

2

GUÍA DE **EVALUACIÓN EX ANTE** DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Evaluación Políticas Públicas

GUÍA DE EVALUACIÓN EX ANTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CRÉDITOS

ecoedición  

Tinta sin metales pesados y papeles procedentes de una gestión forestal sostenible

Impacto ambiental	 Agotamiento de recursos fósiles	 Huella de carbono	
por producto impreso	0,27 kg petróleo eq	0,8 Kg CO ₂ eq	JUNTA DE ANDALUCÍA INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA reg. n.º 2017/111 Más información en www.ecoedicion.eu
por 100 g de producto	0,05 kg petróleo eq	0,17 Kg CO ₂ eq	
% medio de un ciudadano europeo por día	6,01 %	2,62 %	

GUÍA DE EVALUACIÓN EX ANTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

© 2017. INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.



Instituto Andaluz de Administración Pública
Gestión de la Formación de Empleados Públicos

Edita: INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica

Diseño original: Trama Gestión, S.L.

Maquetación y producción: Iris Gráfico Servicio Editorial, S.L. laletradigital.com

Depósito Legal: SE 1895-2017



GUÍA DE EVALUACIÓN EX ANTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS



COORDINADORA:

Mar Herrera Menchén
(Instituto Andaluz de Administración Pública)

AUTOR:

Juan Javier Cerezo Espinosa de los Monteros
(Agencia de Calidad Sanitaria de Andalucía)

COLABORADORES:

Teresa Iriarte de los Santos
(Servicio Andaluz de Salud)

Agradecimientos a:

Javier Blanco Aguilar
(Consejería de Salud de la Junta de Andalucía)
Dolores López Cabrera
(Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo)

CITA

Se recomienda que este trabajo se cite de la siguiente forma:

Cerezo, J., Herrera, M., Iriarte, T. (2017) *Guía de evaluación ex ante de políticas públicas*.
Sevilla, España: Instituto Andaluz de Administración Pública.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN INSTITUCIONAL	9
INTRODUCCIÓN	11
RESUMEN EJECUTIVO	15
1. ¿POR QUÉ EVALUAR POLÍTICAS PÚBLICAS?	19
1.1. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA JUNTA DE ANDALUCÍA	21
2. RAZONES POR LAS QUE REALIZAR UNA EVALUACIÓN EX ANTE	25
2.1. ¿QUÉ BENEFICIOS OFRECE REALIZAR UNA EVALUACIÓN EX ANTE?	26
3. ¿EN QUÉ CONSISTE LA EVALUACIÓN EX ANTE?	29
4. ¿CÓMO SE LLEVA A CABO UNA EVALUACIÓN EX ANTE?	33
4.1. ANÁLISIS DE LOS ANTECEDENTES	34
4.2. DETERMINACIÓN DEL ALCANCE DE LA EVALUACIÓN Y OBJETIVOS	37
4.3. CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS DE TRABAJO	40
4.4. HOJA DE RUTA DEL PROCESO DE EVALUACIÓN	41
4.4.1. Análisis documental	43
4.4.2. Análisis de la descripción de la situación de partida	44
4.4.3. Determinación de la línea base. Análisis contrafactual	48
4.4.4. Definir de la teoría del cambio	50
4.4.5. Recabar la opinión de personas expertas	54
4.4.6. Consulta pública	56
5. DESARROLLO DEL TRABAJO DE CAMPO	59
5.1. TRABAJO DE CAMPO	59
5.2. INFORMES	60
6. EL SISTEMA DE EVALUACIÓN	61
DEFINICIÓN DE UN SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	61
EVALUABILIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA DISEÑADA	64



7. ENLACES Y BIBLIOGRAFÍA DE INTERÉS 67

ANEXO I. CASO PRÁCTICO:

EVALUACIÓN EX ANTE DE LA ESTRATEGIA DE IMPULSO DEL
SECTOR TIC ANDALUCÍA 2020 69

ANEXO II. PREGUNTAS FRECUENTES:

PREGUNTAS FRECUENTES 77

PRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

El Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), con la colaboración de un grupo de profesionales de la Junta de Andalucía, ofrece esta guía de Evaluación ex ante (EeA) para que, antes de que los planes sean implementados, pasen por un proceso de análisis de sus posibilidades de cambiar la situación de partida. La evaluación ex ante permite aumentar las probabilidades de éxito de los planes para lograr sus objetivos y valora si se cuenta con los sistemas necesarios para recoger y analizar la información que permita rendir cuenta a la ciudadanía.

