



**EVALUACIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**
JUNTA DE ANDALUCÍA

2016





INDICE

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CONTEXTO ACTUAL	3
<i>Una Política Pública deberá contener al menos:</i>	4
EVALUAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. ACREDITAR EL VALOR DE LO PÚBLICO	4
<i>Requisitos para poder evaluar una Política Publica:</i>	5
ANTECEDENTES DE EVALUACION DE POLÍTICAS PÚBLICAS	5
BENEFICIOS QUE PUEDE APORTAR LA EVALUACIÓN	6
CONCEPTO DE EVALUACIÓN	7
PROPUESTA DE SISTEMA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA JUNTA DE ANDALUCIA	11
BASES JURIDICAS PARA EL SISTEMA DE EVALUACIÓN	11
PRINCIPIOS QUE SUSTENTA EL MODELO DE EVALUACIÓN	12
ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA PROPUESTA DE EVALUACIÓN	14
<i>Una metodología abierta</i>	14
<i>Una evaluación basada en la evidencia (enfoque científico).</i>	15
<i>Un sistema de evaluación institucionalizado e integral.</i>	16
OBJETIVOS QUE SE PRETENDEN CONSEGUIR CON LA PUESTA EN MARCHA DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN.....	17
<i>Promover una cultura de evaluación en la organización</i>	17
<i>Articular los medios para implantar el sistema de evaluación</i>	18
<i>Evaluar Políticas Públicas (primeros pasos)</i>	18
DEFINICION DEL SISTEMA DE EVALUACION.....	19
<i>La evaluación como parte del sistema de gestión pública</i>	19
<i>Tipos de evaluación que contempla el sistema</i>	20
<i>Cómo se estructura y bases del funcionamiento del sistema de evaluación.</i>	22
<i>Medios humanos necesarios</i>	24
ETAPAS PARA EL DESARROLLO DEL MODELO DE EVALUACION DE POLIÍTICAS PÚBLICAS	25
FASE PRELIMINAR (2016) BASES PARA LA IMPLANTACIÓN	26
<i>Sensibilización y formación</i>	26
<i>Realizar un piloto de Evaluación Ex ante</i>	26
<i>Preparar proyectos de evaluación de resultados implementar a partir de 2017</i>	27
<i>Elaborar el modelo de evaluación</i>	28

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CONTEXTO ACTUAL

Una política es un conjunto de decisiones y acciones adoptadas como solución a una dificultad considerada por el propio gobierno y los ciudadanos como prioritaria (Tamayo, 1997). Desde este punto de vista, entenderíamos la política como una forma específica de gestión estratégica (Mintzberg, 1977). Así, el análisis del entorno político y del interior de las entidades públicas permitiría identificar grandes riesgos y problemas a partir de los cuales se formularían diferentes alternativas estratégicas. La elección estratégica realizada constituiría la política pública (Ortigueira Bouzada, 1992).

El concepto de política pública tiene varias dimensiones. Por un lado, los procesos para producir bienes y servicios de interés general o de utilidad pública. Y por otro, la acción pública directa que produce los bienes y servicios y las disposiciones que configuran dicha producción: en sus objetivos, en sus procesos y en sus resultados.

*Las Políticas Públicas,
materialmente, son programas
de acción política de los
gobiernos para resolver los
problemas colectivos*

El Estado ha pasado de ser un garante de derechos a *un generador de valor público en términos de desarrollo y bienestar social* (Serra, 2007). Este nuevo rol obliga a pasar de una orientación garantista con base en procedimientos a una **orientación de resultados de valor para sociedad (Estado Servicio/Estado Soluciones)**. Todo ello en el marco del principio de legalidad.

El objetivo de la actuación del sector público es la *voluntad de producir cambios en la realidad social, económica, política y territorial*. La producción de servicios, normas, valores, modelos de comportamientos, culturas sociales y políticas que adquieren **valor público** en la medida que impacta en la realidad social.

La relevancia no está en la producción de bienes y servicios públicos sólo, sino “en la capacidad de ésta producción para conducir la situación social en la dirección establecida por el programa de gobierno”, en el marco de los objetivos programáticos fijados en las políticas públicas institucionales (Comunidad Europea, Estatuto Andaluz de Autonomía).



UNA POLÍTICA PÚBLICA DEBERÁ CONTENER AL MENOS:

- Una **situación de partida** que se quiere mejorar.
- Un **contenido**: *medidas* concretas e *instrumentos* movilizados para resolver o mejorar la situación de partida.
- Un **calendario**: una *programación* que permite maximizar los recursos y el esfuerzo.
- La incorporación de un **cambio esperado (resultado)** gracias a la acción pública.
- El **campo de acción donde se aplicará**: grupo beneficiario y espacio geográfico.

EVALUAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. ACREDITAR EL VALOR DE LO PÚBLICO

Evaluar es recoger información sistemáticamente que permita valorar la actuación que se quiere poner en marcha, que está implmentandose o que ha sido finalizada. La evaluación brinda **credibilidad** a la acción pública pues permite tomar decisiones en base a datos, informaciones y evidencias. Ello disminuye el error y aumenta las posibilidades de tomar decisiones correctas tras el análisis de las alternativas. La evaluación va a permitir demostrar los avances y los logros alcanzados gracias a las políticas y la acción pública.

El Gobierno tiene la obligación de ser eficaz (lograr los objetivos que se propone) y eficiente (con el menor costo humano y material posible). La evaluación es el proceso que analiza cual es el camino más adecuado para conseguir los resultados esperados aprovechando los recursos existentes.

Evaluar es demostrar que la acción pública es útil y necesaria. Que se ocupa de lo que los agentes sociales no pueden abordar. O de ejercer un rol coordinador de todos los agentes implicados. Evaluar es conocer, analizar, diseñar alterativas que permiten al Gobierno tomar decisiones basadas en evidencias que suponen un elemento de **legitimación** de la acción pública.

Entenderemos la Evaluación de Políticas Públicas (EPP) no como el control de la legalidad, sino como el instrumento para saber si son eficaces y mejoran la realidad social para la que fueron creadas (ex post) o si son las más adecuadas para resolverlo (ex ante).

El objetivo último del análisis de las Políticas Públicas es ayudar a los dirigentes políticos a tomar decisiones acertadas y a no repetir errores. Así mismo es un instrumento para maximizar el uso de los recursos públicos.

REQUISITOS PARA PODER EVALUAR UNA POLÍTICA PÚBLICA:

- Existe **compromiso** de la alta dirección de utilizar los resultados.
- El **problema/situación** que se pretende cambiar está bien **definido**.
- Los **resultados** previstos se han traducido en **metas evaluables** (enfoque de resultados esperados).
- Se ha realizado un diseño de **cómo se evaluarán** los resultados.
- Se han/pueden **recoger información/evidencias** del cambio entre la situación inicial y la final (se prevé un sistema para la recogida y análisis de la información).
- Incluye el establecimiento de un **sistema** fácil y viable para que se produzca el ciclo:

Información ➤ análisis ➤ conocimiento derivado ➤ aprendizaje ➤ decisión.

ANTECEDENTES DE EVALUACION DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La mayor experiencia en evaluación de políticas públicas está en el terreno de la cooperación internacional, aunque siempre con una intención de valorar la eficacia de los fondos invertidos.

En la Comunidad Europea, el Institute for Prospective Technological Studies (IPTS) se dedica a la evaluación previa del impacto de determinadas políticas de la UE y, así mismo, existen muchos mecanismos de evaluación en la Comunidad Europea cuyo enfoque está más bien centrado en el control de fondos.

Sin embargo, la evaluación tiene también otros objetivos. Por resaltar un país, Canadá, tiene un sistema nacional de evaluación de políticas públicas que realiza labores de asesoramiento a los organismos

públicos para que evalúen, promueve buenas prácticas, elabora estándares y capacita evaluadores.

Características de las experiencias internacionales:

- Evaluación obligatoria en ciertas políticas.
- Valora la eficiencia de los fondos invertidos.
- Miden efectos a largo plazo.
- Rendir cuentas.
- Seguimiento y control de gastos.
- Canadá: evalúan organismos, asesoran, buenas prácticas, elaboran estándares, capacitan evaluadores.



Otros países que tienen sistema de evaluación (aunque muy diferentes unos de otros) son Francia, Chile o Reino Unido.

