

Valor público

*Evaluación para
mejorar la
planificación de
las políticas
públicas*

Parque de María Luisa, Sevilla



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



Evaluación Políticas
Públicas

Mayo, 2019

Revista EPP Nº10

ENTREVISTA A VÍCTOR REYES ALCÁZAR

Coordinador del proyecto de Evaluación de las Redes Europeas de Enfermedades Raras

Víctor Reyes Alcázar es responsable de Planificación Estratégica y Evaluación de Resultados en la Agencia de Calidad Sanitaria de Andalucía, coordinador del proyecto de Evaluación de las Redes Europeas de Enfermedades Raras, Doctor en Medicina y Cirugía, especialista en Medicina Familiar y Comunitaria, Diplomado en Gestión Gerencial Hospitalaria por EADA (Escuela de Alta Dirección y Administración, Barcelona). Es también presidente de la Sociedad Andaluza de Calidad Asistencial (SADECA) y revisor de la Revista de Calidad Asistencial y miembro de su Consejo Editorial.



¿En qué consiste el proyecto de Evaluación de las Redes Europeas de Enfermedades Raras? ¿Cuál es vuestro papel?

En Europa, 22 millones de pacientes sufren enfermedades de baja prevalencia y alta complejidad, las denominadas enfermedades raras. Por ello, la Comisión Europea ha creado las Redes Europeas de Referencia para la Atención a las Enfermedades Raras (ERNs, por sus siglas en inglés). Forman parte de estas redes unidades clínicas hiperespecializadas de numerosos hospitales europeos, con la finalidad de facilitar el intercambio de conocimiento y la coordinación de la asistencia en toda Europa. Por ejemplo, un hospital de Sevilla puede consultar por un paciente con una enfermedad ultrarrara a un hospital de Berlín. Y un hospital de Holanda utilizará el mismo protocolo para una enfermedad rara que un hospital de Italia que forme parte de esta red. De este modo, se da respuesta al objetivo del proyecto, que se enmarcaba en el desarrollo de la Directiva europea de derechos de los pacientes a la asistencia transfronteriza.

Para poder constituir estas redes, es necesaria que sean reconocidas oficialmente por la Comisión Europea como ERNs. Aquí es donde entra nuestro trabajo. La Agencia de Calidad Sanitaria de Andalucía (ACSA), es una estructura organizativa y funcional definida con sustantividad propia en el seno de la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud (FPS), ambas pertenecientes a la Consejería de Salud y Familias de la Junta de Andalucía.

En el verano de 2016, la Comisión Europea publicó la licitación Chafea/2015/Health/09 relativa a la selección de los organismos independientes de evaluación, y ACSA se presentó y logró ser designada como entidad de evaluación independiente (Independent Assessment Body – IAB) del proyecto de evaluación de Redes Europeas de Referencia para la Atención a las Enfermedades Raras, con la función de: [1] coordinación general y gestión del proyecto; [2] mantenimiento de las relaciones con la Comisión Europea; [3] comunicación, seguimiento y apoyo a los coordinadores de cada red y a los representantes de los centros solicitantes; [4] formación y soporte a los equipos de evaluación; [5] diseño de los requisitos funcionales de la aplicación online utilizada en la evaluación; [6] logística de las visitas de evaluación; y [7] control de calidad, tanto del proceso de evaluación, como de los informes de evaluación emitidos.

¿Cuáles son las principales dificultades que encuentras a la hora de evaluar proyectos complejos como este?

Las principales dificultades se asocian a la dimensión del proyecto. Respecto a la dimensión geográfica, se han evaluado 23 redes europeas, compuestas a su vez por 931 Proveedores de Asistencia Sanitaria, pertenecientes a 370 hospitales de 26 países miembros de la Unión Europea.

ENTREVISTA A VÍCTOR REYES ALCÁZAR

Coordinador del proyecto de Evaluación de las Redes Europeas de Enfermedades Raras

En cuanto a gestión de personas, hemos necesitado trabajar en la selección y formación de 72 evaluadores expertos, pertenecientes a 16 países europeos, y hemos coordinado un equipo de trabajo interno compuesto por 26 profesionales de la ACSA.