En un contexto socio económico tan complejo, en el que estamos empezando a salir de una crisis de gran envergadura y donde los recursos son escasos, es evidente que se necesita garantizar a la sociedad que la acción pública que se va a emprender es absolutamente necesaria y que, además, se va a desarrollar de forma que se lograrán los objetivos con el menor coste de recursos y en el menor tiempo posible. Ser eficientes es ahora, más que nunca, una obligación de todas las personas que deciden en qué se va a invertir el presupuesto de la Junta de Andalucía.

La apuesta por la EeA no es casual. Consideramos que, tomar medidas previas a la ejecución de los proyectos es mucho más efectivo, ya que permite perfeccionar planteamientos, prever los recursos necesarios y organizar adecuadamente los que ya se tienen, así como diseñar un sistema de evaluación que va a permitir realizar un control de las acciones durante la ejecución, de forma que se corrijan errores y se aprenda de las buenas prácticas durante la implementación, cuando aún hay posibilidades de mejorar.

Además, la EeA ayudará a que cada vez más planes estratégicos puedan realizar evaluaciones de impacto, que permitirán tener datos para explicar a la sociedad los logros de la acción pública.

El modelo que presentamos es concreto, se basa en una serie de pasos que consideramos esenciales, aunque abierto a incluir otras técnicas y, por supuesto, es flexible a la situación en la que se encuentra el proceso de elaboración de cada política, tanto en su profundidad como en su estructuración y tiempos de realización.

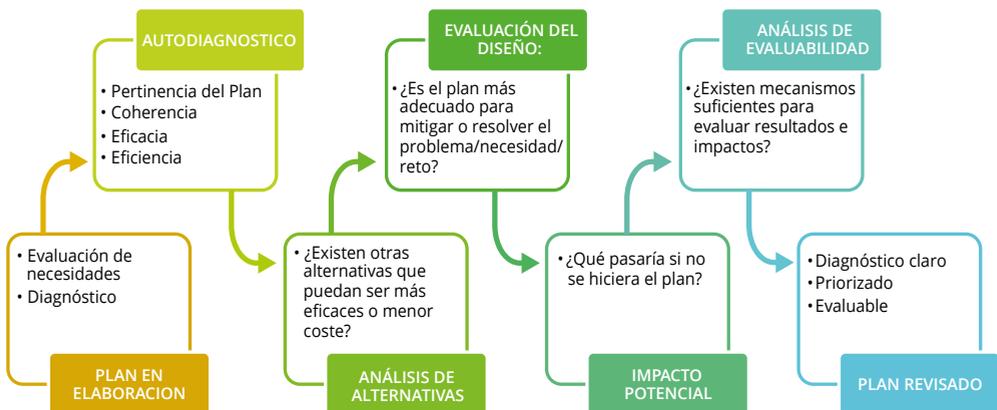
José María Sánchez Bursón

Director del Instituto Andaluz de Administración Pública
Consejería de Hacienda y Administración Pública

INTRODUCCIÓN

¿Qué características presenta el modelo de EeA propuesto?

En esta guía, se entenderá por EeA todo análisis valorativo realizado antes de implantar una política. La evaluación, en este caso, podrá valorar la pertinencia de la acción pública prevista para cubrir necesidades y problemas sociales o para enfrentar retos; estudiar y comparar las distintas alternativas de actuación para determinar cuál de ellas es la que puede tener más impacto en el colectivo diana, o analizar si se ha diseñado el conjunto de acciones, medidas y actuaciones más adecuadas para cambiar la situación de partida.



