



Evaluación del Programa de subvenciones de proyectos innovadores del emprendimiento y empleo estable y de calidad

2017-2025

Diputación Foral de Bizkaia. Departamento de Cohesión Social e Igualdad

CONFIDENCIAL/INTERNO

Índice

Introducción	3
Sección I. Contexto, objetivo, alcance y metodología de la evaluación	4
Contexto de la evaluación	4
Objetivos de la evaluación	5
Alcance de la evaluación	6
El Programa y su lógica de la intervención	7
La Lógica de intervención del Programa	10
Enfoque metodológico de la evaluación	12
Sección II. Mecanismo de financiación: Nivel 1	20
Estructura financiera y acceso al Programa	21
Evolución y expansión del Programa	23
Orientación hacia consolidación y concentración de actores	25
Profesionalización y aumento de la exigencia técnica	26
Sección III. Sistematización: Nivel 2	28
1. Principales modelos de mecanismo de cambio	29
2. Grupo/Personas beneficiarias objetivo	33
3. Entidades	35
Sección IV. Evaluación: Nivel 3	39
Criterio 1. Innovación efectiva: Captar y acompañar la innovación	39
1.1. ¿Qué grado de innovación real presentan los proyectos financiados y en qué dimensiones?	39
1.2. ¿En qué grado la innovación ha mejorado la calidad o eficacia de la intervención desarrollada?	46
Criterio 2. Escalabilidad e institucionalización: Acompañar la escalabilidad, capitalizar, fertilizar	59
2.1. ¿Qué experiencia presentan mayor potencial de escalabilidad o institucionalización?	59
2.2. ¿Qué factores explican la escalabilidad o la ausencia de esta?	60
Criterio 3. Alineación estratégica y aprendizaje	62
3.1. ¿Qué grado de innovación real presentan los proyectos financiados y en qué dimensiones?	62
3.2. ¿Qué aprendizajes estratégicos se desprenden para la mejora del Programa?	65
La innovación social como eje de la cadena de cambios del Programa	67
Sección V. Conclusiones y recomendaciones	71
Principales conclusiones de la sistematización de convocatorias y proyectos	71
Convocatorias	73
Proyectos	74
Hallazgos de la evaluación	76
Criterio 1 – Innovación efectiva: captar y acompañar la innovación	76
Criterio 2 – Escalabilidad e institucionalización: Acompañar la escalabilidad, capitalizar, fertilizar	79
Criterio 3 – Alineación estratégica y aprendizaje	80
Recomendaciones	82
El Programa	83
Los proyectos y la ruta de la innovación social	86

Introducción

El presente documento recoge los resultados, hallazgos y conclusiones derivados del proceso de análisis, sistematización y evaluación del Programa de subvenciones destinadas al desarrollo de proyectos de emprendimiento y empleo estable y de calidad (en adelante, el Programa), impulsado por el Departamento de Empleo, Cohesión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia.

Su objetivo es presentar de manera estructurada los principales resultados del ejercicio evaluativo, ofreciendo una visión integrada tanto del Programa como del conjunto de proyectos analizados, así como de los aprendizajes obtenidos a lo largo del proceso. El documento cumple una doble función:

Por una parte, presenta una caracterización del Programa, abordando sus principales elementos de diseño e implementación: su evolución a lo largo del tiempo, la lógica de funcionamiento, los criterios de adjudicación, el volumen de financiación movilizado y su alineación con los marcos estratégicos de empleo del territorio. Este análisis permite comprender el contexto en el que se desarrollan las intervenciones y los cambios experimentados por el Programa desde su creación.

Por otra parte, el informe recoge los resultados del ejercicio de sistematización y evaluación de los proyectos financiados. Se analizan aspectos como los sectores de actuación, los colectivos destinatarios, los mecanismos de intervención, el tamaño de los proyectos y el perfil de las entidades participantes. Este análisis permite identificar patrones, tendencias y elementos estructurales que caracterizan el conjunto de iniciativas apoyadas por el Programa. Sobre esta base, el documento desarrolla el análisis evaluativo mediante la respuesta sistemática a las preguntas de evaluación definidas, la presentación de los principales hallazgos y la formulación de las conclusiones correspondientes.

Las recomendaciones derivadas de dichas conclusiones se presentan de forma sintética en el informe ejecutivo que acompaña al presente documento, orientado a facilitar la toma de decisiones y la mejora futura del Programa.

Finalmente, la evaluación se completa con un documento de anexos que recoge el detalle metodológico, las fuentes de información utilizadas y la documentación complementaria que sustenta los análisis realizados.

Sección I. Contexto, objetivo, alcance y metodología de la evaluación

¿Cómo se ha diseñado la evaluación y con qué objetivos?

1. ¿Cuál es el contexto y la justificación de la evaluación?
2. ¿Cuáles son los objetivos de la evaluación?
3. ¿Qué es el Programa y cuál es su lógica de intervención?
4. ¿Qué metodología se ha utilizado para llevar a cabo la evaluación?

Contexto de la evaluación

La Diputación Foral de Bizkaia (DFB) ha impulsado la realización de una evaluación del Programa de subvenciones destinadas al desarrollo de proyectos innovadores de emprendimiento y empleo estable y de calidad (en adelante, “el Programa”).

El Programa constituye un instrumento específico de financiación orientado a promover iniciativas innovadoras en el ámbito del empleo, el emprendimiento y la mejora de la calidad del empleo. Desde su puesta en marcha en 2017, ha financiado proyectos desarrollados por entidades del tercer sector (en adelante, “entidades”), en un contexto marcado por la evolución de las políticas de empleo, de los marcos estratégicos y las transformaciones del mercado de trabajo.

Transcurridos casi nueve años desde su puesta en marcha, la evaluación responde a la necesidad de contar con **una lectura global y fundamentada sobre el recorrido del Programa, su contribución a los objetivos estratégicos** del Departamento, su coherencia con las prioridades actuales del territorio y su **capacidad para promover proyectos innovadores, pertinentes y con potencial de escalabilidad**.

La evaluación tiene, por tanto, una doble finalidad. Por un lado, busca aportar evidencias sobre los resultados alcanzados y sobre los factores que han facilitado o limitado el desarrollo del Programa. Por otro, pretende generar aprendizajes útiles para orientar su evolución futura, en particular en relación con el Plan de Empleo 2024-2029 y con los retos actuales en materia de empleo inclusivo, estable y de calidad.



Figura - Cronología del contexto del Programa

Objetivos de la evaluación

El objetivo general de la evaluación es valorar en qué medida las ayudas concedidas han contribuido a generar proyectos innovadores, escalables y alineados con las prioridades actuales del Territorio Histórico de Bizkaia, un análisis estructurado en torno a criterios evaluativos específicos.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Evaluar la contribución del Programa a los objetivos estratégicos del Departamento, identificando qué tipo de proyectos han funcionado mejor, por qué razones y bajo qué condiciones.
- Analizar los resultados clave alcanzados (o no) por el Programa, con especial atención al periodo 2023-2024, valorando su contribución a los cambios esperados, en correspondencia con los indicadores establecidos.
- Examinar el potencial de escalabilidad, sostenibilidad y alineación estratégica de los proyectos financiados, atendiendo a las prioridades actuales del territorio.
- Proponer recomendaciones operativas, realistas y orientadas a la toma de decisiones, dirigidas a los distintos actores implicados, con el fin de apoyar la evolución del Programa y la mejora de sus procedimientos de diseño, gestión e implementación.

La evaluación se concibe, por tanto, no sólo como un ejercicio de rendición de cuentas, sino como una herramienta estratégica de aprendizaje institucional, orientada a contribuir al futuro diseño del Programa y su articulación con el Plan de Empleo 2024-2029.

Alcance de la evaluación

La evaluación se fundamenta en la Lógica de Intervención del Programa, presentada en las próximas páginas, que permite identificar y representar gráficamente sus principales componentes, relaciones causales y dimensiones de análisis. Esta lógica constituye el marco de referencia para delimitar los aspectos evaluables y orientar el conjunto del ejercicio evaluativo.

El trabajo realizado combina un ejercicio de sistematización de la trayectoria del Programa con una evaluación en profundidad de sus convocatorias más recientes, diferenciando claramente ambos niveles de análisis.

Los principales elementos que definen el alcance de la evaluación son los siguientes:

- Usuarios previstos de la evaluación: la evaluación está dirigida principalmente al Departamento de Empleo, Cohesión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia, como órgano responsable del diseño y gestión del Programa. Su finalidad es proporcionar evidencias, conclusiones y recomendaciones que contribuyan a la mejora del instrumento y apoyen los procesos de toma de decisiones futuras.
- Alcance geográfico: la evaluación cubre el conjunto del Territorio Histórico de Bizkaia, incluyendo tanto el área metropolitana de Bilbao como las comarcas industriales, rurales y costeras en las que se han desarrollado proyectos financiados por el Programa. El análisis tiene en consideración la diversidad de contextos territoriales y las distintas dinámicas socioeconómicas y laborales presentes en el territorio.
- Alcance temporal: el ejercicio de sistematización abarca las ocho convocatorias desarrolladas entre 2017 y 2025, distinguiendo dos periodos analíticos:
 - Periodo 2017-2022: análisis retrospectivo orientado a comprender la evolución del Programa, identificar patrones recurrentes y examinar los cambios introducidos en su diseño, criterios de valoración y prioridades de actuación.
 - Periodo 2023-2025: análisis centrado en la adaptación del Programa a las prioridades estratégicas más recientes en materia de empleo, incluyendo

su alineación con los sucesivos planes de empleo de Bizkaia y con nuevos enfoques vinculados a la innovación y a las transiciones digital, ecológica y demográfica.

- Alcance del objeto de evaluación: Por una parte, la evaluación en profundidad se concentra en las convocatorias correspondientes a los años 2023 y 2024, considerando como unidad de análisis el conjunto de proyectos subvencionados y ejecutados por las entidades beneficiarias durante dicho periodo (58 informes finales de 40 entidades). Este enfoque permite valorar los resultados más recientes del Programa y analizar su contribución a las prioridades actuales del Departamento y del Plan de Empleo de Bizkaia 2024-2029.

Por otra parte, el análisis y sistematización del Programa, se extiende a todas las convocatorias realizadas (incluyendo los 8 Decretos Forales) y a una muestra representativa de proyectos financiados (esto es, 74 de los 157 informes finales de proyectos de 2107 a 2024 de 51 entidades beneficiarias).

El Programa y su lógica de la intervención

Este apartado tiene como objetivo describir el Programa objeto de evaluación, proporcionando una comprensión clara de su naturaleza, finalidad y funcionamiento. En particular, busca responder a la siguiente pregunta: ¿Qué es el Programa y cómo se espera que contribuya a la mejora del empleo y el emprendimiento en Bizkaia?

Un instrumento de experimentación orientado a la innovación para el empleo

El Programa se articula mediante convocatorias competitivas de subvenciones dirigidas a entidades sin ánimo de lucro para el desarrollo de proyectos innovadores en materia de emprendimiento y empleo estable y de calidad.

Más allá de su función financiera, el Programa configura un espacio de experimentación que permite a las entidades diseñar, testar y adaptar nuevas respuestas a retos complejos relacionados con el acceso al empleo, la empleabilidad y la transformación del mercado laboral. Su propuesta de valor reside en generar las condiciones necesarias para que las entidades puedan asumir riesgos, explorar nuevas metodologías y desarrollar soluciones que difícilmente podrían impulsarse a través de los mecanismos ordinarios de intervención.

Desde esta perspectiva, el Programa opera como un instrumento de innovación orientado a generar aprendizajes, fortalecer capacidades organizativas y promover mejoras progresivas en las intervenciones dirigidas a las personas destinatarias.

Principios de implementación del Programa

- Un espacio de experimentación que activa una cadena progresiva de transformación.
- Un marco estratégico que evoluciona de la respuesta a la crisis hacia la anticipación estructural
- El Plan Territorial de Empleo 2024-2029, un cambio de paradigma hacia la anticipación y la adaptación estructural.
- Las políticas de empleo: desde la experimentación local hacia un modelo estructurado y alineado con prioridades europeas
- Respuesta a retos estructurales mediante la promoción de proyectos innovadores orientados al empleo de calidad.



Figura - cifras clave del Programa, de la sistematización y de la evaluación

Un programa enmarcado en la evolución de las políticas de empleo de Bizkaia

Los planes estratégicos de empleo de Bizkaia proporcionan el marco en el que se inscribe el Programa. El Plan de Empleo 2020-2023, desarrollado por la Diputación Foral de Bizkaia, estuvo marcado por la irrupción del COVID-19 y la necesidad de atender situaciones de vulnerabilidad extrema. Introdujo como innovación principal el Coste Social del Desempleo (CSD), un indicador que amplía la medición del paro incorporando la duración del desempleo, la pérdida de ingresos y la probabilidad de inserción laboral. Asimismo, incorporó una respuesta específica a la pandemia mediante el Plan de Defensa del Empleo 2020-2021 y adoptó una concepción amplia de la ocupabilidad, reconociendo el peso del contexto socioeconómico. El foco se situó en los colectivos que concentraban el

80% del CSD: mayores de 45 años, mujeres con baja cualificación y personas en desempleo

Posteriormente, el Plan Territorial de Empleo 2024-2029 introduce una orientación más prospectiva y estructural. El foco se desplaza desde la respuesta a situaciones de crisis hacia la anticipación de transformaciones futuras vinculadas a la transición demográfica, digital y ecológica. Este nuevo enfoque apuesta por el relevo generacional, el desarrollo de competencias vinculadas a la digitalización y la promoción de empleos verdes. Además, se enmarca en la Ley Vasca de Empleo 15/2023 y refuerza el seguimiento en tiempo real mediante sistemas de indicadores y cuadros de mando que permiten ajustar la intervención de forma continua.

Característica	Plan 2020-2023	Plan 2024-2029
Foco Estratégico	Coste Social y Resiliencia	Anticipación y Triple Transición
Indicador Clave	Coste Social del Desempleo (CSD)	Escenarios futuros y competencias
Contexto Externo	Pandemia COVID-19	Relevo generacional y cambio climático
Nivel de Acción	Reactivo al shock externo	Proactivo y prospectivo
Marco Normativo	Competencia foral complementaria	Ley 15/2023 de Empleo (Competencia propia)

Tabla - Resumen de las principales características de las estrategias de empleo de Bizkaia.

Las políticas de empleo: desde la experimentación local hacia un modelo estructurado y alineado con prioridades europeas

La evolución de los Programas de empleo en Bizkaia y el País Vasco refleja una transición desde una fase de experimentación local, centrada en la innovación y la economía social, hacia un modelo más estructurado y alineado con prioridades europeas como el PRTR y el FSE+. Este nuevo enfoque se caracteriza por una mayor escala, una creciente exigencia técnica y una orientación estratégica más definida, en la que la experimentación se integra como mecanismo para generar aprendizajes aplicables a políticas públicas más amplias.

Respuesta a retos estructurales mediante la promoción de proyectos innovadores orientados al empleo de calidad.

La convocatoria de 2024 define como objetivo “desarrollar proyectos innovadores que fomenten transformaciones en el emprendimiento y el empleo estable y de calidad, dando respuesta a las realidades sociales, tecnológicas, económicas y medioambientales.” La motivación del Programa se sustenta en varios factores clave:

- el desafío demográfico y el relevo generacional,
- las necesidades de cualificación derivadas de la triple transición,
- la necesidad de atraer y desarrollar talento,
- y la aspiración de construir una sociedad más justa y solidaria que favorezca la conciliación y la corresponsabilidad.

La Lógica de intervención del Programa

La hipótesis central del Programa es que la financiación de proyectos innovadores genera cambios progresivos en las entidades beneficiarias que terminan traducándose en mejores resultados para las personas destinatarias y, potencialmente, en transformaciones más amplias del ecosistema de empleo.

La lógica de intervención se representa como una cadena de cambios compuesta por cuatro niveles.

1. Transformación interna de las entidades, que evolucionan desde la actitud hasta la capitalización del aprendizaje.

En primer lugar, el Programa favorece la generación de espacios de reflexión, aprendizaje y experimentación que contribuyen a reducir la aversión al riesgo y a fortalecer la capacidad innovadora de las entidades. Este proceso facilita la salida de la operativa rígida habitual, permitiendo que las entidades se atrevan a probar nuevas prácticas. A partir de ahí, se impulsa una reflexión estratégica sobre las necesidades reales que mejora el análisis del contexto y de los colectivos destinatarios. Esta evolución conduce a cambios metodológicos, a la instauración de rutinas de aprendizaje y a la activación de redes de colaboración, consolidando la experimentación. Como resultado, se favorecen decisiones estratégicas basadas en evidencia, con procesos de priorización y rediseño que generan nuevos enfoques hacia la vulnerabilidad. Finalmente, este recorrido se traduce en aprendizaje real mediante la capitalización metodológica.

2. Mejora de capacidades: intervenciones más adaptadas, de mayor calidad y con mayor alcance.

Los cambios organizativos se traducen posteriormente en una mejora de las intervenciones desarrolladas. Las entidades incorporan metodologías más adaptadas, itinerarios más personalizados y mecanismos de acompañamiento de mayor calidad, incrementando su capacidad para llegar a las personas destinatarias y responder a necesidades diversas. Esta mejora contribuye a un mayor acceso y permanencia de las personas destinatarias en los procesos de inserción.

3. Resultados sobre las personas beneficiarias: mejoran competencias, reducen barreras y fortalecen su empleabilidad

A través de estas mejoras, se espera que las personas participantes desarrollen competencias, reduzcan barreras de acceso al empleo, refuercen su confianza y mejoren su posición en relación con el mercado laboral. En última instancia, el Programa aspira a fortalecer su empleabilidad y sus oportunidades de acceso a empleos estables y de calidad.

4. Efectos sobre el ecosistema de empleo

Finalmente, el Programa persigue que las metodologías, aprendizajes y formas de colaboración desarrolladas por las entidades trasciendan los proyectos individuales y contribuyan a fortalecer el conjunto del ecosistema de empleo. La difusión de experiencias, la transferencia de conocimiento y la colaboración entre actores son elementos clave para ampliar el alcance de los cambios generados.

La Figura 3 sintetiza esta cadena de transformación, que constituye la principal hipótesis de funcionamiento sobre la que se sustenta el Programa.

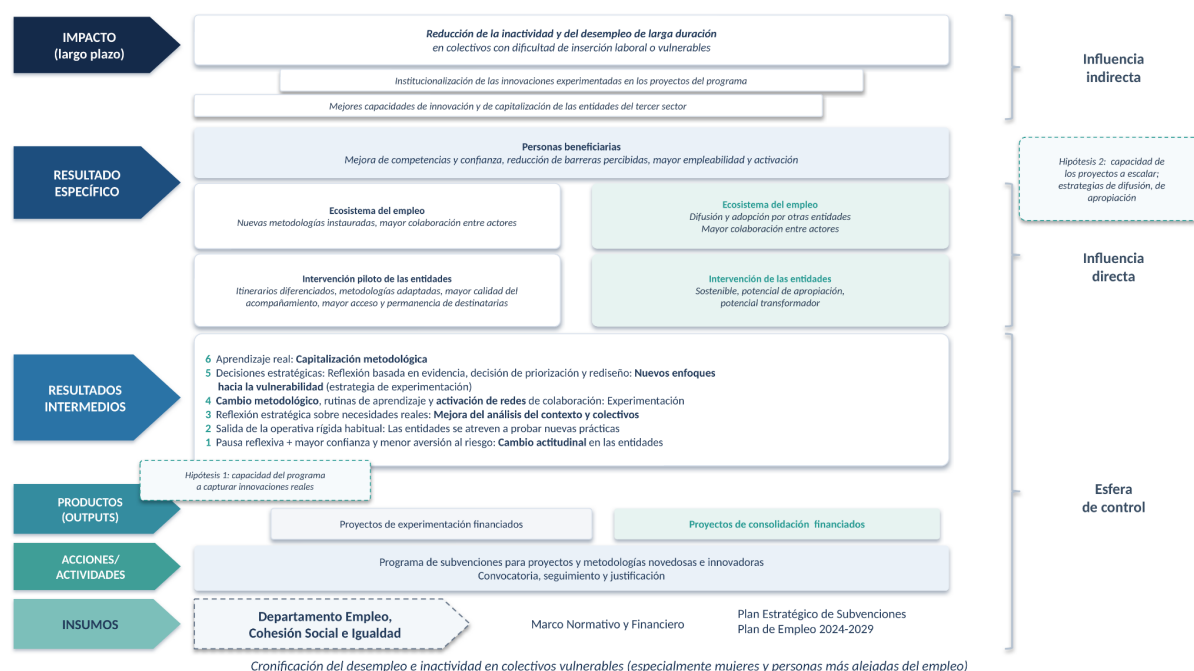


Figura - Cadena de cambios del Programa

Enfoque metodológico de la evaluación

La evaluación se ha desarrollado mediante una metodología de carácter mixto, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas con el fin de comprender tanto los resultados del Programa como los procesos que los han hecho posibles.

El diseño metodológico se ha apoyado en dos principios complementarios. En primer lugar, un enfoque orientado a resultados, centrado en analizar en qué medida el Programa ha contribuido a los cambios esperados en materia de innovación, empleo y fortalecimiento de capacidades. En segundo lugar, un enfoque centrado en la utilización, orientado a generar evidencias y recomendaciones útiles para la toma de decisiones por parte del Departamento de Empleo, Cohesión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia.

La evaluación se ha estructurado en cinco fases principales: diseño y reconstrucción de la lógica de intervención; análisis documental y sistematización de la cartera de proyectos; trabajo de campo cualitativo; análisis y triangulación de evidencias; y devolución y validación de resultados.

Marco evaluativo

El análisis se ha organizado en torno a tres grandes criterios evaluativos, enfocándose primero en las hipótesis que subyacen en la cadena de cambios del Programa.

- Innovación efectiva, entendida como la capacidad de los proyectos para generar cambios reales en las prácticas, metodologías y formas de intervención de las entidades.
- Escalabilidad y potencial de institucionalización, analizando la sostenibilidad, transferibilidad y capacidad de las innovaciones para extenderse más allá de los proyectos financiados.
- Alineación estratégica y aprendizaje institucional, valorando la contribución de las intervenciones a las prioridades del Plan de Empleo de Bizkaia y los aprendizajes generados para la mejora futura del Programa.

