

# Valor público

*Evaluación para  
conectar las  
políticas públicas y  
las personas*



Museo de Almería

Foto: Aurora Villalobos Gómez, 2009

Julio, 2024  
Revista EPP N°66

\*Esta es una publicación digital diseñada para no ser impresa



INSTITUTO ANDALUZ DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Consejería de Justicia,  
Administración Local y Función Pública

## 1. Herramientas para la evaluación

### **La Triangulación en investigación**

## 2. Artículo

### **La Evaluación de Políticas Públicas y la ciencia de la Economía**

## 3. Noticias

## 4. Nuestro compromiso con la evaluación

### **Plan para la institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en la Junta de Andalucía**

## 5. Nuestros servicios

### **CATÁLOGO DE SERVICIOS DEL ÁREA DE EPP.**

## LA TRIANGULACIÓN EN INVESTIGACIÓN

Tanto en los diagnósticos para la planificación estratégica como en las evaluaciones, desde el Área de Evaluación triangulamos los resultados de la investigación.

### ¿Qué es la triangulación?

El concepto de triangulación procede de la topografía, donde se utiliza para determinar la ubicación exacta de un objeto mediante una serie de puntos de referencia. De forma similar, la triangulación en la investigación pretende crear una comprensión convergente y profunda de un tema **examinándolo desde varias perspectivas**.

### Tipos de triangulación



### Cuándo usar la triangulación

**Para Confirmar hallazgos:** ayuda a validar y reforzar la fiabilidad de las conclusiones de la investigación.

**Explorar fenómenos complejos:** permite explorar fenómenos complicados que no pueden comprenderse plenamente con un único enfoque o fuente de datos.

**Mitigar los prejuicios:** reduce el sesgo al combinar muchos métodos, reducir la influencia de los sesgos individuales y aumentar la objetividad.

**Abordar las limitaciones de la investigación:** supera las limitaciones de un único método o fuente de datos, lo que aumenta la exhaustividad y la calidad del estudio.

**Mejorar la validez y la fiabilidad:** Al ofrecer pruebas convergentes de distintos enfoques, la triangulación aumenta la credibilidad y fiabilidad de los resultados de la investigación.

**Investigación de temas controvertidos o delicados:** En estos casos, la triangulación ofrece una perspectiva más equilibrada y matizada.

# La Evaluación de Políticas Públicas y la ciencia de la Economía



**ENRIQUE BALERIOLA SALVO**

Licenciado en Economía.  
Evaluador de Políticas Públicas. Funcionario  
Cuerpo Superior Facultativo de la Junta de  
Andalucía

*Escribía el catedrático Bañón que "El padre putativo de la Administración Pública son las ciencias de gestión empresarial, entre ellas el management, que aportan vocación de pragmatismo terapéutico, nuevas metodologías y, sobre todo, refuerzan la identidad disciplinar, pues permiten el empleo y la importación de técnicas de gestión al ámbito público".*

Dicho lo anterior, podemos fácilmente reconocer que:

1) El denominado mapeo de actores clave por la disciplina de la Evaluación de Políticas Públicas (EPP) es el *stakeholder analysis* de toda la vida, es decir, las **partes interesadas** (mejor que grupos de interés, que también se ha venido empleando).

La definición original del término *stakeholder* por su creador Freeman en 1984 es: "Personas o colectivos que pueden verse afectados por la actividad de la empresa o que pueden afectar al logro de los objetivos de la misma". (IESE, 2009)

También conocemos los economistas las palabras *stockholder* o *shareholder*, es decir, accionista. Parte interesada es, pues, también el partícipe, en este caso, en el problema público a examen de la Evaluación de Políticas Públicas.

Aunque Edward Freeman no "inventó el término stakeholder, no cabe duda de que lo introdujo en el lenguaje de la estrategia de la ética empresarial y de la responsabilidad social corporativa. (IESE, 2009).

Con esta consideración de las partes interesadas se trataría de **superar la «vieja y primitiva ficción jurídica»**, según Drucker, citado por Edward Russell-Walling, (2011), de la idea de que una empresa no es más que la suma de los derechos de propiedad de los accionistas y que, por tanto, éstos deben acaparar la atención de la dirección.

En el caso de las administraciones públicas, las partes interesadas son los ciudadanos, proveedores, el personal, colaboradores, otras unidades de la Administración u otras administraciones, la sociedad en general.