Respecto a la dimensión documental, ha sido necesario elaborar y remitir a la Comisión Europea: (a) 931 Informes de Elegibilidad respecto al cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos a los solicitantes, (b) 200 Informes de Revisión Documental de una muestra de centros seleccionados por la Comisión Europea, y (c) 41 Informes de Evaluación in situ de las visitas correspondientes a los nodos centrales de cada red más una muestra de otros proveedores asistenciales.

Por tanto, organismos diferentes, dispersión geográfica, gran número de interlocutores, premura de tiempo para una carga de trabajo elevada a la que hay que responder con un nivel técnico alto...

¿Cuáles son los principales beneficios que puede aportar un buen trabajo evaluador a una estrategia de acción pública?

Los beneficios son claros y numerosos. No puede ser de otra manera, dado que la evaluación es un proceso sistémico de observación, medición, análisis e interpretación, encaminado al conocimiento de una intervención pública, para obtener un juicio valorativo basado en pruebas respecto de su diseño, resultados e impacto.

Podemos resumir que los principales beneficios que puede aportar la evaluación de una estrategia de acción pública tienen que ver con (a) obtener información sobre las actividades realizadas o en curso que puedan ser de interés para la planificación futura de políticas públicas, (b) facilitar la toma de decisiones de interés público de decisores, gestores y ciudadanía, (c) reformular los objetivos a alcanzar durante el desarrollo de la acción pública planificada, (d) proveer de mecanismos de control administrativo, legal y financiero, (e) contribuir a la detección de buenas prácticas y corrección de errores a nivel de los programas o proyectos, y por último, (f) reconocer que la evaluación de políticas públicas incrementa la transparencia de la gestión y la rendición de cuentas.

¿Qué recomendaciones darías a otras personas que trabajen con evaluación de intervenciones públicas?

No es mi intención dar recomendaciones a otras personas que trabajan con la evaluación de intervenciones públicas, únicamente, recordar una cuestión esencial que las define. La evaluación de políticas públicas se enmarca en el desarrollo democrático y, por tanto, debe entenderse con las particularidades del ámbito público, es decir, buscando una mejor gestión de la Administración.

Quiero decir con esto, que la evaluación de las políticas públicas tiene un aspecto diferenciador respecto a otros tipos de mecanismos de control, ya que se conceptualizan a través de los valores y las ideas que fundamentan las democracias. Eso implica que la evaluación de políticas públicas se imbrica con conceptos que tienen una intencionalidad distinta: la gestión de lo público, el progreso social, el bienestar de la ciudadanía, la generación de confianza, la transparencia de las sociedades avanzadas, o la participación social.

ESTRATEGIA EVALÚA JALISCO (México)

“Un modelo de evaluación en un gobierno subnacional”

Con frecuencia se hace referencia a experiencias latinoamericanas de evaluación de políticas públicas, sin embargo, generalmente se refieren a modelos nacionales o sectoriales. En este artículo se hace referencia a un modelo de evaluación en el ámbito subnacional, un terreno que tiene menos atención y difusión, pero que resulta de interés comparativo para la implantación de un sistema de evaluación en Andalucía.

El caso que se describe es la Estrategia EVALÚA Jalisco, que se sitúa en un gobierno subnacional de México. Esta estrategia ha sido considerada como un caso que *“sobresale no sólo en México sino que además es uno de los sistemas de evaluación a nivel subnacional más desarrollados del mundo”*, por Osvaldo N. Feinstein (profesor en el Máster en evaluación de la UCM, consultor de evaluación en el BM y el PNUD).

Este artículo se basa en un capítulo que escribe la Directora General de Monitoreo y Evaluación del Gobierno de Jalisco, Mónica Ballezá Ramírez *“EVALÚA Jalisco: modelo, camino andado, lecciones aprendidas y pasos pendientes¹”* en el que reflexiona sobre la experiencia de la implantación de la práctica evaluativa transversal entre la distintas secretarías del gobierno de Jalisco.

