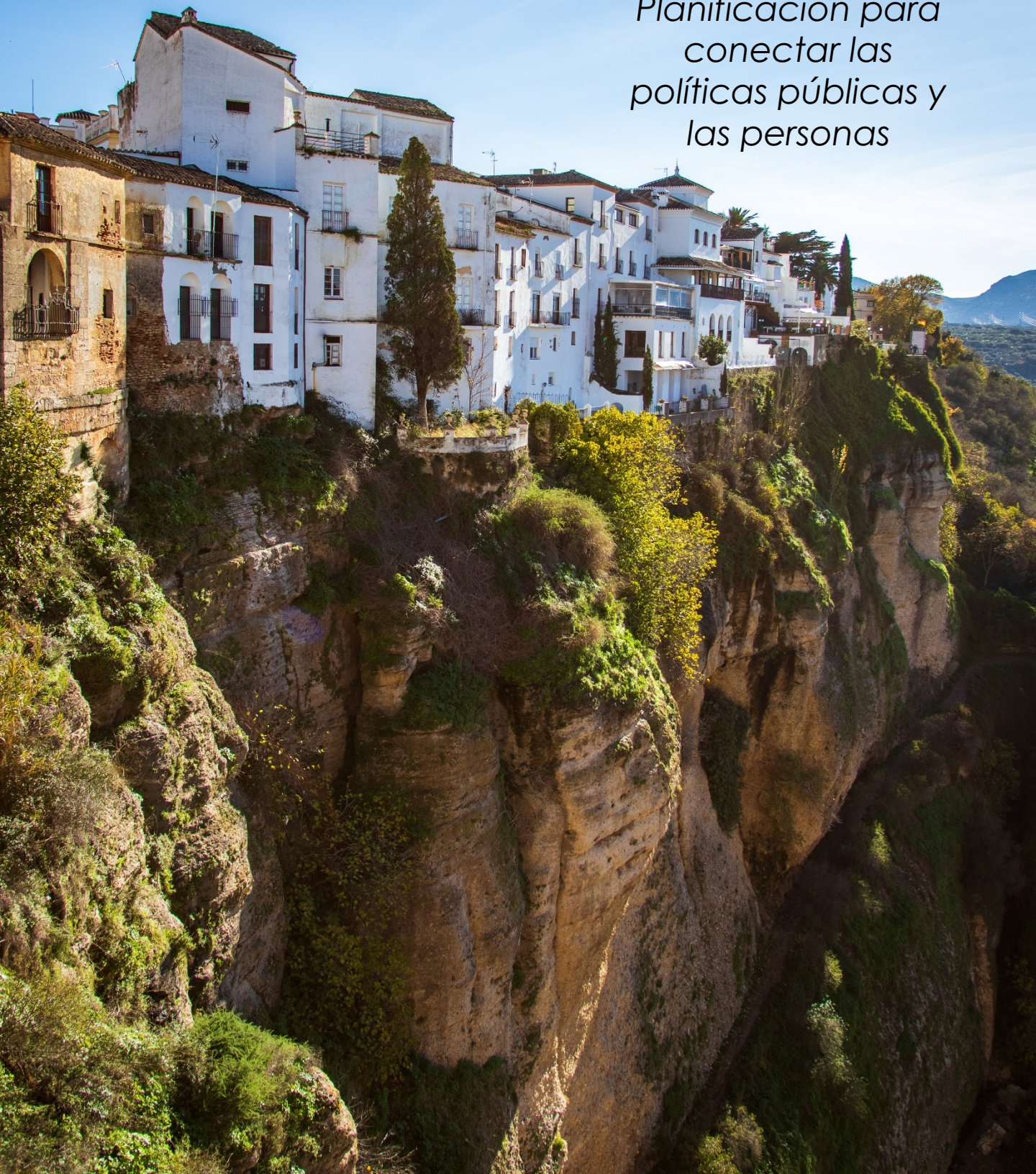


Valor público

*Planificación para
conectar las
políticas públicas y
las personas*



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



Evaluación Políticas
Públicas

Septiembre, 2020

Revista EPP N°23



INCORPORACIÓN DEL IAAP A LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE EVALUACIÓN (SEE)

Desde el pasado mayo, **el IAAP ha pasado a formar parte de la Sociedad Española de Evaluación (SEE)** como miembro institucional.