Criterio 1 — Innovación efectiva: Captar y acompañar la innovación

- ¿Qué grado de innovación real presentan los proyectos financiados y en qué dimensiones?
- ¿En qué grado la innovación ha mejorado la calidad o eficacia de la intervención desarrollada?
- ¿Qué factores contribuyen a una innovación efectiva y qué factores la limitan?

Criterio 2 — Escalabilidad e institucionalización: Acompañar la escalabilidad, capitalizar, fertilizar

- ¿Qué experiencia presentan mayor potencial de escalabilidad o institucionalización?
- ¿Las innovaciones continúan tras la subvención?
- ¿Otras entidades adoptan la innovación?
- ¿Qué factores explican la escalabilidad o la ausencia de esta?
- ¿Se generaron alianzas que faciliten escalado?
- ¿Aumentó la colaboración entre actores?

Criterio 3: Alineación estratégica y aprendizaje

- ¿En qué medida las innovaciones desarrolladas se alinean con los retos del Plan de Empleo?
- ¿Qué aprendizajes estratégicos se desprenden para la mejora futura del programa?
- ¿Las innovaciones contribuyen a mejores resultados laborales?
- ¿Se producen avances hacia la activación?
- ¿Se generan aprendizajes transferibles?

Tabla - Marco evaluativo

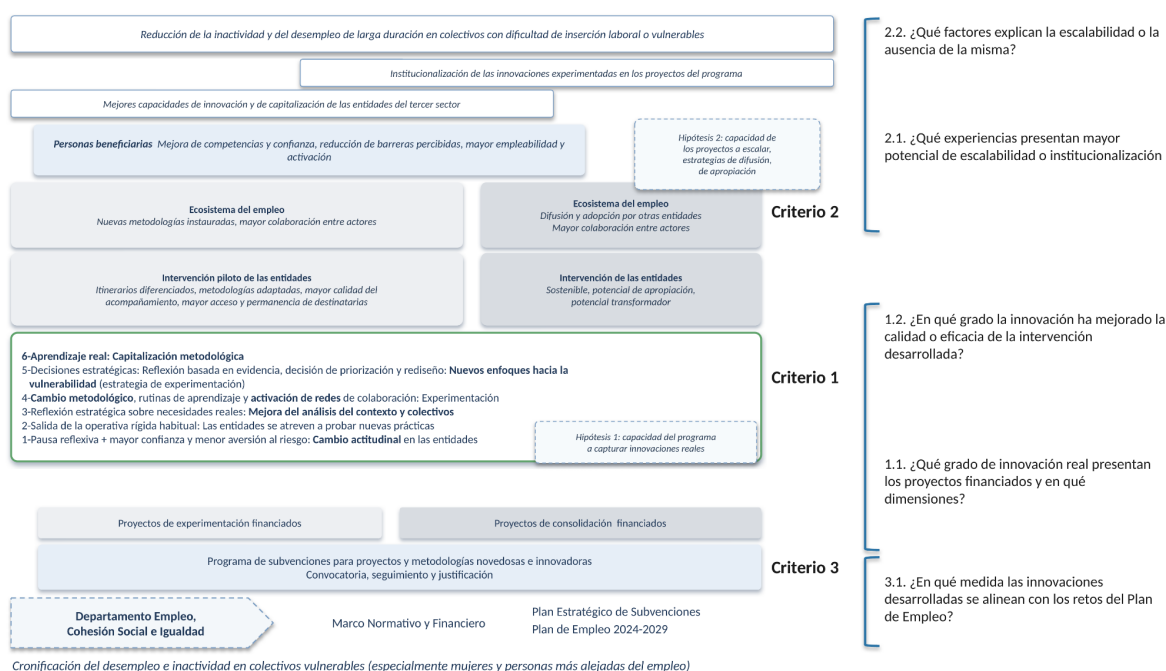


Figura - Cadena de cambios del Programa en relación con las preguntas de evaluación

Estas dimensiones se han abordado mediante un análisis multinivel que permite comprender tanto el funcionamiento del Programa como los resultados generados por los proyectos financiados.

Niveles de análisis

El análisis se ha desarrollado en tres niveles complementarios:

1. Nivel 1. Análisis del mecanismo de financiación. Se examinan las características del Programa como mecanismo de financiación, incluyendo la lógica de las convocatorias, los criterios de adjudicación y las condiciones de acceso a las ayudas.
2. Nivel 2. Sistematización de la cartera de proyectos. A partir del análisis de una muestra de informes finales, se caracterizan los proyectos financiados atendiendo a sus objetivos, modalidades de intervención, sectores de actuación, cobertura territorial y perfiles de las entidades beneficiarias. Este nivel permite identificar patrones, tendencias y cambios observados a lo largo de las distintas convocatorias.
3. Nivel 3. Evaluación de los proyectos financiados en 2023 y 2024. Se realiza un análisis evaluativo en profundidad de los proyectos llevados a cabo en los años 2023 y 2024, con el fin de examinar las actividades y las dinámicas internas de cada uno de los proyectos.

Para llevar a cabo este trabajo implica identificar las innovaciones presentes en los proyectos seleccionados. Para ello, el enfoque metodológico se basa en particular en la definición de hipótesis de trabajo a escala de cada proyecto y en la aplicación de indicadores que permiten valorar el carácter innovador de cada intervención desde varios ángulos.

Como punto de partida, el equipo evaluador construyó un marco de referencia específico para la caracterización de la **innovación social**¹. Este marco sirve como base analítica para examinar de manera sistemática las experiencias identificadas y determinar en qué medida incorporan elementos innovadores.

El marco de referencia está estructurado en torno a dos dimensiones: (1) la existencia de una innovación y (2) la caracterización de dicha innovación, en base a 4 criterios presentados en el capítulo “Innovación social.”

¹ Para llevar a cabo este trabajo, el equipo de evaluadores se basó en la tipología de innovación que se había construido como parte de la evaluación del instrumento FISONG 2011 de la Agencia Francesa de Desarrollo, cruzada y enriquecida por marcos de referencia movilizados en otros lugares, en particular el propuesto en la Guía de Innovación Social de AVISE.



Figura - Niveles de análisis y evaluación

Este conjunto de elementos permite establecer una visión estructurada del Programa y constituye la base para interpretar posteriormente sus dinámicas, resultados y evolución.

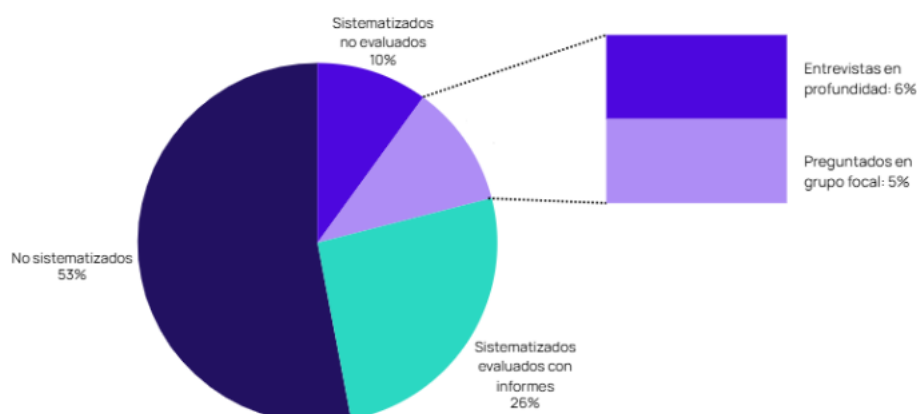


Gráfico - Distribución de los proyectos sistematizados y evaluados en base a informes y entrevistas o grupo focal

Robustez analítica de la muestra

La sistematización se ha realizado sobre una muestra de 74 proyectos, equivalente a aproximadamente el 47 % del universo de proyectos financiados durante el periodo analizado.

No obstante, el valor principal del ejercicio no reside en la inferencia estadística, sino en su capacidad explicativa.

La robustez de los resultados se fundamenta principalmente en la amplitud de la cobertura alcanzada, la selección orientada a capturar la diversidad de proyectos y entidades, la identificación recurrente de patrones y la triangulación sistemática de fuentes y técnicas de análisis.

Por ello, los resultados deben interpretarse como evidencia sólida para comprender el funcionamiento del Programa, sus mecanismos de cambio y las tendencias observadas, más que como estimaciones precisas para subgrupos altamente desagregados.

Recuadro - Robustez analítica de la muestra

Fuentes y técnicas de recogida de información

La evaluación se ha sustentado en la combinación de diversas fuentes de información y técnicas de investigación:

- Análisis documental de los decretos de convocatoria, órdenes forales de adjudicación, planes estratégicos de empleo y documentación técnica del Programa.
- Sistematización de la cartera de proyectos subvencionados, incluyendo el análisis de las ocho convocatorias desarrolladas entre 2017 y 2025 y la revisión de informes finales de proyectos financiados.
- Entrevistas semiestructuradas realizadas al equipo gestor del Programa y a responsables de entidades beneficiarias seleccionadas.
- Grupo de discusión con entidades participantes para contrastar hallazgos, identificar factores explicativos y recoger aprendizajes sobre el funcionamiento del Programa.
- Estudios de caso, seleccionados por su relevancia, diversidad y potencial de aprendizaje, con el fin de ilustrar diferentes modelos de innovación y trayectorias de cambio.

Análisis de la información

La metodología adoptada ha sido predominantemente cualitativa. El análisis se ha apoyado en la reconstrucción de la lógica de intervención del Programa, entendida como el marco conceptual que describe cómo las subvenciones pretenden generar cambios en las entidades beneficiarias, en las personas destinatarias y en el ecosistema de empleo.

La información recopilada mediante las distintas técnicas fue sometida a un proceso sistemático de análisis y triangulación, contrastando evidencias procedentes de diferentes fuentes para reforzar la consistencia de los hallazgos y reducir posibles sesgos de interpretación.

Las técnicas cuantitativas se utilizaron principalmente con fines descriptivos, permitiendo caracterizar la cartera de proyectos, analizar su evolución a lo largo del tiempo y contextualizar los resultados observados.

La evaluación combina tres aproximaciones complementarias:

- Seguimiento mediante indicadores aproximativos (proxies).
- Análisis cualitativo basado en la técnica de cosecha de resultados (Outcome Harvesting).
- Triangulación de evidencias procedentes de documentación, entrevistas y grupos de discusión.

Los indicadores aproximativos se emplean como medidas indirectas de fenómenos complejos o difícilmente observables de manera directa. Su finalidad es aportar evidencias sobre dimensiones como la innovación, la escalabilidad o el aprendizaje institucional a partir de la información disponible en los informes finales y otras fuentes documentales. Los indicadores aproximativos utilizados están detallados en anexo.

Por otro lado, se emplea la técnica de la cosecha de resultados, complementaria al sistema de indicadores para identificar y analizar cambios organizativos, relacionales y estratégicos derivados del Programa que no pueden captarse plenamente mediante el análisis de los informes finales.

La técnica cualitativa de la cosecha de resultados permite comprender cómo y por qué las innovaciones financiadas generan efectos en las entidades, el ecosistema de empleo y las políticas públicas, contribuyendo así al juicio evaluativo sobre innovación efectiva, escalabilidad y alineación estratégica. En lugar de medir si se cumplieron objetivos predeterminados, recolecta evidencia sobre cambios reales (positivos o negativos) en el comportamiento de individuos u organizaciones para luego trabajar en retrospectiva y determinar cómo el Programa contribuyó a ellos.

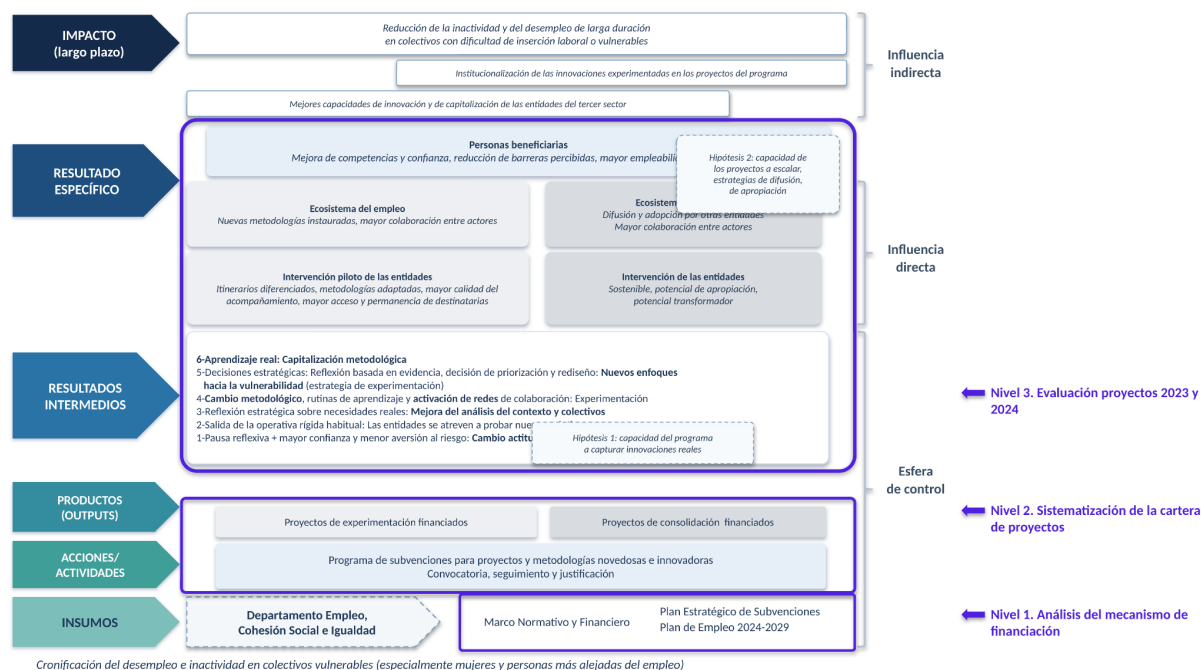


Figura - Niveles de análisis en la cadena de cambios del Programa

Marco teórico

Uno de los marcos teóricos utilizados es la definición del continuum de la innovación social por la Red de Quebec de innovación social, SILLONS. Se compone de 3 fases: explorar, experimentar y escalar.

El continuum de la innovación social

1. Exploración: exploración y prototipado

Esta fase corresponde al momento de exploración inicial del problema, necesidad u oportunidad social. Incluye consulta con actores y beneficiarios, identificación de necesidades insuficientemente cubiertas y diseño de un primer prototipo de solución. El objetivo no es todavía demostrar resultados, sino construir y validar hipótesis sobre una posible respuesta innovadora. Al final de esta fase, la innovación dispone de un primer prototipo funcional, aunque todavía no estabilizado.

2. Experimentación: prueba del prototipo en condiciones reales

En esta etapa, el prototipo ya desarrollado se pone a prueba en contextos reales. La lógica central es la experimentación estratégica: probar, recoger retroalimentación, adaptar y mejorar continuamente la innovación. La fase implica iteración, aprendizaje y ajuste metodológico. La innovación debe demostrar capacidad de adaptación y aprendizaje

durante la implementación, incorporando comentarios de las partes interesadas y validando progresivamente la pertinencia del modelo.

3. Escalabilidad: difusión, apropiación y transformación sistémica

La fase de escalabilidad busca ampliar y transferir la innovación más allá del piloto inicial. El objetivo ya no es solamente probar una solución, sino organizar su reproducción adaptada en otros territorios, sectores o ecosistemas. Esta etapa requiere estrategias de sostenibilidad, alianzas, apropiación por parte de actores externos y mecanismos de transferencia. La innovación comienza entonces a producir efectos sistémicos, modificando prácticas, relaciones, normas o políticas públicas. Solo después de esta fase puede producirse una verdadera institucionalización de la innovación.

Enfoque de SILLONS, Red de Quebec de innovación social.

Recuadro - El continuum de la innovación social

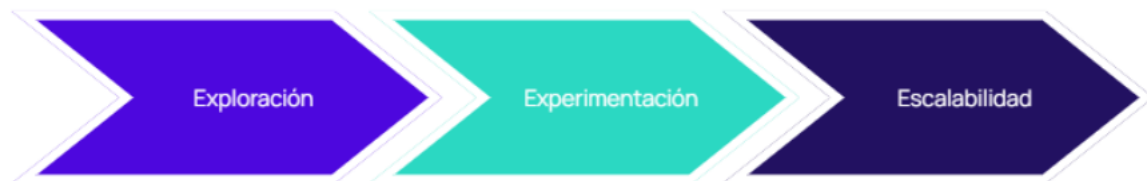


Figura - Continuum del proceso de innovación

Sección II. Mecanismo de financiación: Nivel 1

5. ¿Cómo se estructura el Programa?
6. ¿Cómo cambia a lo largo de los años?

La sistematización de la información disponible permite presentar unos resultados y hallazgos desde 4 dimensiones:

1. Estructura financiera
2. Evolución y expansión del Programa
3. Orientaciones de las intervenciones
4. Criterios y requisitos.

Resumen de los principales hallazgos

1. Estructura financiera y acceso al Programa

- Unas partidas presupuestarias estables con una reciente diversificación
- Convocatorias anuales que estructuran el acceso a la financiación
- Financiación: cobertura total con incentivos a la cofinanciación y aumento progresivo de los importes
- Nueva área en 2024 que redefine el acceso y estructura de la subvención
- Definición de la duración y los periodos de ejecución para mayor planificación y control de los proyectos

2. Evolución y expansión del Programa

- Volumen de proyectos y financiación con tendencia creciente con hitos de consolidación y expansión
- 2021, periodo excepcional de consolidación y cierre técnico de proyectos
- 2022, crecimiento significativo en número de proyectos y recursos movilizados
- 2024, el punto de mayor intensidad del Programa y consolida la doble tipología de proyectos

3. Orientación hacia consolidación y concentración de actores

- Más peso para los proyectos de consolidación y una apuesta por la continuidad y el escalado

- Participación selectiva en la línea de consolidación y financiación concentrada en un grupo limitado de entidades
- Recurrencia de entidades beneficiarias: consolidación de un núcleo estable de actores
- Consolidación: criterios basados en desempeño previo y fiabilidad de las entidades

4. Profesionalización y aumento de la exigencia técnica

- Más exigencia técnica y formalización del seguimiento interno de los proyectos
- De premiar ideas innovadoras a exigir una gestión técnica profesionalizada

Estructura financiera y acceso al Programa

Unas partidas presupuestarias estables con una reciente diversificación

Los fondos provienen de los presupuestos de la Diputación Foral de Bizkaia (DFB), gestionados por el Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad (denominado de Cohesión Social en los últimos años). Las asignaciones se realizan a través de partidas presupuestarias específicas, siendo la principal la 241116/45100 (Proyecto 2008/0108), la cual ha sido constante en casi todos los periodos. En las convocatorias más recientes (2024-2025), se han diversificado las partidas para incluir las líneas 42300 y 44300 dentro del mismo proyecto presupuestario.

Convocatorias anuales que estructuran el acceso a la financiación

El Programa opera sobre la base de convocatorias anuales de propuestas, lo que configura un mecanismo recurrente de selección y financiación de proyectos alineados con sus objetivos estratégicos.

Característica	Descripción
Fecha de creación	El programa se articula inicialmente mediante el Decreto Foral 118/2017, de 11 de octubre.
Objetivos del Programa	Su fin primordial es regular las ayudas para el desarrollo de proyectos y metodologías innovadoras que fomenten el emprendimiento y el empleo estable y de calidad. Con el tiempo, el objetivo ha evolucionado para responder a la "triple transición" (social, tecnológica y medioambiental) y al desafío demográfico del territorio.
Modalidad de financiamiento	Convocatorias anuales a proyectos (2017-2025, con excepción de 2021, año en el que no hubo convocatoria)
Actores elegibles / Entidades beneficiarias	Entidades u organizaciones sin ánimo de lucro (en adelante entidades del tercer sector) Asociaciones y fundaciones de Bizkaia con experiencia en inserción laboral o calidad en el empleo, Instituciones universitarias de la CAPV, Asociaciones de centros de FP y clústeres de la CAPV. A partir de 2024, para el Área de Consolidación, solo aquellas entidades que fueron beneficiarias en convocatorias inmediatamente anteriores (2 años anteriores)
Tasa de co-financiamiento	No se establece una tasa obligatoria de aportación propia para recibir la ayuda, pero la cofinanciación (con recursos propios o ajenos) se ha incorporado en los últimos años como un criterio de valoración que otorga hasta 5 o 10 puntos en el baremo de adjudicación. La subvención es compatible con otros fondos siempre que no se supere el 100% del coste de la actividad
Zona geográfica prioritaria	Los proyectos deben diseñarse, desarrollarse y ejecutarse íntegramente en el Territorio Histórico de Bizkaia
Monto de la subvención	Presupuesto total del programa: ha crecido de forma sostenida, alcanzando sus máximos en 2024 (1.500.000 €) y 2025 (1.435.500 €). El presupuesto máximo por subvención concedida comenzó en 30.000 euros (2017-2019) y ascendió a 50.000 euros a partir de 2020.

Tabla - Principales características del Programa

Gobernanza e animación del Programa desde la dirección de Empleo de la Diputación Foral de Bizkaia

El Programa está gobernado y animado por la dirección de Empleo en la Diputación Foral de Bizkaia, un equipo formado por la directora del departamento, el jefe de servicio y la jefa de sección.



Figura - Esquema teórico de la animación del Programa

Financiación: cobertura total con incentivos a la cofinanciación y aumento progresivo de los importes

La Diputación Foral de Bizkaia financia hasta un máximo del 100% del coste real del proyecto mediante subvenciones a fondo perdido, con un tope que pasó de 30.000 € entre 2017 y 2019 a 50.000 € a partir de 2020. En el periodo 2024-2025, la cofinanciación se introduce como criterio valorado —aunque no obligatorio— otorgando puntos adicionales, lo que incentiva la movilización de recursos complementarios.

Definición de la duración y los periodos de ejecución para mayor planificación y control de los proyectos

A partir de 2024, se establece explícitamente una duración mínima de 5 meses para los proyectos. Cada convocatoria define además una ventana temporal estricta de ejecución; por ejemplo, en 2025 las acciones deben desarrollarse entre el 1 de abril de 2025 y el 30 de junio de 2026. En periodos anteriores, la duración solía ajustarse aproximadamente a un año natural, mientras que 2021 funcionó como un periodo de cierre para proyectos previamente aprobados.