Parte interesada es el término preferido por la UE (**ver su uso en IATE**) en sus documentos para designar este concepto frente a grupo de interés, también muy extendido. **Vea la definición de parte interesada** en IATE (Inter Active Terminology for Europe, base de datos terminológica interinstitucional de la Unión Europea, accesible en línea, <http://iate.europa.eu/about>)

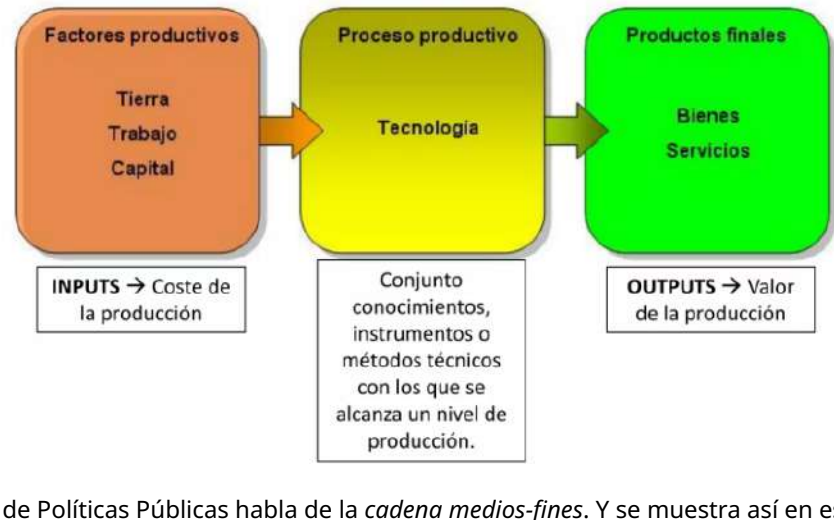
2) El **concepto económico de producción** se convirtió, para la EPP, en la Teoría del Programa.

El concepto de producción y el de proceso de la producción se estudiaba bien pronto en mi licenciatura de Empresariales. Con posterioridad, se estudiaba con mayor profundidad el concepto de proceso. Y hoy en día, se imparte en Bachillerato, como se ve en esta diapositiva:

## 1. LA PRODUCCIÓN

### 1.1 ELEMENTOS DEL PROCESO PRODUCTIVO

La **producción** es el conjunto de actividades que desarrollan las empresas para elaborar o distribuir los bienes y/o prestar los servicios que satisfacen las necesidades de las familias.



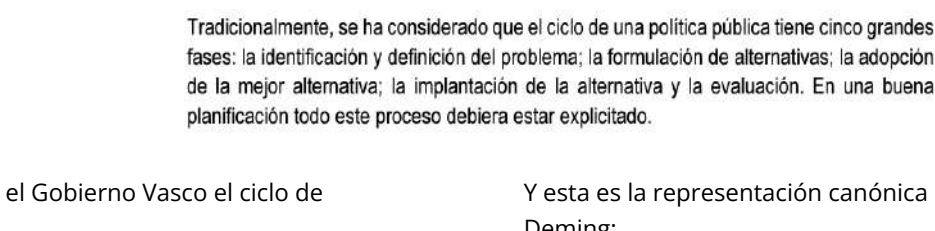
Por su parte, la Evaluación de Políticas Públicas habla de la *cadena medios-fines*. Y se muestra así en este ejemplo.



La producción se queda en la Realización; la Evaluación sigue más allá, para hablar de Resultados, y, aún más allá, de Impactos.

3) El ciclo de las políticas públicas, con la inclusión de la Evaluación, se parece sospechosamente al ciclo de Deming (o ciclo PDCA, Plan-Do-Check-Act).

Mostramos primero al respecto esta cita de la **Guía de Evaluación de Diseño de Políticas Públicas, del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas** (organismo encuadrado a la fecha en el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública), sucesor de la AEVAL.



Así se representa por el Gobierno Vasco el ciclo de las políticas pública

Figura 1: Ciclo de las políticas públicas y evaluación



Y esta es la representación canónica del ciclo de Deming:



4) El diseño de una concreta política pública en torno a un problema público **bebe, hasta hartarse, del concepto de Formulación de estrategias propio de la Dirección Estratégica**.

