

Valor público

*Evaluación para
conectar las
políticas públicas y
las personas*



Foto: Aurora Villalobos, 2003

Palacio del Conde-Duque de Olivares (Sevilla).

Julio 2022,
Revista EPP N° 44



INSTITUTO ANDALUZ DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Consejería de la Presidencia,
Administración Pública e Interior

*Esta es una publicación digital diseñada para no ser impresa

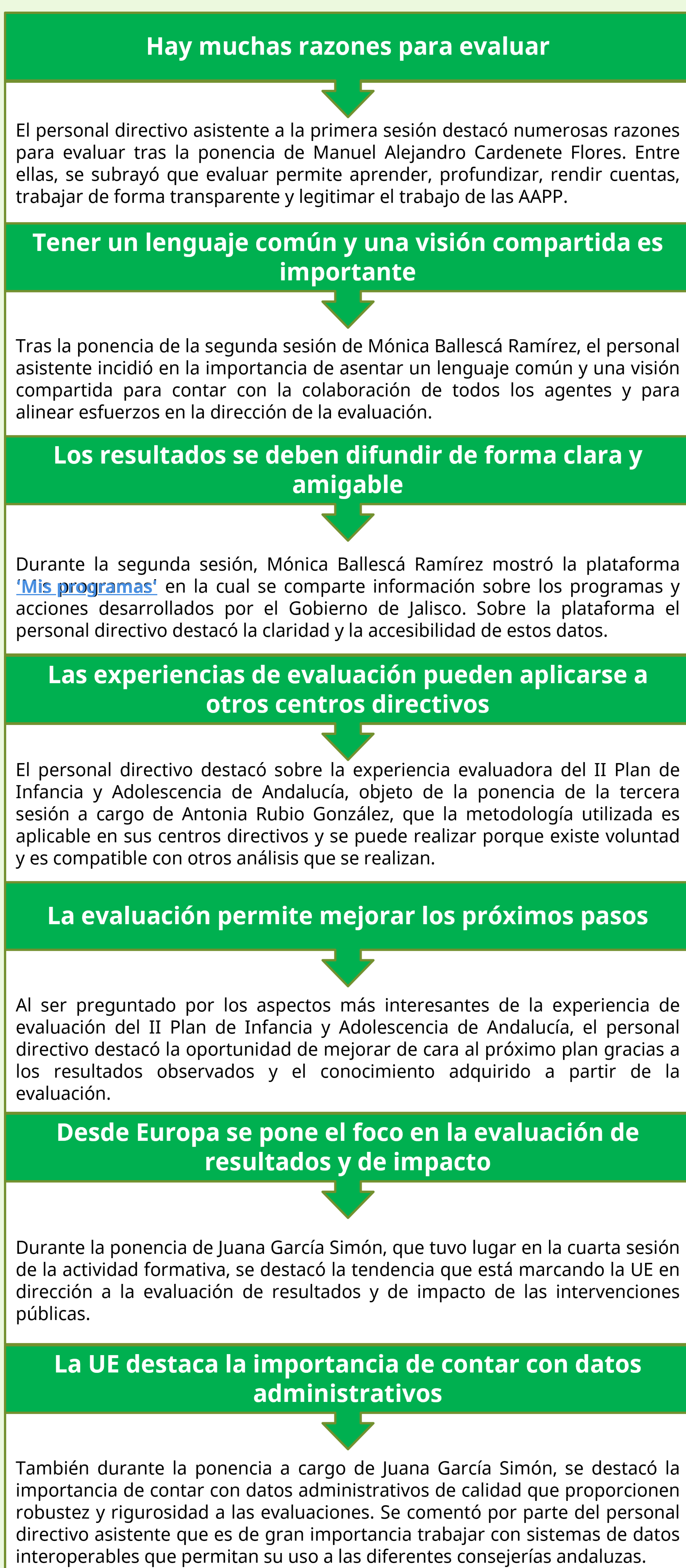
Directivos y Evaluación: sus experiencias reales

En los meses de mayo, junio y julio se ha puesto en marcha desde el IAAP la actividad formativa **Seminario de Experiencias de Evaluación para personal directivo**. En el marco de dicha actividad, se han celebrado **cuatro sesiones**.