Nueva área en 2024 que redefine el acceso y estructura de la subvención

Un cambio significativo en la evolución del Programa reside en los requisitos de acceso introducidos en 2024 al dividirse la subvención en dos áreas. El Área 1, correspondiente a proyectos experimentales, se mantiene abierta a cualquier entidad que cumpla con la tipología general. El Área 2, orientada a la consolidación de proyectos, se restringe exclusivamente a entidades que ya hayan resultado adjudicatarias en convocatorias inmediatamente anteriores, limitando así el acceso en función de la trayectoria reciente.

Evolución y expansión del Programa

Volumen de proyectos y financiación con tendencia creciente con hitos de consolidación y expansión

Entre 2017 y 2025, un total de 158 proyectos fueron aprobados, con un presupuesto global acumulado de 6.584.951,35 €. Entre 2017 y 2019, se lanzaron 3 convocatorias para 35 proyectos seleccionados (11+11+13), que representan un presupuesto total de 973.629,98 €. En 2020 y 2022, se lanzaron 2 convocatorias, una para cada uno de estos años, por un importe de 700.000 € y 896.652,50 € respectivamente, con 36 proyectos subvencionados (37 proyectos adjudicados).

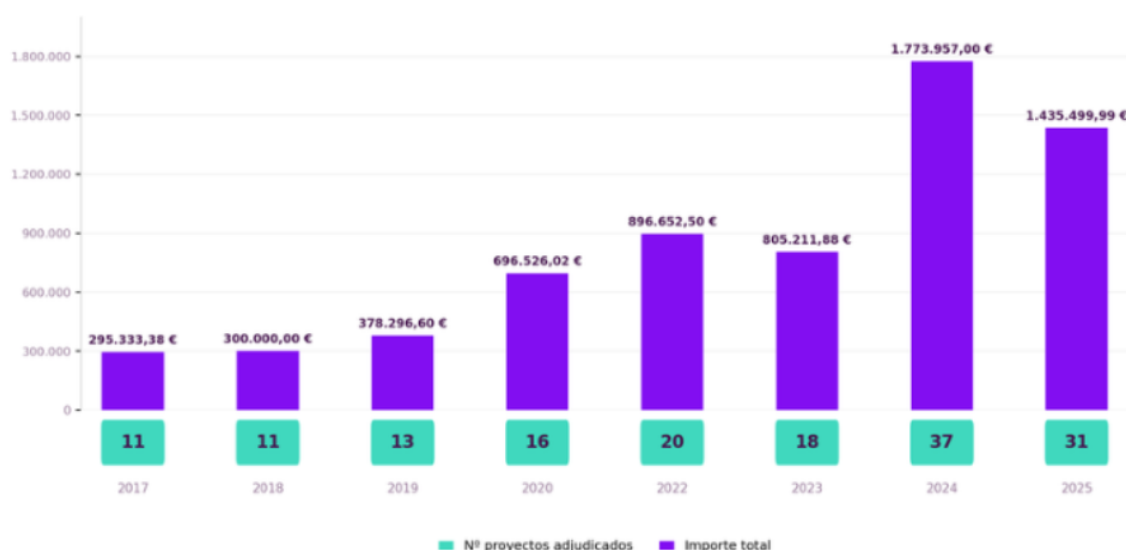


Gráfico - Evolución anual de proyectos adjudicados e importe total por convocatoria

2021, periodo excepcional de consolidación y cierre técnico de proyectos

En 2021, excepcionalmente, el Programa de subvenciones no contó con un decreto foral de convocatoria propio, sino que se centró en la ejecución, seguimiento y pago de los proyectos aprobados bajo el Decreto Foral 91/2020. Este año funcionó como un periodo de consolidación y cierre técnico de las acciones innovadoras iniciadas a finales de 2020, asegurando la finalización de los proyectos y el desembolso total de las ayudas supeditado a la consecución de objetivos.

2022, crecimiento significativo en número de proyectos y recursos movilizados

En 2022, se produjo un salto significativo con 20 proyectos aprobados y un incremento del límite. En 2023, fueron 18 los proyectos seleccionados por un presupuesto de 805.211,88 €. La convocatoria de 2024 asciende a 1.793.957,01 €, mientras que la de 2025 presenta 1.435.499,99 € en subvenciones.

2024, el punto de mayor intensidad del Programa y consolida la doble tipología de proyectos

El año 2024 representa el periodo con mayor actividad, con 38 proyectos seleccionados en total: 29 proyectos experimentales innovadores (1.350.244,57 €) y 9 de consolidación (443.712,44 €). En 2025, último año del periodo, se financiaron 31 proyectos distribuidos en 20 proyectos experimentales (935.499,99 €) y 11 proyectos de consolidación (500.000,00 €).

A continuación, se detalla el desglose anual del número de proyectos seleccionados y las cantidades concedidas

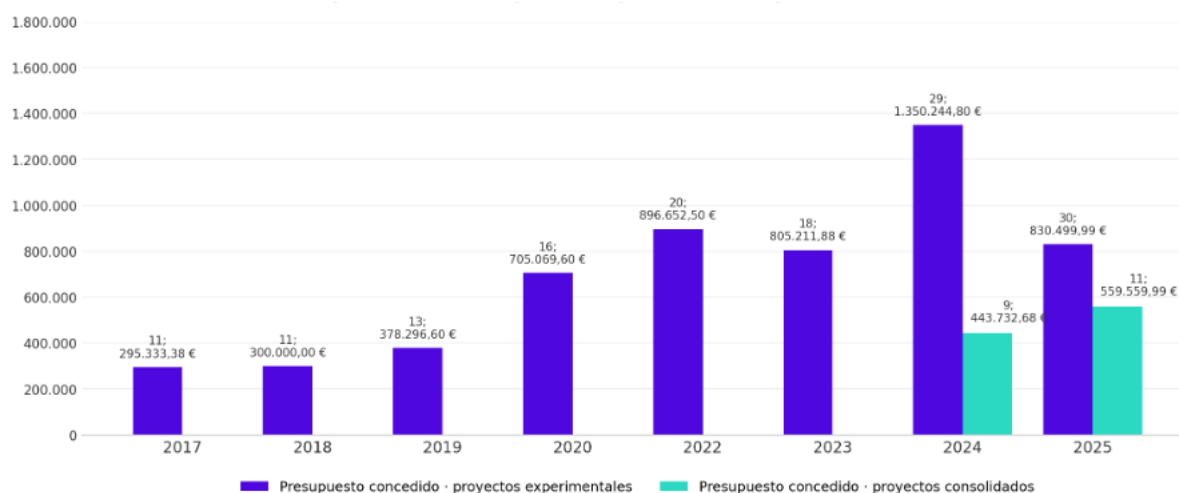
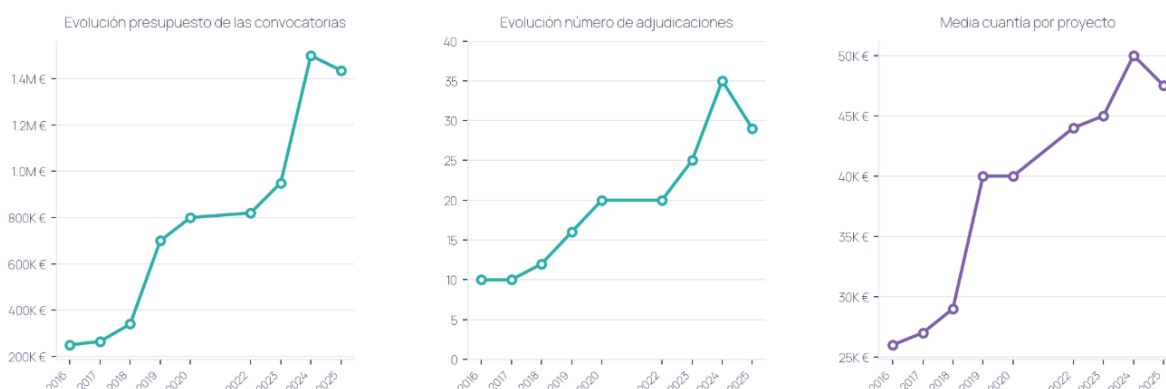


Gráfico 3 - Evolución anual de proyectos y presupuestos (2017-2025) - 2021 sin convocatoria

Gráfico - Evolución Anual de Proyectos y Presupuestos (2017-2025)



Gráficos - Evolución anual del presupuesto de las convocatorias, del número de adjudicaciones y de la media cuantía por proyecto

Orientación hacia consolidación y concentración de actores

Más peso para los proyectos de consolidación y una apuesta por la continuidad y el escalado

El peso de los proyectos de consolidación ha crecido significativamente en los últimos dos años. Se han financiado un total de 20 proyectos de consolidación (9 en 2024 y 11 en 2025), que representan el 28,99% del total de 69 proyectos aprobados en ese periodo.

Participación selectiva en la línea de consolidación y financiación concentrada en un grupo limitado de entidades

No todas las entidades que reciben subvenciones participan en la línea de consolidación, representando aproximadamente 1 de cada 3 del total de entidades en 2024 y 2025. Un total de 16 entidades distintas han recibido fondos de esta línea entre ambos años, con una participación que evoluciona de 1 de cada 4 entidades en 2024 a 4 de cada 10 en 2025. Asimismo, se observa cierta recurrencia en la financiación, con una docena de entidades que recibieron subvenciones de forma reiterada y 7 de ellas con 2 o 3 proyectos subvencionados.

Recurrencia de entidades beneficiarias: consolidación de un núcleo estable de actores

El análisis de las resoluciones entre 2017 y 2025 identifica 36 entidades que han recibido subvenciones de forma recurrente, lo que evidencia la consolidación de un grupo de actores con capacidad sostenida para diseñar y ejecutar proyectos en el marco del Programa.

Consolidación: criterios basados en desempeño previo y fiabilidad de las entidades

En el Área 2, la dimensión de fiabilidad y trayectoria constituye la principal novedad. Mientras que en el periodo 2017-2023 se valoraba el proyecto de forma aislada por su potencial innovador, en 2024-2025 se exige un aval de desempeño previo. Se incorporan criterios como los resultados previos (20%), que miden el grado de cumplimiento de objetivos en fases experimentales, y el historial de justificación (20%), que valora la correcta gestión administrativa en convocatorias anteriores. Esta reconfiguración indica el paso de un modelo de financiación de ideas a uno de acompañamiento a proyectos solventes.

Profesionalización y aumento de la exigencia técnica

Más exigencia técnica y formalización del seguimiento interno de los proyectos

En 2024 se introducen valoraciones específicas para la sistemática de evaluación con indicadores (10 puntos), la cofinanciación (10 puntos) y la capacitación técnica de la entidad (10 puntos), aspectos que no tenían ese peso ni desglose en 2023. Asimismo, el criterio de igualdad evoluciona desde una valoración cualitativa de la integración de la perspectiva de género (4 puntos en 2023) hacia una puntuación objetiva (2 puntos en 2024) basada en la composición del equipo, exigiendo al menos un 50% de mujeres.



Gráfico - Peso de los criterios de adjudicación del Área 1 “proyectos experimentales” de la fase del Programa 2017-2023

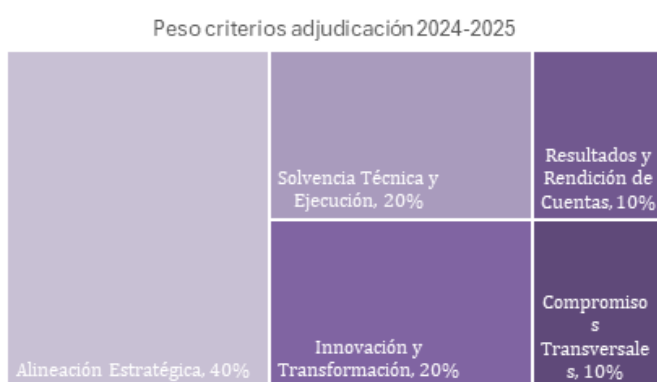


Gráfico - Peso de los criterios de adjudicación del Área 1 “proyectos experimentales” de la fase del Programa 2024-2025

De valorar ideas innovadoras a enfocarse a una gestión técnica profesionalizada

El foco ha pasado de valorar la “buena idea social” a enfocarse a una “gestión técnica profesionalizada”, lo que refleja una maduración del Programa y una mayor orientación a la viabilidad, ejecución y rendición de cuentas de los proyectos financiados.

Sección III. Sistematización: Nivel 2

¿Qué caracteriza el Programa evaluado y cómo funciona en la práctica?

7. ¿Qué tipos de proyectos financia?
8. ¿En qué sectores y territorios interviene?
9. ¿Qué organizaciones participan en su implementación?

El equipo evaluador ha tenido acceso a los informes finales de 74 proyectos, correspondientes a diferentes convocatorias del Programa. Sobre esta base, se ha llevado a cabo un ejercicio de sistematización orientado a identificar hallazgos que ilustran tendencias, agrupaciones y caracterizaciones de algunos elementos comunes que contribuyen a comprender mejor cómo se concreta la innovación social en el marco de las convocatorias.

La sistematización permite caracterizar los proyectos para los que se dispone de información final, atendiendo a aspectos como su naturaleza, objetivos, enfoques y modalidades de intervención. Asimismo, analiza los sectores de actuación y su distribución territorial en el Territorio Histórico de Bizkaia. Finalmente, examina el perfil de las entidades participantes, considerando aspectos como su naturaleza jurídica, trayectoria previa y papel desempeñado en el diseño y ejecución de los proyectos.

¿Qué tipos de proyectos financia el Programa? Principales hallazgos

1. Principales modelos de mecanismos de cambio activado

- Mejora de la empleabilidad y la conexión con el mercado laboral, principales mecanismos de cambio
- Frecuentes actuaciones de capacitación y acompañamiento

2. Orientación sectorial y territorial

- Orientación sectorial: combinación de especialización en industria y TIC con un enfoque transversal multisectorial, de emergencia del sector de cuidados
- Distribución territorial: creciente concentración en el área metropolitana de Bilbao

3. Grupo/Personas beneficiarias objetivo

- Cobertura de colectivos concentrada en jóvenes y adultos, con menor centralidad en mayores de 45 años.
- Una mayoría de proyectos focalizados en un grupo o colectivo objetivo muy específico que demuestra una creciente profesionalización.

4. Entidades participantes

- Entidades mayoritariamente pequeñas con trayectoria consolidada
- Núcleo reducido de entidades financiadas con alta recurrencia frente a una mayoría de participación puntual

La categorización de las intervenciones de los proyectos sistematizados permite presentar los principales modelos de mecanismo de cambio y el tipo de actuaciones más frecuentes.

1. Principales modelos de mecanismo de cambio

Principalmente formación con menor peso de la conexión directa al empleo y el emprendimiento

El Programa se basa principalmente en intervenciones de formación, con menor peso de mecanismos de conexión directa con el empleo y una presencia mucho más limitada de intervenciones orientadas al emprendimiento.

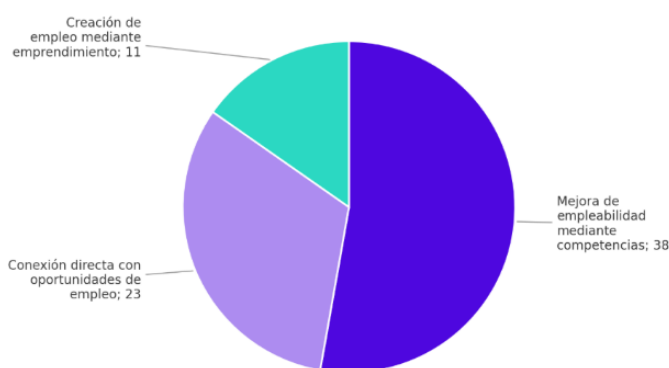


Gráfico – Mecanismo de cambio activado

Mejora de la empleabilidad y la conexión con el mercado laboral, principales mecanismos de cambio, estables con una evolución incremental hacia la inserción laboral

El análisis de los mecanismos de cambio activados muestra una fuerte estabilidad en el modelo de intervención del Programa, estructurado principalmente en torno a la mejora de la empleabilidad y la conexión con el mercado laboral. A lo largo del tiempo, se observa un desplazamiento progresivo hacia mecanismos orientados a la inserción inmediata, en detrimento de enfoques más intensivos basados en el acompañamiento. Sin embargo, esta evolución no supone una transformación del modelo, sino una adaptación incremental dentro de un marco relativamente homogéneo.

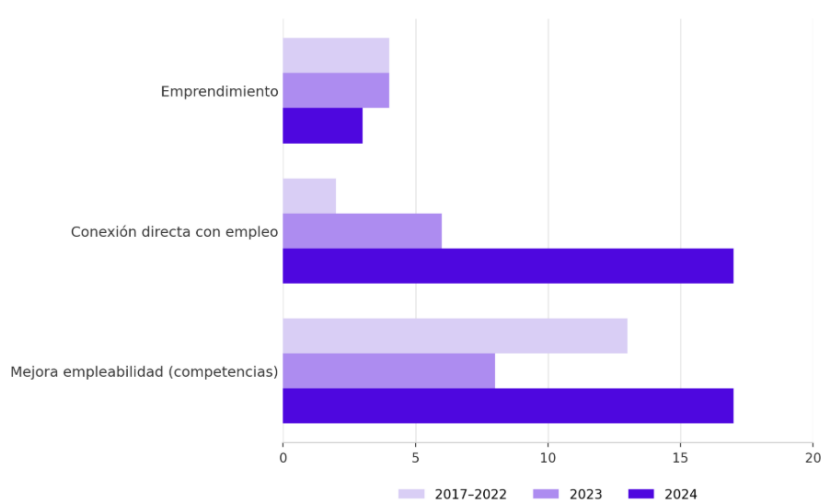


Gráfico - Tipos de intervención. Evolución por año en número de proyectos por mecanismo de cambio (2017-2022 n=19, 2023: n=18, 2024 n=37).

Formación/cualificación

- Ekingiza-Economías Avanzadas a través del Emprendimiento en equipo en el ámbito social y de los cuidados
- Copilotos para el empleo y emprendimiento
- FlexIA

Mejora de la empleabilidad mediante desarrollo de competencias:

- Mejora de la empleabilidad de los y las jóvenes de FP Básica
- Activación laboral dirigido a la población inactiva en disposición de trabajar "ni martxoan"

Acompañamiento intensivo en la inserción

- Camino al Empleo

Conexión directa con oportunidades de empleo

Enfoque sectorial:

- BioTECH HUB Bizkaia
- Plataforma Idios
- Elkar*pro
- Enfoque capital social:
- TalentSarea Red de Intercambios
- Programa mentoring voluntariado de inserción sociolaboral

Creación de empleo mediante emprendimiento

- 3EKI
- Etorkinet

Recuadro - Clasificación según mecanismos de cambio

Principalmente intervenciones de capacitación y acompañamiento

La tipología de actuaciones distingue seis grandes familias de actuación: diagnóstico y activación, itinerarios y acompañamiento, capacitación, inserción y conexión con el mercado laboral, emprendimiento y autoempleo, y ecosistema, innovación y soporte. La lectura del corpus muestra un claro predominio de las actuaciones de capacitación, diagnóstico y acompañamiento, seguidas por las acciones de intermediación e inserción laboral. En contraste, las actuaciones orientadas específicamente al emprendimiento aparecen con menor frecuencia y se concentran en una parte más limitada de los proyectos.

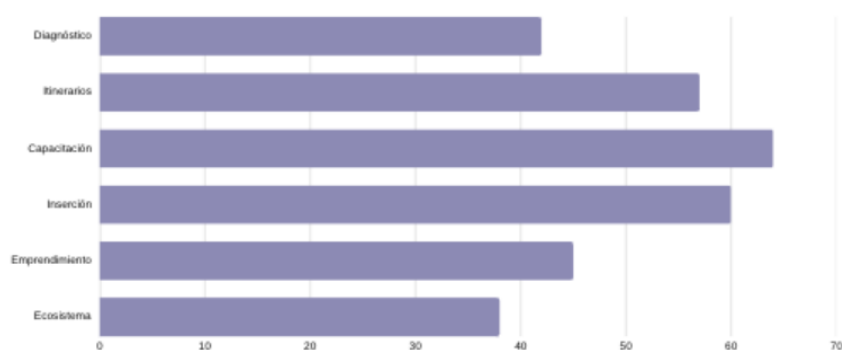


Gráfico - Distribución de tipos de intervención. N=74. Orientación sectorial y territorial

Orientación sectorial: combinación especialización en industria y TIC con un enfoque transversal multisectorial

El Programa está fuertemente orientado hacia sectores como la manufactura, la industria y las TIC, así como hacia el ámbito sociosanitario. Aproximadamente una cuarta parte de los proyectos son multisectoriales, lo que refleja cierta flexibilidad, pero también una limitada especialización sectorial. Aunque la economía digital tiene un peso estratégico elevado, su traducción en sectores específicos es más limitada, funcionando más como enfoque transversal que como sector concreto. La economía social y la digital son dominantes, con un peso relevante también del sector de los cuidados.