La Estrategia EVALÚA Jalisco surgió en 2013 con la creación del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas en el Estado (Consejo EVALÚA Jalisco). A partir de la convergencia de tres condiciones importantes para su creación: por un lado, el impulso y acompañamiento del organismo central de evaluación (CONEVAL), por otro una fuerte voluntad política con suficiente liderazgo para permear con reformas normativas en todo el entramado institucional de la entidad, y finalmente la existencia previa de un sistema de monitoreo de indicadores consolidado que fue un importante punto de partida para la institucionalización de la evaluación con una amplia cobertura entre los diversos sectores de la Administración del Gobierno en la entidad.

Posteriormente, la estrategia se consolidó con la asesoría del Banco Mundial entre 2014 y 2017 para el desarrollo de procesos más sólidos de definición y utilización de indicadores, así como en los registros administrativos vinculados a estos indicadores, de acceso público mediante portales de datos abiertos.



¹“La Evaluación de Políticas Subnacionales en México, EVALÚA Jalisco”. Editado por el Gobierno del Estado de Jalisco, el IIPPG, Universidad de Guadalajara, Colegio de Jalisco y el Centro Clear, México 2018. <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/2018-11/La-evaluacion-de-politicas-subnacionales-en-Mexico-oct18.pdf>

ESTRATEGIA EVALÚA JALISCO

La autora explica que la política evaluativa que se implementó en la entidad de Jalisco tuvo como base una estrategia con cuatro componentes, como se puede apreciar en la figura adjunta.

Su objetivo fue “mejorar el diseño, la gestión, los resultados y el impacto de las políticas que inciden en la calidad de vida y el desarrollo de la entidad”. La idea central fue generar evidencia técnica e independiente que incidiese en las

necesidades de mejora de las políticas públicas, como elemento central para el desarrollo de la práctica evaluativa.

Con estos cuatro componentes, se apostaba a generar una creciente demanda gubernamental de investigaciones evaluativas.

Un aspecto relevante es que la consolidación de la estrategia evaluativa en Jalisco se pensó a través de la coordinación de un trabajo en red, con funcionarios de las secretarías y organismos públicos involucrados. Esto coincide con la estrategia promovida desde el IAAP para el impulso y desarrollo de la práctica evaluativa en la Junta de Andalucía.

La autora destaca entre los principales aprendizajes sobre la implantación de un sistema de evaluación que *“las etapas de planificación y seguimiento son las más importantes para el proceso”*. Por tanto, dos elementos de gran relevancia para realizar la evaluación son la solidez de los documentos de diseño de los programas y los registros administrativos con los que se realiza su monitoreo y seguimiento.

Los retos para institucionalizar la evaluación se encuentran principalmente en:

1. La solidez institucional a nivel de la organización, tanto en la figura jurídica, como en los recursos humanos y materiales suficientes para la coordinación efectiva.
2. La sostenibilidad política institucional para permear en las diversas unidades administrativas y dependencias.
3. Capacidades técnicas suficientes, tanto en la unidad central, como en los funcionarios de las diversas unidades.
4. La capacidad de influencia para incidir y orientar las decisiones a partir de los resultados de las evaluaciones.





LA TEORÍA DEL CAMBIO Y LA LÓGICA DEL PROGRAMA: “UNA FORMA DE HACER EVALUACIÓN ORIENTADA AL APRENDIZAJE Y LA MEJORA DE LAS INTERVENCIONES”

El pasado mes de abril se realizó una formación semipresencial dirigida al personal técnico con responsabilidad de planes y programas de la Junta de Andalucía, con formación o experiencia en **evaluación de políticas públicas**.

La actividad formativa fue gestionada por el **Instituto Andaluz de Administración Pública** y su finalidad principal era que los participantes del curso conocieran los conceptos clave de la Teoría de cambio y la lógica del programa, así como las posibilidades que da la evaluación por la teoría y que al final de la sesión fuesen capaces de identificar las principales fases para realizarla en la práctica.