LA EVALUACIÓN EX ANTE EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN



En el gráfico anterior, se explica cómo se entiende que la EeA puede mejorar un Plan de tipo estratégico que un Organismo tenga en elaboración. Entendiendo que, una de las últimas etapas del proceso de elaboración de un documento estratégico de una política es analizar la evaluabilidad del Plan para garantizar la transparencia y la capacidad de rendir cuentas durante y al final de la acción pública.

¿A quién va dirigida esta guía?

Esta guía se ha elaborado para dar a conocer con mayor profundidad en qué consiste la EeA a las personas que deben realizar planes estratégicos para implementar políticas públicas (personas responsables y gestoras de las unidades administrativas de la Junta de Andalucía), al personal técnico de apoyo a la elaboración de los planes e incluso al equipo evaluador que pudiera encargarse de la EeA. En el concepto de plan estratégico se incluye cualquier documento que establezca las líneas estratégicas de una política pública, aunque oficialmente no se denominen planes estratégicos, como por ejemplo Plan integral, Plan sectorial, Estrategia, etc.

¿A quién va dirigida esta guía?

- **A las personas responsables de realizar planes estratégicos en las diferentes Consejerías y Agencias de la Junta de Andalucía.**
- **Al personal técnico de apoyo en la elaboración de los planes.**
- **Al equipo evaluador responsable de la evaluación ex ante.**

El proceso de elaboración del Plan y la EeA

La EeA se plantea como un proceso para acompañar la elaboración de la política pública en sus últimas etapas. Es necesario que el organismo promotor que ha recibido un encargo haya realizado un estudio de la situación a cambiar, establecido sus objetivos estratégicos y tenga diseñado un primer boceto de los programas y acciones principales de sus líneas estratégicas. Solo entonces, y antes de que el documento esté cerrado, se estará en condiciones de analizar un primer borrador del Plan que, por estar aún en elaboración, está abierto a mejoras.

Por eso, la EeA no paraliza el proceso de elaboración y concreción del Plan, sino que lo que hace es proporcionar inputs a lo largo del proceso, que permitan ir incorporando mejoras sustanciales (previas a la implantación del Plan) que ayuden a garantizar que el Plan:

- Es necesario, porque la situación que pretende cambiar es un problema, necesidad o reto de importancia, cierta magnitud o gravedad en la sociedad andaluza.
- Podrá lograr sus objetivos, será viable. Es decir, se plantean objetivos que, en el contexto socioeconómico actual y con los recursos que se ponen a su disposición, podrían conseguirse.
- Se han analizado diversas alternativas de acción, seleccionando aquella que tendrá mejor impacto.
- Se ha estudiado el impacto potencial y se han determinado en consecuencia objetivos retadores.
- Los programas, acciones y medidas previstas son las necesarias para lograr los objetivos, ya que se cuenta con evidencias científicas o empíricas, así como buenas prácticas, que apoyan que las medidas previstas tienen posibilidades de éxito.
- Se cuenta con un sistema de evaluación y de indicadores que permitirá realizar un seguimiento y una evaluación de resultados.
- Se cuenta con una selección de objetivos estratégicos asociados a indicadores de impacto que permitirán rendir cuentas a la ciudadanía.

Estos son algunos de los productos que el organismo promotor de la política puede conseguir si realiza una EeA. El IAAP, se ofrece a coordinar los trabajos de evaluación y, una vez acordado con los responsables de la elaboración de la política qué productos necesitan, diseñará la hoja de ruta y colaborará en la búsqueda de los recursos humanos e instrumentales para llevarla a cabo.



Es importante señalar que la evaluación está al servicio de la política, en el sentido de que es una asistencia para mejorarla, por lo que se planteará dentro del calendario que los promotores decidan.