La Sociedad Española de Evaluación, con sede en Sevilla, fundada en el año 2001 con el apoyo de la Sociedad Europea de Evaluación, **es una organización de la sociedad civil que tiene como meta la contribución al desarrollo de una cultura de evaluación de políticas públicas como instrumento para la mejora de la eficacia y la utilidad social de las administraciones públicas**, a través del fomento de la investigación científica entre los agentes implicados, pertenecientes a los ámbitos universitario, empresarial y profesional, y también de la función y los poderes públicos y destaca sobremanera en este ámbito.

La SEE colabora en proyectos de investigación y difusión vinculados a esta disciplina, que trata de aplicar el método científico para medir los resultados de la actividad institucional. Organiza bienalmente una Conferencia Internacional en torno a la Evaluación de Políticas Públicas. Asimismo, la SEE es el principal impulsor de la Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas (Rieep), conformada por evaluadores de políticas públicas de más de veinte países pertenecientes a tres continentes.

El IAAP, al formar parte de esta Red, podrá formar parte de su Junta Directiva, ser Ponente en los Paneles Plenarios de las Conferencias Bienales Internacionales que organiza la SEE, compartir las publicaciones propias del IAAP en las Conferencias Bienales Internacionales, participar en todas las actividades que organiza la SEE como Workshops y otras, formar parte de los Paneles que la SEE organiza y coordina en Congresos Internacionales como el GIGAPP o el CLAD, publicar en “El Diario de la Evaluación” (www.diarioevaluacion.com) todo el contenido propio que el IAAP desee en materia de evaluación de políticas públicas, etc.

La primera colaboración se llevará a cabo el próximo 24 de septiembre en el marco de la Conferencia Bienal que se celebrará en Valencia y que será transmitida en streaming. Con la participación en el Panel Plenario III. Metodologías de evaluación de políticas públicas, en el que compartirá mesa con:

- Begoña Cueto. Universidad de Oviedo.
- Juli Ponce. Universidad de Barcelona.
- Carmen Barona. Servicio de Planificación y Evaluación de Políticas de Salud de la Generalitat Valenciana.
- Mar Herrera. Instituto Andaluz de Administración Pública.

El IAAP presentará su experiencia en la metodología de Evaluación Ex Ante.

ENTREVISTA A JUAN CASERO

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Juan Casero es evaluador independiente de políticas públicas, con quince años de experiencia en el sector y más de cuarenta evaluaciones realizadas, tanto a nivel nacional como internacional. Coordinador académico del Máster en Evaluación de Políticas Públicas y del Curso de Experto en Evaluación de Políticas Públicas, ambos Posgrados de la Universidad de Sevilla. Es Director de “El Diario de la Evaluación”. Colabora con la SEE como secretario general.

¿Qué es la SEE y que rol quiere jugar en el desarrollo de la Evaluación en este país?

La Sociedad Española de Evaluación (SEE) es “sociedad civil organizada”. Tiene un marcado carácter académico, dado que fue constituida en el año 2001 por un amplio número de profesores de distintas universidades españolas, bajo el impulso y liderazgo del profesor Carlos Román, que fue su primer presidente. Desde el año 2008 hasta la actualidad la SEE está presidida por el profesor José Luis Osuna y cuenta en su Junta Directiva con profesores de la Universidad de Barcelona, Universidad Politécnica de Valencia, Universidad de Sevilla y Universidad de Castilla-La Mancha, entre otras.

El objetivo principal de la SEE es claro desde su origen: impulsar la cultura y la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España. Se han logrado importantes avances, como el desarrollo de las metodologías europeas de evaluación, a través del Programa Means, en cuyo proceso José Luis Osuna participó activamente. Pero es cierto que en nuestro país todavía queda mucho por hacer y la SEE quiere seguir ejerciendo un papel protagonista, junto a otras redes y grupos de trabajo, en la implantación definitiva de la evaluación.