Cada sesión ha constado de dos partes:

- En primer lugar, una **ponencia sobre experiencias en evaluación**. Los ponentes que han participado en las sesiones han sido **Manuel Alejandro Cardenete Flores** (Consejero de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía), **Mónica Ballezá Ramírez** (Directora General de Planeación y Evaluación del Gobierno del Estado de Jalisco, México), **Antonia Rubio González** (Directora General de Infancia de la Junta de Andalucía) y **Juana García Simón** (Coordinadora de Programación, Seguimiento y Evaluación de Resultados. Dirección General Fondos Europeos).
- En segundo lugar, una **puesta en común de impresiones** en la que el personal directivo asistente ha comentado las experiencias expuestas y ha reflexionado sobre **cómo se podrían adecuar a su propio contexto de trabajo**.

La siguiente infografía, titulada '**Directivos y Evaluación: sus experiencias reales**', recoge ideas destacadas de las impresiones que ha compartido el personal directivo asistente a las cuatro sesiones:



Si desea más información puede acceder a los **vídeos** de las **cuatro sesiones** celebradas a través del siguiente **enlace**: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLj-bfbG2QZP5owolQT4ypwZ11fQYDpXk4>

La XII Conferencia Bienal de la Sociedad Española de Evaluación

Mar Herrera Menchén

Licenciada en Pedagogía por la Universidad de Sevilla, **Mar** cuenta con una amplia experiencia en áreas como la formación, la acción socio-educativa participativa, la planificación y la evaluación.

Es funcionaria de la Administración General de la Junta de Andalucía y a lo largo de su trayectoria ha trabajado en diferentes puestos y departamentos, entre los que se encuentran recursos humanos y justicia juvenil.

En la actualidad, Mar es la Responsable del Área de Evaluación de Políticas Públicas del Instituto Andaluz de Administración Pública, cargo que desempeña desde 2015. Como Responsable del Área, ha desarrollado tareas como la realización de actividades formativas, la redacción de manuales y guías y la coordinación de un equipo y un gran número de personas colaboradoras.



Durante los días 26 y 27 de junio se celebró, en Pamplona, la XII Conferencia Bienal de la Sociedad Española de Evaluación (SEE), en la que se reunieron un nutrido grupo de personas dedicadas a la evaluación tanto del sector público como del sector privado.



Las mesas previstas recogieron temas de actualidad como la institucionalización del sistema de Evaluación de Política Públicas. No podía ser de otra manera cuando el 25 de mayo supimos que el Gobierno nacional envió a Las Cortes el Proyecto de Ley de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas. La propia ministra de Hacienda y Administración, a través de un vídeo, nos explicó la importancia de este proyecto.

Relacionado con la institucionalización de la EPP está el importante tema de la profesionalización de las personas que se dedican a la evaluación. En este sentido, a lo largo de distintas ponencias se habló de profesionales externos e internos, existiendo varios ponentes que insistieron en la riqueza de los equipos mixtos.

Igualmente se habló de los métodos experimentales y cuasi experimentales, así como de los métodos más cualitativos con metodología participativa, encontrándose que todas las metodologías son necesarias y válidas, aunque algunas pueden estar más indicadas para unas evaluaciones que otras. Lógicamente podemos encontrar economistas, y ejemplos tenemos en la AIREF, que utilizan las metodologías más experimentales con gran trayectoria y solvencia. Es verdad que se dedican esencialmente al *spending review* o evaluación del gasto público. Curiosamente los representantes de este organismo también hoy están interesados en las metodologías cualitativas y se quejaban de la dificultad de encontrar especialistas.

Otras administraciones, como la Junta de Andalucía, presentaron su experiencia de evaluación de metodología cualitativa y participativa en la Evaluación del II Plan de Infancia y Adolescencia.

El encuentro contó con la presencia de dos ministros. Uno de ellos, Joan Subirats, fue galardonado con la Insignia de Honor de la SEE. Asimismo se contó con la consejera de Derechos Sociales y la presidenta del Gobierno de Navarra.

El IAAP estuvo presente a través de dos ponencias, una a cargo de su directora María del Mar Caraza y otra por parte de la Responsable del Área de Evaluación, Mar Herrera.



El Consejo de Gobierno aprueba la 'Estrategia para la Transformación Económica de Andalucía. Horizonte 2027' que contempla entre sus prioridades favorecer la rendición de cuentas y la evaluación de políticas públicas



El Consejo de Gobierno aprobó mediante acuerdo el pasado 10 de mayo la '[Estrategia para la Transformación Económica de Andalucía. Horizonte 2027](#)' (ETEA).