Mar Herrera Menchén

Responsable del área de Evaluación de Políticas Públicas

Instituto Andaluz de Administración Pública

Junta de Andalucía



RESUMEN EJECUTIVO

Los requerimientos de **transparencia y rendición de cuentas** de la sociedad andaluza, y el gran peso que la Administración pública tiene en la economía, animan a utilizar la EeA para obtener el mejor impacto posible de las políticas públicas. En la Junta de Andalucía, el IAAP tiene la responsabilidad de impulsar la evaluación de políticas públicas. Algunos de los motivos por los que dar importancia a la evaluación de políticas públicas son: el mandato legal de impulsarla que proporciona el Estatuto de Autonomía y la Ley de Transparencia, así como la adopción de buenas prácticas ya introducidas por numerosas Administraciones que ya utilizan de manera importante la evaluación de políticas públicas y la EeA. La EeA se realiza antes de implantarse la política, y pretende evitar que se lleven a cabo programas que no responden a problemas concretos, con diseños débiles o con bajo rendimiento en términos de impacto o eficiencia. Para este tipo de evaluación, el IAAP propone un enfoque mixto, combinando técnicas cuantitativas con técnicas cualitativas.

La propuesta de esta guía plantea una EeA con un enfoque metodológico concreto, pero abierto y flexible. Se contemplan los siguientes pasos:

- 1. Antecedentes:** incluyen analizar la solicitud de la evaluación, conocer la etapa en la que se encuentra la política a evaluar, definir qué información será valiosa, la estrategia de trabajo, el mapa de actores a tener en cuenta y acordar la fecha de entrega del informe final.
- 2. Establecer con precisión el alcance de la evaluación y sus objetivos.** Tras el análisis de los antecedentes, se estará en condiciones de determinar el alcance preciso de la evaluación, el problema que se quiere resolver, qué información se necesita y para qué, la situación de partida y la situación deseada y si es necesario la colaboración de otros agentes. Así mismo, se justificará por qué es necesaria una EeA.
- 3. Constituir el grupo de coordinación.** Estará formado por el grupo responsable de elaborar el plan y el equipo evaluador.

- 4. Establecer la hoja de ruta del proceso de evaluación.** La hoja de ruta establece los pasos que propone el equipo evaluador al grupo de coordinación para llevar a cabo la EeA. Deben tenerse en cuenta, desde el principio, los recursos financieros, humanos y materiales, así como el tiempo y la dedicación que deberán aportar los distintos agentes a la hora de diseñar la evaluación.
- 4.1. Análisis documental:** conocer datos sobre el contexto, antecedentes, marco estratégico, planes nacionales e internacionales que le afecten y situación de partida. Debe analizarse cualquier documento que ayude a poner en contexto la política a evaluar.
- 4.2. Analizar la situación de partida descrita:** estudiar si están bien identificados y definidos los problemas y necesidades, a qué población afectan y cuáles son sus causas y consecuencias. Valorar si se cuenta con los indicadores de contexto suficientes para definir la situación inicial y su evolución previsible.

Análisis Documental

Análisis Situación de Partida

Determinación de Línea Base

Definir la Teoría del cambio

Consultar Personas Expertas

Consulta Pública

FASES ESENCIALES DE LA HOJA DE RUTA DE LA EeA

- 4.3. Determinar la línea base. Análisis contrafactual.** Seleccionar los indicadores de contexto que formarán parte de la línea base es esencial para la evaluación de impacto en el futuro. El análisis contrafactual utilizará la línea base para pronosticar qué ocurriría si no se lleva a cabo la política prevista o si no ocurren otros factores que puedan afectar a la situación de partida.
- 4.4. Definir la teoría del cambio.** Quienes promueven una política poseen unas creencias acerca de por qué las acciones que proponen mejorarán los problemas a abordar. Esta etapa trata de asegurar si estas creencias están fundamentadas en la buena práctica sobre el tema en cuestión, o en evidencias científicas o empíricas.
- 4.5. Recabar la opinión de personas expertas.** Se puede preguntar por la pertinencia, impacto potencial, suficiencia, coherencia externa, factores de éxito, relevancia, debilidades y amenazas. Se seleccionará a personas expertas con larga y prestigiosa trayectoria y alta cualificación. Se utilizarán técnicas cualitativas para obtener sugerencias de mejora.
- 4.6. Realizar una consulta pública.** Una vez avanzada la elaboración de la política, se recogerán las aportaciones de los grupos afectados por la misma. Se les preguntará por la pertinencia, factibilidad, eficacia, adecuación, suficiencia e implicación del sector.
- 5. Desarrollar el trabajo de campo.** Tras haber planificado las distintas fases del proceso de EeA, se llevarán a cabo en la práctica cada una de las mismas. Como resultado, se obtendrán diversos informes.
- 5.1. Trabajo de campo.** Se implantará lo previsto en la hoja de ruta de la EeA.
- 5.2. Redactar los informes dirigidos a las distintas audiencias.** Es el momento para redactar las conclusiones y señalar las aportaciones que los distintos participantes han realizado y que conducen a la mejora del Plan. Además, se habrán emitido informes parciales a lo largo del proceso de evaluación.
- 6. Analizar la evaluabilidad de la política,** para mejorar las posibilidades de que la misma pueda ser evaluada con éxito.