¿Qué papel entiende que debe tener la evaluación en el desarrollo de las políticas públicas?

La evaluación es clave para la mejora continua de las políticas públicas. Es una herramienta contrastada y aplicada por parte de los principales organismos internacionales y administraciones públicas más avanzadas del mundo.

La evaluación, en un contexto tan complejo como el actual, debe tener a mi juicio una doble función: fortalecer las políticas públicas que ya se implementan y ayudar a diseñar las nuevas soluciones y políticas públicas que la sociedad, cada vez más preparada y exigente, demanda. Se cuenta con experiencia, metodologías y conocimiento más que suficiente para todo ello.

Por cierto, en este aspecto me parece necesario subrayar que la evaluación va mucho más allá del control del gasto público. Es indudable que esta es una función implícita de la evaluación, pero su capacidad de acción es mucho mayor. Las posibilidades de la evaluación para transformar y mejorar las políticas públicas son tan grandes que limitar su papel al control del gasto sería un error, teniendo además en cuenta que para dicho control ya hay otras muchas vías. La evaluación va mucho más allá.

ENTREVISTA A JUAN CASERO

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

¿Qué impacto cree que tiene o puede tener, el cómo se elaboran los planes estratégicos en términos de eficiencia e impacto de la gestión pública?

La planificación es esencial y la evaluación de diseño tiene mucho que decir en este sentido, dado que es crucial planificar bajo criterios de racionalidad y coherencia. Es indudable que el cómo se hacen las cosas es determinante para la consecución de los efectos deseados. De esta manera destacaría el papel de la evaluación participativa, dado que es una evidencia que planificar haciendo uso de metodologías y procesos de evaluación participativa garantiza una identificación amplia y completa de los fines, objetivos y medidas de los planes. Además la evaluación participativa facilita el proceso de toma de decisiones, otorga legitimidad a los planes estratégicos y genera en las intervenciones públicas un importante grado de apropiación e implicación por parte de los actores involucrados, tanto internos como externos, circunstancias todas ellas que favorecen el logro de impactos positivos esperados.

¿A qué retos se enfrenta la Administración Pública en materia de diseño y evaluación de Políticas Públicas a nivel andaluz, nacional e internacional sobre todo en el actual contexto de crisis?

Creo que la administración pública lleva mucho tiempo necesitando una transformación y pienso que el actual contexto de crisis más que provocar nuevos desafíos lo que ha hecho ha sido acelerar y acrecentar los existentes.

En todo caso, creo que el reto pasa por evaluar más y mejor. Y, en este sentido, entre otros muchos aspectos, es preciso impulsar la capacitación y la formación especializada del personal que trabaja en la administración, tanto en materia de diseño y gestión de evaluaciones como de metodologías de evaluación. Asimismo es necesario mejorar la dotación presupuestaria de las evaluaciones, para favorecer la calidad de las mismas, dado que contar con recursos adecuados, sin ser condición suficiente, sí actúa como factor necesario. Otros retos pasan por mejorar los sistemas de seguimiento e información, contando con mejores indicadores, especialmente de resultados e impactos.

¿Qué sugiere la SEE para hacer de la Evaluación una práctica más usual en las Administraciones Públicas?

Es una cuestión con difícil respuesta. Como es obvio no hay una solución mágica para hacer que la evaluación sea una herramienta habitual en el quehacer diario de la administración pública. Pero debe serlo, porque nos irá mucho mejor.

Disponer de un cuerpo normativo específico, para que las evaluaciones no dependan tanto de la voluntad política, es una de las principales tareas que se deben acometer. Si las evaluaciones no son obligatorias es difícil que sean usuales.

Ahora bien, “más allá de leyes”, el desafío para que la evaluación deje de ser una actividad esporádica sigue siendo generar una nueva cultura de gestión de lo público y dentro de ella va la cultura de la evaluación. Para ello es esencial seguir haciendo pedagogía sobre el valor y utilidad de la evaluación.