En cuanto a la experiencia en el Estado español, queremos resaltar la Agencia de Evaluación y Calidad del Estado Español (AEVAL), creada por la Ley 28/2006 y que, aunque muy relacionada con los

Características de las experiencias nacionales:

- Relacionado con sistema de calidad (EFQM, ISO...)
- Evaluaciones voluntarias y obligatorias.
- Marcos normativos.
- Medir resultados ex post.
- Intercambio de experiencias.
- Fomento cultura evaluadora.
- Elaboración de documentación técnica de

procesos de Calidad, tiene como misión fomentar la evaluación en la acción pública.

Dentro de las experiencias de Comunidades Autónoma, quizás la más destacable sea el Sistema Público de Evaluación Navarra (Ley Foral 21/2005) que ha desarrollado tanto un marco normativo como una estrategia y herramientas metodológicas para crear una cultura de la evaluación. En ese

sentido, mucho de los documentos que ya han realizado son perfectamente asumibles por cualquiera que quiera abordar la evaluación de Políticas Públicas.

El Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (IVÁLUA, 2006) es un consorcio de todo tipo de Administraciones y la Universidad. Sus bases teóricas son las mismas que la Comunidad Europea y ha desarrollado igualmente documentos técnicos de alta calidad científica.

Así y todo, no podemos decir que la práctica evaluadora sea extensa en España, ni mucho menos en estas comunidades. El desarrollo está siendo lento, pero sin duda la tendencia es a ir incorporando este tipo de procesos de recogida de información, análisis y racionalización a las políticas públicas para que puedan ser más eficaces.

BENEFICIOS QUE PUEDE APORTAR LA EVALUACIÓN

La evaluación, en general, aporta conocimiento de la experiencia. Este conocimiento organizado y reflexionado es el que permite aprender de la práctica política y gestora. Pero además, la recogida de datos y resultados que produce la evaluación, es un elemento esencial para la transparencia, ayudando a resaltar los resultados, permitiendo difundirlos e incrementando la efectividad (al ser los resultados conocidos especialmente por los implicados que pueden reflexionar para proponer



mejoras). Es importante destacar los beneficios que la evaluación pueda aportar a determinados grupos claves en la acción pública:

La **ciudadanía** puede obtener la sensación de que participa, coproduce y “controla” al gobierno y/o a la administración, por que conoce lo que se hace y en qué se invierten sus impuestos. Además, logra sensibilizar, a determinados grupos de interés, de la necesidad de actuar en determinadas cuestiones sociales que, aunque puedan parecer que no son prioritarias, se prevén rentables para la sociedad. Por último, la ciudadanía conocería el trabajo de la administración y su efectividad, lo que le permitiría valorar los trabajos realizados.

Para **el Gobierno y los responsables políticos**, la evaluación les permitiría explicar a la ciudadanía el valor de la política y la administración pública así como rendir cuentas. Además, la evaluación ex ante y la monitorización aportarán datos y evidencias para la toma de decisiones acerca del programa/medida, ayudando a:

- Elegir entre varias estrategias posibles antes de poner las actuaciones en marcha.
- Eliminar/generalizar/cambiar políticas/programas que no están obteniendo los resultados esperados.
- Decidir si es necesario mantener un programa/actuación/medida.
- Asegurarnos de que los resultados obtenidos corresponden al impacto de la política y no a otros factores.

En cuanto a los **gestores**, la evaluación les puede ser de gran ayuda para conseguir fondos en un escenario de competitividad por los escasos recursos económicos. Además, podrán aprender y no cometer los mismos errores. Así mismo, le permitirá intercambiar buenas prácticas. Por último, el monitoreo es una ayuda esencial para la gestión del programa.

LA EVALUACIÓN Y EL BUEN GOBIERNO

La Comisión Europea define la evaluación como *“la **valoración de las intervenciones** de los organismos públicos según sus productos y sus impactos, en relación con las necesidades que pretenden satisfacer y orientada a proporcionar información rigurosa, basada en pruebas, **para la toma de decisiones.**”* (Comisión Europea, 2007).



Es importante recordar que la *Ley 1/2014, de Transparencia Pública de Andalucía (artículo 12)* considera evaluación de políticas públicas el **proceso sistemático** de generación de conocimiento encaminado a la **comprensión integral** de una intervención pública para alcanzar un **juicio valorativo** basado en evidencias respecto de su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos. Su finalidad es **contribuir a la mejora** de las intervenciones públicas e **impulsar la transparencia y la rendición de cuentas**.



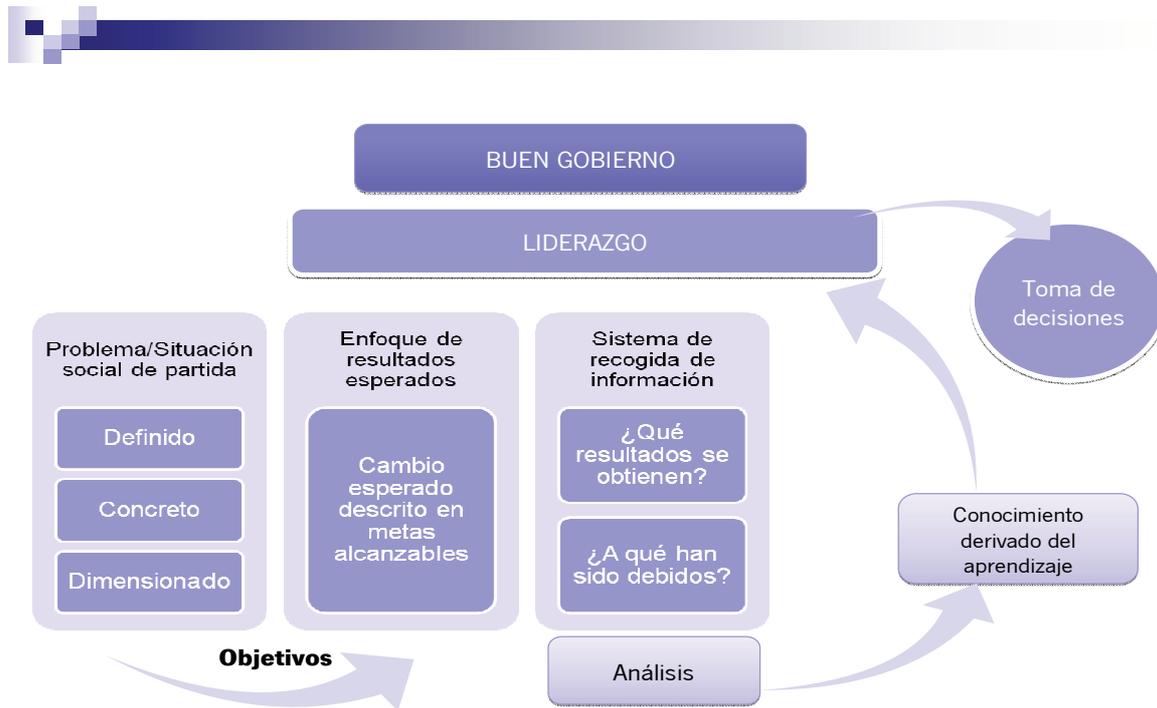
La evaluación de políticas públicas puede tener un **uso político y estratégico**, que permitirá ejercer la responsabilidad a través de un ejercicio de transparencia. Otro uso clave es el **gerencial**, ya que la evaluación es un instrumento para la

mejora de la gestión pública, prestando información y datos sobre la calidad de los servicios. Pero además, la evaluación es una de los medios de **aprendizaje** más potentes. Los estudios han demostrado que el 70% de lo que aprenden los profesionales lo hacen de su propia experiencia reflexionada¹.

La evaluación brinda credibilidad a la acción pública pues permite tomar decisiones en base a datos, informaciones y evidencias. Ello disminuye el error y aumenta las posibilidades de tomar decisiones correctas tras el análisis de las alternativas. La evaluación va a permitir **demostrar los avances y los logros alcanzados gracias a las políticas y la acción pública**.

El Gobierno tiene la obligación de ser eficaz (lograr los objetivos que se propone) y eficiente (con el menor costo humano y material posible). La evaluación es el proceso **que analiza cuál es el camino más adecuado para conseguir los resultados esperados**, aprovechando los recursos existentes. Evaluar es demostrar que la acción pública es útil y necesaria, explicar que la política se ocupa de aquello que los agentes sociales no pueden abordar, así como de ejercer un rol coordinador de todos los agentes implicados.