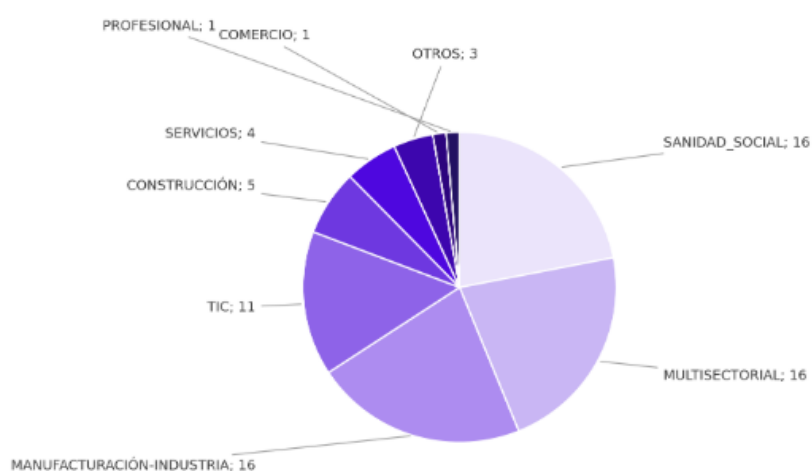


Gráfico - Sectores donde actúan los proyectos objetos del ejercicio. Número de proyectos por sector. N=74

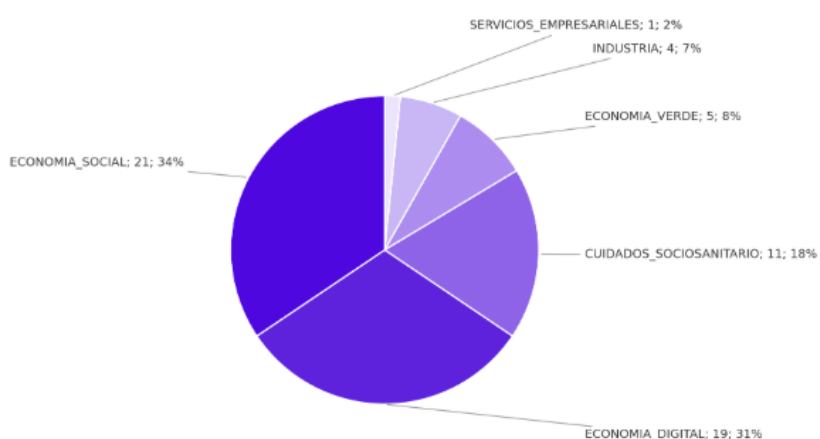


Gráfico - Sectores estratégicos de los proyectos evaluados N = 74

Distribución territorial: creciente concentración en el área metropolitana

El Programa presenta una tendencia progresiva hacia la metropolización, con una concentración creciente de proyectos en el área metropolitana de Gran Bilbao, pasando de una mayoría moderada a cerca de la mitad de los proyectos en esta zona.

2. Grupo/Personas beneficiarias objetivo

Coexistencia de enfoques intensivos y extensivos con principalmente proyectos de pequeña escala

El Programa combina intervenciones de pequeña escala con proyectos de mayor volumen de participantes, lo que sugiere la coexistencia de enfoques intensivos y extensivos. No obstante, más del 90% de los proyectos se dirigen a menos de 50 participantes y, dentro de este grupo, el 80% corresponde a proyectos con menos de 20 participantes. Esta diversidad responde, en parte, a configuraciones de intervención muy distintas: existen proyectos dirigidos a personas beneficiarias de difícil captación y cuya permanencia en los itinerarios constituye un reto sostenido; otros orientados a colectivos con menores barreras de acceso o vinculación; y algunos proyectos cuyo trabajo se dirige de manera indirecta a las personas beneficiarias finales y directamente a empresas u otros agentes intermediarios.

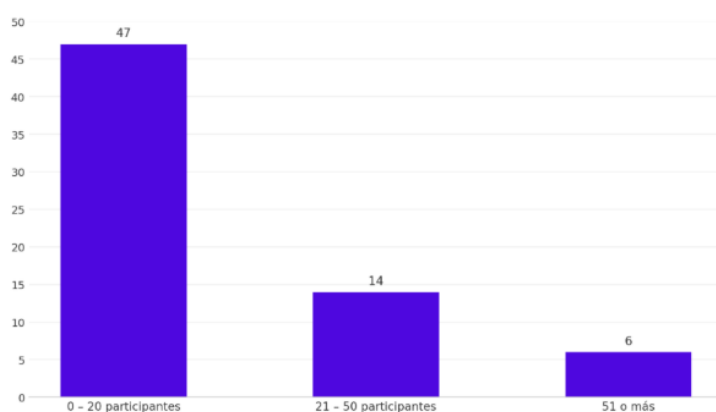


Gráfico – Tamaño de proyectos por número de participantes. N=67.

Cobertura de colectivos concentrada en jóvenes y adultos, con menor centralidad de mayores de 45 años

El Programa cubre diversos segmentos de población, pero presenta una centralidad clara en jóvenes y adultos activos, mientras que otros colectivos prioritarios, como las personas mayores de 45 años, tienen una presencia menor. Los patrones observados

indican que el binomio jóvenes-adultos constituye el núcleo del Programa, mientras que los mayores de 45 años aparecen más como extensión que como foco principal.

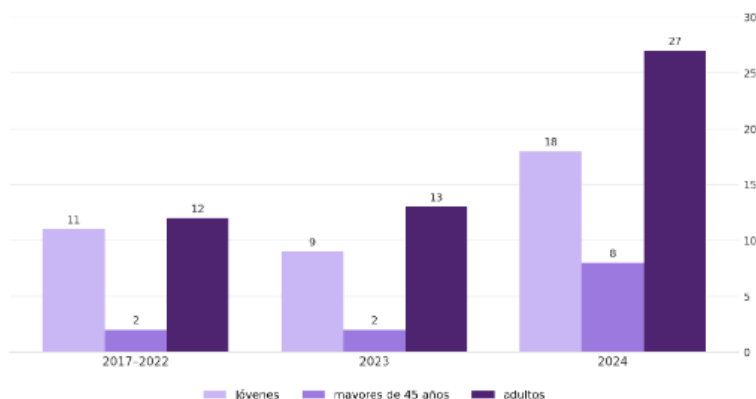


Gráfico - Cobertura por grupo de edad de los proyectos subvencionados evaluados. N=74 (un proyecto puede dirigirse a más de un grupo de edad).

Una mayoría de proyectos focalizados en un público objetivo y una creciente profesionalización

El Programa se caracteriza por una predominancia de proyectos focalizados frente a enfoques generalistas. La evolución hacia una mayor profesionalización se refleja en el aumento del número de proyectos y en la consolidación de prácticas más estructuradas de intervención.

Tipo de proyecto	Nº de proyectos
Especializado	51
Bicolectivo	16
Multicolectivo	7

Tabla - Nivel de especialización en término de colectivos de los proyectos objetos del ejercicio. N=74

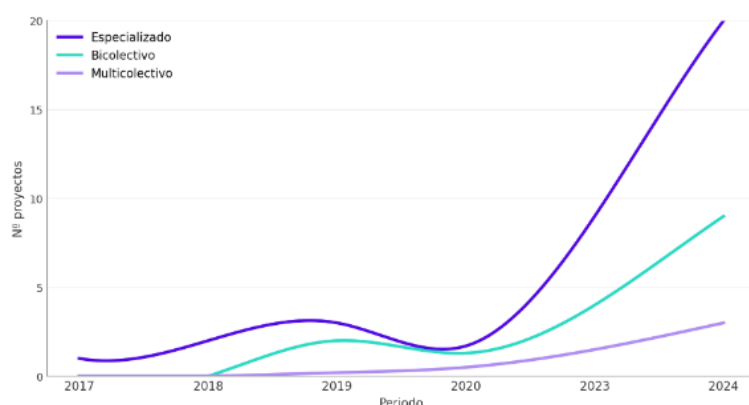


Gráfico - Evolución del targeting del colectivo a la que se dirigen los proyectos a lo largo del Programa. N=74.

Segmentación /enfoque público específico

Migrantes:

- Camino al Empleo
- Puentes hacia el empleo
- Ekingiza-Economías Avanzadas a través del Emprendimiento en equipo en el ámbito social y de los cuidados
- Plataforma Idios
- 3EKI
- Etorkinet

Mayores de 45 años

- FlexIA
- BioTECH HUB Bizkaia
- Elkar*pro

Empresas

- Diagnóstico y estrategias para reducir el absentismo favoreciendo entornos de trabajo de calidad en las empresas de Bizkaia.

Recuadro - Clasificación de casos de estudio según segmentación o enfoque a público específico.

3. Entidades

Entidades mayoritariamente pequeñas con trayectoria consolidada

La gran mayoría de las entidades participantes son asociaciones, fundaciones y cooperativas de pequeño tamaño, pero con un largo recorrido. Su ámbito de intervención se distribuye entre el nivel regional (4 de cada 10), comarcal (1 de cada 4) y municipal (1 de cada 4), lo que evidencia una combinación de arraigo territorial y capacidad de actuación en distintos niveles.

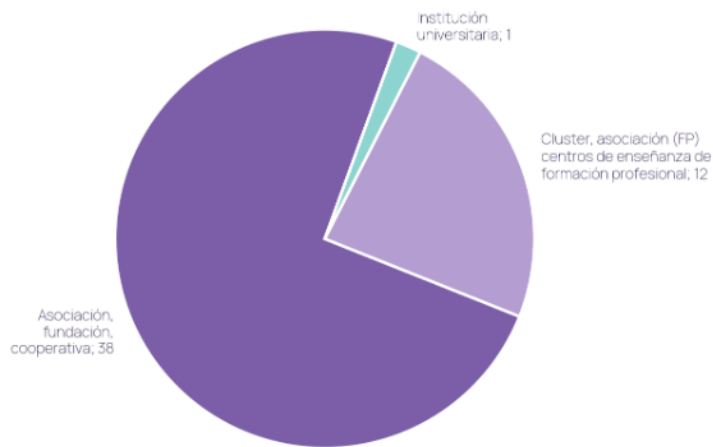


Gráfico – Distribución del número de proyectos evaluados según la naturaleza de las entidades. N=51

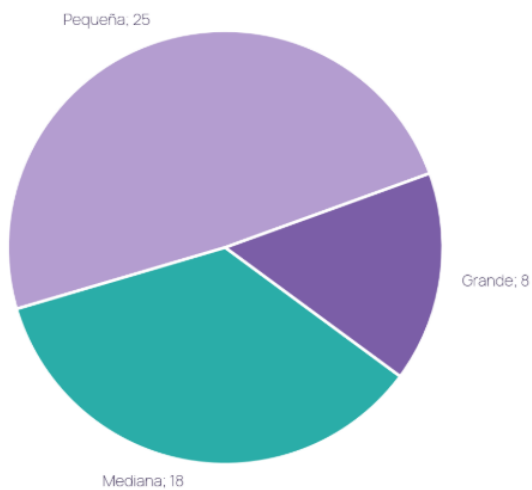


Gráfico – Tamaño de las entidades de los proyectos evaluados. n=51

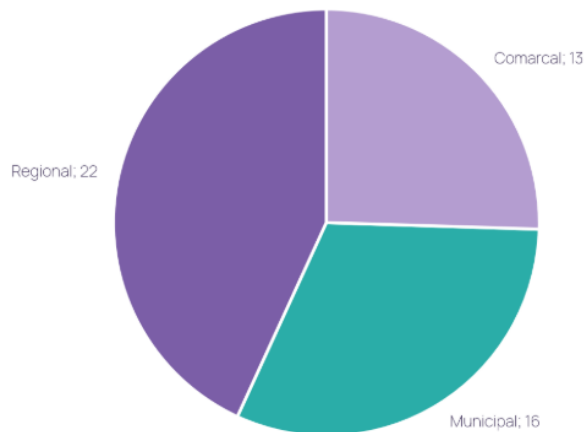


Gráfico -Ámbito de actuación de las entidades de los proyectos evaluados. N=51
Fuente: Informes

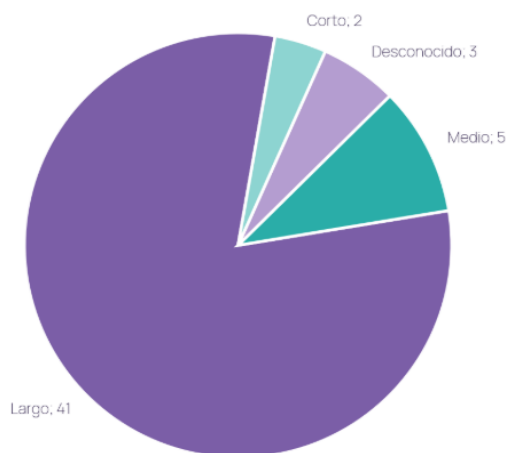


Gráfico - Recorrido de las entidades de los proyectos evaluados. N=51
Fuente: informes

Núcleo reducido de entidades financiadas con alta recurrencia frente a una mayoría de participación puntual

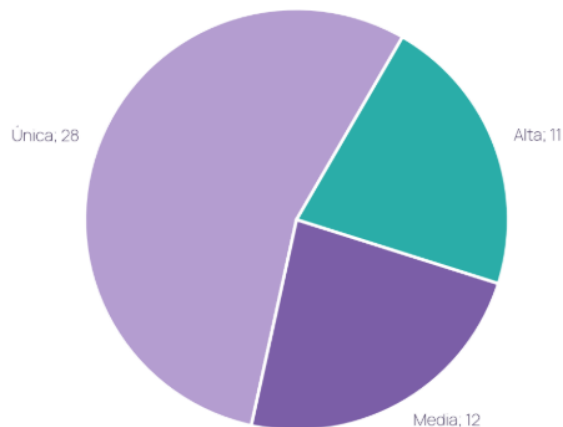


Gráfico - Entidades más receptoras. N=51

De todas las entidades del tercer sector que recibieron financiación, 11 de ellas fueron financiadas de forma particularmente recurrente (4 o más proyectos), 12 entidades recibieron esta subvención para 2 o 3 proyectos. Las demás (28 entidades) fueron financiadas en una sola ocasión en este Programa.

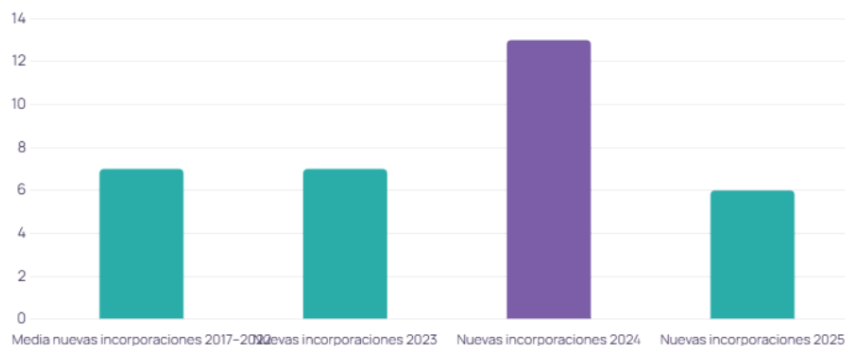


Gráfico - Nuevas entidades receptoras por periodo

Sección IV. Evaluación: Nivel 3

El ejercicio de evaluación se ha articulado en torno a tres criterios clave, definidos y acordados con el Departamento. Para su análisis, se ha realizado una revisión en profundidad de las convocatorias de 2023 y 2024, complementada con entrevistas semiestructuradas, un grupo focal y el análisis de estudios de caso.

El foco central del ejercicio de evaluación ha sido puesto en el programa como mecanismo de promoción y consolidación de la innovación social a través del empleo. A partir de esta premisa, los tres criterios de análisis se han estructurado en un conjunto de preguntas de evaluación específicas, cuya respuesta constituye la base sobre la que se sustentan las conclusiones y recomendaciones del informe.

Criterio 1. Innovación efectiva: Captar y acompañar la innovación

1. ¿Qué grado de innovación real presentan los proyectos financiados y en qué dimensiones?
2. ¿En qué grado la innovación ha mejorado la calidad o eficacia de la intervención desarrollada?

1.1. ¿Qué grado de innovación real presentan los proyectos financiados y en qué dimensiones?

Definiciones de la Innovación

La noción de innovación en el Programa está respaldada por una definición precisa si bien las convocatorias se refieren a la innovación como “nuevas ideas, nuevas formas de hacer y nuevas metodologías [...] dando respuestas a las necesidades sociales, tecnológicas, económicas y medioambientales”. En este ejercicio de sistematización y evaluación del Programa, el equipo de evaluadores ha adoptado una primera clasificación de las innovaciones en dos categorías principales:

- Innovaciones conceptuales
- Innovaciones contextuales (que invitan a experimentar con elementos ya conocidos, pero nuevos en un contexto dado).

En segundo lugar, se ha utilizado las tipologías de innovación propuestas por Beuret y Hadjaj Castro (2013)², en cinco tipos de innovación:

1. Innovaciones **técnicas**: herramientas de gestión puestas a disposición de las organizaciones de base y adaptadas a sus necesidades;
2. Innovaciones **metodológicas**: una forma de intervenir en una realidad técnica, económica y social dada (se refiere a quienes apoyan organizaciones y actores de base);
3. Innovaciones **organizacionales**: una forma de organización específica para una red de actores;
4. Innovaciones **institucionales**: desarrollo de "reglas del juego" que se convertirán en nuevas referencias para actores locales integradas en la legislación o que constituyan nuevas referencias compartidas (sin necesidad de ser escritas);
5. Innovaciones **temáticas**: interés en un campo temático que hasta ahora se había explorado poco.

Resumen de los principales hallazgos

Innovación real y dimensiones:

- A. Capacidad de generar innovación conceptual con despliegue parcial.
- B. Innovación integrada pero mayoritariamente incremental en los proyectos evaluados.
- C. Impulsor de redefinición de enfoques, pero menos de transformación organizativa.
- D. Continuidad de enfoques y modelos operativos tradicionales.
- E. Eficacia en catalizar iniciativas innovadoras impulsadas por entidades del tercer sector.
- F. Influencia de los criterios de selección en el tipo de innovación observada.

A continuación, presentamos los hallazgos referentes al primer criterio, que busca evaluar qué grado de innovación real presentan los proyectos financiados y en qué dimensiones.

² Beuret, J.-E., & Hadjaj Castro, H. (2013). *Etude sur la facilité d'innovation sectorielle pour les ONG* (Vol. n°48). AFD, Série évaluation et capitalisation Ex Post.

A. Capacidad de generar innovación conceptual con despliegue parcial.

Prevalencia de innovación conceptual en los proyectos evaluados en 2024.

El análisis de los informes finales de los proyectos evaluados en 2024 muestra una clara presencia de innovaciones de carácter conceptual, orientadas principalmente a modificar los métodos de intervención. En estos proyectos, la innovación se traduce de forma casi generalizada en cambios en el “cómo” se actúa, mientras que aproximadamente la mitad introduce también elementos nuevos en términos temáticos o en la organización de la intervención. Asimismo, en la gran mayoría de los proyectos evaluados se observa una intensificación de alianzas y colaboraciones intersistemas, lo que refuerza la idea de que la innovación se articula en torno a la cooperación entre actores.

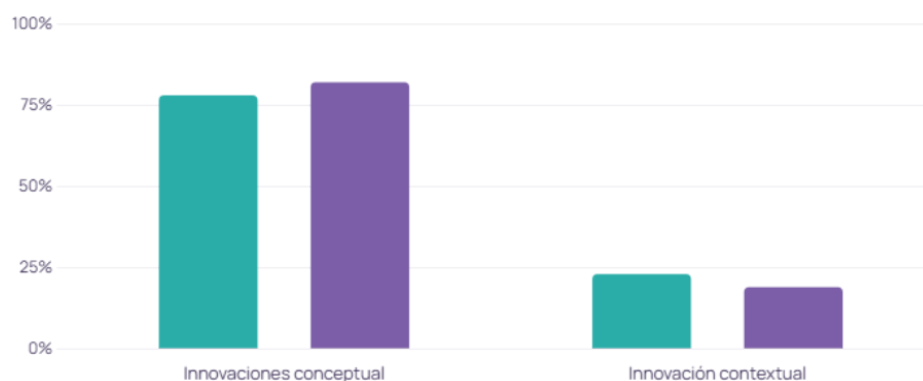


Gráfico - Dimensiones de la innovación en 2023 y 2024. Porcentaje de proyectos que muestran una innovación conceptual o contextual. N=74

Innovación conceptual como rasgo estructural del Programa en los proyectos evaluados

El conjunto de proyectos evaluados evidencia que la innovación conceptual está ampliamente extendida y constituye un rasgo estructural del Programa. En una clara mayoría de los casos analizados, los proyectos no solo introducen mejoras técnicas, sino que reformulan la manera de interpretar los problemas y diseñar las respuestas. Esta tendencia se mantiene de forma relativamente constante entre distintos tipos de proyectos, lo que sugiere que el Programa no solo selecciona iniciativas innovadoras, sino que impulsa una redefinición de los enfoques de intervención como elemento distintivo.

La innovación contextual está menos presente en los informes finales de los proyectos. Las entrevistas con entidades muestran indicios que el valor atribuido a la innovación contextual es menor que a la innovación conceptual, innovación vista como más genuina por las entidades.

“Ya sé que no parece muy nueva, no es sofisticada”

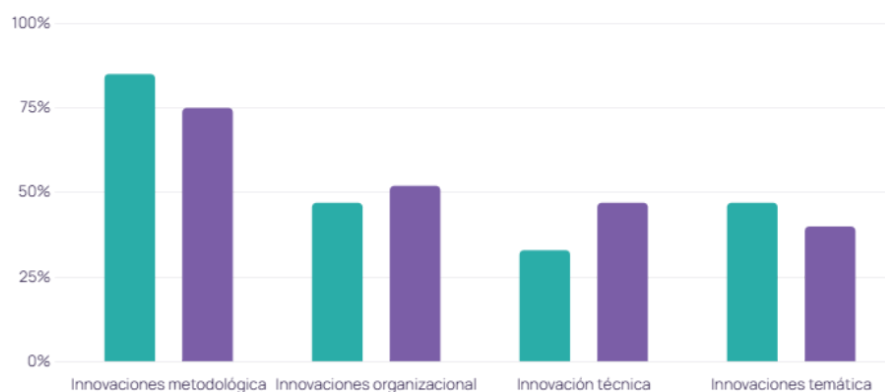


Gráfico - Porcentaje de proyectos que muestran una innovación metodológica, organizacional, técnica o temática. (2023 N=18; 2024 N=37)

Fuerte desarrollo de la dimensión metodológica en los proyectos evaluados.

En los proyectos analizados, la dimensión metodológica constituye la principal vía de materialización de la innovación. Se observan con frecuencia adaptaciones en el diseño de la intervención, como itinerarios personalizados, combinaciones de trabajo individual y grupal, metodologías participativas o experienciales, así como la incorporación de herramientas digitales. Estos elementos indican que la innovación conceptual se traduce con relativa facilidad en ajustes en las prácticas de intervención directa.

Desarrollo más limitado de la dimensión organizativa.