Introducción a la Evaluación Parlamentaria de las Políticas Públicas

Francisco Bernales Mendaza. Funcionario de la Secretaría General de Economía. Colaborador del IAAP en EPP, y con experiencia en Evaluación del FSE (incluidos cuatro meses en la Comisión Europea)

El objetivo del artículo es acercarnos a la situación actual de la Evaluación Parlamentaria de Políticas Públicas, a través de cuatro estudios publicados entre 2011 y junio de 2020ⁱ. Empezando por Francia, un país jurídicamente similar al nuestro. Siguiendo por los EEUU, cuyo modelo es citado con frecuencia por el Banco Mundial, la OCDE o la Unión Europea. Y cerrando por la propia UE y sus estados miembros.

Empezando por Francia, en 2008 se aprobó una reforma constitucional que estableció, con contundencia, que **"el Parlamento vota la ley. Controla la acción del Gobierno. Evalúa las políticas públicas "** (artículo 24 de la Constitución). Algo que se consideró necesario, tras un amplio debate, para favorecer la institucionalización de la Evaluación. Y ello a pesar de una amplísima experiencia en evaluación en el Ejecutivo, en la que podríamos reconocer mucho de lo que se ha hecho o intentado en España, e incluso de lo que queda por hacer. Y tras una experiencia casi igual de dilatada en el Legislativo, con **Oficinas Parlamentarias de Evaluación** (como la **OPCEST**, creada en 1983); y **"misiones parlamentarias -de evaluación"** (más investigativas y vinculadas al Tribunal de Cuentas). Y cuando ya existía la Ley Orgánica 692/2001, sobre leyes financieras, y aún se aprobó otra el 15/abril/2009, que imponía una **evaluación ex-ante** a muchos de los proyectos de ley del Ejecutivo. ¿Porqué, entonces, el nuevo texto constitucional?. Para no dejar lugar a dudas sobre **la importancia de que la función evaluativa recaiga en el Parlamento**. Una función a la que se fiaba la restauración del equilibrio de poderes entre Ejecutivo y Legislativo.

Más ninguna norma, aún constitucional, garantiza la obtención de resultados. Si perseguimos una evaluación sistemática y relevante de planes, normas y actos, siguiendo el estudio de H.Padirac **"observamos que dos esquemas de organización política favorecen la institucionalización de los procesos de evaluación:** aquellos en los que la separación de poderes y una cierta igualdad entre ellos conducen a compromisos, este es el caso de Estados-Unidos; y aquellos en los que la tradición parlamentaria se ha mantenido viva a pesar de un contexto institucional o político que podría cimentar una forma de supremacía ejecutiva, este es el caso del Reino Unido. Estos dos sistemas comparten la misma atención a la existencia de un cierto equilibrio entre poderes y contrapoderes (checks and balances)". **Es decir, la fuerza del Parlamento es crucial para la institucionalización de los procesos de Evaluación.**

Introducción a la Evaluación Parlamentaria de las Políticas Públicas



La referencia para países que no cuentan con la tradición parlamentaria de Reino Unido, o Suecia, **son los EEUU. Su sistema Federal se basa en la Separación de Poderes mediante un cierto equilibrio de medios.** Y en concreto, la **Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO)** es objeto de gran atención por, por ejemplo, el Banco Mundial.

El Parlamento de EEUU es pionero en crear Organismos Administrativos Autónomos (respecto al Gobierno) desde que en 1914 se dotó del **Servicio de Investigación del Congreso (CRS)**, seguido en 1921 por la poderosa **Oficina General de Contabilidad (GAO)**, agencia responsable inicialmente de analizar la eficiencia y economía del gasto, y más tarde de la evaluación presupuestaria (ex-post) de programas; y por último, por la creación de la **CBO** en 1974, para analizar el costo de las elecciones políticas hechas por el Congreso, especialmente en torno al Presupuesto, **y liberarlo de la dependencia de los datos provistos por el Ejecutivo.** También para costes de propuestas legislativas, y **evaluaciones ex-ante de alternativas de políticas públicas** para una misma finalidad; estimaciones de ingresos públicos; o formulación de sus propios escenarios económicos a largo, medio y corto plazo.