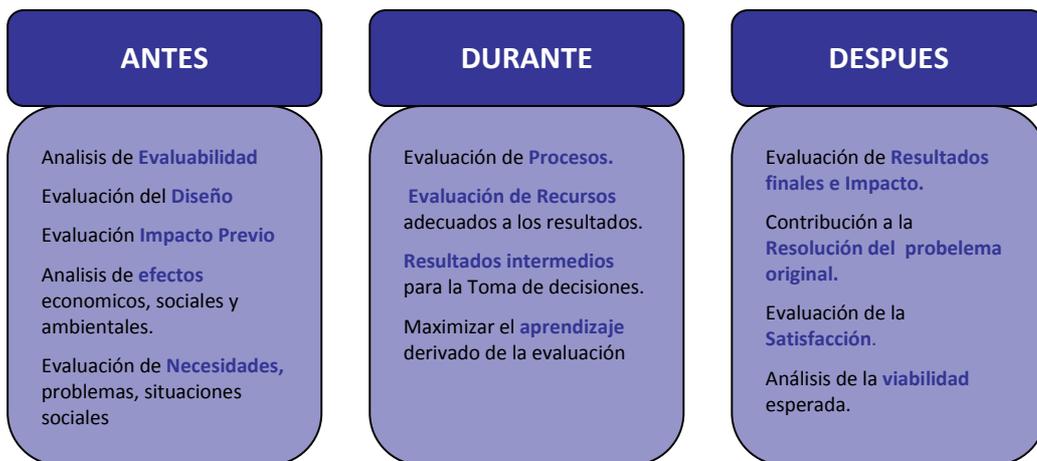
¹ Frente al 20% que se aprende de los pares, jefes, mentores, etc. y el 10% del aprendizaje que se produce por acciones de formación (Charles Jennings, 2015).



La evaluación es uno de los instrumentos del buen gobierno pues permite racionalizar la acción pública: analizando la situación o problema que se quiere abordar, planteando un enfoque de resultados esperados que genera transparencia sobre las intenciones de la acción pública, compromiso con la eficacia así como poner en marcha un sistema de recogida de información, análisis y devolución que permite la toma de decisiones, el aprendizaje en base a la experiencia y la valoración de los resultados obtenidos.

El Buen Gobierno incluye planificar una acción pública evaluable.

La evaluación de políticas puede abordarse antes de ponerlas en práctica, durante su ejecución o al final de las mismas. La evaluación tendrá distintas finalidades, estrategias y momentos. Más adelante se especificarán los tipos de evaluación seleccionados para el sistema propuesto, sin perjuicio de que se puedan ir abordando otros más adelante. En el gráfico se presenta un resumen de todos los tipos de evaluación posible.



TIPOS DE EVALUACIÓN POSIBLE EN FUNCIÓN DEL MOMENTO

PROPUESTA DE SISTEMA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA JUNTA DE ANDALUCÍA

BASES JURÍDICAS PARA EL SISTEMA DE EVALUACIÓN

Las bases jurídicas principales en la que se apoya el modelo que presentamos a discusión están en nuestro **Estatuto de Autonomía** que entiende los procesos políticos como procesos de políticas públicas, es decir, acción pública orientada siempre hacia el logro de los objetivos estatutarios para Andalucía (artículo 10). El Estatuto Andaluz de Autonomía ordena establecer un sistema de evaluación de políticas públicas en Andalucía que recoja la evaluación ex ante de una política pública en congruencia con los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, así como la valoración de si dicha política pública cumple con lo exigido por los principios rectores de las políticas públicas (artículo 37).



- Título I, de Derechos Sociales, Deberes y Políticas Públicas; el apartado 3.19º del artículo 10: Objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, “La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas”.
- El artículo 37 nos relata 25 principios rectores de las políticas públicas para garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el EAA y alcanzar los objetivos básicos.
- El artículo 40, regula la efectividad de los principios rectores para evitar su consideración puramente nominal.
- Reserva legal del artículo 138 en materia de organización y funcionamiento de un sistema de Evaluación de políticas públicas, que es lo que justifica a un modelo de Políticas Públicas.

Por eso entendemos que el Estatuto de Autonomía nos conmina a valorar el resultado de las Políticas Públicas, en el sentido que propone la evaluación ex ante de las políticas pública que trata de analizar si las políticas propuestas, antes de ejecutarse, están en consonancia con la misión, se encuentran



dentro de los principios rectores, abordan una necesidad prioritaria y/o contempla una estrategia y recursos adecuado para lograrlo.

Además, en el marco jurídico más reciente, en la exposición de motivos **Ley de transparencia (Ley 1/2014)** encontramos:

“También la evaluación de programas y políticas públicas se reconoce como un instrumento operativo para cumplir objetivos de transparencia”.

“Así, la Junta de Andalucía se marca como objetivo avanzar en el diseño de un sistema andaluz de evaluación de políticas públicas, conforme al artículo 138 del Estatuto de Autonomía y en orden a la mayor transparencia en la gestión pública”.

PRINCIPIOS QUE SUSTENTA EL MODELO DE EVALUACIÓN

El sistema que vamos a proponer para la evaluación de las políticas públicas está basado en los siguientes principios que deberían ser la espina dorsal del mismo:

Participación: el sistema tendrá que garantizar que pueden formar parte todos aquellos que puedan beneficiarse de los frutos de la evaluación o que puedan aportar datos: directivos políticos, gestores, profesionales, agentes sociales y económicos implicados, personas beneficiarias/usuarios y personal técnico de la evaluación. Se trata de utilizar un enfoque colaborativo donde todos pueda:

- **Tomar parte** en todas o algunas de las fases de la evaluación.
- **Estar informado** de las razones, de los avances y **poder opinar** y sobre todo que su opinión sea tenida en cuenta.
- **Recibir los resultados y recomendaciones** para poder aplicarlas.

La participación de la ciudadanía en la evaluación inicial permitiría su colaboración en la definición de las políticas, ya que es un medio para que sean conscientes de las necesidades y colaboren en la definición de los problemas a atender así como puedan acompañar las acciones emprendidas a través de la monitorización. Este puede ser un sistema para que la fisura entre sociedad/administración/política se puede ir cerrando.

Transparencia: Partiendo de la base “**lo que hacemos lo explicamos**”. No se trata de sólo de publicar números sino de esforzarnos en explicar que significan. Es, así mismo, un medio de que la sociedad entienda el valor de la acción pública.

Eficiencia: se evalúa cuando el resultado del proceso sea útil para algo, muy especialmente para saber si se han atendido las necesidades y expectativas de la ciudadanía, pero también para la toma de decisiones, por que se intuye que es necesario una mejora, por que se quiere poner en marcha una nueva política/programa o porque es necesario analizar ex ante cual es la alternativa más factible y beneficiosa.

Innovación: El sistema de evaluación debería contemplar el fomento de la creatividad, la posibilidad de incorporar nuevas sistemáticas de trabajo, implementar nuevos procedimientos y herramientas, crear nuevos sistemas de trabajos, romper las monotonías e inventar estrategias que puedan producir cambios en la línea esperada.

Aprendizaje: la evaluación supone tener una información sistemática que permite reflexionar con datos e informaciones sobre lo que se puede hacer, pero además permite saber los factores del éxito y del fracaso. Estos factores son los que deben ser revisados en los distintos niveles, para aprender y poder realizar cambios necesarios en esa experiencia o en las de un futuro próximo.

Rendición de cuentas: que trata de explicar qué resultados ha obtenido (o va a obtener) la Política que se ha puesto en marcha, el programa que se está llevando a cabo o el plan que ya ha finalizado, gracias a las medidas derivadas de la Política Pública y en qué la que se han invertido los recursos públicos.

Estos principios se sustentan en los **valores** de integralidad de la acción de gobierno, visión estratégica, orientación hacia el valor público, coherencia de las acciones para que el efecto sea mayor y transparencia.