En contraste, los proyectos evaluados muestran un desarrollo más reducido de la dimensión organizativa de la innovación. Las transformaciones en modelos de gobernanza, estructuras de colaboración o redes de actores aparecen en una proporción menor y tienden a concentrarse en proyectos con una orientación más sistémica o con mayor grado de madurez. Esto sugiere que los cambios que implican reconfiguraciones institucionales o relacionales presentan mayores barreras de implementación.

Dimensión temática emergente pero no generalizada.

La innovación temática también presenta un desarrollo desigual en los proyectos evaluados. Aunque se identifican algunos casos que abordan ámbitos emergentes o introducen nuevas problemáticas, estos no constituyen la tendencia dominante. En muchos proyectos, la intervención se mantiene dentro de marcos ya conocidos, lo que indica que la innovación conceptual no siempre se traduce en una diversificación significativa de los sectores o retos abordados.

A pesar de su amplia presencia en los proyectos evaluados, la innovación conceptual no se materializa de manera homogénea en todas sus dimensiones. El análisis muestra que su despliegue es claramente más frecuente en el plano metodológico que en el organizativo o temático, lo que apunta a una innovación centrada en la mejora de prácticas más que en transformaciones estructurales o en la apertura de nuevos ámbitos de intervención.

B. Innovación integrada pero no disruptiva o radical³ en los proyectos evaluados.

Homogeneidad estructural de las prácticas en los proyectos evaluados.

El análisis de los proyectos evaluados muestra que, a pesar de la presencia extendida de innovación conceptual, las actuaciones desarrolladas presentan una estructura relativamente homogénea, basada principalmente en dispositivos clásicos de intervención como los itinerarios de inserción, la formación, el acompañamiento individualizado y la intermediación laboral. Esta recurrencia sugiere que los proyectos, incluso cuando introducen elementos innovadores, tienden a apoyarse en marcos de intervención ya consolidados en el ámbito de la empleabilidad. Eso no es sorprendente, ya que la innovación social rara vez surge en ruptura total con lo existente; suele construirse mediante recombinación y adaptación de prácticas previas. En innovación social, el valor no reside en la ruptura radical, sino en la capacidad de transformar progresivamente prácticas, relaciones e instituciones. El desarrollo gradual y acumulativo suele ser más coherente con los ritmos de evolución de las normas sociales, las organizaciones y las necesidades humanas.

Integración de la innovación en dispositivos existentes más que sustitución.

En los proyectos analizados, la innovación conceptual no se traduce en una sustitución de estos modelos, sino en su adaptación o enriquecimiento. Es decir, las nuevas ideas, enfoques o metodologías se integran dentro de dispositivos conocidos, modificando el “cómo” pero no necesariamente el “qué” de la intervención. Esto apunta a una innovación de tipo incremental, donde los proyectos incorporan mejoras sobre estructuras existentes en lugar de desarrollar modelos completamente alternativos.

Limitada traducción en cambios organizativos y sistémicos.

Como consecuencia, aunque los proyectos incorporan nuevos enfoques, estos no siempre se traducen en cambios profundos en dimensiones clave como la organización interna de las entidades, las relaciones entre actores o los ámbitos de intervención. La

³ Una innovación radical suele definirse como un avance revolucionario que transforma un ámbito. Introduce una nueva forma de pensar o trabajar que desplaza las prácticas y tecnologías existentes

innovación conceptual parece tener mayor capacidad de penetración en el nivel operativo que en el nivel estructural, lo que limita su potencial transformador a escala sistémica.

C. Impulsor de redefinición de enfoques, pero menos de transformación organizativa.

Posicionamiento del Programa como impulsor de nuevos enfoques en los proyectos evaluados.

El análisis de los proyectos evaluados sitúa al Programa en una posición específica dentro del ecosistema de políticas públicas, actuando principalmente como un impulsor de generación de nuevos marcos de intervención que se traducen, sobre todo, en la mejora de prácticas existentes más que en transformaciones estructurales profundas de los modelos. Esto sugiere que su valor diferencial reside en la capacidad de inducir cambios en los enfoques y en la manera de intervenir, más que en la reconfiguración completa de los sistemas.

Fortaleza en la redefinición de enfoques y apertura de nuevas lógicas.

Entre los proyectos evaluados, se observa una alta capacidad para redefinir enfoques de intervención, incorporando nuevas lógicas como el enfoque ecosistémico, la centralidad de los cuidados o la digitalización. Estas innovaciones conceptuales permiten ampliar la comprensión de los problemas y enriquecer las respuestas, introduciendo perspectivas más integrales. Asimismo, la flexibilidad metodológica aparece como una fortaleza transversal, permitiendo adaptar las intervenciones a distintos colectivos y contextos, lo que refuerza la pertinencia de los proyectos.

Limitaciones en la transformación organizativa en los proyectos evaluados.

Sin embargo, estas fortalezas conviven con limitaciones claras en los proyectos analizados. La transformación organizativa no está generalizada, lo que indica que los cambios en estructuras internas, modelos de gobernanza o formas de colaboración son menos frecuentes y más difíciles de consolidar. La innovación tiende a concentrarse en el nivel operativo, sin traducirse sistemáticamente en cambios en la forma en que las organizaciones se estructuran o toman decisiones.

Cabe destacar que cuando se pregunta a las entidades cuál es el cambio más importante tras el Programa, varias de ellas destacan la transformación de sus modelos de intervención, metodología y organización:

"Nos ha permitido adaptar nuestros modelos de intervención dirigidos a este tipo de usuarios que previamente no estaban tan consolidados y nos ha permitido poner en marcha una metodología"

“Lograr una adaptación de cómo estamos organizadas y también de los recursos que ofrecemos a una diversidad cultural, también idiomática, porque el proyecto tenía que ver con el emprendimiento de personas migrantes provenientes de diferentes culturas”

D. Continuidad de enfoques y modelos operativos tradicionales

Diversificación temática parcial y continuidad de marcos conocidos.

Otra limitación observada en los proyectos evaluados es que la diversificación temática sigue siendo parcial. Aunque se identifican algunas incursiones en nuevos ámbitos, la mayoría de las intervenciones se mantienen dentro de marcos ya conocidos de empleabilidad e inclusión sociolaboral. Esto refuerza la idea de que la innovación conceptual no siempre se traduce en una ampliación significativa de los sectores o problemáticas abordadas.

Persistencia de modelos operativos homogéneos.

Asimismo, en los proyectos analizados persiste una cierta homogeneidad en los modelos operativos, basada en dispositivos clásicos como formación, acompañamiento e intermediación. A pesar de la introducción de nuevos enfoques, estos se integran en estructuras de intervención ya consolidadas, lo que limita el alcance transformador de la innovación a nivel sistémico.

- Los Anexos ofrecen más información extraída de las entrevistas sobre los modelos operativos.

E. Eficacia en catalizar iniciativas innovadoras impulsadas por entidades del tercer sector

Catalizador de innovación más que generador ex novo.

Los testimonios recogidos sugieren que el Programa contribuye a atraer e incentivar la innovación, aunque principalmente como catalizador y estructurador de ideas preexistentes más que como generador de iniciativas completamente nuevas. En la mayoría de los casos, los proyectos no surgen directamente del Programa, sino de experiencias previas, análisis acumulados o necesidades ya identificadas por las entidades. Por ejemplo, una entidad señala que su motivación partía de *“la experiencia previa de trabajo en red [...] y buscaban innovar y complementar sus modelos de intervención”* (caso 1), mientras que otra indica que *“la intuición y los mimbres del*

proyecto existían antes del Programa, pero este permitió sistematizar y financiar su desarrollo” (caso 7). En este sentido, el Programa parece desempeñar un papel clave en la formalización, estructuración y escalado de innovaciones latentes.

F. Influencia de los criterios de selección en el tipo de innovación observada.

El patrón observado en los proyectos evaluados parece estar vinculado a los criterios de selección del Programa. Mientras que en 2023 la innovación tenía un peso significativo en la valoración, en 2024 los criterios relacionados con el “qué” y la alineación estratégica adquieren mayor relevancia, reduciendo el peso del “cómo”. Este cambio puede explicar que la innovación metodológica siga siendo predominante, pero sin un desarrollo equilibrado en otras dimensiones, ya que los incentivos para innovar en el plano organizativo o temático resultan relativamente menores.

1.2. ¿En qué grado la innovación ha mejorado la calidad o eficacia de la intervención desarrollada?

Resumen de los principales hallazgos

[Mejora gracias a la innovación]:

- A. Eficacia de la intervención gracias a la innovación, impacto reconocido, pero atribución limitada.
- B. Fuerte evidencia de resultados intermedios hacia el empleo.

[Factores]:

- C. Mecanismos de cambio como factor de efectividad, pero con fuerte dependencia del contexto.
- D. Un programa que ayuda a agudizar y ampliar la mirada
- E. El factor “tamaño organizativo” de la entidad en los resultados
- F. Criterios que moldean las propuestas.

Mejora gracias a la innovación:

A. Eficacia de la intervención gracias a la innovación, impacto reconocido, pero atribución limitada

Los datos disponibles permiten identificar mejoras en distintos resultados asociados a las intervenciones desarrolladas, especialmente en términos de empleabilidad, inserción laboral, adquisición de competencias y activación de las personas participantes.

Asimismo, el análisis evidencia la incorporación generalizada de elementos innovadores en el diseño y ejecución de los proyectos.

Sin embargo, la información disponible no permite determinar en qué medida estas mejoras son atribuibles a las innovaciones introducidas ni cuantificar el grado en que dichas innovaciones han contribuido a aumentar la calidad o la eficacia de las intervenciones. En particular, la ausencia de referencias comparativas, mediciones homogéneas y análisis contrafactual limita la posibilidad de establecer una relación causal robusta entre innovación y resultados.

En este sentido, los resultados observados pueden interpretarse como indicios de contribución positiva, pero no como evidencia concluyente del impacto diferencial de la innovación.

Principales hallazgos del Grupo de discusión

Del panel de entidades con proyectos de consolidación aprobados en 2024 invitadas al grupo de discusión, 8 entidades aceptaron participar en este proceso.

Los resultados proporcionan referencias sobre la contribución del Programa a un cambio actitudinal y profundo de las entidades.

Las entidades describen un cambio importante en la lógica de intervención: mayor adaptación a necesidades reales, escucha más activa y protagonismo de las personas participantes. Algunas mencionan haber llegado a colectivos o realidades que antes no atendían o haber ampliado la mirada sobre vulnerabilidad y diversidad.

Uno de los efectos más repetidos es la posibilidad de revisar y transformar la forma de intervenir. Las entidades mencionan haber incorporado nuevas metodologías, introducir seguimiento más estructurado, trabajar con indicadores, poner el foco en el aprendizaje o rediseñar actividades para aumentar el efecto generado. También aparece la idea de haber podido preguntarse no solo qué hacen, sino cómo lo hacen.

→ *Los Anexos ofrecen más información sobre la evolución del enfoque de intervención extraídos del grupo de discusión.*

Las respuestas durante las entrevistas en profundidad sobre la forma en que la innovación del proyecto mejora la eficacia o calidad de la intervención indican que los proyectos generan efectos positivos relevantes, especialmente en dimensiones sociales y relacionales, pero existe una limitada capacidad para demostrar que dichos efectos se deben específicamente a la innovación introducida. Esto no implica que la innovación no mejore la eficacia, sino que no está suficientemente documentada ni evidenciada, lo que

constituye una limitación importante para la evaluación del Programa y para la identificación de modelos realmente más eficaces.

→ *Los Anexos ofrecen más información extraída de las entrevistas sobre la atribución de la mejora a la innovación.*

B. Fuerte evidencia de resultados intermedios hacia el empleo

Según los entrevistados la mayoría de los proyectos identifican impactos positivos adicionales. Estos impactos se sitúan principalmente en tres dimensiones: dimensión individual: mejora del autoconcepto, motivación y esperanza (caso 1 y 7), dimensión social: inclusión, empoderamiento, ruptura de estereotipos y participación comunitaria (caso 2 y 6), dimensión relacional y sistémica: creación de redes, alianzas y aprendizaje entre actores (casos 3, 5 y 8). Por ejemplo, el caso 1 destaca la *“mejora del autoconcepto y la motivación intrínseca”*, mientras que el caso 6 menciona el empoderamiento de personas migrantes y la creación de un marketplace social. El caso 8 resalta la *“cohesión entre colegios profesionales”* y la generación de redes duraderas.

→ *Los Anexos ofrecen más información extraída de las entrevistas sobre los resultados intermedios intangibles.*

Por otro lado, las entidades adaptan sus proyectos para maximizar la puntuación. Las entidades ajustan narrativa, actividades y partenariados para “encajar”. Se prioriza lo que da puntos, no necesariamente lo más necesario.

Factores:

Las entidades identifican ciertos mecanismos que consideran importantes para producir resultados como el acompañamiento intensivo, el trabajo en red, la participación de empresas, el codiseño y la adaptación continua. Los métodos cualitativos permiten también aislar unas condiciones recurrentes para garantizar la calidad y eficacia de las intervenciones innovadoras como: la flexibilidad metodológica, la implicación de actores, la capacidad previa de la entidad, la financiación; una duración suficiente, el contexto laboral y la madurez organizativa.

Innovación basada en diagnóstico, pero con evolución metodológica desigual: Según los informes de proyectos revisados, en alrededor **de dos tercios de los casos la innovación se fundamenta en una necesidad identificada a partir del análisis del contexto y del colectivo**. Sin embargo, esta lógica inicial no siempre se traduce en una evolución metodológica sostenida durante la ejecución: algo **menos de la mitad de los proyectos muestran adaptaciones a lo largo del desarrollo**, y sólo algo más de **un tercio implementa una lógica claramente experimental e iterativa**. Esto sugiere que,

aunque el diagnóstico inicial está relativamente extendido, la capacidad de traducirlo en procesos de aprendizaje continuo es más limitada.

C. Mecanismos de cambio como factor de efectividad, pero con fuerte dependencia del contexto

Las experiencias recogidas en las entrevistas muestran que las entidades tienen una comprensión bastante clara de los factores que influyen en los resultados, especialmente en lo que respecta a dimensiones relacionales, metodológicas y de adaptación. Sin embargo, también evidencian que estos factores son altamente dependientes del contexto (tipo de colectivo, actores implicados, condiciones del mercado), lo que limita la posibilidad de generalizar modelos de éxito sin considerar estas variables. Además, la recurrencia de limitaciones estructurales como la financiación o la calidad del empleo sugiere que, más allá de la innovación en la intervención, los resultados están condicionados por factores externos que requieren abordajes a nivel de política pública.

→ Los Anexos ofrecen más información extraída de las entrevistas sobre los factores de éxito de los resultados de las intervenciones

El Programa ha actuado como “habilitador de innovación”, aunque con distintos niveles de profundidad según el tipo de entidad. Parece que la innovación está más presente cuando se le da protagonismo a las personas beneficiarias o cuando se indaga en nuevos sectores o colectivos.

En entidades con cultura innovadora previa, el Programa refuerza más que transforma. En otros casos, actúa como “espacio seguro de experimentación”, reduciendo barreras al cambio.

→ Los Anexos ofrecen más información extraída del grupo de discusión sobre el rol habilitador de innovación del Programa

D. Un programa que ayuda a agudizar y ampliar la mirada: ilustración de la cadena de cambios en la esfera de control del Programa

La evaluación se ha centrado en los cambios esperados en la esfera de control del Programa. Se trata de cambios intermedios que se producen en las entidades. Estos cambios no se ven reflejados en los informes finales. Las técnicas cualitativas y en especial el grupo de discusión con las entidades con un proyecto consolidado han permitido escuchar valoraciones de los diferentes eslabones de la cadena.

Conviene realizar una lectura evaluativa prudente de los verbatim presentados a continuación que sirven principalmente de ilustración de lo que entienden los

participantes en la fase cualitativa cuando se les pregunta sobre los diferentes eslabones de esta cadena de cambios.



Figura - Cadena de cambios en la esfera de control del Programa

1. Pausa reflexiva + mayor confianza y menor aversión al riesgo: Cambio actitudinal en las entidades

¿Hasta qué punto el Programa activa un proceso de transformación interna en las entidades que comienza con una pausa reflexiva que genera mayor confianza y reduce la aversión al riesgo, produciendo un cambio actitudinal?

Eslabón 1 de la cadena de cambios: Múltiples factores al origen de la decisión de innovar, pero en general anterior a la incorporación al Programa

El análisis de los informes finales no permite entender si se verifica el primer eslabón de la cadena de cambios que consiste en la generación de un cambio actitudinal debido a menos aversión al riesgo y al espacio de reflexión proporcionado por el Programa. La información recogida en la fase cualitativa muestra una mayor complejidad en esta fase de la lógica pero en general la decisión de innovar aparece antes de la decisión de participar en el programa.

1.1. Heterogeneidad en capacidades y condiciones de innovación

En conjunto, las entidades entrevistadas presentan condiciones muy diversas para desarrollar innovación: desde modelos altamente estructurados e integrados en la

estrategia organizativa, hasta enfoques más informales y basados en la práctica. La innovación puede ser estratégica, operativa o emergente, y su sostenibilidad depende tanto de la capacidad interna como de factores externos como la financiación y las alianzas. Esta heterogeneidad es clave para interpretar los resultados del Programa, ya que condiciona tanto la calidad de la innovación como su potencial de consolidación y escalabilidad.

¿En qué medida habéis cambiado vuestra forma de pensar o vuestra apertura a innovar?

→ Los Anexos ofrecen más información extraída de las entrevistas sobre el lugar de la innovación en las entidades.

2. Salida de la operativa rígida habitual: Las entidades se atreven a probar nuevas prácticas

¿En qué medida este proceso facilita la salida de la operativa rígida habitual, permitiendo que las entidades se atrevan a probar nuevas prácticas?

Eslabón 2 de la cadena de cambios: Apertura a nuevas lógicas de trabajo en las entidades

Las respuestas del grupo focal sugieren que el Programa ha contribuido en cierta medida a modificar la forma de pensar y actuar, favoreciendo una apertura a nuevas prácticas.

Las entidades con proyectos en fase de consolidación valoran que el Programa les haya dado la oportunidad de trabajar de forma más segmentada en colectivos diferentes para los que tuvieron una visión más amplia para la inserción laboral a los que han podido dar un mayor protagonismo.

2.1. Desplazamiento hacia modelos centrados en las personas.

Las aportaciones del grupo focal sugieren que el Programa ha contribuido a un cambio cualitativo en los enfoques de intervención, orientando a las entidades hacia modelos más centrados en las personas usuarias, especialmente en contextos de vulnerabilidad. Este cambio se manifiesta en la incorporación de metodologías centradas en la persona, una mayor capacidad de adaptación a la diversidad (cultural, idiomática o funcional) y una reconfiguración del rol de las entidades, que pasan de ser ejecutoras de servicios a actuar como facilitadoras o acompañantes de procesos. Desde una perspectiva evaluativa, este desplazamiento indica una alineación con enfoques contemporáneos de inclusión y personalización, y refleja no solo ajustes operativos, sino una evolución más profunda en la lógica de intervención y en la forma de entender la relación con los beneficiarios.

Las entidades destacan un cambio más cualitativo en la forma de intervenir, consistente en poner a los beneficiarios en el centro y darles mayor protagonismo.

“Respecto a la forma de pensar, sí que ha supuesto un proyecto que hasta ahora sí que proyectos que montábamos los protagonistas de la innovación, éramos las personas del equipo”

Este aspecto puede interpretarse como una evolución hacia modelos más participativos y adaptativos, en línea con los principios de innovación social. Este cambio es especialmente relevante, ya que implica no solo nuevas prácticas, sino una reconfiguración del rol de los beneficiarios dentro de la intervención.

“Ha sido un proyecto en el que el protagonismo ha sido las propias personas migrantes que están en procesos de emprendimiento, con el liderazgo respecto a cuáles eran las prioridades y qué es lo que había que hacer y cómo”

Ha sido un proyecto en el que el protagonismo ha sido las propias personas migrantes que están en procesos de emprendimiento, con el liderazgo respecto a cuáles eran las prioridades y qué es lo que había que hacer y cómo.

2.2. Diversificación de colectivos y cuestionamiento de prácticas habituales.

Otro cambio relevante señalado por las entidades es la ampliación del tipo de colectivos con los que trabajan, lo que implica salir de zonas de confort organizativas y explorar nuevos perfiles de beneficiarios. Este elemento sugiere una cierta capacidad del Programa para romper inercias en la selección de públicos objetivo, aunque no permite concluir hasta qué punto este cambio es estructural o puntual.

“Trabajar con personas con diferentes tipos de discapacidades”

“Poder hacer el puente entre los trámites de extranjería con la empresa y no solo con la persona usuaria, que era lo que habitualmente estábamos haciendo”

→ Los Anexos ofrecen más información extraída del grupo de discusión sobre los cambios en la forma de pensar.

3. Reflexión estratégica sobre necesidades reales: Mejora del análisis del contexto y colectivos

¿Cómo el Programa ha influido en concreto en cómo tomáis decisiones o cómo analizáis necesidades? ¿En qué grado se impulsa una reflexión estratégica sobre las necesidades reales que mejora el análisis del contexto y de los colectivos destinatarios?

Eslabón 3. Una reflexión colaborativa sobre necesidades específicas de segmentos concretos

Las entidades de proyectos en consolidación señalan el enfoque colaborativo de sus proyectos innovadores, y eso, desde el inicio del proyecto, es decir, desde el análisis inicial. Una mayoría destaca que aprenden de este enfoque colaborativo.

“Codiseñar los proyectos en red con los socios del Programa”

“Que todos se impliquen también en estos nuevos proyectos de innovación y de alguna forma nos vamos todos formando, actualizando en las nuevas metodologías de intervención, en conocer cómo abordar y atender a estos nuevos colectivos, etc.”

Algunas entidades resaltan que poder dirigir el proyecto a un colectivo concreto permite atender mejor sus necesidades específicas.

“Tener esa visión como más amplia para la inserción laboral de un colectivo en concreto”

“Poner el foco en la interculturalidad.... Y aquí pusimos el foco en el país de origen, en cómo influye, de dónde vienen”

4. Cambio metodológico, rutinas de aprendizaje y activación de redes de colaboración: Experimentación

¿Hasta qué punto esta evolución conduce a cambios metodológicos, a la instauración de rutinas de aprendizaje y a la activación de redes de colaboración, consolidando la experimentación?

