

Valor público

*Evaluación para
mejorar la
planificación de las
políticas públicas*



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INTERIOR



Evaluación Políticas
Públicas

Marzo, 2019

Revista EPP Nº8

ENTREVISTA A MANUEL VILLORIA MENDIETA

Profesor del Instituto Universitario Ortega y Gasset, UCM

¿Qué es y qué implica el buen gobierno?

Para empezar a tratar el tema habría que hablar primero de la buena gobernanza. Empieza a ser ya un lugar común aceptar que instituciones adecuadas generan crecimiento y bienestar, y que estas instituciones adecuadas son la suma de instituciones democráticas, Estado de derecho y gobierno de calidad. Esto es lo que de alguna forma sistematiza actualmente el Banco Mundial con el concepto de buena gobernanza (good governance) y los índices de medición de la buena gobernanza a nivel mundial. El Instituto del Banco Mundial (ver Kauffman), la



define como el conjunto de: "... instituciones y tradiciones por las cuales el poder de gobernar es ejecutado para el bien común de un pueblo" (Kaufmann et al., 2003, p. 2). Es decir, que serían aquellas instituciones formales e informales que incentivan que el gobierno y la propia sociedad actúen de forma cooperativa y eficiente y evitan conductas extractivas por parte de los gobernantes y desintegradoras por parte de la sociedad.

A partir de aquí, un componente esencial de la buena gobernanza es el buen gobierno. Los conceptos de buen y mal gobierno hunden sus raíces en las más lejanas brumas de la historia. Diversos textos e iconografías dan cuenta de la importancia que los seres humanos hemos dado a estos debates. Hoy en día sabemos que la variable más importante para predecir el bienestar o sufrimiento de una persona es el país en el que ha nacido y, por ello, el gobierno que disfruta o sufre. No es lo mismo nacer en Suecia que en Moldavia, por no salir de Europa. Ya no digamos si comparamos universalmente. Un buen gobierno puede permitir acceder a niveles de felicidad (medida como bienestar físico y mental) muy elevados a la inmensa mayoría de su población. Un mal gobierno puede ocasionar sufrimiento indecible a su población, además de expandir la guerra y desolación a países vecinos.

Un buen gobierno sería, en definitiva, aquél que promueve instituciones formales (normas y reglamentos) e informales (lógicas de lo apropiado en cada organización pública) que fomentan la transparencia, la rendición de cuentas, la efectividad^[1], la coherencia y la participación. Más aún, máxime en nuestro contexto, es preciso incorporar a estos principios un quinto, cual es el de integridad, y un sexto, esencial en la historia de la Administración democrática, el de la objetividad o imparcialidad en el servicio al interés general. Y todo ello lo hace, en definitiva, creando las normas, pero también generando los procesos adecuados para que las normas se hagan reales e implementables.

Finalmente, construyendo los órganos que asegurarán que esas instituciones y procesos se implementan adecuadamente. Órganos que, en múltiples ocasiones, necesitarán un cierto nivel de independencia del poder político correspondiente. Todo ello buscando la máxima colaboración posible con la sociedad y el mercado, pero sin perder nunca el rumbo que guíe la nave del Estado hacia mayores cotas de libertad para su ciudadanía.

^[1] La efectividad va más allá de la eficacia y la eficiencia, implica que las medidas tienen efectos e impactos positivos para la sociedad.

ENTREVISTA A MANUEL VILLORIA MENDIETA

Profesor del Instituto Universitario Ortega y Gasset, UCM

¿En qué medida considera que es importante la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas?

Tanto la teoría de la democracia deliberativa como el neo-republicanismo han insistido en las posibilidades re-legitimatorias de una democracia que potencie la energía cívica y expanda la esfera pública como espacio de debate político y productor de normatividad (ver Habermas 1996, 1998; Dryzeck, 2001; Pettit, 1999). Con mayor transparencia, mejor información y más participación se busca que los representantes, si quieren ganar elecciones, no prioricen sus intereses privados sobre el interés de sus representados; se favorece el control de la corrupción y del abuso de poder en última instancia. Pero los beneficios de la participación, son mas amplios, pues es un instrumento educativo que refuerza las virtudes cívicas, mejora la lealtad al sistema democrático de la ciudadanía, mejora la eficacia en la gestión pues refuerza la legitimidad, genera consensos y facilita la implantación, además de mejorar los controles sobre los representantes.

¿Qué relación existe entre el buen gobierno y la evaluación de políticas públicas?