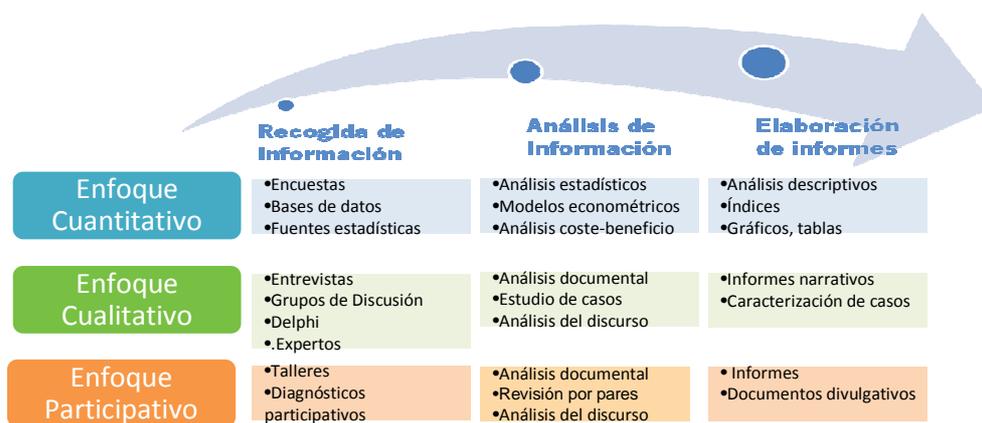
Esto supone para el Gobierno, unos **grandes retos**: actuación constante y seguimiento, flexibilidad y herramientas dinámicas, explotación de la información y decisiones de mejora continua así como escenificar el cumplimiento de objetivos comprometidos interna y externamente.

ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA PROPUESTA DE EVALUACIÓN

UNA METODOLOGÍA ABIERTA

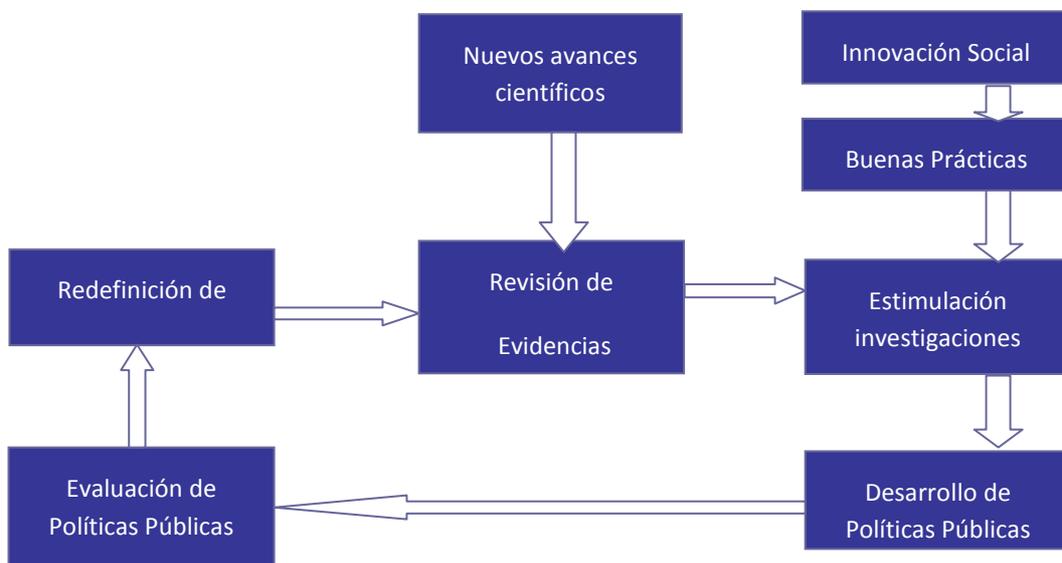
La propuesta para evaluar las Políticas Públicas de la Junta de Andalucía tiene una perspectiva abierta. Se trata de estudiar cada caso y, en función de los objetivos de la evaluación, la situación de partida, los recursos humanos y materiales que se puedan conseguir y la necesidad específica del organismo que la propone, se podrá diseñar una metodología ad hoc, que pase por elegir un enfoque más o menos cuantitativo/cualitativo, con mayor o menor número y tipo de participantes, que utilicen un tipo u otro de métodos de recogida de evaluación, que establezca un sistema de tabulación, análisis e interpretación adecuado al objeto y que finalmente se concretará en un tipo de informes y entregables adaptados a las distintas audiencias y situaciones. Por eso, contemplamos que todos los enfoques pueden ser posibles.

Una metodología abierta (caso a caso)



UNA EVALUACIÓN BASADA EN LA EVIDENCIA (ENFOQUE CIENTÍFICO).

Planteamos una evaluación que aporte a la acción política del Gobierno Andaluz, datos, informaciones, análisis y un aprendizaje continuo que permita poner en marcha una acción política que esté basada en evidencias. Este enfoque científico de las Políticas Públicas aportará al Gobierno **legitimidad y credibilidad** y permitirá un acercamiento entre la política y la ciencia.



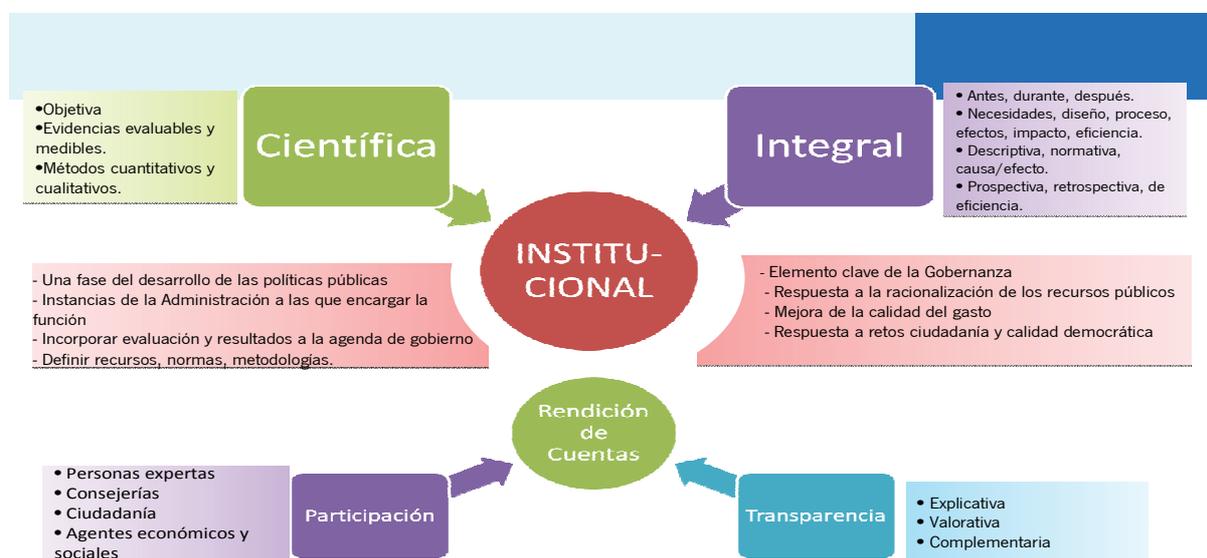
Se trata de estar atentos a los avances tecnológicos, científicos, teóricos, legislativos que nos permitan innovar, replantear el curso de las acciones y redefinir políticas. Romper los esquemas en busca de nuevas formas de abordar las situaciones, pero dejándonos iluminar por lo que los estudiosos, académicos, científicos y personas con experiencia reflexionada pueden ir aportando, de forma que la política se nutra del conocimiento y éste de la experiencia y del análisis. Esta forma de trabajo en la acción pública aportará un marco lógico de acción, en el que la experiencia se nutre del conocimiento y el conocimiento avanza gracias a la reflexión de la experiencia. Un planeamiento lógico, científico que no deja fuera el enfoque crítico ni las apreciaciones cualitativas.



UN SISTEMA DE EVALUACIÓN INSTITUCIONALIZADO E INTEGRAL

El sistema de evaluación estará institucionalizado cuando se haya regulado y convertido en una práctica mayoritaria en la acción pública. Cuando se haya convertido en una parte clave del proceso de Gobernanza, en el sentido que sea un paso básico para las nuevas políticas públicas (ex ante) o que dar cuenta de los resultados de la acción sea una cuestión “automática”. Cuando los gobernantes asuman que ello forma parte del buen hacer político y los gestores estén acostumbrados a recoger información de forma habitual, analizarla y ponerla al servicio de las decisiones políticas, de la crítica constructiva de otros profesionales o de la valoración de la ciudadanía.