Eslabón 4. Experimentación pragmática con aprendizaje real, pero limitada formalización.

La información recogida en las entrevistas muestra una fuerte cultura de adaptación y aprendizaje, donde la experimentación es entendida como un proceso práctico de ajuste continuo. Sin embargo, esta experimentación se caracteriza más por su carácter pragmático que por una formalización estructurada (definición de hipótesis, comparación de modelos, medición sistemática del aprendizaje). La evolución metodológica es real y en algunos casos conduce a cambios organizativos y a la consolidación de prácticas, pero aún existe margen para reforzar la sistematización del aprendizaje y su traducción en modelos transferibles y escalables.

→ Los Anexos ofrecen más información extraída de las entrevistas sobre apropiación y aprendizaje.

La activación de redes de colaboración con objetivo de mejora de la empleabilidad es asimismo un resultado mencionado por las entidades en fase de consolidación.

“Cómo conectar la industria con la academia, con la parte, digamos, formativa, para que de alguna manera todos estemos alineados a la hora de la inserción laboral”

“Amplificar a nivel territorial, con otros grupos, con otros colectivos, con otros profesionales, crear red”

5. Decisiones estratégicas: Reflexión basada en evidencia, decisión de priorización y rediseño: Nuevos enfoques hacia la vulnerabilidad

¿En qué medida el resultado de la etapa precedente es que se favorecen decisiones estratégicas basadas en evidencia, con procesos de priorización y rediseño que generan nuevos enfoques hacia la vulnerabilidad?

Eslabón 5. Indicios de un análisis más profundo del contexto y colectivo concreto

Se observa un desplazamiento desde enfoques más operativos hacia una mayor estructuración y reflexión sobre la intervención, como refleja la referencia a la necesidad de “buscar marco de indicadores”, lo que apunta a una mayor orientación hacia resultados y medición.

“Ha sido una forma de buscar determinados indicadores [y ver] si realmente tiene calado para el sector”

Cierta estrategia de experimentación subyace en algún comentario escuchado en la fase cualitativa:

“Salir un poco de nuestras zonas de confort, actuar también a través de datos, de medición de la evolución del Programa, del impacto que está teniendo y cómo vamos ajustando”

6. Aprendizaje real: Capitalización metodológica

¿Finalmente, en qué grado este recorrido se traduce en aprendizaje real mediante la capitalización metodológica?

Eslabón 6. Aprendizaje sólido, pero consolidación condicionada.

Las respuestas a las entrevistas muestran que los proyectos han generado aprendizajes relevantes que han influido de manera clara en la forma de trabajar de las entidades, especialmente en términos de personalización, adaptación y colaboración. Sin embargo, la integración plena de estas metodologías en las organizaciones no es uniforme y está fuertemente condicionada por factores externos, especialmente la financiación. Esto apunta a que el Programa tiene un alto potencial de generación de aprendizaje

organizativo, pero enfrenta desafíos para asegurar su consolidación y sostenibilidad en el tiempo.

¿Qué aprendizajes os lleváis y cuáles estáis ya reutilizando?

Uno de los efectos más sólidos del Programa es la transferencia y reutilización de metodologías en otros contextos organizativos.

Las entidades con proyectos piloto subvencionados en fase de experimentación y consolidación mencionan en varias ocasiones metodologías replicadas en otros de sus proyectos...

"...la vinculación de este Programa a otros proyectos también de la entidad"

"Un itinerario de inserción que desarrollamos nos está sirviendo total o parcialmente para otro tipo de programas, no solo para temas de emprendimiento"

En algún caso herramientas incorporadas de forma estable.

"Nos hemos quedado incluso con fichas que utilizamos para trabajar en los diagnósticos con las mujeres, que desarrollamos en su momento, las pudimos testear, y las seguimos usando en los diferentes programas, por lo que decía antes también de que escala dentro de la propia área de empleo"

Las entidades resaltan también la conexión entre proyectos y líneas estratégicas y la generación de nuevas líneas de actividad.

Estos testimonios refuerzan el valor del Programa como dispositivo de aprendizaje organizativo, no solo de ejecución, indican cierto nivel de apropiación por parte de las entidades.

"La fase esa de buscar el atractivo de la industria siderúrgica ha sido clave y lo seguimos trabajando"

"Si una cosa nos ayuda en estos proyectos de innovación muchas veces es que desde el punto de partida al de llegada pasan cosas porque las estás viviendo en vivo y en directo y las vas ajustando para ser cada vez más eficaz y cumplir mejor el objetivo que te has planteado"

Los comentarios de algunas entidades en fase de consolidación sugieren una posible sostenibilidad de resultados más allá del ciclo de financiación.

"Nos permitió ver que no es fácil, nos quedamos con mucha duda, pero también"

con mucho terreno para trabajar y hemos seguido trabajando también por esa línea”

Nos permitió ver que no es fácil, nos quedamos con mucha duda, pero también con mucho terreno para trabajar y hemos seguido trabajando también por esa línea.

“Nos permitió ver que no es fácil, nos quedamos con mucha duda, pero también con mucho terreno para trabajar y hemos seguido trabajando también por esa línea”

Estas entidades insisten en que el Programa tiene un rol único de acelerador y de vector de aprendizajes.

“No le hubiéramos dedicado el tiempo que le hemos dedicado y los aprendizajes que hemos sacado de ahí”

“Innovar, el experimentar, el hacer cosas nuevas tiene su dificultad: no es tan habitual que haya programas que nos ayuden a hacer pruebas de las que sacar aprendizajes”

“Si no hubiera existido, nos hubiera costado bastante más ponerlo en marcha, seguramente hubiera sido menos potente, menos ambicioso y tendríamos que haber ido más despacio”

→ Los Anexos ofrecen más información extraída de las entrevistas sobre la consolidación de aprendizajes.

E. El factor “tamaño organizativo” de la entidad en los resultados: Foco sobre 15 proyectos innovadores de entidades pequeñas en 2024

Estimamos que en 2024 una quincena de proyectos subvencionados fueron de entidades con un tamaño organizativo considerado pequeño (15 de 37).

En 2024 existen indicios consistentes de que el Programa ayuda a entidades pequeñas a experimentar, formalizar y mejorar sus intervenciones, pero la evidencia disponible permite afirmar con más seguridad que el Programa habilita el cambio más que lo causa directamente.

De los 15 proyectos, 5 fueron mencionados durante la fase cualitativa de la evaluación: 3 proyectos abordados en entrevistas en profundidad y 2 proyectos de consolidación objetos del grupo de discusión.

En esta fase, las entidades pequeñas resaltaron que su participación al programa les permitió abordar su proyecto con más ambición (Inbiku) que se atrevieron a abrir nuevas líneas, a trabajar con colectivos distintos y más complejos (3DLAN). El nivel de análisis del

colectivo fue más profundo y permitió el desarrollo de herramientas, por ejemplo, fichas de diagnóstico que fueron integradas en la entidad (EDE). La implementación de los proyectos se realizó con una mirada diferente, y un enfoque centrado en las personas beneficiarias (Inbiku). Otro resultado fue una amplificación del proyecto a nivel territorial (Moviéndote) o proyectos de mayor potencia y ritmo de desarrollo.

En global, en 2024, los informes finales de los 15 proyectos de las entidades más pequeñas muestran menos visión de anticipación basada en el análisis de contexto y colectivos que los informes de los 22 otros proyectos. La mitad de los informes de las entidades pequeñas se apoyan en estos análisis para anticipar contra 2 de cada 3 informes de las demás entidades. En cambio, la presencia de alianzas intersistemas fue general para los proyectos de entidades pequeñas (15 de 15) lo que no fue el caso de las demás entidades (18 de 22).

Así, hay indicios de que entidades pequeñas innovan, cambian y mejoran parcialmente sus intervenciones gracias al programa, pero la evidencia disponible no permite afirmar con alta seguridad que esos cambios sean atribuibles exclusivamente al programa ni que se traduzcan sistemáticamente en mejores resultados finales.

F. Criterios que moldean las propuestas

Los criterios de valoración (y sus pesos) actúan como “incentivos ocultos”. Las entidades adaptan sus proyectos para maximizar la puntuación. El peso alto a “innovación” en el 2023 favorece que las propuestas introduzcan el lenguaje de “piloto”, “metodología nueva” etc pero a veces con innovación superficial. Consecuentemente aparecen proyectos “cosméticamente innovadores”.

El Programa evoluciona de un enfoque centrado en la innovación (2023), a un control de la ejecución (2024), para finalmente convertirse en un instrumento de alineación estratégica (2025), reduciendo progresivamente el espacio para la innovación radical y emergente.

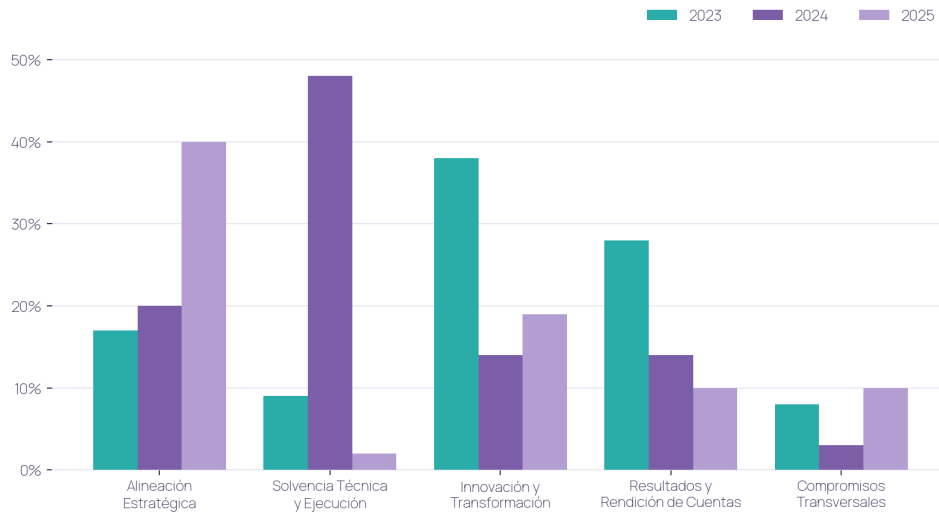


Imagen - Evolución de la ponderación en las 5 categorías de los criterios para 3 convocatorias

El peso de los criterios cambia radicalmente y eso dificulta posiblemente el posicionamiento estratégico de los solicitantes. Los cambios en el sistema de puntuación pueden haber generado inestabilidad de señales a los actores. Pero, en 2023, la ausencia de criterio propios a la estructura de experimentación y el peso reducido del control de viabilidad puede explicar la presencia de innovación más declarativa y de proyectos frágiles.

Criterio 2. Escalabilidad e institucionalización: Acompañar la escalabilidad, capitalizar, fertilizar

1. ¿Qué experiencia presentan mayor potencial de escalabilidad o institucionalización?
 - ¿Las innovaciones continúan tras la subvención?
 - ¿Otras entidades adoptan la innovación?
2. ¿Qué factores explican la escalabilidad o la ausencia de esta?
 - ¿Se generaron alianzas que faciliten el escalado?
 - ¿Aumentó la colaboración entre actores?

2.1. ¿Qué experiencia presentan mayor potencial de escalabilidad o institucionalización?

Resumen de los principales hallazgos

Escalabilidad potencial:

- A. Potencial de escalabilidad reconocido, pero débilmente estructurado y condicionado.
- B. Consolidación interna difícil de determinar y nivel de consolidación metodológica desigual entre las entidades entrevistadas.

A. Potencial de escalabilidad reconocido, pero débilmente operacionalizado.

Predominio de escalabilidad organizativa e interna.

La mayoría de las respuestas apuntan a una escalabilidad organizativa, es decir, la consolidación interna o integración en la práctica habitual de la entidad. El caso 2 es claro al señalar que han “incorporado aprendizajes en su metodología” y desarrollado una segunda fase, lo que indica una cierta institucionalización interna. De forma similar, el caso 7 menciona la continuidad informal del mentoring y la integración de aprendizajes. Esto sugiere que el Programa favorece la consolidación interna, pero no necesariamente la expansión externa.

Es también lo que señala una de las entidades participantes al grupo de discusión:

“El cambio más importante tras pasar por el Programa ha sido escalarlo a otros proyectos dentro del área de empleo en este caso”

→ Los Anexos ofrecen más información extraída de las entrevistas sobre la escalabilidad de las innovaciones.

B. Consolidación interna difícil de determinar y nivel de consolidación metodológica desigual entre las entidades entrevistadas.

El análisis de los informes finales no permite determinar si las entidades integran las metodologías tras finalizar la subvención. En cuanto a la consolidación de metodologías las entrevistas de las entidades sugieren avances, pero con distintos grados de madurez. En algunos casos, la experimentación ha permitido integrar aprendizajes en la práctica habitual. El caso 2 indica que el objetivo era “aprender y luego integrar lo aprendido en la metodología habitual”, lo que apunta a un proceso de consolidación. Sin embargo, en otros casos la experimentación parece mantenerse en fase piloto, sin evidencia clara de institucionalización. El caso 5, por ejemplo, describe un piloto adaptado durante su ejecución, pero no explica su consolidación posterior. Esto sugiere que la transición de experimentación a modelo estable sigue siendo heterogénea y en muchos casos incompleta.

2.2. ¿Qué factores explican la escalabilidad o la ausencia de esta?

Resumen de los principales hallazgos

Factores:

- A. Potencial de escalabilidad reconocido, pero débilmente estructurado y condicionado.
- B. Consolidación interna difícil de determinar y nivel de consolidación metodológica desigual entre las entidades entrevistadas.

Esta pregunta requiere una lectura evaluativa prudente: las percepciones provienen de las entidades mejor encaminadas a la escalabilidad, pero reflejan atribución percibida, no demostración causal. No permiten afirmar que el Programa haya generado por sí solo estos cambios, pero sí aportan indicios consistentes de que ha actuado como habilitador de experimentación, cambio metodológico y aprendizaje organizativo.

Las respuestas del grupo de discusión sugieren que, desde la percepción de las entidades con proyectos de consolidación en 2024, el Programa no solo financió actividades adicionales, sino que habilitó cambios que probablemente no se habrían producido —o no con la misma profundidad, velocidad o formalización— sin el apoyo recibido. Los cambios mencionados se concentran en dos grandes dimensiones:

A. Apertura organizativa y fortalecimiento del ecosistema de relaciones.

El principal cambio atribuido al programa y el factor que parece ser más clave es la apertura hacia fuera: colaboración con nuevas entidades, empresas y actores del territorio. Varias organizaciones destacan que el Programa les permitió salir de relaciones habituales y construir nuevas alianzas, validar si determinadas experiencias podían ser replicables o compartir prácticas con otras organizaciones.

Dos intervenciones de entidades del grupo de discusión indican este aspecto como el cambio más importante:

"El cambio más importante tras pasar por el Programa ha sido ampliar los campos de acción o de actuación para mejorar la autonomía para personas con discapacidad física y conseguir contactos con empresas nuevas y con más personas que tenían interés en ello. Surgieron posibilidades de nuevos proyectos, pero yo creo que lo más interesante es esta ampliación de los entornos"

"Poder intermediar con las empresas de una manera cercana y con las personas a la vez "

B. Desarrollo de capacidades internas

Finalmente, las entidades describen efectos internos menos visibles pero potencialmente duraderos: aprender a evaluar, incorporar marcos de resultados, sistematizar experiencias, mejorar la capacidad de identificar oportunidades y generar una cultura más orientada a la reflexión y mejora continua. Algunas incluso mencionan haber ganado confianza para iniciar nuevas iniciativas o haber entendido mejor el valor de trabajar con evidencia.

Criterio 3. Alineación estratégica y aprendizaje

Este criterio busca evaluar en qué medida las innovaciones desarrolladas se alinean con los retos del Plan de Empleo, si las innovaciones contribuyen a mejores resultados laborales, si se producen avances hacia la activación. Con este criterio pretendemos indagar para entender qué aprendizajes estratégicos se desprenden para la mejora futura del Programa y si se generan aprendizajes transferibles.

1. ¿En qué medida las innovaciones desarrolladas se alinean con los retos del Plan de Empleo?
2. ¿Qué aprendizajes estratégicos se desprenden para la mejora futura del Programa?
 - ¿Las innovaciones contribuyen a mejores resultados laborales?
 - ¿Se producen avances hacia la activación?
 - ¿Se generan aprendizajes transferibles?

3.1. ¿Qué grado de innovación real presentan los proyectos financiados y en qué dimensiones?

Resumen de los principales hallazgos

- A. La ampliación del perímetro, una parte del proceso de innovación: desde la experimentación hasta la consolidación
- B. Hacia una mayor alineación estratégica y capacidad de ejecución gracias a cambios en criterios de adjudicación
- C. Emergencia progresiva del sector de los cuidados, un efecto del ajuste de los criterios
- D. Un alcance temático pertinente, pero con riesgos de homogeneización por falta de diferenciación en la valoración
- E. Más cobertura gracias a la ampliación del público objetivo pero mayor complejidad de categorización
- F. Alineación desigual con las transiciones del Plan de Empleo

A. La ampliación del perímetro, una parte del proceso de innovación: desde la experimentación hasta la consolidación

La ampliación del perímetro del Programa al Área 1 (proyectos experimentales innovadores) y al Área 2 (consolidación de proyectos previos) resulta pertinente porque

permite desarrollar el continuum de apoyo institucional en paralelo al proceso de innovación. De este modo, al soporte en la fase de concepción y prototipado se añade un apoyo específico a las fases de desarrollo y demostración, reforzando la coherencia y sostenibilidad de las iniciativas.



Figura - El Programa ubicado en el continuum de la Innovación Social

B. Hacia una mayor alineación estratégica y capacidad de ejecución gracias a cambios en criterios de adjudicación

La evolución de los criterios refleja un cambio significativo en la lógica del Programa, pasando de un enfoque centrado en la innovación y los resultados hacia un modelo más orientado a la alineación estratégica y la capacidad de ejecución. A partir de 2024, el Programa prioriza el tratamiento de materias estratégicas —relevo generacional, activación, empleo digno— y la adecuación a ámbitos específicos como la inteligencia artificial, la sostenibilidad o los cuidados. El aumento del peso de la solvencia técnica indica una mayor exigencia en la capacidad de ejecución de las entidades e incorpora la cofinanciación como elemento valorado. Paralelamente, la reducción del peso de la innovación y de los resultados implica un cambio en la forma de valoración, centrando la innovación en el enfoque metodológico y sustituyendo el énfasis en impacto potencial por la exigencia de una sistemática de evaluación basada en indicadores. Por otro lado, los criterios de selección de los proyectos no discriminan claramente entre proyectos con innovación incremental de proyectos con innovación radical.

C. Emergencia progresiva del sector de cuidados como ámbito estratégico, un efecto del ajuste de los criterios

El **sector estratégico de los cuidados** no domina en el Programa, pero sí, está **cada vez más presente** hasta representar alrededor de una cuarta parte en 2024 mientras eran menos de una quinta parte el año anterior. La **evolución de los criterios de alineación estratégica** puede explicar en parte este hallazgo: éstos pesan en 2023 por 16% de la puntuación, pero alcanzan un 21% en 2024. Se enfocan inicialmente en el diagnóstico y el

colectivo, así como en el beneficio social (inserción, igualdad) del proyecto, pero evolucionan hacia un enfoque en materias (relevancia, activación, empleo digno) y ámbitos concretos (Industria, tecnología, medioambiente, sostenibilidad, cuidados).

D. Un alcance temático pertinente, pero con riesgos de homogeneización por falta de diferenciación en la valoración

El alcance teórico del Programa se articula en torno a 10 materias clave —como el relevo generacional, la inteligencia artificial, la economía del cuidado y la transformación verde— que son pertinentes respecto a la orientación estratégica de la Diputación Foral de Bizkaia. Sin embargo, la ausencia de diferenciación en el baremo implica que proyectos de distinta naturaleza compiten en igualdad de condiciones dentro del mismo bloque de puntuación, lo que puede incentivar la concentración en temáticas más transversales sin priorización efectiva. El Programa no contempla espacios de diálogo con las entidades o un seguimiento de la realidad de las entidades que ayudarían a identificar las temáticas emergentes, realidades actuales de experimentación.

E. Más cobertura gracias a la ampliación del público objetivo pero mayor complejidad de categorización

El alcance del Programa en cuanto a población objetivo se ha ampliado en el 2024 a nueve categorías de colectivos, incluyendo no solo a personas vulnerables, sino también a personas afectadas por ERE/ERTE, mayores de 45 años, talento retornado y trabajadores en activo que requieren adaptación tecnológica. No obstante, estas categorías presentan solapamientos y diferencias de naturaleza —como edad frente a situación laboral— que dificultan su comparabilidad y seguimiento. Una clasificación más estructurada y la incorporación de un criterio geográfico permitirían mejorar la evaluación del alcance territorial y la eficacia del Programa.

F. Alineación desigual con las transiciones del Plan de Empleo

Una clara mayoría de los informes de proyectos **pretenden participar de la transición digital** mientras la alineación con la transición demográfica es observable en algo más de un tercio de los informes y la transición ecológica en aproximadamente una cuarta parte, siendo estas **dos transiciones soportadas de forma minoritaria por los proyectos subvencionados**.

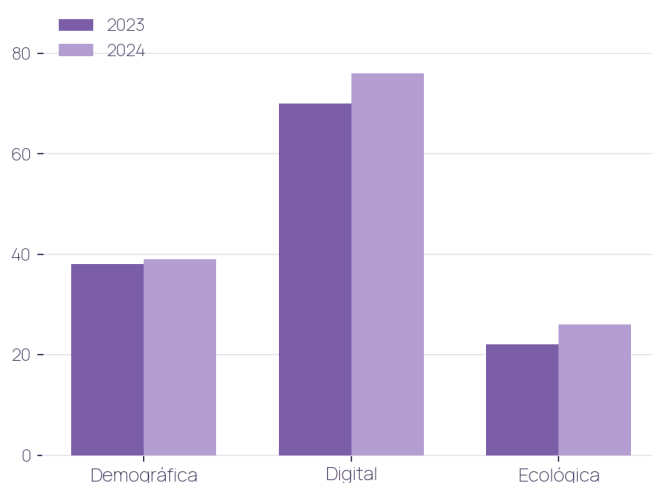


Gráfico - Porcentaje de proyectos alineados con cada transición del Plan de Empleo, comparativa 2023-2024.