La creación de sistemas de planeación, presupuestación y evaluación de las políticas y programas, y más importante aún, la integración de estos tres componentes del ciclo de implementación de la política pública, se convierten en medios críticos para apoyar una visión más amplia, de carácter no sólo gerencial, sino político, de la Gestión por Resultados para el Desarrollo, como es la visión de crear un mundo donde el derecho a una buena vida le pertenezca a todos. Sin evaluación no podemos saber los impactos de las políticas y programas sobre la ciudadanía, sin evaluación no podemos conocer si estamos generando o no un buen gobierno.

En su experiencia, ¿qué han aportado las prácticas de EPP a la política pública?

Donde se han hecho bien, han aportado eficacia, eficiencia, equidad, transparencia, rendición de cuentas y vías de participación ciudadana. En suma, buen gobierno.



IX CONGRESO NACIONAL DE INNOVACIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS

Asistimos en Madrid al CNIS 2019, Congreso Nacional de Innovación y Servicios Públicos, que organiza la entidad CLUB DE INNOVACIÓN.

En torno a 600 asistentes de toda España acudieron durante dos días, 26 y 27 de febrero, a la sede de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre en este foro eminentemente técnico, heredero del Congreso Nacional de Interoperabilidad y Seguridad. Más de un centenar de ponentes procedentes de todos los niveles de las Administraciones Públicas han dado a conocer sus experiencias recientes.

El Instituto Andaluz de Administración Pública respondió a esta cita 2019, acompañando al director -se unirá posteriormente la Secretaria General de Administración Pública, Ana María Vielba Gómez- varios miembros de diversas áreas.



Así, José María Sánchez Bursón -director del IAAP- moderó el III Foro de Institutos de Administración Pública (<http://www.cnis.es/sessions/iii-foro-de-institutos-de-administracion-publica/>), en el que José Ignacio Artillo Pavón tituló su intervención IAAP: “De las Comunidades de Prácticas a la Colaboración Expandida”.

Por su parte, Javier Domínguez expuso la comunicación “La Gestión del Conocimiento en la Junta de Andalucía” y Mar Herrera “La implementación de la Evaluación de Políticas Públicas como herramienta de planificación y rendición de cuentas” (<http://www.cnis.es/sessions/comunicacion-25/>).

Nuestra compañera Paz Sánchez Zapata recibió una mención especial en el Premio Club de Innovadores Públicos al Innovad@r más destacado.

Por lo que respecta a la Evaluación de Políticas Públicas, así contamos cómo se ha venido realizando en 2015-2019 la experiencia de impulso de esta ya imprescindible parcela de la gestión (<http://lajunta.es/16903>).

El congreso contó con la presencia de empresas andaluzas: Ayuntamientos, Guadaltel, SPAI innova y Cibersur, de Sevilla, e Ingenia y GT3 Soluciones, S.L., de Málaga.

Con carácter general, un buen resumen del congreso puede encontrarse aquí, <http://www.cnis.es/2019/02/27/cnis-reune-a-una-gran-parte-de-los-arquitectos-de-las-administraciones-del-futuro/>. Y para conocer a fondo todos los temas, la completa relación de videos y ponencias, aquí: <http://www.cnis.es/disponible-toda-la-documentacion-cnis15/>.



PROYECTO C3C FUNDACIÓN CEDDET

“Gestionamos conocimiento para promover el cambio en las organizaciones”

“Conocimiento, Colaboración y Cambio, una Ruta hacia la Innovación”

“Rutas del cambio, procesos de innovación pública”

“El cambio como apuesta de innovación”

“El emprendedor público como impulsor del cambio”

Estos cinco eslogan definen la esencia del Proyecto C3C (Conocimiento - Colaboración - Cambio) de Fundación CEDDET (www.c3cceddnet.org), llevado a cabo junto a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y financiado en el marco del Programa [INTERCOONECTA](#).

Esta experiencia comenzó en el año 2018 y tuvo su primera aplicación práctica en junio de ese mismo año, en el centro de Formación de la Cooperación Española de Montevideo. Entonces, junto al Instituto de Estudios Fiscales (IEF), se impartió el seminario presencial sobre los Retos de la Formación en las Administraciones Tributarias.



En esta formación se profundizó en la identificación de las necesidades específicas de las Escuelas de Hacienda Pública latinoamericanas. En total, 13 participantes de 12 escuelas tributarias desarrollaron, a lo largo del seminario, propuestas de mejora en función de los temas elegidos: Evaluación del impacto de la formación, Formación de nivelación para trabajadores de nuevo ingreso en la Administración Tributaria y Protocolización para el diseño, metodología y gestión de la formación e-learning.