1.

¿POR QUÉ EVALUAR POLÍTICAS PÚBLICAS?

Transparencia y rendición de cuentas

Después de años de democracia en una sociedad plural, la sociedad requiere de medidas de transparencia para saber cómo funciona la Administración pública a la que financia con sus impuestos. Se hace cada vez más necesaria la **rendición de cuentas** de la actividad pública, que pueda ayudar además a que la ciudadanía valore y aprecie más el servicio público que obtiene.

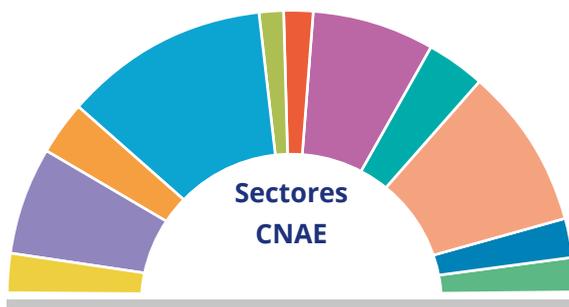
Aportar valor a la sociedad

Es frecuente que hoy en día, quienes promueven políticas públicas busquen, no solo garantizar derechos de la ciudadanía, sino, sobre todo, aportar valor mediante la producción de servicios, normas, valores, modelos de comportamientos, culturas sociales y estrategias que mejoren la realidad social.

Aportación de la Administración pública a la economía andaluza

Si tenemos en cuenta la aportación de la Administración pública al conjunto de la economía andaluza, medido mediante su contribución al Valor Añadido Bruto¹, encontramos que la Administración es una de las principales “industrias” de Andalucía (18,4% del VAB), de manera que cuidar de la efectividad de las políticas públicas se revela como un factor de desarrollo potencial de la sociedad andaluza muy importante:

1 VAB: riqueza generada durante el periodo considerado que se obtiene por diferencia entre el valor de la producción y los consumos intermedios utilizados (materias primas, servicios y suministros exteriores, etc.).



 1. Agricultura 4,68%	 7. Actividades inmobiliarias 13,75%
 2. Industria 12,29%	 8. Actividades profesionales, científicas y técnicas; administrativas y servicios auxiliares 6,91%
 3. Construcción 6,16%	 9. Administración pública y defensa; seguridad social; educación; sanidad y servicios sociales 18,41%
 4. Comercio; reparaciones; transporte y almacenamiento; hostelería 23,38%	 10. Sanidad, servicios sociales y educación de mercado 4,12%
 5. Información y comunicaciones 2,40%	 11. Actividades artísticas, recreativas y entretenimiento; reparación artículos domésticos y otros servicios 4,39%
 6. Actividades financieras y de seguros 3,50%	

Fuente: IECA.

VALOR AÑADIDO BRUTO 2014. ANDALUCÍA

Eficiencia de las acciones públicas

Además, es posible que uno de los principales aprendizajes de nuestra sociedad, a raíz de la profunda y prolongada crisis económica por la que hemos atravesado en los últimos años, sea la importancia de hacer que las intervenciones públicas sean lo más eficientes posible, es decir, que consigan aportar el mayor valor posible a la sociedad mediante una acción pública que tenga el mínimo coste económico posible.