Este documento expone el planteamiento estratégico de desarrollo regional con la finalidad de converger hacia Europa, en todos los términos y especialmente en lo social, conforme a la Política Europea de Cohesión en el marco de los objetivos y prioridades estratégicas de la Unión Europea para el periodo 2021-2027. Asimismo, la Estrategia se alinea con los criterios que subyacen en el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR), principal instrumento de los fondos Next Generation (NGEU), que tiene cuatro objetivos principales: promover la cohesión económica, social y territorial de la UE; fortalecer la resiliencia y la capacidad de ajuste de los Estados Miembros; mitigar las repercusiones sociales y económicas de la crisis de la COVID-19; y apoyar las transiciones ecológica y digital.

La Estrategia, que contará con unos recursos financieros aproximados de 28.000 millones de euros, establece 6 grandes bloques temáticos: Competitividad, Sostenibilidad, Conectividad, Bienestar, Territorio y Gobernanza.

Dentro del último bloque, Gobernanza, la Estrategia establece como prioridad favorecer la rendición de cuentas y la evaluación de políticas públicas. En el apartado correspondiente a esta prioridad, entre las actuaciones que se proponen por parte de la Estrategia se encuentra la siguiente (que hace mención expresa al Instituto Andaluz de Administración Pública):

"Apoyar y fortalecer el papel del **IAAP**, para que pueda desplegar sus principales funciones, en materia de:

- Asesoramiento para la elaboración de Planes Estratégicos.
- Elaboración de una Guía de Buenas Prácticas (con ejemplos de referencia) para la evaluabilidad de los Planes, actuaciones, normativas y otras acciones de gobierno que tengan una repercusión financiera o presupuestaria.
- Generar procedimientos, protocolos de trabajo y terminología común que permita no solo el entendimiento entre los agentes implicados sino también la comprensión de la ciudadanía, para cumplir con el principio de la rendición de cuentas.
- Impulsar las tareas de formación y capacitación en materia de cultura evaluadora, a fin de que las empleadas y empleados públicos sean conscientes de la importancia de la rendición de cuentas."

Además de esta actuación, en la Estrategia se incluyen otras referencias al IAAP y se pone en valor su labor en materia de "promoción, divulgación, asesoramiento de la evaluación basada en la evidencia y sobre la idoneidad de que los planes estratégicos sean evaluables".

Entrevista a Emilio Guichot Reina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla

Emilio Guichot es Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla. Además, es Director del Instituto Universitario de Investigación Clavero Arévalo y consultor de organizaciones públicas internacionales y españolas, así como de entidades privadas.

Sus principales líneas de investigación, enfocadas siempre desde el Derecho europeo, comparado y español, son la responsabilidad, la expropiación, la protección de datos, la transparencia y el acceso a la información pública, y el Derecho de los medios de comunicación.

Emilio participó activamente en la elaboración de la Ley de Transparencia y del borrador de Ley de Evaluación de Políticas Públicas de Andalucía. Recibió el Premio a la Trayectoria Profesional en Protección de Datos de la Agencia Vasca de Protección de Datos en 2015. Actualmente dirige el proyecto de investigación estatal "Observatorio de la Transparencia". Ha impartido más de doscientas conferencias en muy diversas instituciones españolas y extranjeras, y ha realizado estancias de investigación en las Universidades Berkeley (EEUU), París I-Sorbonne, París VIII y Ciencias Políticas (Francia), Múnich (Alemania), Montreal (Canadá), en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Luxemburgo) y en el Instituto Europeo de Florencia (Italia).



¿Qué opinión le merece la aprobación por parte del Consejo de Ministros del proyecto de Ley de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas del Estado? ¿Cree que será un estímulo para impulsar la evaluación en todo el territorio nacional?

Mi opinión es francamente positiva. Fijar el marco legal de la evaluación de las políticas públicas es esencial para estructurar y generalizar su práctica. Con ello se crea un auténtico sistema de evaluación legalmente exigible. Se pasa de la buena o mala voluntad a la obligatoriedad.

En realidad, la evaluación de las políticas públicas viene ya impuesta por la legislación estatal, en cuanto a la evaluación normativa de reglamentos, en la Ley de Procedimiento Administrativo, y respecto de la evaluación de planes y programas, en la Ley de Transparencia. Más en general, la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público establece como uno de los principios que deben respetar las Administraciones públicas en su actuación y relaciones el de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas. Lo que sorprende, pues, es que hayamos llegado en el ámbito estatal a 2022 sin una norma tan esencial aprobada, y fiando todo a la buena, mala o inexistente práctica de cada ministerio y entidad.