Ello convertirá a la evaluación en uno de los principales instrumentos (que no el único) para racionalizar los recursos públicos, mejorar la acción pública, desarrollar la calidad de la democracia, promover la cocreación y la colaboración con la ciudadanía, alimentar la transparencia, dotar de enfoques globales/sistémicos a las distintas medidas públicas, así como de racionalización a los pro



Institucionalizar la evaluación significará introducirla en la agenda del Gobierno, establecer Planes anuales de evaluación, decidir su publicación, tener equipos encargados de la función y personal especialmente formado para abordarlo y con esa responsabilidad claramente explícita en cada organismo público. Significa tener una visión integral en la que la evaluación puede darse antes de



poner en marcha la política para determinar el problema o valorar las alternativas posibles, que permita describir, analizar, compartir o aprender y que tenga como objetivo ser más eficaces, saber como enfrentar las siguientes fases o dar cuentas de lo realizado.

OBJETIVOS QUE SE PRETENDEN CONSEGUIR CON LA PUESTA EN MARCHA DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN

Los objetivos que pueden marcar las acciones a poner en marcha para lograr el sistema de evaluación serían:

PROMOVER UNA CULTURA DE EVALUACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN

Para institucionalizar la práctica de la evaluación, se propone comenzar por trabajar un cambio cultural en la Organización. Algunas propuestas para lograrlo serían:

- Realizar una **campaña** de sensibilización durante 2016.
- **Publicar** avances, noticias, efectos de la evaluación y prácticas dentro y fuera de la organización.
- Captar y formar personal de la Junta de Andalucía para actuar como **metodólogos** de evaluación.
- Generar un **banco de buenas prácticas** de evaluación.
- Promocionar y gestionar estrategias para que se produzca el **intercambio** de conocimientos, ideas y experiencia sobre evaluación al interior de la organización y con el exterior.
- Impulsar políticas que **incluyan evaluación**.
- **Asesorar** a las Consejerías/Organismos como realizar monitorización.
- Organizar **Jornadas/Congresos** (para conocimiento experiencias externas y tendencias).
- Establecer algún tipo de **reconocimiento** de buenas prácticas (tipo premio o similar).



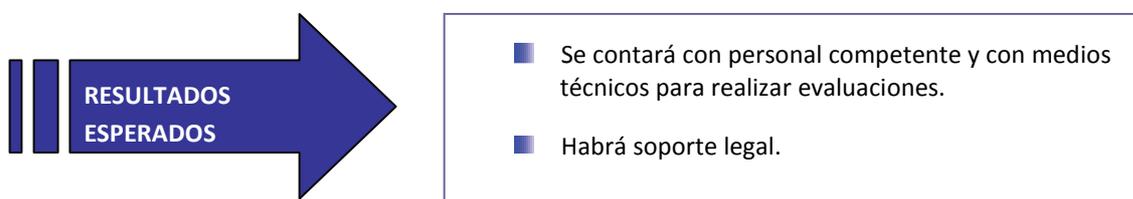
- Las Consejerías/Organismos aumentan su interés por la evaluación y sus prácticas.
- Se conocen y extienden las prácticas internas de evaluación.



ARTICULAR LOS MEDIOS PARA IMPLANTAR EL SISTEMA DE EVALUACIÓN

Si el sistema de evaluación ha de implantarse de forma generalizada a través de los diversos organismos de la Junta de Andalucía, habrá que dar apoyo, asesoramiento e instrumentos que permitan dar pasos en la dirección prevista. Algunas acciones que ayudarían a conseguirlos serían:

- Creación de un **Equipo técnico multidisciplinar** (podrían ser un Servicio específico en el IAAP) que tenga como misión la promoción, implantación, desarrollo de herramientas y seguimiento del sistema de evaluación de las Políticas Públicas de la Junta de Andalucía.
- Conformar una **red de evaluadores** de las Consejerías y Organismos.
- Elaboraran, recoger y desarrollar **técnicas e instrumentos** de evaluación al servicio de las evaluaciones de cada organismo.
- Generar una sistemática de **Planes de Evaluación** anual aprobada por el Consejo de Gobierno.
- Comenzará a **regular** las bases sobre las que se apoyará la **Ley de Evaluación** de Políticas Públicas de Andalucía.

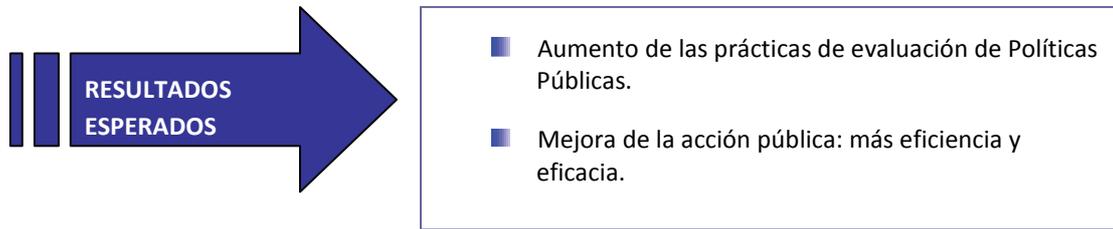


EVALUAR POLÍTICAS PÚBLICAS (PRIMEROS PASOS)

Algunas propuestas son:

- Comenzar en 2016 con la evaluación ex ante de dos políticas que servirán para testar el modelo.
- Solicitar a las Consejerías revisar/promover nuevas Políticas que estén definidas de forma que puedan ser propuestas para la evaluación de resultados a partir de 2017.
- Establecer anualmente un número de evaluaciones en el Plan de Evaluación: Estas evaluaciones deberían ir incrementándose con el tiempo y ampliando el número de Consejerías implicadas.

- Instaurar un sistema que permita comprobar que la práctica de la evaluación mejora la acción pública.



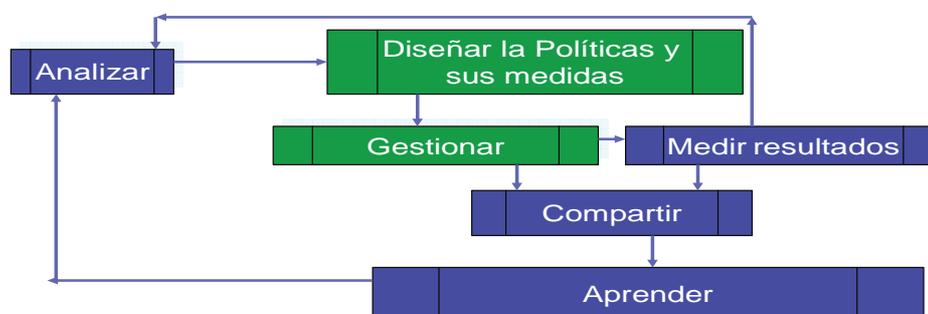
DEFINICION DEL SISTEMA DE EVALUACION

LA EVALUACIÓN COMO PARTE DEL SISTEMA DE GESTIÓN PÚBLICA

El sistema de evaluación que se propone atiende a los principios, valores y enfoques que anteriormente hemos desglosado. Por ello, contempla una visión científica y de análisis, un enfoque colaborativo y participativo así como una visión de oportunidad para ampliar el conocimiento y aprender de la experiencia.

Se propone un sistema de evaluación que colabore en el ciclo de la acción pública. La evaluación colabora en el análisis previo de necesidades y de alternativas posibles de acción, así como la medición de resultados parciales y finales de las políticas para poder aprender de la experiencia y ser más eficientes en la acción pública. Por medio de una recogida sistemática de información, un análisis de los datos antes, durante y tras finalizar, así como la colaboración y el trabajo compartido (para diseñar, para analizar o para difundir lo que he aprendido).

CICLO DE LA EVALUACION/ ACCION PUBLICA



14/01/2016



TIPOS DE EVALUACIÓN QUE CONTEMPLA EL SISTEMA.