Mientras, en **la Oficina Ejecutiva del Presidente (EOP)**, se creaba en 1921 la Oficina del Presupuesto (Bureau of the Budget), remodelada y red denominada en 1970 como Oficina de Gestión y Presupuesto (Office of Management and Budget – **OMB**); y, en 1946, el Consejo de Asesores Económicos de la Casa Blanca. Lo que unido a los Ministerios del Gabinete y asimilados, a los que la EOP puede recurrir, **contrapesa a los tres grandes organismos parlamentarios.**

La confrontación equilibrada provoca una auténtica negociación entre Poderes, y también que cada Poder se abra a la sociedad para reforzar sus tesis con información y apoyos, lo que da a la ciudadanía y sus organizaciones una considerable posibilidad de influir en la política federal; **y mejorar así la toma de decisiones.**

Introducción a la Evaluación Parlamentaria de las Políticas Públicas

Instituciones como **la OCDE, o el Banco Mundial, han incluido la promoción de la Evaluación Parlamentaria en sus estrategias** de fortalecimiento institucional y “Mejor Regulación” (**Better Regulation**). **La Unión Europea no ha sido ajena a esta corriente.** El Servicio de Estudios del Parlamento (**EPRS**) se creó en 2013, aglutinando tres **funciones**, la asistencia a las/los que integran el Parlamento (fact-checking), biblioteca (documentación general), y estudio (think-tank – con base en 2011). **Se incluyen también** las audiencias y confirmaciones parlamentarias a las personas propuestas por la Presidencia para integrar la Comisión Europea. **El Tribunal de Cuentas Europeo (ECA)** está canalizando su interés por la **evaluación a través de los “informes especiales”** que le permite el artículo 287.4 del TFEU, acompañado por las demás “Supreme Audit Institutions” (“SAI”; OCEX en castellano - como nuestro Tribunal de Cuentas y sus equivalentes autonómicos). Y según un recentísimo informe del EPRS, **más de la mitad de los Parlamentos Estatales de la UE27 realizan evaluaciones ex-ante o ex-post sistemáticas y en profundidad;** aunque sólo tres (Bulgaria, Polonia y Suecia), de ambos tipos. Con experiencias menores en el resto de Parlamentos. Y aún en los mejores casos, con medios son reducidos respecto a los fines. Por último, **el despegue parlamentario se vio acompañado por el gran impulso de la Comisión Juncker (2015-2019) a la Better Regulation.** Pero, **en el “debe” comunitario pesa,** por un lado, que el Consejo Europeo casi no respondió a la iniciativa Juncker/Timmermans y, por otro, **que a pesar de la red EUIFI, aún no hay nada similar al CBO norteamericano en la UE.**

El camino a favor de la evaluación parlamentaria, con organismos poderosos y medidas complementarias, parece una tendencia firme en la UE. El impacto de un paquete de reformas institucionales, entre las que se encuentran éstas, **ha sido estimado por el IVIE en un incremento del 16% del PIB para España** (<http://sco.lt/8MfsmG> -vídeo, 5'20" a 6'06", y 6'50" a 7'50"). **Con visión, trabajo, y voluntad** suficientes; contando con nuestra Cámara de Cuentas, otros Organismos Autónomos relevantes, y la normativa existente; podrían aplicarse rápidamente y sin incrementos de gasto estructural. **Andalucía podría incluso convertirse en un modelo de referencia en la UE,** si aprovechamos la experiencia ajena, y nuestro propio potencial.

Introducción a la Evaluación Parlamentaria de las Políticas Públicas



Referencias principales

Sobre la Institucionalización de la Evaluación en Francia: **Hortense de PADIRAC, [Le Parlement français et l'évaluation. Une institutionnalisation impossible?](#), Sciences Po LIEPP Working Paper n°80, 2018-10-05.**

Sobre el funcionamiento del sistema de los EEUU: **Mark, Katharine; Pfeiffer, John R.. 2011. [Monitoring and evaluation in the United States government : an overview](#) (English). Evaluation Capacity Development working paper series ; no. ECD 26. Washington, DC: World Bank.**

Sobre las lecciones para la Unión Europea de la Evaluación Parlamentaria en los EEUU, 2016: **Cornelia Klugman. [Oversight of the US executive The Congressional experience and its lessons for the EU](#) EPRS, European Parliament, 2016.**

Sobre el estado de la Evaluación Parlamentaria en la UE, a 2020: **Irmgard Anglmayer. [Better Regulation practices in national parliaments](#) EPRS, European Parliament, 2020.**

GRUPO DE PERSONAS COLABORADORAS

Conociendo a...