El equipo docente estuvo compuesto por Juan Andrés Ligeró Lasa, Marina Onetti Mateos y Óscar Franco Alonso (co-director y docentes del Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la UCM).

El curso fue semipresencial y conllevó 16 horas presenciales entre el 2 y 30 de abril, además de 6 horas no presenciales, en las que se elaboró de forma colectiva un caso práctico de análisis de una política pública.

La **teoría de cambio** se define como “la cadena de asunciones que explican cómo las actividades conducen paso por paso a los resultados esperados” (Weiss, 1998).

La evaluación orientada por la teoría se enfoca al **análisis de la contribución de los componentes** de la política o programa, definidos como procesos, que idealmente llevarán a conseguir los resultados esperados. Este análisis tiene un método sistémico toda vez que considera el conjunto de elementos de la política o del programa que pueden ejercer una influencia en la consecución de los resultados (diseño, elementos estructurales y procesos).



TRABAJANDO CON NOSOTROS

PLAN ESTRATÉGICO DE COMPETITIVIDAD PARA LA AGRICULTURA, LA GANADERÍA, LA PESCA Y EL DESARROLLO RURAL

Entrevista a Aura Pedrera Parrilla y Pilar Garrido Granado
Secretaría General de Agricultura, Ganadería y Alimentación

¿En qué está consistiendo la colaboración entre el área de Evaluación de Políticas Públicas del IAAP y la Secretaría General de Agricultura, Ganadería y Alimentación?

Se trata de un asesoramiento integral que implica una colaboración muy estrecha entre el Área de Evaluación de Políticas Públicas (EPP) y el equipo responsable de la elaboración del *Plan Estratégico para mejorar la competitividad del sector agrícola, ganadero, pesquero y agroindustrial y del desarrollo rural de Andalucía 2019- 2022*. El objetivo general de dicha colaboración es mejorar la calidad del Plan para que sea pertinente y coherente (evaluación ex ante) y garantizar que en la propia elaboración se utiliza la mejor metodología posible que permita optimizar los procesos y resultados y, por supuesto, conseguir la evaluabilidad del mismo.

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

Como parte del grupo de personas colaboradoras del IAAP en materia de Evaluación de Políticas Públicas, conocíamos las bondades de la EPP, aunque no habíamos tenido la oportunidad de implementarlas en un plan estratégico desde sus inicios, como es el caso del Plan que nos ocupa. De esta forma, hemos podido colaborar realmente desde el principio, incluso en la propia redacción del acuerdo de formulación aprobado en Consejo de Gobierno.

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

Estamos todavía en una etapa temprana del proceso de planificación estratégica, la primera de las cuatro, denominada “Análisis y Diagnóstico”, no obstante ya percibimos diferencias en la forma de trabajar. Estamos recogiendo información cuantitativa, pero también cualitativa, esta última gracias al modelo de gobernanza, el cual establece una estructura colaborativa entre la Administración y los diferentes agentes, tanto públicos como privados, vinculados directamente con los sectores agropecuario, agroindustrial y pesquero.

TRABAJANDO CON NOSOTROS

EVALUACIÓN INTERMEDIA DE LA ESTRATEGIA MINERA DE ANDALUCÍA 2020

Entrevista a Aura Pedrera Parrilla y Pilar Garrido Granado
Secretaría General de Agricultura, Ganadería y Alimentación

Sin embargo, la participación no se queda ahí, comienza involucrando desde un principio a todos los agentes, haciéndolos partícipes desde el diagnóstico mediante una serie de reuniones en las que se trabajan dinámicas grupales. Y termina con la colaboración de todas las Consejerías de la Junta de Andalucía (debido al carácter integrador del Plan Estratégico para mejorar la competitividad) con un compromiso tangible de la alineación estratégica global, la cual persigue y apoya la propia Junta. Todo este trabajo nos está permitiendo tener una visión más global y no tan sectorial como la que tenemos desde el equipo de la Consejería y, además, estamos aprendiendo de personas realmente expertas en la materia, ¿qué más se puede pedir?