El reto de diseñar buenas políticas públicas

Elaborar una buena política no es fácil, debido a los múltiples condicionantes técnicos, sociales, económicos, de recursos, etc. Para ello, una práctica habitual consiste en estudiar lo que se ha llevado a cabo en el mismo terreno en otras Administraciones. Este método, que no deja de aportar información valiosa a las personas que planifican, puede también implicar algunas dificultades, como por ejemplo el que actuaciones públicas que no fueran las mejores posibles se estuvieran trasladando, sin un análisis crítico, de un organismo a otro, o bien a contextos para los que no son las prácticas más apropiadas.

Asimismo, quienes promueven políticas públicas cuentan con la posibilidad de analizar los programas públicos que hayan estado en vigor en su Organismo, en el campo de su interés, durante los años anteriores, y a partir de estos diseñar la nueva acción pública. Este método, que presenta ventajas evidentes, tampoco deja de contar con inconvenientes. Por ejemplo, se desconocería si el programa anterior fue diseñado en su momento de la mejor manera posible, y también se estarían obviando otras alternativas de intervención que pudieran aportar en el momento actual más valor a la población y que ni siquiera se estuvieran teniendo en cuenta.

Ahora bien, ante esta tesitura, y este entorno de dificultad y complejidad en su trabajo, quienes promueven políticas públicas pueden contar en la actualidad con metodologías de trabajo muy eficaces, que permiten utilizar la evidencia científica y empírica, buenas prácticas, opiniones de personas expertas y de los grupos afectados por la política para diseñar la mejor acción pública posible, analizar diferentes alternativas y asegurar la eficiencia económica e incorporar la voz de la población. Una de estas potentes metodologías es la EeA de las políticas públicas.

Los requerimientos de transparencia y rendición de cuentas de la sociedad andaluza y el gran peso que la Administración pública tiene en la economía andaluza animan a utilizar la EeA para obtener el mejor impacto posible de las políticas públicas.

1.1. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Estatuto de Autonomía

El Estatuto de Autonomía de Andalucía aporta un importante impulso y soporte a la evaluación de políticas públicas, al establecer en su artículo 138 que una ley debe regular la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas.

Ley de Transparencia

Además, en la exposición de motivos de la Ley 1/2014, de Transparencia Pública de Andalucía, se reconoce la evaluación de programas y políticas públicas como un instrumento operativo para cumplir objetivos de transparencia, y se define como objetivo de la Junta de Andalucía avanzar en el diseño de un sistema andaluz de evaluación de políticas públicas, conforme al artículo 138 del Estatuto de Autonomía y en orden a la mayor trans-



parencia en la gestión pública. En el artículo 12 de la Ley de Transparencia, se determina que las administraciones públicas, sociedades mercantiles y fundaciones públicas andaluzas deberán evaluar el grado de cumplimiento y los resultados de sus planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, o bien aquellos en los que se fijen las actividades, medios y tiempos previstos para su consecución.

Instituto Andaluz de Administración Pública

El IAAP es el organismo encargado de liderar, promover e impulsar la creación de un modelo de evaluación de políticas públicas en el ámbito de la Junta de Andalucía. Para ello, desde abril de 2016, más de 40 profesionales de distintas unidades de la Junta de Andalucía conforman el Grupo de Personas Evaluadoras de Políticas Públicas, prestando su apoyo al IAAP en esta tarea.

Asimismo, el IAAP ofrece asesoramiento para la elaboración de normativas, planes estratégicos y sectoriales, programas, proyectos y otros documentos con carácter estratégico, con la finalidad de mejorar su diseño y su evaluabilidad. Se colabora muy especialmente en el diseño de diagnósticos participativos, de objetivos estratégicos evaluables y en el diseño previo de un sistema de recogida de información.

En la Junta de Andalucía, el IAAP tiene la responsabilidad de impulsar la evaluación de políticas públicas.