La pertinencia de esta regulación se refuerza por la debilidad de la cultura evaluadora en España. En este sentido, una comparativa con otros países de nuestro entorno nos sitúa lejos de países con una experiencia acreditada en la materia, como Suecia, Holanda, Francia o Reino Unido, que han desarrollado una cultura de evaluación más consolidada y madura. Necesitamos avanzar en la implantación de las recomendaciones de la política "Legislar Mejor" ("Better Regulation") de la Unión Europea. Así, en línea con lo allí expresado, no se trata de legislar menos, o más, sino de legislar mejor. Y "mejor" implica por un lado "de un modo más democrático", y por otro, acercando el conocimiento social, científico y ciudadano, cuantitativo y cualitativo, a la toma de decisiones públicas, facilitando su disponibilidad y transparencia para la toma de decisiones privadas.

Preveo, en fin, que la aprobación de una Ley estatal, pese a que limite su ámbito de aplicación a la Administración General del Estado, actuará como revulsivo para una cascada de leyes autonómicas. En realidad, algunas Comunidades Autónomas ya han aprobado normas. Así, las Leyes de Navarra (2005), Castilla León (2010), Baleares (2011), Murcia (2014), Valencia (2016, Decreto), y Proyectos en el País Vasco. En Andalucía, está expresamente prevista en el Estatuto de Autonomía, y se contempla en las recientes Leyes de Transparencia y de Participación Ciudadana, con las que forma una tríada del gobierno abierto.

¿Qué elementos del proyecto de Ley estatal están alineados con el anteproyecto de Ley de EPP andaluz en el que usted ha colaborado?

El proyecto andaluz trató también de fijar un marco legal completo, aplicable no solo al sector público autonómico, sino también al local y a las universidades públicas.

Abordaba en un primer capítulo aspectos generales, como el objeto y la finalidad, las definiciones y los ámbitos subjetivo y objetivo de aplicación; en un segundo capítulo el sistema de EPP, con los principios, los criterios de las evaluaciones, la garantía de la calidad de los datos, la evaluabilidad de los planes, los momentos de la evaluación, sus modalidades y contenidos; en un tercer capítulo el fomento de la cultura de la EPP; y en un cuarto capítulo los aspectos institucionales.

En coherencia con su aplicación a todos los sujetos antes mencionados, que van más allá del ámbito exclusivamente autonómico, y del principio de autonomía organizativa, la Ley distinguía unas obligaciones mínimas comunes a todos ellos, como: el respeto a los principios de transparencia, participación y objetividad, los criterios de evaluación basada en la evidencia y de necesaria toma en consideración de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones previas, el principio de calidad de los datos, la necesaria evaluabilidad de los planes, o la importantísima regla conforme a la cual todos los planes deberán ser sometidos a evaluación final o *ex post* y aquellos cuya ejecución prevista tenga una duración igual o superior a cuatro años debían ser objeto, además de al menos una evaluación intermedia, en línea con lo que presupone la propia normativa sobre transparencia pública. En el ámbito autonómico, además, reforzaba estas obligaciones con la previsión de que todos los planes aprobados por el Consejo de Gobierno debían ser objeto de evaluación *ex ante* e incorporar un Documento Técnico de Evaluabilidad.

Podría decirse que el mayor elemento diferencial es que el borrador andaluz no contemplaba la creación de una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas, sino que se apoyaba en un sistema en red bajo el liderazgo del Instituto Andaluz de Administración Pública, que ha llevado una labor de vanguardia muy meritoria en este ámbito, reconocida como tal a nivel español y europeo.

¿Qué aspectos del proyecto de Ley destacaría y cree que podríamos desarrollar en Andalucía?

El proyecto de Ley incluye un marco conceptual, una definición de las modalidades y del análisis previo de evaluabilidad, la regulación de los indicadores de seguimiento y evaluación, del equipo evaluador y del proceso a seguir, así como del principio de incorporación de los resultados de la evaluación a la toma de decisiones, el marco institucional de las políticas públicas, con el plan de evaluaciones estratégicas del Gobierno y el plan de evaluación departamental, con el establecimiento de evaluaciones obligatorias, y la organización institucional, pivotando sobre la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas, con una estructura por unidades de coordinación ministeriales, una Comisión Superior coordinadora interministerial y un Consejo General de Evaluación como órgano colegiado de naturaleza participativa y de carácter consultivo y asesor. Creo que es, en fin, un buen modelo, al menos sobre el papel, que es el límite de lo jurídico. Como antes dije, es de aplicación solo a la Administración General del Estado, por lo que creo que el camino sería avanzar por la senda que ya antes de este proyecto de Ley estatal comenzó a andar el Gobierno andaluz, abriéndose a inspirarse en los elementos más avanzados que puedan mejorar el borrador en el que se estuvo trabajando.