El gobierno andaluz, literalmente, emplea ese término, "formulación" de estrategias:



Y así se representa la etapa de formulación de estrategias inserta en el proceso de la dirección estratégica (de acuerdo a Navas y Guerras)



Según estos autores, el proceso global de la dirección estratégica de la empresa está integrado por tres grandes partes:

- Análisis estratégico
- Formulación de estrategias
- Implantación de estrategias

Para determinar la esencia del problema público (aquel problema social que ha conseguido entrar en la agenda pública) a afrontar por los poderes públicos, se utiliza la técnica del **Árbol de Problemas, propia de la Gestión de la Calidad**, cuyo origen está en la espina de pescado de **Ishikawa**, el padre del análisis científico de las causas de problemas en los procesos industriales;

En el sitio de la Comisión Europea, "problem tree" es mencionado CIENTOS DE VECES <https://www.google.com/search?q=%22problem+tree%22+site%3Aec.europa.eu>, --y es exigido su inclusión en el análisis y evaluación de cualquier política pública (<https://www.google.com/search?q=%22problem+tree%22+site%3Aec.europa.eu>)

A su vez, lo que la EPP llama hoy cadena causa-efecto es aquello en lo que viven la Ciencia y la Ingeniería desde su origen. Baste recordar que la archifamosa obra "La riqueza de las naciones" de Adam Smith se titula en realidad, exactamente, "Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones".

5) DAFO. Esta técnica de análisis de la organización nació en el ámbito empresarial; quizás, en la DuPont, recogido también por el Stanford Research Institute en su estudio de largo plazo sobre por qué del tan alto índice de fracasos de los planes estratégicos (un ejemplo detallado lo da Chiavenato en su Planeación estratégica. Fundamentos y aplicaciones, capítulo 1, Evolución del pensamiento estratégico, El origen de la matriz SWOT, pág. 17). Desde allí ascendió para integrarse en el ámbito académico de las ciencias de la empresa.

Hoy el DAFO se emplea, además, tanto para diagnosticar organismos y entidades públicas como para -un tanto forzosamente, en mi opinión- enteros sectores económicos. Por cierto, un artefacto llamado CAME no aparece meritado, en mi conocimiento, por la academia.

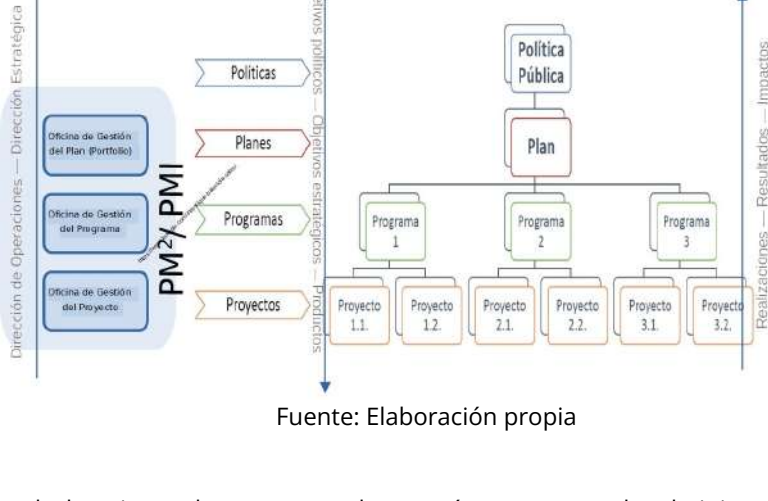
6) Técnicas tales como los grupos focales, el brainstorming o Delphi, se importaron por la gestión pública desde la Gestión del ámbito privado.

7) Es cada vez más usual en la administración pública la práctica del benchmarking, que nació en el sector privado. Los libros de historia señalan a Xerox como la primera de las grandes empresas que utilizó el benchmarking, a finales de la década de 1970.

8) Línea base: la EPP toma de la Gestión de Proyectos este concepto.

9) Abundando en lo anterior, hoy es ya herramienta obligada de gestión para lo público la Gestión de Proyectos. Poco a poco, lo será también -espero- la Gestión de Programas y la Gestión de Planes. Así ve quien suscribe la ligazón entre Dirección Estratégica, Dirección de Operaciones, Gestión de Proyectos y políticas públicas

### Secuencia de Política y Proyecto



Fuente: Elaboración propia

10) **Misión, Visión y Valores** son declaraciones de empresa cada vez más comunes en la administración pública.

11) "4.1.3. El cliente misterioso. A veces, la mejor manera de entender la prestación del servicio desde la perspectiva del usuario y detectar oportunidades de mejora, es enviar un agente al terreno para que lo compruebe por sí mismo. El **"Cliente Misterioso" es una técnica muy utilizada en el sector privado que se ha transferido a los servicios públicos...**" Lo de "cliente" ya desvela claramente el origen de la técnica. La cita anterior pertenece a la Guía\_ToolBox Calidad de la Administración Pública - Herramientas para gestores de la Comisión Europea.