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

Por supuesto que sí. Entendemos la EPP como un proceso que contribuye a la mejora continua de las intervenciones públicas, que impulsa la participación, la transparencia y la rendición de cuentas, por eso nos parece fundamental que acompañe a cualquier política pública (plan, programa, estrategia...) y que además lo haga desde el inicio. El Área de EPP nos ha apoyado en todos los pasos del proceso de planificación estratégica, resolviendo nuestras dudas, atendiendo nuestras inquietudes, elaborando el cronograma para poder cumplir los plazos previstos, y ofreciéndonos siempre una vía de comunicación directa y accesible, trabajando en ocasiones con plazos bastante ajustados. Aprovechamos para agradecer el trabajo y sobre todo la disposición y el buen hacer de todo el equipo de profesionales del Área de EPP.

GRUPO DE PERSONAS COLABORADORAS

Conociendo a...



Mª José Martínez

(Subgrupos de Jornadas,
Diagnóstico, Evaluabilidad y Género)



Javier Cerezo

(Subgrupo de Diagnóstico)

¿Cuánto tiempo llevas en el grupo?

Me incorporé al grupo en octubre de 2017, a partir de las I Jornadas de EPP organizadas por el IAAP. Participé como ponente en una mesa redonda sobre evaluación ex ante para contar la experiencia de la Agencia IDEA en esta materia.

Desde que comenzó en 2016, y me alegro porque resulta muy satisfactorio poder conocer de primera mano la evolución de un grupo, desde que todo está por hacer, hasta que los distintos objetivos que se han ido planteando se han ido convirtiendo en realidad.

¿Por qué te apuntaste al grupo?

Porque soy una convencida de la utilidad y necesidad de la evaluación de las políticas públicas para mejorar la actividad del sector público y para poner en valor todo lo que se hace desde la Administración Pública andaluza. Y porque necesitaba un foro donde alimentarme profesionalmente e intercambiar experiencias y perspectivas con otras personas.

Porque me duele que Andalucía no alcance todo su potencial, y enseguida vi que la evaluación de políticas públicas puede ser un instrumento con un alto impacto potencial para mejorar la vida de nuestros conciudadanos. También porque el estilo de liderazgo era participativo e inclusivo, por lo que pienso que todos los que hemos pasado por este grupo, o al menos la mayoría, hemos podido sentirnos útiles.

¿Para qué te ha servido?

Para profundizar en la práctica evaluativa, para afianzar conocimientos, conocer otros enfoques y para testar técnicas. Pero sobre todo me ha servido para conocer a excelentes compañeros/as profesionales de la evaluación de la "cosa pública", que desarrollan su trabajo en el seno de nuestra Administración.

Para sentir que puedo contribuir a mejorar el funcionamiento de "mi casa", la Junta de Andalucía, para poder conocer a gente muy talentosa con la que compartir el trabajo en grupo y enriquecerme así con los diversos puntos de vista y capacidades, y por qué no decirlo, pasar un buen rato trabajando en un buen ambiente de grupo.

También para poder participar en la creación de productos intelectuales: guías, manuales, estudios de investigación... es como si fueran, en alguna medida, "hijos tuyos" virtuales que van por ahí circulando por el sistema y son utilizados por muchas personas.

¿Por qué sigues?

Porque continúo creciendo con el saber colectivo y porque puedo aportar mi visión, experiencia y posición al grupo.

Porque los grupos de trabajo están consolidados, nos conocemos y trabajamos y reaccionamos rápidamente, como los equipos de fútbol en los que los jugadores tienen establecidos los automatismos, porque realmente el trabajo que se hace sirve, y porque existe .

Si perteneces al personal de la Junta de Andalucía, puedes unirme al grupo de personas colaboradoras en:
<http://lajunta.es/14ddm>

¿Cómo elaborar un diagnóstico?

