%A9ticasP%C3%BAblicas.pdf>

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. (S. F.). Where-to-be-born Index. <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/where-to-be-born-index-by-country>

EUROPEAN COMMISSION. (2012). Performance management in Public Employment Services. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>

EUROPEAN NETWORK OF PUBLIC EMPLOYMENT SERVICES. (2024). PES Network Benchmarking Manual (Cycle 4). <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=27315&langId=en>

EUROFOUND. (2012). Trends in job quality in Europe. https://assets.eurofound.europa.eu/f/279033/cb1dd705de/ef1228en_0.pdf

EUROFOUND. (2013). Job quality: An operationalisation based on the EWCS. https://stat.gov.pl/lfs2013/papers/B2_Agnes_Parent-Thirion_Eurofound.pdf

EUROFOUND. (2024). European Working Conditions Survey 2024: First findings. <https://www.eurofound.europa.eu/en/>

[publications/all/european-working-conditions-survey-2024-first-findings](https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/european-working-conditions-survey-2024-first-findings)

ILO. (2021). Public employment services: A diagnostic tool and guide. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_emp/documents/publication/wcms_829545.pdf

INE. (S. F.). Indicador Multidimensional de Calidad de Vida. https://www.ine.es/experimental/imcv/experimental_ind_multi_calidad_vida.htm

IPPR. (2023). Working together: Towards a new public employment service. <https://ippr-org.files.svdcdn.com/production/Downloads/working-together-sept23.pdf>

IPSOS. (2025). Global Happiness Index 2025. https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2025-03/Ipsos-Global-Happiness-Index-2025_1.pdf

IZA WORLD OF LABOR. (2015). What makes a good job? Job quality and job satisfaction. <https://wol.iza.org/uploads/articles/215/pdfs/what-makes-good-job-job-quality-and-job-satisfaction.pdf>

IZA WORLD OF LABOR. (2023). Evaluating apprenticeship training programs for firms. <https://wol.iza.org/uploads/articles/642/pdfs/evaluating-apprenticeship-training-programs-for-firms.pdf>

LEGATUM INSTITUTE. (S. F.). Legatum Prosperity Index. <https://index.prosperity.com/rankings>

NEW ECONOMICS FOUNDATION. (S. F.). Happy Planet Index. <https://happyplanetindex.org/>

OECD. (2013). Guidelines on measuring subjective well-being. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2013/03/oecd-guidelines-on-measuring-subjective-well-being_g1g28641/9789264191655-en.pdf

OECD. (2015). The world of public employment services. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2016/02/the-world-of-public-employment-services_g1g64431/9789264251854-en.pdf

OECD. (2020). Assessing Canada's system of impact evaluation of active labour market policies. https://www.oecd.org/en/publications/assessing-canada-s-system-of-impact-evaluation-of-active-labour-market-policies_27dfbd5f-en.html

OECD. (2020). Building capacity for evidence-informed policy making. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/09/building-capacity-for-evidence-informed-policy-making_827fd635/86331250-en.pdf

OECD. (2024). How's life? 2024. https://www.oecd.org/en/publications/how-s-life-2024_90ba854a-en.html

OECD. (S. F.). Better Life Index. <https://www.oecd.org/en/data/tools/well-being-data-monitor/better-life-index.html>

OECD. (2025). Toolkit for implementing the Recommendation on Public Policy Evaluation. https://www.observatoriopoliticaspUBLICAS.es/wp-content/uploads/2025/02/OCDE_2025.pdf

OECD & EUROPEAN COMMISSION. (2025).

Counterfactual impact evaluations of active labour market policies. https://www.oecd.org/en/publications/counterfactual-impact-evaluations-of-active-labour-market-policies_bea7860e-en.html

RED PES DE LA UE. (2024). Manual de Benchlearning (ciclo 4). <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=27315&langId=en>

SOCIAL PROGRESS IMPERATIVE. (S. F.). Social Progress Index. <https://www.socialprogress.org/social-progress-index>

UNEG. (2016). Evaluation competency framework. https://www.unevaluation.org/sites/default/files/file_uploads/Evaluation_Competency_Framework_web_final_1915_11475262198524.pdf

UNEG. (2018). Professionalization of evaluation report. https://www.unevaluation.org/sites/default/files/file_uploads/UNEGfinalreport2018-05-03submitted_1915_11726653958953.pdf

WELLBEING RESEARCH CENTRE, GALLUP, & SDSN. (2025). World Happiness Report 2025. <https://reds-sdsn.es/informe-mundial-de-la-felicidad-2025-las-personas-son-mucho-mas-amables-de-lo-que-pensamos/>

WORLD BANK. (2020). Results and performance of the World Bank Group 2020. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/282941606785902264/pdf/Results-and-Performance-of-the-World-Bank-Group-2020.pdf>

WORLD BANK INDEPENDENT EVALUATION GROUP. (2013). Youth employment programs: An evaluation. https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/Evaluation/files/ye_eval_0.pdf