12) "Optimizar los flujos de proceso es un paso previo para lograr grandes avances en la prestación final del servicio, por ejemplo, la creación de ventanillas únicas y la preparación de servicios *online*. En este sentido, **las administraciones públicas pueden aprender de las prácticas de éxito para mejorar los flujos de procesos en el sector privado**, tales como las técnicas de 'pensamiento Lean' de la industria automovilística. La reingeniería de procesos también conlleva..."

Ya hemos mencionado antes en esta lista (punto 2) el concepto del **proceso de la producción**. La cita anterior procede de la página 103 de, igualmente, la Guía\_ToolBox Calidad de la Administración Pública - Herramientas para gestores de la Comisión Europea.

13) "La **Contratación Pública de Soluciones Innovadoras** se inspira en la experiencia del sector privado sobre la gestión de la cadena de suministro"; la cita también procede (página 158) de la Guía\_ToolBox Calidad de la Administración Pública - Herramientas para gestores de la Comisión Europea.

14) **Objetos SMART**. Hoy en día, la Comisión Europea, en sus Better Regulation Guidelines, establece este método (debido a George Doran) como de uso propio (<https://www.linkedin.com/pulse/qué-es-un-objetivo-estratégico-y-político-enrique-baleriola-salvo-gbchf/>).

La A de Doran, en SMART, refería a "Assignable" en el artículo original, es decir, la persona responsable del logro del objetivo. Hoy se reinterpreta dicha A más bien como "Achievable", es decir, alcanzable (realista), a la par que R se interpreta como "Relevant" (es decir, pertinente al problema), y no "Realista", como inicialmente consideraba Doran. Así viene establecido en la Caja de herramientas de la Comisión Europea; vea: <https://sco.lt/4oW4mH>



15) Gestión por objetivos, Gestión por Resultados: sin necesidad de más explicación.

Podríamos citar muchos más ejemplos.

Y antes de que el lector -que haya caído, extraviado, en este post de pura casualidad- acuse a uno de aquellos **economicista** y verbalice la identidad

**"empresa privada=ánimo de lucro=beneficio privado"**

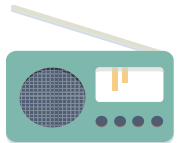
Simplemente señalo que hemos estado hablando en esta publicación de la disciplina de la **Economía Pública, en pos, no del bienestar y el bolsillo del particular, sino del Valor público** (que dijera en su libro Moore, y así bautizara, por cierto, quien suscribe a la revista *la mensural*, Área de Evaluación de Políticas Públicas en el IAAP).

Recogíamos al principio que Bañón reconocía que el *management* es el padre putativo de la ciencia de la Administración (en la nueva Administración Pública. Capítulo 1. Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales, página 18. Ed. Alianza Universidad Textos).

Si cree usted que lo son la Medicina, la Farmacia, la Informática, la Pedagogía, la Física, la Biología o una otra parcela del saber, sepa que creo que está usted equivocado.

## Bibliografía

- ESE, (2009) La evaluación del concepto *stakeholders* en los escritos de Ed Freeman. I Newsletter número 5, (noviembre 2009)
- Edward Russell-Walling, (2011). 50 cosas que hay que saber sobre *management*", pág. 171. ed. Arl
- Inter Active Terminology for Europe, base de datos terminológica interinstitucional de la Unión Europea, accesible en línea, <http://iate.europa.eu/about>.



## El Grupo de personas Colaboradoras continúa con las píldoras formativas sobre evaluación en septiembre

Este año 2024 el Área de Evaluación del IAAP ha puesto en marcha un programa de píldoras formativas a través de webinar para facilitar la práctica evaluadora. En el último trimestre hay programadas dos más, y estarán abiertas a todo el personal de la Junta de Andalucía que tenga interés en la materia.

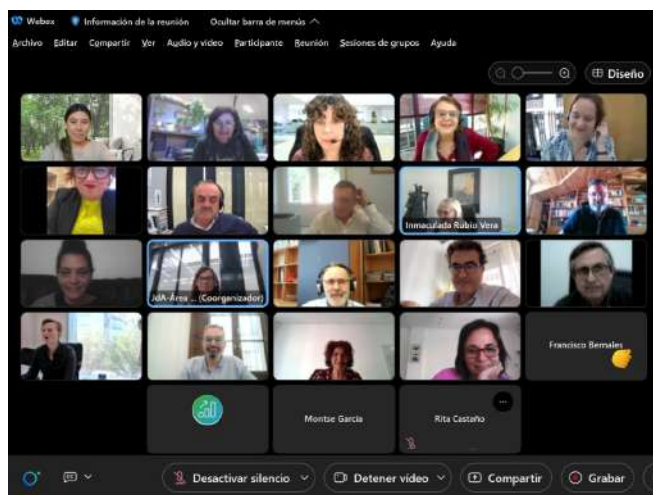
El Grupo de Personas Colaboradoras con la Evaluación (GPE), con el apoyo del Área de Evaluación del IAAP, han estado impartiendo webinars sobre elementos específicos y prácticos relacionados con la evaluación, en formato telepresencial de no más de 60 minutos.