3.2. ¿Qué aprendizajes estratégicos se desprenden para la mejora del Programa?

Resumen de los principales hallazgos

- A. Consolidación del enfoque de activación como resultado clave
- B. Retos de clarificación, estandarización y orientación a resultados

Los proyectos han demostrado una fuerte evidencia de resultados intermedios hacia el empleo, logrando mejoras en las trayectorias de los participantes. Se observa un aumento en las capacidades técnicas y transversales de las personas, lo que refuerza su posicionamiento ante el mercado de trabajo. Además, las intervenciones logran disminuir las barreras percibidas por los usuarios para acceder a un empleo, mejorando su confianza y autoconcepto. Por último, existe un desplazamiento progresivo hacia mecanismos de inserción inmediata, adaptando las metodologías para responder a demandas reales del mercado laboral y sectores estratégicos como la industria, las TIC y los cuidados.

A. Consolidación del enfoque de activación como resultado clave

En 2023, la mitad de los proyectos contemplan la activación como un indicador de efecto, siendo la gran mayoría en 2024.

Los cambios generados son de dimensión individual, pero también social y relacional. Por un lado, los proyectos generan cambios en la motivación intrínseca, la esperanza y el

propósito vital de colectivos vulnerables, como jóvenes o personas en exclusión. Por otro lado, se fomenta la inclusión y el empoderamiento, rompiendo estereotipos y creando redes de apoyo y alianzas entre diversos actores (entidades, empresas y comunidad). Finalmente, se observa que parte de los resultados son intangibles: muchos de los mayores impactos son difíciles de medir cuantitativamente, como el fortalecimiento de la confianza y el capital relacional, factores que son fundamentales para la cohesión social.

B. Retos de clarificación, estandarización y orientación a resultados

El crecimiento del número de proyectos, la creación de una segunda línea y la modificación de los criterios de valoración implican, en términos de funcionamiento, la necesidad de definir con mayor claridad el valor añadido de la experimentación para agilizar y homogeneizar la evaluación. Asimismo, requiere una comunicación más clara de la evolución de las convocatorias y de los criterios para orientar a las entidades, así como una mejor definición de la información y formatos esperados en los informes finales. En términos de resultados, se observa un incremento del número de proyectos sin una diversificación equivalente de los modelos de experimentación, junto con una evolución temática alineada con los cambios en los criterios.

La innovación social como eje de la cadena de cambios del Programa

Una definición de la innovación social

El análisis ha utilizado, de manera complementaria, los criterios de identificación de innovaciones sociales en la guía Avise (Avise, 2011), Agencia francesa de referencia de la ingeniería para el desarrollo la economía social y solidaria (SSE), basada en una serie de criterios básicos y complementarios. Estas referencias responden a la construcción de un marco de referencia que presente la definición y la aplicación del concepto de innovación social. Conforme a estas referencias, se entiende la innovación social como aquellas iniciativas que:

- (1) responden a una necesidad social no suficientemente cubierta en el territorio;
- (2) implican un cierto grado de experimentación y asunción de riesgos;
- (3) proponen soluciones nuevas o significativamente adaptadas en relación con las existentes; y
- (4) involucran a los actores del territorio —incluyendo beneficiarios, entidades y agentes públicos o privados— en su diseño, implementación o gobernanza.

Aunque el análisis de los informes finales realizado identifique una presencia significativa de elementos innovadores en los proyectos, la información documentada disponible no permite valorar de forma completa en qué medida estos constituyen innovaciones sociales en sentido estricto.

Componentes de innovación social en los proyectos del Programa

- Programa claramente basado en lógica ecosistémica.
- Capacidad de identificar necesidades no cubiertas en colectivos específicos.
- Riesgo asociado a la experimentación: innovación con conciencia operativa del riesgo, pero limitada explicitación estratégica.
- Respuesta nueva en el contexto o en su combinación y con distintos grados de intensidad.

Elementos de innovación social en los proyectos del Programa

1. Identificación precisa de necesidades con anticipación desigual

Las entrevistas sugieren que las entidades muestran una buena capacidad para identificar necesidades no cubiertas en colectivos específicos, abordando dimensiones profundas de la empleabilidad más allá del acceso al empleo. Sin embargo, este análisis se traduce de forma desigual en anticipación: mientras algunos proyectos adoptan una lógica estratégica vinculada a tendencias del mercado o cambios sociales, otros responden de manera más reactiva a necesidades ya existentes.

→ *Los Anexos ofrecen más información extraída de las entrevistas sobre el análisis de necesidades y la anticipación*

2. Riesgo asociado a la experimentación: innovación con conciencia operativa del riesgo, pero limitada explicitación estratégica.

Además, las respuestas obtenidas en las entrevistas en profundidad muestran que las entidades son conscientes de los riesgos asociados a la innovación y los gestionan activamente, especialmente a través de la adaptación y el aprendizaje continuo. No obstante, esta conciencia se centra más en los riesgos de implementación que en la incertidumbre sobre la eficacia del modelo innovador. La innovación se presenta así, como un proceso pragmático, donde el riesgo se aborda de forma reactiva y adaptativa, más que como parte de una experimentación estructurada de hipótesis. Esto sugiere que existe margen para reforzar la explicitación de los riesgos a nivel estratégico y su vinculación con la teoría de cambio de los proyectos.

→ *Los Anexos ofrecen más información extraída de las entrevistas sobre el riesgo previo a la implementación de la innovación.*

3. Respuesta nueva en el contexto o en su combinación y con distintos grados de intensidad.

La innovación observada durante las entrevistas en profundidad no responde mayoritariamente a la creación de modelos completamente nuevos a escala global, sino a formas de innovación más situadas: nuevas en un contexto específico, nuevas en la combinación de elementos o nuevas en la forma de movilizar actores. Los entrevistados tienden a presentar sus proyectos como innovadores destacando estos elementos diferenciales, aunque en algunos casos la novedad es relativa o incremental. El Programa parece favorecer especialmente innovaciones de tipo metodológico, en menor medida organizativo y relacional, sin innovaciones disruptivas en el sentido estricto.

→ Los Anexos ofrecen más información extraída de las entrevistas el carácter innovador de cada proyecto

4. Proyectos multi actores, una fortaleza estructural del Programa, claramente basado en una lógica ecosistémica.

El análisis permite constatar una implicación relativamente frecuente de múltiples actores del ecosistema, si bien con distintos niveles de intensidad en términos de co-construcción y gobernanza.

La evidencia en los informes finales de los proyectos es limitada en relación con tres aspectos clave: la identificación explícita de necesidades sociales insuficientemente cubiertas, el grado de experimentación y riesgo asumido durante la implementación, y la novedad efectiva de las soluciones propuestas en relación con el estado del sistema en el territorio.

En conjunto, los resultados apuntan a que los proyectos incorporan elementos de innovación, pero no permiten afirmar de manera sistemática su carácter de innovación social en los términos definidos.

Proyectos de desarrollo social y proyectos de innovaciones tecnológicas con impacto social

Además de los proyectos de innovación social que respondan muy claramente a la definición anterior, aparecen proyectos que podríamos categorizar como proyectos de desarrollo social y otros que llamaremos proyectos de innovaciones tecnológicas con impacto social.

Estas tres categorías tienen algo importante en común: son iniciativas que se dirigen a necesidades sociales bien definidas con la intención de un impacto positivo, así que en realidad son tres formas de abordar los problemas sociales que son complementarias en nuestra sociedad.

Así que no es en realidad una jerarquía de ningún tipo, una forma de posicionar a uno como mejor que el otro. Se trata únicamente de aclarar aún más qué entra dentro de la definición de innovación social.

Hemos visto que en la innovación social, a menudo hablamos de necesidades para las que aún no hay una respuesta adecuada, necesidades que a menudo son mucho más complejas, no sabemos realmente cómo abordarlas, tienen un componente sistémico importante. No obstante, las respuestas a veces ya se han puesto a prueba durante años y funcionarán tan bien que será legítimo intentar apoyarlas y mejorarlas. En otros casos,

las respuestas que se pretenden aportar tendrán una ambición de impacto social positivo sin necesariamente estar en el contexto de una respuesta a cuestiones muy complejas, por lo que es importante entender esta distinción.

Luego, al mismo tiempo, es importante entender que una innovación social en un momento dado se convierte, a la larga, en desarrollo social. El desarrollo social corresponde a una necesidad que estará más definida, más reconocida y ofrecerá o mejorará un servicio o beneficio para una comunidad.

Las tecnologías con impacto social supone una respuesta de forma obviamente tecnológica, mientras que el desarrollo social puede ser una respuesta tecnológica o no. La lógica de acción también será buscar la mejora, la efectividad de un producto, un servicio, algo que exista. En este caso los proyectos deben resaltar la diferencia entre simplemente una tecnología que tendrá beneficios sociales, una utilidad social y una tecnología que está en proceso de transformar sistemas, que realmente está transformando la intervención que ya existía.

Sección V. Conclusiones y recomendaciones

Principales conclusiones de la sistematización de convocatorias y proyectos

Las siguientes conclusiones se fundamentan en el análisis de las ocho convocatorias desarrolladas durante los últimos nueve años, así como en la sistematización de una muestra de 74 proyectos financiados en el marco de dichas convocatorias.

El Programa de subvenciones de proyectos innovadores para el emprendimiento y el empleo estable y de calidad de la Diputación Foral de Bizkaia se sitúa dentro del continuum de la innovación social como un instrumento orientado a favorecer la experimentación y consolidación de nuevas respuestas en materia de empleo, inclusión y emprendimiento.

Desde 2017, el Programa ha financiado 157 proyectos impulsados por 67 entidades del tercer sector, actuando como un espacio habilitador para testar metodologías, activar alianzas y desarrollar nuevas formas de intervención adaptadas a retos como la activación laboral, la inclusión o la triple transición.

La sistematización de los informes finales de la muestra de proyectos indica una evolución significativa del Programa desde 2017, caracterizada por un crecimiento en volumen y recursos, una alineación creciente con el marco estratégico del Plan de Empleo y una progresiva profesionalización de las convocatorias.

El ecosistema beneficiario aparece relativamente estable y experimentado, representado mayoritariamente por asociaciones y fundaciones de tamaño pequeño y medio con fuerte arraigo territorial, aunque con la emergencia de un núcleo consolidado de entidades recurrentes.

Los proyectos presentan a menudo una especialización por colectivos, una concentración territorial en el área metropolitana de Bilbao y un modelo dual de intensidad de intervención. Asimismo, la transición digital aparece ampliamente integrada como enfoque transversal, mientras que las transiciones ecológica y demográfica muestran una presencia más limitada, aunque creciente.

¿Qué proyectos funcionan mejor, por qué y bajo qué condiciones?

La formulación inicial del objetivo de evaluación —identificar qué proyectos funcionan mejor, por qué y bajo qué condiciones— plantea una ambición superior a la capacidad explicativa del diseño metodológico utilizado. Aunque se trata de una pregunta legítima,

responder con rigor exigiría comparar proyectos entre sí, medir resultados homogéneos y aislar el efecto específico de las intervenciones mediante líneas de base, seguimiento longitudinal o referencias comparativas que no están disponibles en esta evaluación.

La elevada diversidad entre proyectos —colectivos, objetivos, mecanismos de cambio, escalas y contextos de intervención distintos— limita además la posibilidad de establecer comparaciones directas sobre qué funciona mejor. En este contexto, la evaluación permite comprender tendencias y configuraciones de intervención más que jerarquizar proyectos.

No obstante, las audiencias de la gran mayoría de los proyectos son personas que han acumulado dificultades tras caminos de vida muy complejos, a menudo acompañado por actores sociales, médico-sociales o de salud, personas menos conocidas por las estructuras de solidaridad y están socialmente aisladas: no están rodeados socialmente, salvo por la esfera familiar. El grado de aislamiento social puede variar incluyendo personas que viven en la calle, refugiados o jóvenes que evolucionan fuera del radar del servicio público de empleo. Las características de los territorios de vida de estas personas (barrios prioritarios de la política urbana, zonas rurales) son también factores determinantes.

Estas audiencias suelen compartir varios puntos comunes sobre los que la intervención pretende actuar: la distancia con el empleo, las dificultades pasadas o presentes en las relaciones con las instituciones, la falta de autoestima y la ausencia de cualificaciones o habilidades reconocidas.

El ejercicio sí aporta evidencia útil para identificar mecanismos plausibles que contribuyen a los resultados —satisfacción de necesidades inmediatas, creación de experiencias extraordinarias, acompañamiento, reconocimiento y mejora de habilidades, dinámica colectiva y red de apoyo—, pero no permite demostrar que las mejoras observadas se deban específicamente a la práctica innovadora introducida. En este sentido, el análisis produce explicaciones razonables sobre cómo ocurre el cambio, más que relaciones causales robustas. Aún así, cabe destacar que las prácticas innovadoras **promueven un enfoque holístico y adaptativo**, esencial para apoyar de forma sostenible a las personas que están lejos del empleo hacia una integración profesional exitosa. Suelen promover **enfoques individualizados**, establecer un **soporte integral**, apoyar la **construcción de autoestima**, **apostar por una formación adaptada y adaptable**, desarrollar **alianzas con empresas**, y crear o identificar **redes de apoyo**.

La dimensión más sólida del ejercicio es la identificación de condiciones que parecen favorecer o limitar los resultados: adaptación y flexibilidad metodológica, participación de

actores o co-diseño, capacidades previas de las entidades, implicación de actores y trabajo en red, financiación, duración suficiente y contexto de implementación.

Por ello, las preguntas evaluativas finalmente utilizadas están más alineadas con el diseño del estudio que el objetivo inicial. Estas preguntas permiten valorar el grado y tipo de innovación, su potencial de escalabilidad, su alineación estratégica y los aprendizajes generados, más que determinar qué proyectos son objetivamente superiores.

En consecuencia, la evaluación responde mejor a una pregunta reformulada: identificar qué tipos de innovación y qué configuraciones de intervención muestran indicios de generar resultados prometedores, para quién, en qué condiciones y con qué potencial de consolidación y transferencia.

Convocatorias

Entre las principales características identificadas destacan las siguientes:

Alineación creciente con el marco estratégico

El Programa ha evolucionado en coherencia con los planes de empleo de Bizkaia, pasando de una lógica de experimentación (2017–2020) a una lógica de alineación estratégica y anticipación (2023–2025).

El Programa cambia sus criterios de adjudicación (de innovación a alineación y solvencia), integra la triple transición y da más peso a la planificación estratégica. De este modo, deja de ser un “laboratorio de innovación” para convertirse en un instrumento de política pública más dirigido.

Crecimiento sustancial en volumen y transformación en la lógica de funcionamiento

El Programa ha experimentado un crecimiento sustancial en volumen (proyectos y financiación), acompañado de una transformación en su lógica de funcionamiento. Los máximos presupuestarios fueron alcanzados en 2024–2025, años en los que incrementaron los proyectos. El año 2024 fue especialmente representativo, con 29 proyectos experimentales aprobados y con la introducción de una línea de subvenciones dedicadas a la consolidación. Tras este recorrido, el Programa entra en fase de madurez y expansión estructurada.

Proyectos

Ecosistema estable y experimentado de asociaciones / fundaciones, de tamaño pequeño-medio y con fuerte arraigo territorial

El Programa se apoya principalmente en entidades sin ánimo de lucro con experiencia y trayectoria consolidada. El perfil estándar es el de asociaciones / fundaciones, de tamaño pequeño-medio y con fuerte arraigo territorial.

La convocatoria de 2024, con un presupuesto para el Área 1 de proyectos experimentales de 1.350.245€ frente a 805.212€ el año anterior, permitió captar el doble de nuevas entidades (13) que en las demás convocatorias (media de 6 o 7).

Diversidad de proyectos

Coexisten proyectos de pequeña escala (la mayoría con menos de 50 participantes) con algunos proyectos que alcanzan volúmenes significativamente mayores de participación. Esta diversidad responde, en parte, a configuraciones de intervención muy distintas: existen proyectos dirigidos a personas beneficiarias de difícil captación y cuya permanencia en los itinerarios constituye un reto sostenido; otros orientados a colectivos con menores barreras de acceso o vinculación; y algunos proyectos cuyo trabajo se dirige de manera indirecta a las personas beneficiarias finales y directamente a empresas u otros agentes intermediarios.

El nivel de riesgo asumido por las entidades difiere de forma relevante entre estas tres configuraciones.

Varias entidades con proyectos consolidados señalan que el Programa les permitió asumir riesgos que normalmente no habrían asumido. Aparece la idea de haber podido “probar cosas nuevas”, dedicar tiempo a explorar y aceptar incertidumbre sin la presión inmediata de resultados operativos. Algunas expresan explícitamente que sin el Programa “no se hubieran atrevido” o habrían seguido trabajando como siempre.

Proyectos con actividades de capacitación, diagnóstico y acompañamiento.

El Programa se articula principalmente en torno a itinerarios de empleabilidad e inserción, incorporando en menor medida componentes de trabajo en red o apoyo al autoempleo.

Los principales mecanismos de cambio activados son la mejora de la empleabilidad mediante el refuerzo de las competencias.

Prevalencia de la especialización por colectivos

El Programa presente se articula principalmente por proyectos focalizados en un único colectivo, con un núcleo claro en jóvenes y adultos, pero con los mayores de 45 años infrarrepresentados (menos de 20% de los proyectos se dirigen a esa franja).

Emergencia progresiva del sector de cuidados como ámbito estratégico

El sector estratégico de los cuidados no constituye el eje predominante del Programa, aunque su presencia muestra una tendencia creciente: en 2024 representa aproximadamente una cuarta parte del total, frente a menos de una quinta parte en la convocatoria anterior.

Concentración territorial en el área metropolitana de Bilbao

Existe una concentración de proyectos en el área metropolitana de Bilbao, con menor cobertura en zonas rurales como Enkarterri, Durangaldea o Uribe Kosta.

Unas pocas entidades con recurrencia alta

Se observa que un grupo reducido de entidades (en torno a una veintena) participa de manera recurrente en el Programa, resultando adjudicatarias en distintas convocatorias de forma continuada.

Emergencia de un núcleo consolidado

La línea de consolidación refuerza a entidades con trayectoria previa, favoreciendo la continuidad de proyectos, por lo que el Programa está creando un núcleo estable de actores recurrentes.

Hallazgos de la evaluación

El ejercicio de evaluación se ha articulado en torno a tres criterios clave, definidos y acordados con el Departamento. Para su análisis, se ha realizado una revisión en profundidad de las convocatorias de 2023 y 2024, complementada con entrevistas semiestructuradas, un grupo focal y el análisis de estudios de caso.

El foco central del ejercicio de evaluación ha sido puesto en el Programa como mecanismo de promoción y consolidación de la innovación social a través del empleo. A partir de esta premisa, los tres criterios de análisis se han estructurado en un conjunto de preguntas de evaluación específicas, cuya respuesta constituye la base sobre la que se sustentan las conclusiones y recomendaciones del informe.

Criterio 1 – Innovación efectiva: captar y acompañar la innovación

Este criterio busca evaluar qué grado de innovación real presentan los proyectos financiados y en qué dimensiones.

Eficacia en activar y estructurar la innovación existente

Los testimonios sugieren que el Programa actúa de manera eficaz y, principalmente, como un catalizador de innovación, más que como generador de ideas completamente nuevas, al estructurar, financiar y dar forma a iniciativas ya incubadas en las entidades.

La innovación que emerge es combinatoria y orientada a necesidades reales, basada en la adaptación de enfoques existentes y en la conexión con demandas concretas del territorio o del mercado laboral. El Programa aporta valor al habilitar la experimentación, aunque los resultados apuntan a una innovación dependiente de las capacidades previas de las entidades.

Capacidad de generar innovación conceptual, con despliegue parcial

Aunque el análisis de los informes finales realizado identifique una presencia significativa de elementos innovadores en los proyectos, la información documentada disponible no permite valorar de forma completa en qué medida estos constituyen innovaciones sociales en sentido estricto.

En conjunto, los proyectos evaluados en 2023 y 2024 muestran una elevada capacidad para generar innovación conceptual, esto es, innovación en términos narrativos de 'métodos o enfoques' novedosos, más que contextual. Si bien queda reflejada en la narrativa, esta capacidad a menudo no se traduce en todas las dimensiones de la innovación, siendo sobre todo más limitada en el ámbito organizativo, técnico y temático. Esto sugiere que el Programa impulsa principalmente mejoras en las prácticas de

intervención, pero enfrenta mayores dificultades para promover transformaciones más estructurales o sistémicas. Esto queda reflejado en el hecho de que los proyectos evaluados reflejan un modelo de innovación que se inserta en prácticas consolidadas y las mejora, pero que rara vez las transforma de manera profunda, consiguiendo un menor impacto en la reconfiguración de estructuras organizativas o en la apertura de nuevos campos de intervención.

Mientras que en 2023 la innovación tenía un peso significativo en la valoración, en 2024 los criterios relacionados con el “qué” y la alineación estratégica adquieren mayor relevancia, reduciendo el peso del “cómo”. Los criterios de valoración actúan como incentivos que orientan el diseño de los proyectos, favoreciendo la adaptación estratégica de las propuestas para maximizar la puntuación. Esto puede derivar en innovaciones más formales o “cosméticas” y en una priorización de resultados rápidos frente a intervenciones más profundas.

Además, las respuestas obtenidas en las entrevistas en profundidad muestran que:

- Las entidades son conscientes de los riesgos asociados a la innovación y los gestionan activamente, especialmente a través de la adaptación y el aprendizaje continuo. No obstante, esta conciencia se centra más en los riesgos de implementación que en la incertidumbre sobre la eficacia del modelo innovador. La innovación se presenta, así como un proceso pragmático, donde el riesgo se aborda de forma reactiva y adaptativa, más que como parte de una experimentación estructurada de hipótesis. Esto sugiere que existe margen para reforzar la explicitación de los riesgos a nivel estratégico y su vinculación con la teoría de cambio de los proyectos.
- La innovación observada durante las entrevistas en profundidad no responde mayoritariamente a la creación de modelos completamente nuevos a escala global, sino a formas de innovación más situadas: nuevas en un contexto específico, nuevas en la combinación de elementos o nuevas en la forma de movilizar actores. Los entrevistados tienden a presentar sus proyectos como innovadores destacando estos elementos diferenciales, aunque en algunos casos la novedad es relativa.