En el **área de la evaluación de la Formación se seleccionaron**, al finalizar la acción presencial, las propuestas de las **Escuelas del Servicio de Administración Tributario de México (SAT- México)** y del **Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII-Chile)**, que perseguían impulsar el diseño e implementación de herramientas de evaluación para sus programas formativos.

Para realizar el acompañamiento especializado, que permitiese en los siguientes ocho meses convertir estas propuestas en planes de mejora reales implementados, se ha contado con la ayuda de Mar Herrera, **Responsable de Estrategia de Impulso de la Evaluación de Políticas Públicas del Instituto Andaluz de Administración Pública**, quien desde el pasado mes de octubre colabora en el **asesoramiento de estas dos Rutas del Cambio**.

El objetivo, en el caso del SII de Chile, es **mejorar los lineamientos y ejes estratégicos actuales para fortalecer el liderazgo de los equipos directivos**, a partir del diseño de un conjunto de **indicadores cuantitativos y cualitativos** que permita evidenciar el cambio esperado en el desempeño de las jefaturas una vez finalizado el Diploma de Liderazgo y Habilidades Directivas.

En el caso del SAT de México, el objetivo de la ruta es **comparar el nivel de desempeño entre egresados y no egresados** y realizar un estudio de **satisfacción de los superiores** jerárquicos sobre las personas que recibieron ese mismo programa.

PROYECTO C3C FUNDACIÓN CEDDET

Mar Herrera comenta cuál está siendo, bajo su perspectiva de experta, el avance y el desarrollo de estas dos *rutas del cambio*.

- **En cuanto al proyecto C3C:** *“Me ha resultado muy enriquecedor poder conocer otras experiencias y darme cuenta de los avances que han desarrollado. Ponernos en contacto a personas que no nos conocemos y trabajamos en organizaciones diferentes a cooperar para un proyecto concreto, creo que es una gran idea por parte de la Fundación”.*
- **En relación al asesoramiento en materia de Evaluación:** *“Partiendo del contexto de cada una de las dos experiencias, indagando en sus necesidades, hemos llegado a un acuerdo sobre lo útil y lo posible en materia de evaluación”. “En ambos casos demandaban una evaluación de impacto de la formación, pero al no darse algunos requisitos para la misma: falta de medición anterior al programa o la no disponibilidad de un grupo control, se ha reconducido hacia otro tipo de evaluación”.*
- **La evaluación diseñada con el SAT de México:** *“Partiendo de los datos y de los sistemas ya implantados en la organización, se ha diseñado un proceso de Evaluación, que realiza la SII, que debe conseguir: a) Demostrar la incidencia o no de su plan de formación en el desempeño y b) Detectar qué aspectos valoran los superiores jerárquicos de las personas egresadas de dicha formación, en relación a los no egresados”.*
- **La Evaluación diseñada con el SII de Chile:** *“En este caso, se pretendía conseguir: a) Un conjunto de comportamientos que debería desarrollar el Diploma y que podrán medirse en todas las ediciones del programa, b) Un instrumento para valorar los comportamientos antes y después de la formación. Ello permitirá evaluar si la formación es la que mejora las competencias directivas seleccionadas. Finalmente, el proceso ha servido para descubrir que la Organización SII ya contaba con esos instrumentos que se han puesto al servicio de la Evaluación que se está llevando a cabo en estos momentos”.*

El **servicio C3C** combina la **gestión del conocimiento y del cambio**, basado en una metodología, herramientas tecnológicas y procesos que recogen la experiencia de CEDDET y tiene como objetivo final **transformar el conocimiento** adquirido por el egresado de los cursos, en cambios y mejoras. Estos procesos de cambio se basan en el liderazgo de los participantes en los cursos y actividades que realiza CEDDET a través de **Interconecta con las Administraciones Públicas** y supone un cambio de enfoque con programas tradicionales de fortalecimiento institucional, en cuanto nacen **desde la propia conciencia de las personas funcionarias sobre la necesidad de emprender cambios en la organización** y gestionan el liderazgo de equipos técnicos para movilizar a las autoridades de las instituciones para las que trabajan.