Se han abordado cuestiones tan interesantes como la matriz de evaluación, el sistema de evaluación para la gestión de aguas, o los principios éticos de la evaluación de políticas públicas (EPP).

Aunque en principio, estas webinars se idearon para facilitar la formación continua del GPE, están abiertas a todas el personal de la Junta de Andalucía que tenga interés en la Evaluación de Políticas Públicas.

En septiembre está programada una píldora formativa sobre Inteligencia Artificial aplicada a la EPP y en octubre otra sobre el programa de análisis cualitativo Altas.ti.

Si tienes interés en participar, puedes escribir a [evaluacion.politicas.iaap@juntadeandalucia.es](mailto:evaluacion.politicas.iaap@juntadeandalucia.es).



## Plan de la Junta de Andalucía para la institucionalización de la Evaluación de las Políticas Públicas (EPP)



1

### Marco Jurídico

Se han dado pasos para la elaboración de la Ley andaluza de evaluación de políticas públicas

2

### Modelo organizativo

Se creó en 2024 el Servicio de EPP en el IAAP y el GPE tiene presencia en toda la organización. La Ley contemplará un sistema plural

3

### Gestión del cambio

Se trabaja la sensibilización de los mandos intermedios y superiores y la capacitación del personal (MOOCs)

4

### Infraestructura y herramientas:

Se está implementado el SEPA, que permitirá conocer las políticas públicas que la JdA tiene en marcha, hacer el seguimiento y conocer resultados de la evaluación

5

### Metodologías

Normalización de procesos de planificación y evaluación. Vocabulario común para toda la organización. Sistemáticas que permiten comparar datos.

6

### Coordinación y cooperación

Intercambio en redes profesionales para la construcción y mejora del sistema de evaluación

7

### Difusión

Se comunican las actuaciones llevadas a cabo para configurar el sistema público de evaluación, se analizan los resultados, se aprende de las buenas prácticas

# Catálogo de Servicios del Área de Evaluación de Políticas Públicas

1

## Asesoramiento para la elaboración de planes estratégicos

Acompañamos a los centros directivos de la Junta de Andalucía en el proceso de formulación de planes estratégicos. Ofrecemos asesoramiento metodológico y soporte técnico a lo largo de todo el proceso de diseño.

2

## Evaluación ex ante

Con la colaboración de personas expertas valoramos la calidad del diseño y la viabilidad de los planes. [Más info](#)  
Además nuestro equipo de personas evaluadoras analizan la evaluabilidad de los planes utilizando herramientas y técnicas que hemos desarrollado de manera colaborativa desde el Área. [Más info](#)

3

## Evaluación intermedia o final

Llevamos a cabo evaluaciones de planes, programas y proyectos en todas las fases. Analizamos diseños, procesos, resultados e impactos con el objetivo de mejorar las políticas públicas de la Junta de Andalucía

4

## Formación y docencia

Ofrecemos diferentes tipos de acciones formativas en diseño y evaluación de políticas públicas. Contamos con un plan de formación con 3 MOOCs de formación específica y especializada, pero también promovemos talleres, charlas, jornadas y seminarios.

5

## Documentación

Contamos con manuales y guías metodológicas adaptadas a la administración pública. Puedes consultar [aquí](#) todo el material.

6

## Difusión

Editamos la revista Valor Público, y difundimos novedades en el portal [Scoop.it](#) y en nuestro [boletín](#) quincenal de noticias

7

## Estudios e Investigaciones

Desarrollamos estudios propios y colaboramos en investigaciones con otras entidades e instituciones.

Contacta con el Área de Evaluación de Políticas Públicas en el siguiente buzón:

[evaluacion.politicas.iaap@juntadeandalucia.es](mailto:evaluacion.politicas.iaap@juntadeandalucia.es)



INSTITUTO ANDALUZ DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Consejería de Justicia,  
Administración Local y Función Pública