Básicamente comenzaríamos por promocionar los siguientes tipos de evaluación:

Evaluación de necesidades: “La evaluación de necesidades consiste en identificar y priorizar las carencias y problemas existentes en un ámbito determinado, como base para la planificación de acciones que incidan sobre las principales deficiencias detectadas. Se trata, por tanto, de una actividad central durante las primeras etapas del ciclo de intervención social, resultando imprescindible para el diseño de programas que respondan a las necesidades prioritarias de la población objetivo.” (HERNÁNDEZ PLAZA, POZO MUÑOZ y ALONSO MORILLEJO, 2004)².

Evaluación ex ante: La evaluación ex ante, permitirá a los dirigentes políticos y sus gestores a conocer qué elementos son esenciales a la hora de diseñar una política y cómo establecer las bases para que sea evaluable en el futuro. Creemos que, comenzar por la evaluación de alternativas para que los líderes puedan tomar decisiones basadas en evidencias, para abordar acciones políticas con garantías de cual de ellas puede tener mayor impacto o ser más eficiente, generará una nueva forma de gestión pública que irá impregnando la acción pública y a todos los que estamos implicados. La Comunidad Europea (2012), entiende que a través de la evaluación ex ante se podrán examinar algunos de los siguientes elementos con el fin de mejorar la calidad de programas operativos antes de que se pongan en marcha:

- a. En relación con las directrices y apoyo:
 - La contribución de la Política/Medida a la estrategia del Gobierno.
 - La justificación de la forma de apoyo propuesto.
- b. En cuanto a las medidas que se proponen:
 - La coherencia de los objetivos temáticos seleccionados, las prioridades y los objetivos correspondientes de los programas con el Marco Estratégico Común.
 - La coherencia interna del programa o actividad propuesta y su relación con otros instrumentos.
 - La consistencia de la asignación de recursos presupuestarios con los objetivos del programa.
 - La idoneidad de los hitos seleccionados para el marco de rendimiento;
- c. En relación a la evaluabilidad:

² Apuntes de Psicología, 2004, Vol. 22, número 3, págs. 293-308.

- La pertinencia y claridad de los indicadores específicos del programa propuesto.
 - Cómo los resultados previstos contribuirán a los resultados finales.
 - Si son realistas los valores objetivos cuantificados para los indicadores.
 - La adecuación de los procedimientos para el seguimiento y para la recogida de los datos necesarios para llevar a cabo evaluaciones.
- d. En cuanto a los recursos previstos:
- La adecuación de los recursos humanos y la capacidad administrativa para la gestión de la operativa del programa.
- e. Vinculación con políticas transversales:
- La adecuación de las medidas planeadas para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y prevenir la discriminación;
 - La adecuación de las medidas planeadas para promover el desarrollo sostenible.
 - Medidas previstas para reducir la carga administrativa de los beneficiarios.

Evaluación de diseño: Analiza el programa o estrategia propuesta para resolver el problema o situación detectada antes de ponerlo en marcha al objeto de establecer la calidad técnica del programa, su viabilidad práctica y su evaluabilidad. Permite poner en marcha el programa en condiciones óptimas ya que suele detectar elementos de mejora previa a su puesta en marcha.



Monitoreo: Tradicionalmente, el objetivo del monitoreo ha estado centrado en la identificación de los desvíos existentes respecto a lo programado, haciendo un análisis intra proyecto (longitudinal). Para ello, se toma al programa o plan de como el patrón de comparación. La comparación entre lo



programado y lo realizado sólo es válida si existe una formulación adecuada, que permita una programación realista e idónea de los diferentes productos, procesos, actividades e insumos requeridos en la operación (Cohen, 1996). En este contexto, la formulación, programación y monitoreo están estrechamente vinculados. Para cada indicador de gestión es posible realizar un análisis entre proyectos (transversal), con el objeto de comparar los resultados de distintas unidades ejecutoras (o de proyectos) con similares características. Se busca generar un aprendizaje conjunto (para todo un programa) a partir de los éxitos y fracasos específicos (de cada proyecto).

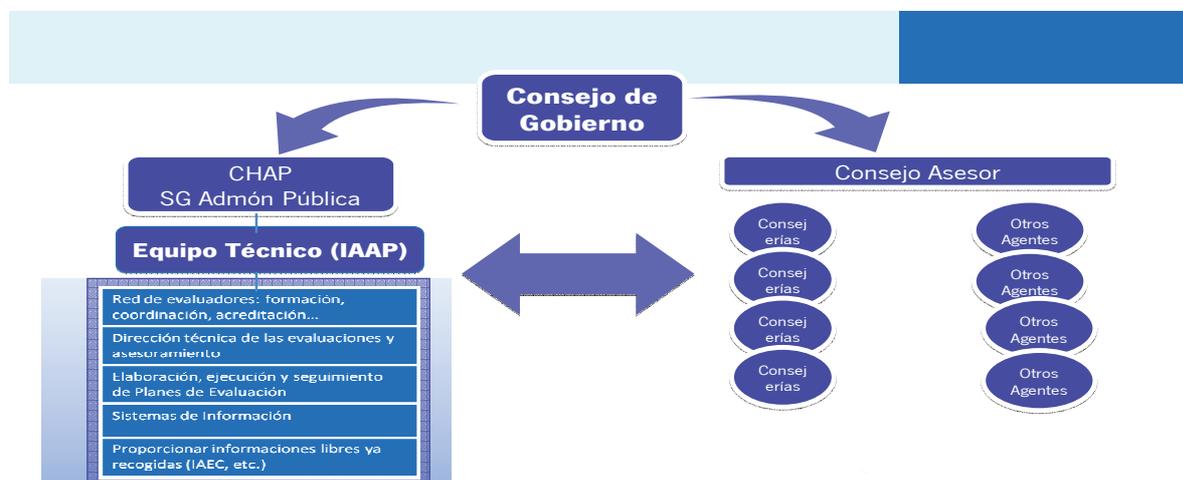
La evaluación ex post: la evaluación ex-post es una valoración a posteriori sobre la pertinencia, eficacia, eficiencia y efectos del proyecto en el contexto de sus objetivos declarados. Podemos dividirla en dos:

Evaluación de resultados: Consiste en la medición o sistematización de los resultados acumulados de cobertura, eficacia, eficiencia. Se lleva a cabo para determinar si es conveniente continuar con el proyecto o definir los requerimientos de reprogramación necesarios para lograr los objetivos perseguidos.

Evaluación de impacto: Estudio de los efectos (esperados y no esperados) de la medida, acción o programa llevado a cabo en la población objeto. Se analiza la relación entre los costos y el impacto y en qué medida la acción pública ha generado esos impactos.

ESTRUCTURA Y BASES DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN.

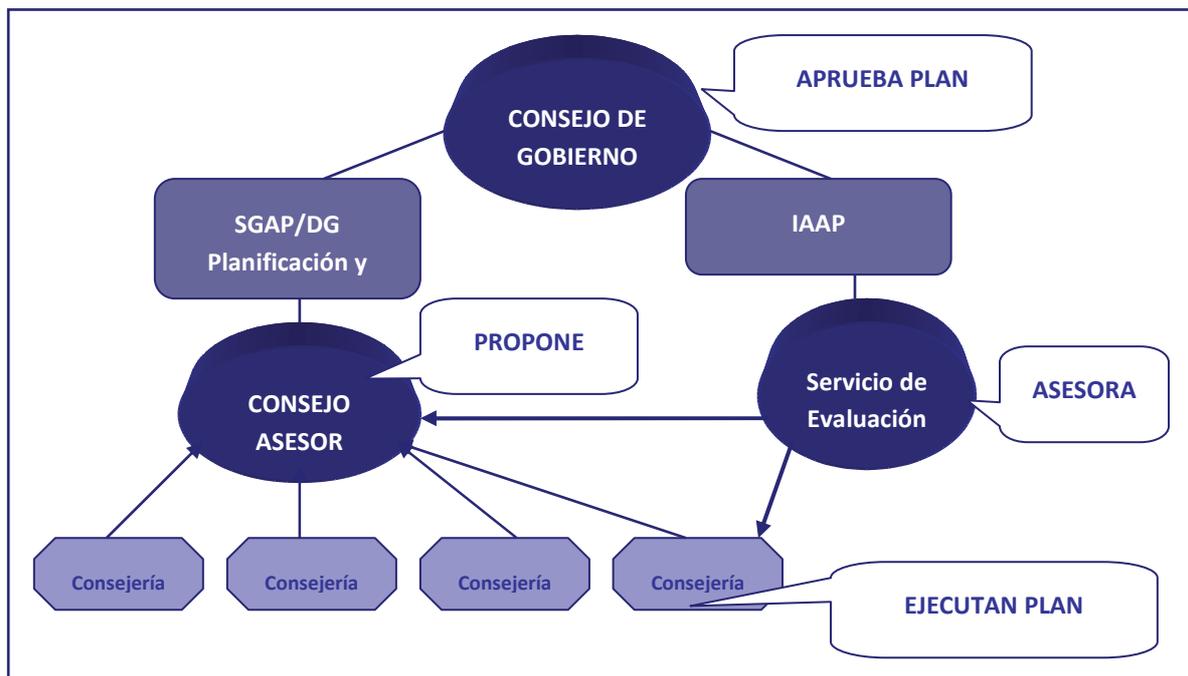
Como hemos indicado, la propuesta contempla la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas, lo que pasa por desarrollar cierto grado de regulación e involucrar al Consejo de Gobierno que debería fomentar, implicar y establecer los compromisos anuales en esta materia.