Continuidad de enfoques y modelos operativos tradicionales, que puede limitar el alcance

La innovación en los proyectos evaluados se mantiene en gran medida dentro de marcos temáticos y operativos ya conocidos, con una diversificación limitada de ámbitos y una persistencia de modelos basados en formación, acompañamiento e intermediación.

Aunque se introducen nuevos enfoques, estos se integran en estructuras existentes, lo que reduce el alcance transformador de la innovación a nivel sistémico.

Eficacia de la intervención gracias a la innovación, impacto reconocido, pero atribución limitada

- Los proyectos generan efectos positivos en dimensiones individuales, sociales y relacionales, como motivación, inclusión o creación de redes. Estos resultados, aunque relevantes, son en gran parte intangibles y menos capturados por los sistemas tradicionales de indicadores.
- Se observan mejoras en empleabilidad, inserción y competencias, junto con una presencia generalizada de elementos innovadores en los proyectos. Sin embargo, la falta de mediciones comparativas y evidencia contrafactual impide atribuir de forma robusta estos resultados a la innovación introducida.
- Las entidades identifican con claridad factores de éxito de sus proyectos como acompañamiento, redes o adaptación, mostrando coherencia con los mecanismos de cambio. No obstante, su efectividad depende en gran medida del contexto (colectivo, mercado laboral, recursos), lo que limita la generalización de modelos.

Un Programa que ayuda a agudizar y ampliar la mirada

Las entidades con proyectos en fase de consolidación valoran que el Programa les haya dado la oportunidad de trabajar de forma más segmentada en colectivos diferentes para los que tuvieron una visión más amplia para la inserción laboral a los que han podido dar un mayor protagonismo.

Muchas entidades del área de consolidación mencionan que replican la innovación en otros de sus proyectos y una mayoría destaca que aprenden del enfoque colaborativo. Estas entidades insisten en que el Programa tiene un rol único de acelerador y de vector de aprendizajes

Las entrevistas sugieren, además, que las entidades muestran una buena capacidad para identificar necesidades no cubiertas en colectivos específicos, abordando dimensiones profundas de la empleabilidad más allá del acceso al empleo. Sin embargo, este análisis se traduce de forma desigual en anticipación: mientras algunos proyectos adoptan una lógica estratégica vinculada a tendencias del mercado o cambios sociales, otros responden de manera más reactiva a necesidades ya existentes. En pocos casos aparece como planteado a partir del análisis de la teoría del cambio.

En particular, en 2024, los informes finales de los 15 proyectos de las entidades más pequeñas muestran menos visión de anticipación basada en el análisis de contexto y colectivos que los informes de los 22 otros proyectos. La mitad de los informes de las entidades pequeñas se apoyan en estos análisis para anticipar contra 2 de cada 3 informes de las demás entidades. En cambio, la presencia de alianzas intersistemas fue general para los proyectos de entidades pequeñas (15 de 15) lo que no fue el caso de las demás entidades (18 de 22).

Así, hay indicios de que entidades pequeñas innovan, cambian y mejoran parcialmente sus intervenciones gracias al programa, pero la evidencia disponible no permite afirmar con alta seguridad que esos cambios sean atribuibles exclusivamente al programa ni que se traduzcan sistemáticamente en mejores resultados finales.

Criterio 2 – Escalabilidad e institucionalización: Acompañar la escalabilidad, capitalizar, fertilizar

Este criterio busca evaluar qué proyectos presentan mayor potencial de escalabilidad o institucionalización, si las innovaciones continúan tras la subvención y si otras entidades adoptan la innovación. A este nivel se pretende entender los factores que explican la escalabilidad o la ausencia de esta, si se generaron alianzas que faciliten el escalado o si aumentó la colaboración entre actores.

Potencial de escalabilidad reconocido, pero débilmente operacionalizado

Una mayoría amplia (en torno a dos tercios) de los proyectos de 2024 declaran en sus informes finales su intención de escalar, aunque el enfoque de las convocatorias de experimentación no conlleve la demostración de escalabilidad. Por otro lado, las respuestas obtenidas en las entrevistas muestran que las entidades identifican potencial de escalabilidad en distintas dimensiones, especialmente organizativa y de modelo, pero este potencial es en gran medida declarativo y condicionado.

Según los entrevistados, la escalabilidad real se ve limitada por la falta de financiación, la complejidad de los colectivos y la dificultad de institucionalizar los modelos. Esto sugiere que la escalabilidad está condicionada por factores externos al diseño innovador, especialmente la capacidad organizativa y financiera.

De hecho, entre los cambios más importantes después de pasar por el Programa, las entidades mencionan de forma reiterada la disponibilidad de recursos.

“El cambio más importante ha sido reforzar los recursos con los que contamos para insertar y para promover el emprendimiento de colectivos vulnerables de diferentes perfiles”

“Lo más importante ha sido ampliar y consolidar una acción concreta con recursos, y sobre todo de necesidad para el sector”

En muchos casos, los proyectos requieren un acompañamiento intensivo, lo que limita sus posibilidades de ampliación sin un incremento paralelo de recursos.

Los factores que facilitan la escalabilidad son el trabajo en red, co-diseño y confianza, participación de actores, o empoderamiento. Esto indica que la escalabilidad no depende solo del diseño del proyecto, sino de su capacidad de movilizar actores y generar valor percibido. Sin embargo, estos factores son necesarios, pero no suficientes sin condiciones estructurales favorables.

Algunos proyectos apuntan a una posible escalabilidad sistémica, es decir, la transformación de prácticas en el ecosistema. No obstante, estos procesos aún están en fase inicial y dependen de la capacidad de institucionalización en dispositivos existentes.

Cada vez más colaboraciones y participación de los actores, una palanca para la escalabilidad

El análisis permite constatar una implicación frecuente de múltiples actores del ecosistema, si bien con distintos niveles de intensidad en términos de co-construcción y gobernanza. El aumento de colaboraciones multi-actor a lo largo de todo el periodo del Programa evidencia una evolución hacia un modelo de intervención más sistémico. Algunas entidades del grupo de discusión consideran que el Programa ha contribuido a fortalecer el ecosistema colaborativo, un aspecto consolidado desde el inicio del Programa.

Criterio 3 – Alineación estratégica y aprendizaje

Este criterio busca evaluar en qué medida las innovaciones desarrolladas se alinean con los retos del Plan de Empleo, si las innovaciones contribuyen a mejores resultados laborales, si se producen avances hacia la activación. Con este criterio pretendemos indagar para entender qué aprendizajes estratégicos se desprenden para la mejora futura del Programa y si se generan aprendizajes transferibles.

Influencia creciente de los criterios de alineación en el diseño de proyectos

Los criterios vinculados a la alineación estratégica incrementan su peso relativo, pasando del 16 % de la puntuación total en 2023 al 21 % en 2024. Se enfocan inicialmente en el diagnóstico y el colectivo, así como en el beneficio social del proyecto, pero evolucionan hacia un enfoque en materias (relevancia, activación, empleo digno) y ámbitos concretos

(Industria, tecnología, medioambiente, sostenibilidad, cuidados). Esta evolución influye en el diseño de los proyectos.

Alineación desigual con las transiciones del Plan de Empleo

La transición digital constituye, con diferencia, el ámbito de alineación más extendido entre los proyectos analizados. En contraste, la alineación con la transición demográfica está presente en algo más de un tercio de los proyectos, mientras que la transición ecológica aparece aproximadamente en una cuarta parte. Estas dos últimas dimensiones mantienen, por tanto, una presencia comparativamente minoritaria dentro del conjunto de proyectos subvencionados.

Impacto en la empleabilidad y resultados laborales: mejora de competencias, reducción de barreras e Inserción laboral

Los proyectos han demostrado una fuerte evidencia de resultados intermedios hacia el empleo, logrando mejoras tangibles en las trayectorias de los participantes. Se observa un aumento en las capacidades técnicas y transversales de las personas, lo que refuerza su posicionamiento ante el mercado de trabajo. Además, las intervenciones logran disminuir las barreras percibidas por los usuarios para acceder a un empleo, mejorando su confianza y autoconcepto. Por último, existe un desplazamiento progresivo hacia mecanismos de inserción inmediata, adaptando las metodologías para responder a demandas reales del mercado laboral y sectores estratégicos como la industria, las TIC y los cuidados.

La activación, un indicador de efecto en la gran mayoría de los proyectos evaluados en 2024.

Los cambios generados son de dimensión individual, pero también social y relacional. Por un lado, los proyectos generan cambios en la motivación intrínseca, la esperanza y el propósito vital de colectivos vulnerables, como jóvenes o personas en exclusión. Por otro lado, se fomenta la inclusión y el empoderamiento, rompiendo estereotipos y creando redes de apoyo y alianzas entre diversos actores (entidades, empresas y comunidad). Finalmente, se observa que parte de los resultados son intangibles: muchos de los mayores impactos son difíciles de medir cuantitativamente, como el fortalecimiento de la confianza y el capital relacional, factores que son fundamentales para la cohesión social.

Recomendaciones

Los proyectos seleccionados muestran en muchos casos resultados relevantes en términos de empleabilidad, activación, inclusión o fortalecimiento de redes, pero no siempre responden plenamente a una lógica de innovación social transformadora. El reto identificado no consiste tanto en restringir artificialmente el perímetro del Programa, sino en clarificar mejor qué tipos de innovación se esperan, qué nivel de novedad o transformación se busca y cómo distinguir entre mejora incremental, innovación social y solución tecnológica con impacto social.

De este modo, la evaluación identifica varios ámbitos que requieren actuaciones futuras. Entre ellos destacan la necesidad de clarificar el posicionamiento del Programa dentro del ciclo de innovación social; revisar progresivamente los criterios de selección para equilibrar estabilidad, alineación estratégica e innovación efectiva; fortalecer la capitalización y difusión transversal de aprendizajes; mejorar el acompañamiento metodológico y evaluativo a las entidades; y desarrollar mecanismos más explícitos de apoyo a la escalabilidad y fertilización de las innovaciones.

Del mismo modo, la evaluación sugiere reforzar el diálogo continuo entre la Diputación y las entidades para anticipar necesidades emergentes y asegurar que el Programa siga siendo un instrumento útil, flexible y estratégicamente alineado con los retos del territorio.

En base a todo ello, las recomendaciones se han estructurado en torno a dos grandes ámbitos de interés:

1. El Programa como instrumento orientador de las prioridades en materia de innovación social para el empleo.
2. Las convocatorias como mecanismo de articulación y desarrollo de la innovación social.

El Programa



Figura - Recomendaciones relativas al Programa

R1. Promover espacios de diálogo institucional

Oportunidad detectada

El programa puede funcionar no solo como mecanismo de financiación, sino también como espacio de articulación estratégica del ecosistema

¿Por qué?

Esta es una de las palancas identificadas para permitir que el Programa sea altamente valorado y genere un mayor interés y mayores recursos para los gestores de equipo del Programa para apoderarse de él.

¿Cómo?

- Crear vínculos más sistemáticos con otros departamentos que puedan tener interés en impulsar la innovación en otras temáticas.
- Fomentar un ejercicio de aprendizaje en cada convocatoria, para tener una visión retrospectiva sobre las lecciones aprendidas de los proyectos. En este punto, el sistema de monitorización-evaluación-capitalización podría incluir la facilitación del último ejercicio de aprendizaje.
- Considerar la posibilidad de establecer diálogos a nivel municipal o con los municipios.

R2. Reforzar las dinámicas de articulación con actores clave

Oportunidad detectada

El programa puede funcionar no solo como mecanismo de financiación, sino también como espacio de articulación estratégica del ecosistema

¿Por qué?

Las temáticas y los desafíos que anticipan las entidades pueden estar integradas en convocatorias o en nuevas líneas si se recogen con antelación.

El diálogo en la fase de construcción de la convocatoria y la co-construcción de proyectos podría 'romper' la tendencia de concentración de las subvenciones en unas 'pocas' entidades.

¿Cómo?

- Anticipando a las entidades la evolución del enfoque, es decir, identificar y comunicar la posible evolución de los criterios en base a las prioridades estratégicas de la DFB de tal manera que sea posible para las entidades prever si su estrategia y proceso de innovación puede coincidir con la evolución del Programa.
- Sin embargo, se podría considerar la oportunidad de elegir temas identificados por las OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil), para crear este espacio para el diálogo con las OSC y que la DFB contemple nuevos desafíos. Para hacer esto, en paralelo con la preprogramación de temas prioritarios propuesta por la DFB, una lista complementaria podría ser desarrollada por las OSC.

R3. Definir qué es innovación social, haciendo una propuesta de definición y priorizando o seleccionando temáticas/retos clave de apoyo

Oportunidad detectada

La ausencia de una definición suficientemente explícita dificulta la coherencia de criterios, expectativas y evaluación del programa.

¿Por qué?

Las referencias teóricas y las experiencias aplicadas por otras administraciones muestran que la innovación social no se limita a introducir novedades metodológicas o tecnológicas, sino que implica nuevas formas de responder a necesidades sociales complejas, transformar relaciones entre actores o modificar dinámicas sistémicas. En

este sentido, la evaluación evidencia que parte de los proyectos financiados corresponden más bien a iniciativas de desarrollo social o a proyectos tecnológicos con finalidad social, sin que ello reduzca necesariamente su interés o utilidad pública.

¿Cómo?

- Definir lo que es la innovación social para la DFB a partir de los criterios teóricos y los ejemplos de aplicación en otras administraciones.
- Contemplar introducir el enfoque de desigualdad (sexo, territorio, edad...).

R4. Capitalizar aprendizajes, intercambio entre pares, lecciones, etc. para detectar y entender prioridades emergentes y así anticipar apoyo. Estandarizar la dimensión de capitalización especialmente en términos de recursos y herramientas

Oportunidad detectada

Actualmente gran parte del aprendizaje generado permanece fragmentado o ligado exclusivamente a proyectos individuales.

¿Por qué?

- No hay evidencia de que existan a día de hoy de herramientas a disposición del Programa para poder garantizar una capitalización de experiencias, logros y aprendizajes.
- A largo plazo, la oportunidad de realizar enfoques de capitalización transversal (por tema o geografía) podría ser considerados para promover a la co-construcción de innovaciones probadas en varios sitios de forma similar, sumar las experiencias y así nutrir una reflexión compartida sobre posibles vías de innovar en un sector determinado.

¿Cómo?

- Sistematizando la animación continua de los procesos de capitalización que deben ser al principio del proceso.
- Dedicar un presupuesto suficiente (en torno a 5% del presupuesto del Programa) al proceso de capitalización transversal entre proyectos y entre convocatoria.
- Posicionando la evaluación de forma más fuerte como recursos técnicos. Este podría articularse en la construcción de una guía de referencia y recursos de apoyo para equipar los equipos de gestión del Programa.

- Sistematizando espacios para el intercambio (cara a cara, al menos al principio, a mitad de camino y al final de la implementación). Para ello, los proyectos deben planificar estos tiempos y presupuestarlos en el del diseño del proyecto.
- Proporcionar puntos de referencia para la difusión de lecciones del Programa tanto internamente en DFB como externamente.
- Utilizar herramientas de comunicación para ser desplegada (plataformas, herramientas de comunicación DFB, etc.) y promover la difusión de prácticas dentro del DFB.

Los proyectos y la ruta de la innovación social

La evaluación muestra la necesidad de afinar progresivamente la definición operativa de innovación social utilizada por el Programa. Las referencias teóricas y las experiencias aplicadas por otras administraciones muestran que la innovación social no se limita a introducir novedades metodológicas o tecnológicas, sino que implica nuevas formas de responder a necesidades sociales complejas, transformar relaciones entre actores o modificar dinámicas sistémicas.



Figura - Recomendaciones relativas a las convocatorias

R5. Profundizar en el alcance para adecuar el Programa hacia una ruta de contribución a la innovación

Oportunidad detectada

El programa acompaña bien exploración y experimentación, pero menos las fases posteriores de escalabilidad e institucionalización

¿Por qué?

- La ambición del Programa de generar escala no se ve reflejada por el alcance actual de las dos líneas del Programa: la fase de experimentación permite la exploración del problema, consultar con las partes interesadas, explorando, diseñando y prototipando una solución, y probándola. La fase de consolidación da la oportunidad de probar de nuevo el prototipo aplicando una estrategia de experimentación para estabilizar la solución. No existe una fase “Escalar”.
- En el 2026, estudios, investigaciones o diagnósticos ya no son subvencionables. Esta sería la fase previa a la experimentación, pero la redefinición del alcance del Programa puede generar confusión.

¿Cómo?

- Presentar y explicar el foco de programa en el continuum del proceso de innovación (ver propuesta de definición más arriba).
- Crear una línea específica o una subvención complementaria para dar soporte a la fase de ampliación/escala, que es posterior a la fase de desarrollo y demostración (fases experimentación/ consolidación). Esta fase conllevaría el desarrollo de estrategias para la difusión, pondría el foco en la sostenibilidad, la transformación social, profundización de la difusión de la innovación social y la apropiación extendida.

R6. Vertebrar la innovación social en las convocatorias

Oportunidad detectada

Exigir alianzas operativas sólidas y no únicamente colaboraciones formales o consultivas.

¿Por qué?

- La definición de innovación en las convocatorias recientes se limita a la innovación metodológica.
- Las innovaciones en los procesos son también más complejas de replicar o incluso de sostener, y más difíciles de promocionar que las innovaciones tecnológicas.

- Se suele dar más crédito y valor a innovaciones radicales⁴ que incrementales, debido a su mayor impacto y capacidad de difusión.

¿Cómo?

- Sensibilizar entre los equipos de proyecto sobre la comprensión polisémica de la noción innovación, mostrando los efectos de proyectos apoyados. Demostrar que el valor de la innovación no radica tanto en que sea radical o incremental, sino en los efectos sistémicos que pueda tener.
- Plantear un objetivo de cartera mixta de proyectos con innovación incremental y radical.
- Buscar un equilibrio en la naturaleza de las innovaciones apoyadas, para garantizar el soporte para todo tipo de innovación, pero también apoyo para escalar.
- Requiriendo un enfoque de desigualdad presente en los objetivos específicos y su transversalización en la cadena de cambios del proyecto.
- Fomentando las alianzas con un rol determinante en el proyecto (pertinencia y valor añadido de las colaboraciones o alianzas).

R7. Considerar itinerarios de acompañamiento a la escalabilidad de los proyectos (o una parte de ellos) como parte del Programa

Oportunidad detectada

La innovación social transformadora requiere tiempos de maduración más largos que los habituales ciclos de convocatoria anual.

¿Por qué?

El análisis realizado sugiere que el Programa todavía no incorpora plenamente una fase estructurada de escalabilidad o institucionalización de las innovaciones. En consecuencia, aunque muchas iniciativas muestran potencial de continuidad, fertilización o transferencia, el Programa aún no dispone de mecanismos suficientemente desarrollados para acompañar sistemáticamente la difusión, apropiación o integración de

⁴ Una innovación radical suele definirse como un avance revolucionario que transforma un ámbito. Introduce una nueva forma de pensar o trabajar que desplaza las prácticas y tecnologías existentes. La innovación social rara vez surge en ruptura total con lo existente; suele construirse mediante recombinación y adaptación de prácticas previas. En innovación social, el valor no reside en la ruptura radical, sino en la capacidad de transformar progresivamente prácticas, relaciones e instituciones. El desarrollo gradual y acumulativo suele ser más coherente con los ritmos de evolución de las normas sociales, las organizaciones y las necesidades humanas.

las innovaciones más allá de la fase de consolidación, lo que limita parcialmente la posibilidad de recoger plenamente sus efectos sistémicos.

Las entidades a menudo no logran salir del "prototipado" debido a que la duración de la experimentación no siempre es suficiente, mientras que la fertilización de la cartera de proyectos es uno de los efectos deseados del Programa.

Si bien este hecho es reconocido, las OSC valoran muy positivamente que la DFB asuma un papel de apoyo para facilitar la continuidad de los experimentos (apoyo continuo, movilización de las redes, etc.).

¿Cómo?

- En las convocatorias, cuando posible, aclarar las perspectivas futuras de la DFB (y anticiparlas).
- Dando la posibilidad de acompañar la innovación en un periodo total más largo (p.e. 5 años).
- Considerando desafiar con más intensidad las entidades en la etapa de Experimentación con el requerimiento del desarrollo de una teoría del cambio y marco de resultados en cada informe de proyecto. Esta herramienta estratégica y conceptual ofrecería unos puntos de referencia para cuestionar oportunidades de continuidad.

Los resultados de esta evaluación muestran que el Programa ha alcanzado un grado relevante de madurez y ocupa hoy una posición singular dentro del ecosistema de políticas de empleo e innovación del territorio. A lo largo de su evolución, el Programa ha conseguido ir más allá de la financiación puntual de iniciativas para convertirse progresivamente en un instrumento que estructura, incentiva y profesionaliza la innovación en entidades del tercer sector. En este proceso, se observa la consolidación de un núcleo relativamente estable de organizaciones con capacidad para diseñar, ejecutar y sostener proyectos innovadores vinculados al empleo, el emprendimiento y la inclusión sociolaboral. Este resultado constituye uno de los principales activos acumulados del Programa y representa una base sólida sobre la que construir sus siguientes etapas de desarrollo.

Al mismo tiempo, la evaluación pone de manifiesto un reto estratégico emergente: avanzar hacia una mayor diferenciación y explicitación del tipo de innovación que el Programa desea promover. El sistema actual tiende a hacer coexistir —y en ocasiones competir bajo marcos de valoración similares— formas de innovación de naturaleza muy distinta. Esta situación no invalida el valor de los proyectos apoyados, pero sí puede

reducir la capacidad del Programa para reconocer adecuadamente distintos niveles de ambición transformadora y generar señales claras hacia las entidades. Existe además el riesgo de que propuestas con mayor incertidumbre, experimentación o potencial de ruptura queden relativamente penalizadas frente a proyectos más maduros, más predecibles o con resultados más fácilmente demostrables en el corto plazo.



Figura - Síntesis evaluativa del programa: Logro consolidado, reto pendiente y foco de futuro en términos de captación, diferenciación de la innovación e institucionalización.