Entre las medidas que contempla la norma se encuentra la creación de una Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas. ¿Cómo ve este tipo de agencia en el marco andaluz?

Pues una de las grandes decisiones que ha de tomar una Ley de evaluación de políticas públicas es desde luego cuál sea la configuración organizativa, y, en particular, la creación o no de una entidad independiente, una Agencia de Evaluación.

De crearse lo usual es que sea una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia, con independencia funcional, y adscrita a la Consejería de Presidencia, al estilo del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, o bien al Parlamento de Andalucía, como la Oficina Antifraude de Andalucía. En ambos casos, sus Directores son nombrados por el Parlamento por mayorías cualificadas y se podría prever además un sistema de candidaturas y comparecencias. Las ventajas de la creación de una entidad especializada e independiente, a la que habría que dotar con medios para su funcionamiento, es precisamente su capacidad para liderar el tránsito a una cultura de evaluación y para realizar ella misma evaluaciones, siendo más coherente que se le atribuya competencias respecto de Instituciones no autonómicas, como Universidades públicas o entidades locales, que estarán sometidas a la Ley. La desventaja es que políticamente pudiera no resultar fácil de presentar la creación de una nueva entidad, más en una Comunidad como Andalucía, tras la reorganización del sector público y la creación de la Oficina Antifraude. Si la opción no pasa por la creación de una nueva entidad, convendría crear a nivel autonómico un sistema de evaluación plural, apoyando el sistema en las instituciones que hasta ahora han protagonizado la EPP en Andalucía, la principal de las cuales es sin duda el Instituto Andaluz de Administración Pública, su Área de Evaluación, y el entramado de colaboradores que ha desarrollado (Oficina Técnica de Evaluación, red de personas colaboradoras, Red profesional). Aparte de apoyar el estudio de evaluabilidad y la evaluación *ex ante* de planes y programas, debiera reconocerse expresamente la posibilidad de que lleve a cabo evaluaciones intermedias y *ex post*. Igualmente, las universidades, consultoras, sociedades de evaluación... han de jugar un papel. Debiera ser cada plan o programa el que concrete la modalidad de evaluación. El Consejo de Gobierno debería asumir la competencia de aprobar un Plan de Evaluación de Políticas Públicas, que debería remitir al Parlamento y ser objeto de publicación para el conocimiento de la ciudadanía. El diseño se podría completar con un papel del Instituto de Estadística y Cartografía, como centro de datos que provee de información oficial segura al sistema de evaluación, y de la Inspección General de Servicios, a la que se atribuye la función de verificar la implantación y la efectiva realización de procesos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Por lo demás, la Ley debería respetar la autonomía de autoorganización de los demás sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, previendo en todo caso la rendición de cuentas de los resultados de la evaluación ante el máximo órgano de gobierno respectivo y, además, en el ámbito autonómico, ante el Parlamento.

¿En qué medida la Universidad puede tener un rol en el desarrollo del sistema público de evaluación de políticas en Andalucía?

Creo que han de tener un doble papel: como entidades evaluadas y como entidades evaluadoras.

Desde la primera perspectiva, estaban incluidas en el borrador en el que trabajé, en sintonía con el ámbito de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, que obliga a todos estos sujetos a la publicidad de planes y programas incluyendo a todos estos sujetos. A lo largo de todo el articulado, eso sí, se combinaba el establecimiento de las bases del sistema de evaluación de políticas públicas con el escrupuloso respeto de su ámbito de autonomía para decidir los momentos y modalidades de evaluación o para elaborar su propio diseño institucional.

Desde la segunda perspectiva, creo que pueden tener un rol importante, dado que son fuente de conocimiento especializado en las muy diversas ramas de conocimiento a las que afecta la evaluación de políticas públicas, desde la sociología, la economía, la geografía, la ciencia de la Administración... Por tanto, grupos de investigación especializados pueden aportar mucho como evaluadores externos. Además, el borrador recalca la necesidad de generar una cultura de la evaluación, y preveía que las políticas seleccionadas para su evaluación se incorporaran como líneas de investigación subvencionables en las diferentes convocatorias de Proyectos de Investigación, o el fomento de publicaciones y estudios relacionados con la evaluación, no pocos de los cuales pueden generarse en la propia Universidad.