Se propone un **Órgano Asesor para el Sistema de Evaluación de las Políticas Públicas** formado por personal directivo de todas Consejerías y representantes de los agentes sociales. Sería presidido por la Consejera de Hacienda y Administración Pública o la Secretaria General de Administración Pública. Este Órgano informará y propondrá al Consejo de Gobierno el Plan de Evaluación anualmente con las políticas a evaluar y recibirá cada año los informes de las evaluaciones realizadas.

El sistema de trabajo establecería que, una vez que el Consejo de Gobierno aprobara el Plan de Evaluación, el IAAP debería ser responsable de ayudar a que las Consejerías lo ejecutaran con todos los medios técnicos necesarios.

El Consejo se apoyará, así mismo, en la Secretaría General de Administración Pública y en sus Unidades, así como en un **Equipo Técnico para la Evaluación de las Políticas Públicas** (de nivel Servicio), que habría de crearse como recurso básico para la implementación de la propuesta. Este Equipo tendrá entre otras funciones: coordinar las actuaciones de evaluación, proporcionar los medios técnicos, asesorar y supervisar los informes de evaluación, presentar un informe anual al Órgano Asesor y siempre que el mismo lo solicite.



El Equipo Técnico, ayudará a recoger datos de la Consejería/Organismos que va a evaluar una determinada política. Así mismo la Consejería determinará qué personas estarán involucradas en su organismo en la evaluación, e incluso puede proponer personal técnico para que sean formados como evaluadores y formen parte de la Red que hará de soporte a los distintos proyectos. Lo que



quiere decir que estos profesionales podrán asumir el rol de evaluadores externos en proyectos de otras Consejerías.

El Equipo Técnico trabajará transversalmente con la red de evaluadores, aportará y coordinará la metodología de evaluación para cada caso y deberá proporcionar herramientas (tanto tecnológicas como metodológicas) para poder realizar la evaluación.

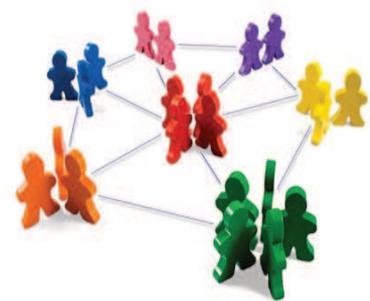
El diseño de la evaluación debería realizarse conjuntamente entre la **Consejería** (que especificará el objetivo de la misma y el uso que va a darle a las conclusiones) y aportará el personal que se va a involucrar; el **Equipo Técnico** que ayudará a diseñar el proyecto de evaluación aportando la metodología y herramientas; los **evaluadores** que podrán ser personal interno de la Junta o personal externo especializado.

El equipo técnico ejercerá un rol de coordinación del proyecto de evaluación: supervisando el diseño, realizando un seguimiento de la implementación de la evaluación, así como supervisando los informes de resultados (sean estos intermedios o finales). Podrá así mismo diseñar y coordinar la formación, elaborar documentos, diseñar herramientas de evaluación, gestionar el banco de buenas prácticas, realizar aportaciones en Congresos, publicar artículos y organizar Jornadas de intercambio en Andalucía con participación de otras personas del territorio nacional e internacional.

MEDIOS HUMANOS NECESARIOS

En resumen, para poder llevar a cabo el funcionamiento propuesto será necesario contar los siguientes medios humanos:

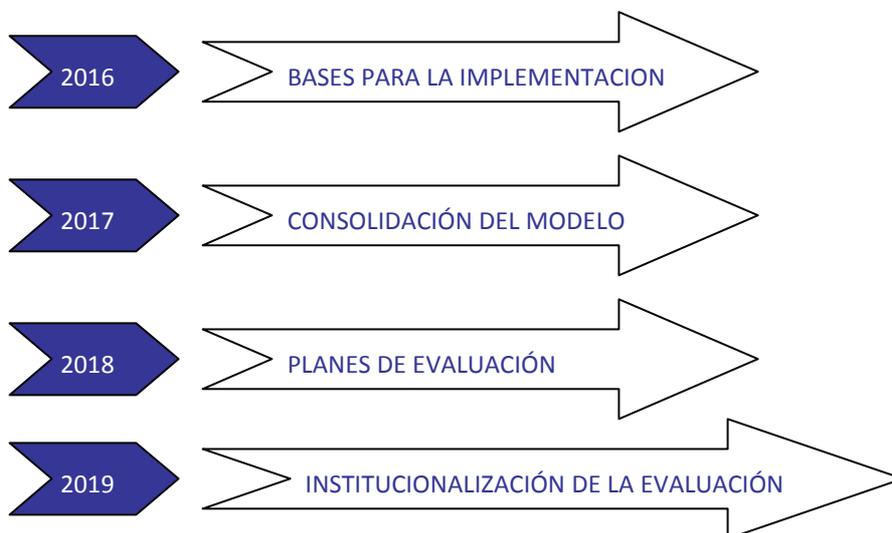
- **Equipo técnico de Evaluación de Políticas Públicas:** un Servicio en el IAAP con personal interno cualificado para coordinar y dar una sistemática a las acciones de recogida (qué fuentes y con qué instrumentos), análisis (con qué sistema) y al tipo de informe. El equipo técnico deberá contar, como mínimo, con personal con titulación en Estadística, Sociología, Pedagogía, Ingeniería e Informática.
- **Red de evaluadores:** Personal técnico de la Junta de Andalucía que colaborará en las evaluaciones, formados por el IAAP y que podrán actuar también como evaluadores externos de otras Consejerías.



- **Personal colaborador:** Científicos, personal con conocimiento académico en el tema que se va a evaluar, personas expertas en las políticas a evaluar y agentes económicos y sociales afectados directamente por la política evaluada.
- **Empresas y organismos** que realicen la recogida de información y el análisis de datos.

ETAPAS PARA EL DESARROLLO DEL MODELO DE EVALUACION DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Comenzaríamos por la **etapa preliminar de bases para la implementación del modelo**, que pretende garantizar un modelo viable pero adaptado a las necesidades de la sociedad y la Junta de Andalucía. Esta etapa se desarrolla en el siguiente apartado y estimamos que es posible abordarla durante 2016.



La siguiente **Etapa** sería la de **Consolidación del Modelo**, a desarrollar a partir de 2017 y que tiene como objetivo principal arribar a un modelo de evaluación de políticas públicas que haya sido consensuado y asumido por todas las personas implicadas,

que cuente con los medios humanos necesarios y con el soporte legislativo básico que permita su institucionalización. Al final de esta etapa se debería contar con una serie de documentaciones técnicas que sirvan de soporte y con las herramientas más importantes para poder llevar a cabo las evaluaciones.

A partir de 2018 pasaríamos a la **Etapa de los Planes la Evaluación de la Políticas Públicas** y se debería contar con Planes de Evaluación anuales aprobados por Consejo de Gobierno y un compromiso de generalización de esta práctica de evaluación a todas las Consejerías en un periodo determinado de años. La red de evaluadores debería completarse y extenderse.

A partir de 2019 se entraría en la **Etapa de Institucionalización de la Evaluación de la Políticas Públicas**, en la que se aprobaría la Ley de Evaluación, los planes de evaluación tendrían carácter



obligatorio, se desarrollaría evaluación de determinadas políticas en todas las Consejerías y los resultados de las evaluaciones se vincularían a las asignaciones económicas.