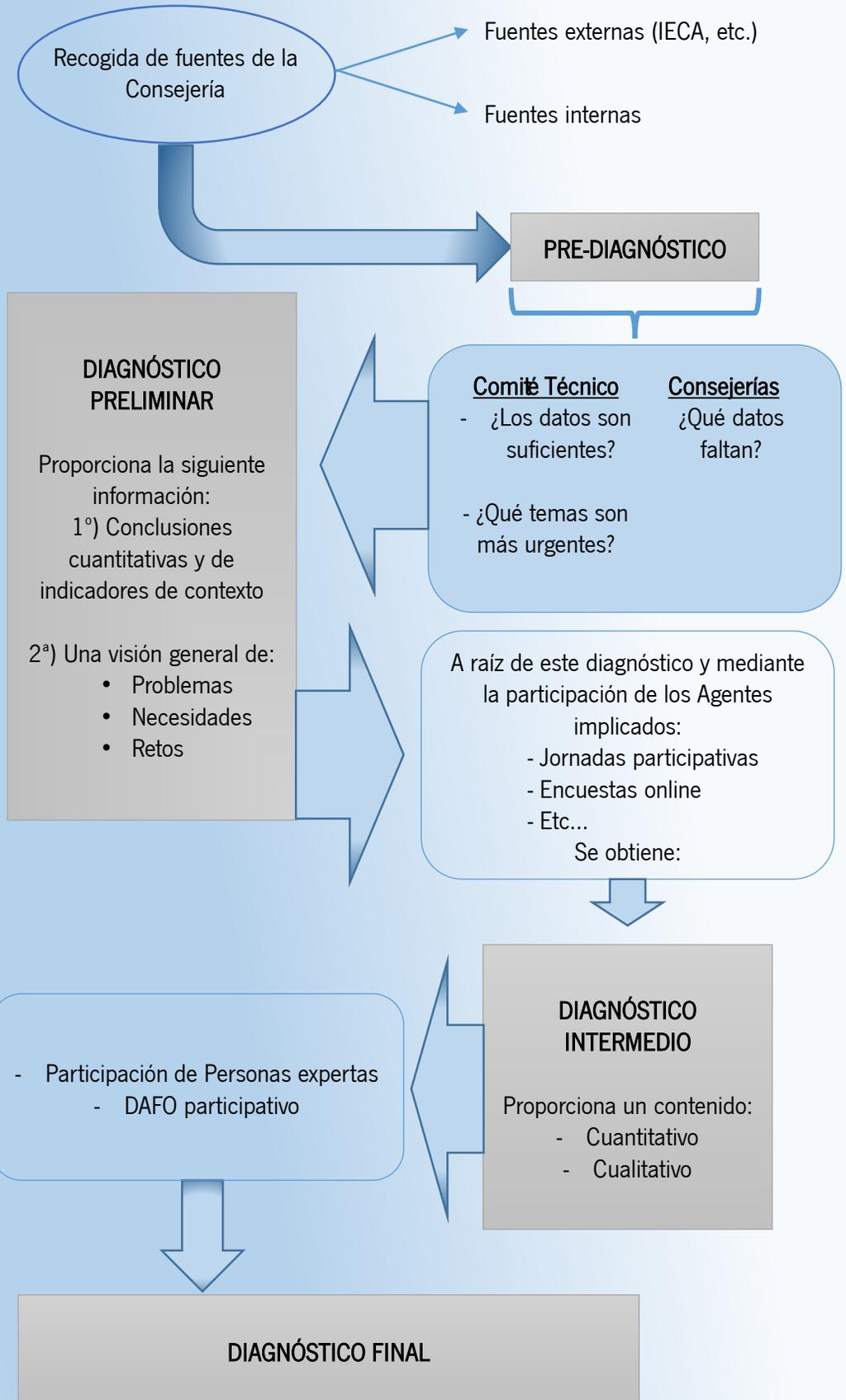
OFICINA TÉCNICA
Equipo responsable de la redacción del plan.



COMITÉ ASESOR INTERNO
Aportan conocimientos del sector y buenas prácticas.



PERSONAS EXPERTAS
Aportan conocimiento científico, buenas prácticas y factores clave a tener en cuenta.



Tras el diagnóstico final, el Comité Directivo establece las prioridades a abordar en el Plan Estratégico.