Atlas de los países en busca de la felicidad

Joan Tort Donada



Joan Tort Donada es licenciado en Derecho (1982) y en Geografía e Historia (1988) por la Universidad de Barcelona, donde ejerce como profesor desde 1990. Es, además, doctor en Geografía (1999), catedrático y director del Departamento de Geografía (2019).

A lo largo de su trayectoria profesional, Joan ha trabajado en los ámbitos del análisis regional, la geografía rural y agraria, la ordenación del territorio y el urbanismo, la geografía política y administrativa, la toponimia, el paisaje y la vertiente cultural e histórica de la geografía, así como en su dimensión teórica y en las interrelaciones entre literatura y geografía. Es autor (o coautor) y editor (o coeditor) de más de 30 libros y más de 150 artículos científicos o de alta divulgación.

«Atlas de los países en busca de la felicidad» es una obra multidisciplinar en la que han colaborado 9 especialistas de diversas materias y que ha sido coordinada por Joan Tort. La obra reflexiona fundamentalmente sobre la búsqueda de la felicidad humana y se divide en tres áreas: La medida de la felicidad (análisis de diferentes intentos de clasificar los países según su grado de felicidad), Una mirada atrás (comparación de la vida en nuestros días, hace 50 años y hace un siglo) y Ser feliz en el mundo de hoy (visión del mundo actual a través de diversas temáticas).

Esta obra ha sido recomendada por Ángela Ruiz Guillermo, colaboradora del Grupo de Personas Evaluadoras del Área de EPP del IAAP. A continuación incluimos la reseña que nos ha compartido sobre «Atlas de los países en busca de la felicidad» y que realizó junto al director de su tesis (el profesor Francisco Gómez García):

Todo el mundo busca la felicidad. Así, Aristóteles afirmó que era el objetivo último de todo ser humano. Este Atlas, en una especie de agregación de las búsquedas individuales, analiza el anhelo de todos los países del mundo por alcanzar la Felicidad. La evaluación de políticas públicas debe hacerse eco de esta aspiración colectiva, como un aspecto clave a valorar. Ante la complejidad que rodea a la noción de felicidad, este libro se aproxima a la misma desde un enfoque multidisciplinar: Psicología, Economía, Sociología y Geografía. Dentro de la floreciente literatura sobre la materia, este magnífico y original Atlas resulta especialmente útil por contar con una edición especialmente cuidada, repleta de mapas, infografías y estadísticas de gran relevancia y actualidad. En definitiva, es un libro bello y sabemos que la belleza es sinónimo de felicidad.

Comprometidos con la Evaluación: Catálogo de servicios del Área

Entre los diferentes servicios que ofrece el Área de Evaluación de Políticas Públicas, se encuentra el análisis de evaluabilidad de planes estratégicos.

El Área realiza el análisis de evaluabilidad antes de que los planes estratégicos sean aprobados por el Consejo de Gobierno o en cualquier momento del desarrollo de los planes si se quiere proceder a evaluarlos.

A continuación se incluye una infografía con las principales características de este servicio:

ANÁLISIS DE EVALUABILIDAD DE PLANES ESTRATÉGICOS

- El análisis de evaluabilidad consiste en la **valoración de las posibilidades** que tiene una política pública **de ser evaluada** de forma adecuada.
- Es un **proceso sistemático** que contribuye a identificar las **condiciones favorables y desfavorables** para la evaluación de la política pública.
- Valora si la política pública está **correctamente planteada** y si se puede esperar que **proporcione información útil** para la toma de decisiones durante la implantación o para rendir cuentas de sus éxitos al final de la misma.
- Tiene como propósito **contribuir a producir las condiciones necesarias** para que la política pública **sea evaluada de forma óptima**.
- Se realiza mediante un **cuestionario de 48 preguntas** divididas en 4 dimensiones.

Los 4 bloques del cuestionario de evaluabilidad son:



DIAGNÓSTICO



DISEÑO DE LA ACCIÓN PÚBLICA



SISTEMA DE INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN



CONTEXTO INSTITUCIONAL

El proceso del análisis de evaluabilidad es:

3 PERSONAS EVALUADORAS INDEPENDIENTES



INFORME CONSENSUADO



PRESENTACIÓN Y REVISIÓN



DOCUMENTO TÉCNICO DE EVALUABILIDAD IAAP

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

evaluacion.politicas.iaap@juntadeandalucia.es



INSTITUTO ANDALUZ DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Consejería de la Presidencia,
Administración Pública e Interior