FASE PRELIMINAR (2016) BASES PARA LA IMPLANTACIÓN

A continuación, describiremos sólo como podría realizarse la fase preliminar para poder implantar el sistema de evaluación de las políticas publicas de la Junta de Andalucía y que estimamos podría realizarse durante 2016.

SENSIBILIZACIÓN Y FORMACIÓN

Para lograr el cambio cultural que se ha planteado, se necesita **informar** a todas las personas y organismos implicados como paso previo, pero no suficiente, para **persuadir e implicar** a los organismos e iniciar nuevas prácticas de evaluación.

Está demostrado que la mera información no garantiza los cambios de hábitos de personas e instituciones, por

lo que, si se quiere tener éxito en el cambio cultural, habrá que complementar con otras estrategias de sensibilización que pasan por poner en valor los **beneficios** que el personal, la Dirección, los cargos políticos y la sociedad pueden obtener de estas nuevas prácticas. Por eso, proponemos poner en marcha acciones que permitan **reflexionar conjuntamente** sobre las necesidades y beneficios que obtendría la organización, **implicar a las Consejerías** para que pueda formar parte del **modelo** a poner en marcha (realizando recogidas de **opinión** y **grupos de trabajos** transversales), establecer **foros de discusión política** al más alto nivel, realizar **formación** para el personal técnico, empezar a generar el **instrumento** técnico y tecnológico de recogida y consulta de las **buenas practicas**, poner en marcha **grupos de discusión y debate** a través de la **Red Profesional**, etc.).



REALIZAR UN PILOTO DE EVALUACIÓN EX ANTE

Ya se han establecido contactos con algunas Consejerías interesadas en realizar una evaluación ex ante de las medidas que proponen en sus políticas. Se podría formalizar en un protocolo de acuerdo entre el IAAP y la Consejería que determinaría los compromisos por ambas partes. Será esencial que



la política contenga los requisitos para la evaluación de una política que se han descrito previamente en la página 4 y que haya superado el análisis de evaluabilidad.

Una vez establecido el marco, se deberá buscar las personas expertas que colaborarán en la evaluación, entre los que contemplamos: el Institute for Prospective Technological Studies (IPTS) (IPTS) de la Comunidad Europea con sede en Sevilla, científicos, personas expertas y académicas, empresas especializadas en las herramientas a poner en marcha, evaluadores externos, etc. En definitiva, se trataría de especificar claramente el rol de cada uno y el encargo específico³ que se recibirá.

En esta etapa se tejerán alianzas con diversas instituciones. En este sentido, ya hay conversaciones para iniciar una pasantía de personal técnico del IAAP en el IPTS a partir del mes de febrero de 2016.

En cuanto al diseño de la evaluación, se acordará entre la Consejería, el Equipo técnico y los especialistas asignados.

Cuando se elabore el plan de trabajo, se determinarán las fechas de entrega de los informes intermedio y final que serán supervisados, garantizando que el informe final incluirá la descripción de alternativas posibles, así como el análisis de lo que pasaría si la medida no se pusiera en marcha.

Estos estudios piloto nos permitirán empezar a generar informes en un plazo medio, incorporar a evaluadores, elaborar un protocolo de actuación con las Consejerías y otros agentes, diseñar modelos de convenios/contratos con las personas físicas o jurídicas que pudieran llevar a cabo la evaluación, así como el modelo de informes intermedio y final.

PREPARAR PROYECTOS DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS A IMPLEMENTAR A PARTIR DE 2017

En una primera fase, habría que realizar la captación e implicación de Consejerías y Organismos interesados en realizar evaluación de resultados. A estos organismos se les podría ofrecer asesoramiento, revisión de la definición de su política y formación en evaluación.

Se realizaría un trabajo conjunto para determinar qué política interesa evaluar, definir los resultados de forma evaluable, aclarar el cambio de situación esperado, pasar el test de evaluabilidad y

³ Aunque no se hable en ningún apartado de este primer documento de presupuesto o necesidades financieras, es obvio que tanto la ampliación de la RPT para el equipo Técnico como la recogida de información básica en los estudios evaluativos necesitarán de un **presupuesto**.



comenzar a diseñar la evaluación, así como los instrumentos y medios necesarios para recoger la información y analizarla en el momento adecuado.

Al mismo tiempo podría establecerse un grupo de trabajo para compartir experiencias y difundir los pasos que se vayan dando.

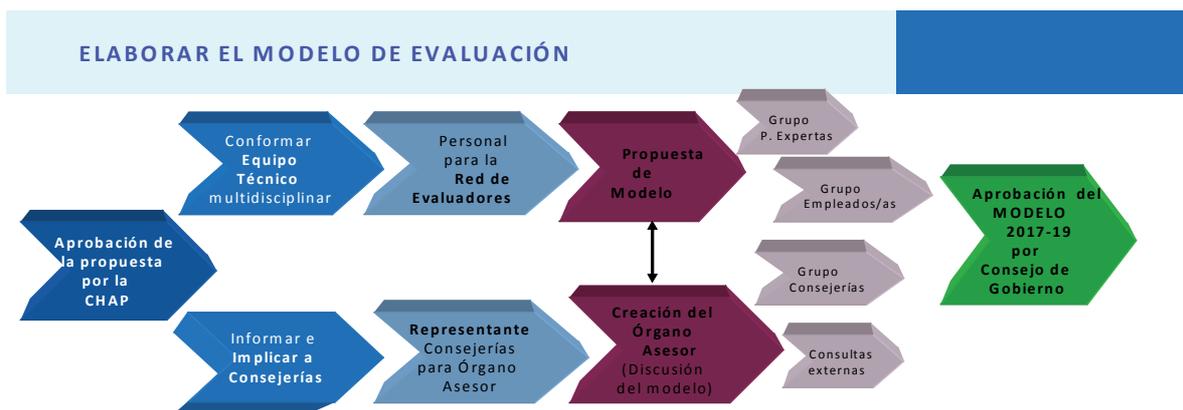
Una vez analizada información, se elaborarán los informes y otros formatos de difusión que permitan colaborar en el intercambio de experiencia, el aprendizaje colaborativo o la difusión externa. Cada formato debería tener muy en cuenta las audiencias a las que va dirigida.

ELABORAR EL MODELO DE EVALUACIÓN

Al mismo tiempo todas estas experiencias permitirán ir avanzado en un modelo innovador, flexible y útil para la mejora de la acción pública.

El planteamiento está explicado en el gráfico y arranca con la aprobación de la propuesta y la conformación del Equipo técnico y la implicación de las Consejerías. Para pasar a la fase de formación y creación de la red de evaluadores para que funcionen como asesores y especialistas en la concreción del Modelo a presentar al Órgano asesor y que debería aprobar el Consejo de Gobierno.

Este procedimiento contempla la participación de las Consejerías en el diseño del mismo, así como de la discusión y la posibilidad de incluir profesionales de todo tipo (internos y externos) y la propia la ciudadanía.





Paralelamente desarrollaremos la **armonización de las políticas públicas de la Junta de Andalucía**, generando documentos técnicos y nomenclátor común que permita concretar quién define una política pública, cómo se concreta, un modo de planificación común, y en general una metodología única que facilite la definición y evaluación de las políticas públicas.

Todas estas fases no son consecutivas, sino que se llevarán a cabo paralelamente. Para poder garantizar que se produce el cambio cultural, es necesario realizarla en absoluta **transparencia** con los profesionales, agentes sociales y ciudadanía en general. Por eso proponemos utilizar un espacio Web donde se publiquen tanto los eventos previstos como los resultados, se ponga a disposición de todos la documentación y herramientas recogidas y elaboradas, se establezcan fases de consultas con profesionales, personas expertas, agentes y ciudadanía, así como poner a disposición pública el banco de prácticas de evaluación.

El resto de etapas habrán de concretarse en el futuro con la ayuda del Órgano Asesor y el Equipo Técnico de Evaluación de Políticas Públicas, en base a los compromisos adquiridos por todas las partes, la capacidad de implementar la primera Etapa, los recursos que se pongan a disposición de esta Estrategia y los resultados que vayamos obteniendo.