Inmaculada Tola Pérez

(Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático)



José Manuel Moreno Rojas

(Investigador Principal de IFAPA, Coordinador del Área de Alimentación y Salud)

¿Cuánto tiempo llevas en el grupo?

Finales de 2016.

Desde el inicio de la propuesta (2016).

¿En qué actividades relacionadas con la EPP has participado?

He pertenecido al Subgrupo de Difusión más de dos años, posteriormente a los de Diagnóstico, Evaluabilidad y, recientemente Formación. Mis principales aportes han sido realizar cuestionarios de evaluabilidad de planificaciones en elaboración, colaborar en las Jornadas anuales de EPP con diferentes roles cada edición, ser formadora en el Curso on line de Evaluabilidad durante el estado de alarma, y, desde mi puesto actual, impulsar la colaboración con el Área de EPP del IAAP para la elaboración del Plan Andaluz de Acción por el Clima (PAAC), especialmente para la confección del Documento de Diagnóstico y Alcance y fomentar la participación de todos los sectores implicados participando en la organización de las Jornadas Participativas on line del mismo.

En mi caso desde el principio he participado en el Subgrupo de Difusión hasta la última remodelación de los grupos el año pasado en la que pensé que me gustaría implicarme más en la Evaluabilidad, tanto por profundizar en mi formación como por ayudar con las continuas propuestas que llegaban al IAAP. Siempre he pensado que era una cuestión de práctica y de ahí mi decisión de enrolarme en este grupo. En algún momento puntual he participado en las fases de entrevistas con stakeholders dentro de los pasos iniciales de determinadas solicitudes (por ejemplo AgriHebe).

¿De qué manera ha contribuido tu formación en EPP y tu pertenencia al GPE en tu día a día en el centro de trabajo?

La EPP constituye un enfoque transversal a incorporar en nuestros quehaceres diarios. Requiere un cambio de mentalidad, especialmente a la hora de diseñar las planificaciones a desarrollar, poniendo en práctica factores como la participación efectiva y la realización de un diagnóstico veraz y validado por las partes afectadas, que permita determinar los problemas, necesidades o retos de la política, y la definición de indicadores SMART. Por otro lado, pertenecer al grupo de EPP es un orgullo para mí, por todas las personas que me ha permitido conocer, creando una red muy especial, no sólo por el talento que muchas de estas personas atesoran y tan inspiradoras resultan, sino por las convicciones que compartimos en la búsqueda de la excelencia del servicio público, así da gusto trabajar!

Para mí ha sido enriquecedor pertenecer al grupo y poder conocer la perspectiva de las personas que estamos dentro del grupo con perfiles y puestos de trabajo tan diferentes. En mi institución siempre he procurado hacer hincapié sobre la necesidad de aplicar los conceptos de EPP, planificar, realizar diagnósticos, determinar necesidades,... para poder evaluar posteriormente los planes de la institución. Sin embargo, la realidad es que los cambios en los puestos directivos y las prisas hacen muy complicado llevar estas cuestiones a cabo.

¿Qué consejo darías a otras personas que trabajen en planificación y evaluación de políticas públicas?

Que no tengan miedo a comprometerse con la metodología que impulsamos. Es cierto que es un cambio de paradigma para muchos centros directivos, pero resulta muy enriquecedor y aporta rigor técnico y legitimidad. ¡A por el reto de intentarlo!

Que se animen a tomar contacto. A pesar de suponer un cambio de mentalidad muy grande, tanto para uno mismo como para hacérselo ver a los demás, resulta muy necesario. El principal consejo sería animarse a asistir a las reuniones del grupo, una vez dentro seguro que encuentran muchas más razones para quedarse.

FASES Y PRODUCTOS DEL PROCESO DE DIAGNÓSTICO