Miguel Salmerón Díaz. Coordinador Ruta Gestión de proyectos de cambios (C3C). Fundación CEDDET





II PLAN ESTRATÉGICO DE DEFENSA DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS EN ANDALUCÍA 2019-2023

El pasado día 18 de febrero de 2019 se dio por finalizada la elaboración del II Plan Estratégico de Defensa de las Personas Consumidoras y Usuarías en Andalucía 2019-2023. Ese día, la responsable del Área de Evaluación de Políticas Públicas del IAAP, María del Mar Herrera Menchén, hizo entrega al responsable de la elaboración del Plan, Manuel Gregorio García Martínez, del **Documento Técnico de**



Evaluabilidad. Este documento fue elaborado a partir de la valoración de la evaluabilidad del Plan por parte dos personas del equipo de trabajo del IAAP y de tres de las personas colaboradoras del Área de EPP: Antonio Feria Moreno, Antonio Rafael Rodríguez González y Urbano Jesús Muñoz Pedroche.

La colaboración entre la DG de Consumo y el IAAP comenzó con una primera reunión el pasado 2 de abril de 2018. Desde ese día, se ha trabajado conjuntamente a través de un equipo mixto formado por personal de ambos organismos. Entre los trabajos realizados, cabe destacar:

- **Análisis documental** y mejora y síntesis de la parte de análisis de la situación actual.
- **Elaboración del diagnóstico** a través de su formulación interna y su posterior revisión y mejora mediante una **jornada participativa** con un grupo de **actores relevantes** del Sistema de Consumo de la Junta de Andalucía.
- Formulación de **Compromisos de Gobierno, Objetivos Estratégicos y programas**.
- Definición del **sistema de seguimiento y evaluación**.
- **Consulta online** a todos los agentes implicados, incluyendo la ciudadanía.
- Realización del **cuestionario de evaluabilidad del documento**.

TRABAJANDO CON NOSOTROS

ASESORAMIENTO EN EL PLAN ESTRATÉGICO DEL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA

Entrevista a Soledad Jiménez González

Coordinadora de Servicios Sociales Comunitarios de la Dirección General de Servicios Sociales.

¿En qué está consistiendo la colaboración del área de Evaluación de Políticas Públicas del IAAP y los Servicios Sociales?

El área de Evaluación de Políticas Públicas del IAAP está prestándonos un importante asesoramiento y apoyo metodológico en el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Andalucía, a cuya elaboración estamos obligados por la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

¿Por qué acudisteis al área de Evaluación de Políticas Públicas del IAAP?

Fueron nuestros responsables políticos en la pasada legislatura quienes tomaron la iniciativa de solicitar este apoyo al IAAP, por la confianza que les merece esta institución, y por la necesidad de que el personal técnico de nuestra Consejería dispusiera de este asesoramiento para realizar el Plan con los recursos humanos disponibles.

¿Qué diferencias estáis percibiendo entre trabajar con la colaboración del área de EPP y hacerlo sin su apoyo?

Estamos adquiriendo una mirada más global, más transversal, nos está aportando nuevos elementos de reflexión, nos está facilitando material y actividades de formación... Estamos adquiriendo una seguridad en nuestro hacer en el Plan que, de lo contrario, careceríamos de ella.

¿Recomendarías la participación del área de EPP en el proceso de diseño y realización de evaluaciones? ¿Por qué?

Por supuesto, creo que, en general, en la Administración adolecemos de falta de evaluación de las políticas públicas, y necesitamos hacer evaluación ex ante, durante, tras finalizar actuaciones... Sin estas evaluaciones difícilmente podemos progresar en la planificación estratégica.

GRUPO DE PERSONAS COLABORADORAS

Conociendo a...



Teresa Iriarte

(Subgrupos de MOOC, Visual Thinking y evaluabilidad)



Francisco Bernales

(Subgrupos de Difusión y Jornadas)

¿Cuánto tiempo llevas en el grupo?

Llevo desde los inicios del grupo de personas evaluadoras, me pareció una iniciativa muy interesante, motivadora y sobre todo muy retadora.

En el Grupo Abierto, haciendo cosas en mi tiempo libre, desde verano de 2016. En el Grupo de Personas Evaluadoras, desde principios de 2017.

¿Por qué te apuntaste al grupo?

Por una parte, porque es un tema que profesionalmente me interesa. Me llamó mucho la atención, la forma y contenido de la convocatoria, me pareció algo inusitado en la Junta de Andalucía, tan jerárquica y vertical y me pareció una forma muy innovadora de atraer a personas que pudieran estar interesadas en el tema.

Y por otra, porque la evaluación constituye una magnífica herramienta (no debemos olvidar que la evaluación es un medio, no un fin) para mejorar las políticas públicas y servicios que se dan a la ciudadanía. En muchas ocasiones, las políticas se diseñan en los despachos, sin partir de una buena foto de los problemas a los que se quiere hacer frente y sin contar con las partes implicadas.

La idea de que hay que pensar antes de actuar, consultarlo con las personas interesadas e incluso al público general, sopesar la alternativas, elegir la que crees mejor, motivarlo, y ejecutar siguiendo un plan, con el mismo trabajo de reflexión, consulta y alerta durante su ejecución, me parece casi auto-evidente. Como lo es el hacer balance después de acabar la actuación. Todo eso es Evaluación. Y sin embargo, no es lo que suele pasar, en mi opinión. Por eso me pareció interesantísimo que se quisiera impulsar la cultura de la evaluación. Y que dejaran claro que no había, en principio, ningún compromiso de promoción profesional, sino "sólo" la oportunidad de colaborar a la mejora de la organización.

¿Para qué te ha servido?

He obtenido muchas ganancias con mi participación en este grupo. Por una parte, he profundizado en conocimientos y habilidades como evaluadora. Por otra, me ha servido para ponerme en contacto con una red de personas motivadas y competentes de otras Consejerías, lo que siempre es muy enriquecedor y una estupenda manera de aumentar el capital social.

He aprendido mucho también en la práctica, tanto en el asesoramiento de diferentes planes en los que he participado, como en todo el desarrollo de la evaluabilidad aunque soy consciente de que me queda muchísimo por aprender, aunque motivación y empeño no me falta.

Para aprender, principalmente de las personas a las que he conocido. Para proponer proyectos, y verlos discutidos y tomados en consideración, se ejecuten o no. Y para participar en los proyectos propuestos por otras personas. Yo lo explico así: si estás en una unidad en la que se valore el cambio, Evaluación (y las otras iniciativas del IAAP) son una herramienta más que aporta a tu unidad, a tu trabajo. Una herramienta transversal. Y si estás en un sitio con menos dinamismo, es una forma de satisfacer tu deseo de trabajar, de aportar y tener iniciativa.

¿Por qué sigues?

Porque apenas están asentadas las bases para crear cultura de EPP y queda aún mucho camino por recorrer. Creo con convencimiento que los cambios en la cultura y funcionamiento de la Administración, deben proceder no solo de normas y de arriba-abajo, sino que es necesario el empuje de todos y todas y de forma horizontal.

La iniciativa me sigue aportando. Yo quiero seguir aportando. No sólo desde un punto de vista altruista. En conseguir que la Administración mejore, y sea un ejemplo de gestión, nos va el puesto de trabajo.

Si perteneces al personal de la Junta de Andalucía, puedes unirme al grupo de personas colaboradoras en:

<http://lajunta.es/14ddm>

CELEBRACIÓN DE JORNADAS PARTICIPATIVAS

1

¿Por qué organizar jornadas participativas?



- El conocimiento de la realidad de partida es más completo.
- Las personas afectadas se sienten escuchadas.
- Se dan a conocer los puntos de vista de los demás.
- Se detectan problemas que han podido pasar inadvertidos.
- Los colectivos suelen darse cuenta de que hay más cuestiones en las que están de acuerdo que en desacuerdo.
- Al haber escuchado a los demás, son más capaces de entender por qué otras cuestiones, que ellos no consideran importantes, están incluidas en el plan.

- Dedicar tiempo a identificar adecuadamente a las personas relevantes a invitar.
- Definir con detalle la metodología de trabajo de la jornada (objetivo, tiempos y recursos necesarios).
- Enviar las invitaciones y convocatoria de reunión con tiempo.
- Confirmar asistencia a la jornada participativa.
- Enviar la documentación previa.
- Disponer de la lista de personas asistentes confirmadas.

Aspectos preparatorios claves para el éxito

2



3

Desarrollo de la sesión



- Bienvenida e introducción (contexto de la elaboración del Plan).
- Exposición de la información principal que servirá como punto de partida.
- Desarrollo de los grupos de trabajo (dirigidos por, al menos, una persona dinamizadora y una facilitadora).
- Agradecimiento por la participación y valoración global de la jornada.

- Es muy importante elaborar un informe sobre el desarrollo de la sesión, incluyendo las personas asistentes, los contenidos tratados y las principales conclusiones extraídas de cada etapa.
- Estas conclusiones son las que se deben añadir al Plan como producto de la recogida complementaria de la realidad.
- El documento debe enviarse tanto a las personas asistentes como a aquellas que fueron invitadas pero no pudieron asistir.

Síntesis de la sesión

4



Si quieres conocer más acerca del diseño y desarrollo de Jornadas Participativas para la elaboración de planes y programas públicos, puedes descargar el documento completo en: <http://lajunta.es/168zy>