Fundamentos teóricos y metodológicos de la propuesta de EeA

Para elaborar la propuesta de EeA de la Junta de Andalucía se ha tenido en cuenta especialmente la metodología y experiencia acumulada por el *Joint Research Centre*², que se encarga de aportar evidencias para la elaboración, seguimiento y evaluación de políticas de la Unión Europea (UE). También ha sido importante la influencia del programa de la UE "Legislar mejor"³, que promueve la evaluación previa y ex-post, basada en evidencias tangibles, de las iniciativas políticas o normativas que vayan a adoptarse en la UE, de modo que proporcionen resultados reales a la ciudadanía, al menor coste.

Dentro de la orientación de EeA de la UE, se han tenido en cuenta especialmente algunas de sus guías entre las que destacamos *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners* (2015). Estas guías han inspirado la utilización de algunos elementos esenciales de la propuesta aquí presentada, como son:

2 Accesible en: https://ec.europa.eu/info/departments/joint-research-centre_en

3 Recuperado de: <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/BetterRegulationGuidelinesESP.pdf>

- La participación activa, desde el inicio, en la elaboración de las políticas de los colectivos afectados, los agentes implicados y las personas que poseen el conocimiento sistematizado (bien por ser estudiosas del tema, bien por su experiencia reflexionada).
- La elaboración de una línea base de indicadores de contexto como punto de partida del proceso que se va a poner en marcha.
- La recomendación de elaborar los indicadores de seguimiento y evaluación antes de poner en marcha la política, así como la importancia de que el conjunto de indicadores previsto no se limite a medir la ejecución de las acciones previstas, sino que también mida los logros conseguidos.
- La toma de conciencia de que realizar un seguimiento de la política propuesta consiste en preparar un proceso sistemático de recogida de datos, para poder analizar insumos, productos, resultados e impactos (UE, 2015). Esto permitirá la toma de decisiones durante la implantación de la política y al final de dicha implantación.



Fuente: Comisión Europea, 2015.

PRODUCTOS, RESULTADOS E IMPACTOS EN RELACIÓN A LA PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN



- La utilización de *benchmarks*, para la búsqueda de buenas prácticas que ya hayan funcionado y puedan orientar la acción pública.
- La necesidad de rendir cuentas a la sociedad, para dar legitimidad a la acción pública, y para ello, la importancia de conocer previamente cómo debemos preparar las acciones a implantar, para que posteriormente se pueda evaluar el impacto obtenido, y contar el mismo a la ciudadanía.

Todo ello se resume en el gran reto de convertir la evaluación en parte del proceso de la elaboración e implementación de la política, que pasa por establecer la EeA como un proceso de apoyo a la planificación estratégica.

También ha supuesto una gran inspiración a la hora de plantear un sistema de EeA viable, en nuestro contexto nacional, social y político, la propuesta metodológica de EeA de IVÀLUA⁴, consorcio público de la Generalitat de Cataluña encargado de promover la evaluación de políticas públicas en la Administración catalana.

Otros aportes españoles, como la experiencia de AEVAL, Navarra o País Vasco, también han sido útiles para las ideas generales, aunque estas instituciones no se han centrado tanto en la EeA.

En cuanto a reflexiones y aportaciones teóricas, han resultado de gran utilidad el Informe *“Ahora o nunca: Es el momento de evaluar las políticas públicas”* del Centro de Innovación del Sector Público de la *Fundación PwC e IE Business School*, especialmente su idea de que es necesario incorporar la evaluación en el ciclo de vida de las políticas públicas, diferenciándola de la gestión o el control y, sobre todo, que “planificar adecuadamente una evaluación condicionará totalmente sus resultados” (2011:11).

También, la larga experiencia de la USAID⁵ americana, así como los proyectos de cooperación internacional mundial, en las evaluaciones de impacto, han revelado que si se quiere conocer con cierta exactitud para qué ha servido una política y qué valor social ha proporcionado, la EeA puede ayudar a concretar la situación de partida y establecer los elementos para que pueda medirse posteriormente el impacto, a partir de la línea base inicial.

Las reflexiones de los artículos de José Luis Osuna y Carlos Bueno Suárez (Universidad de Sevilla), Ana Ruíz Martínez (EAVAL), Joan Subirats Humet (Universidad Autónoma de Barcelona), Jaume Blasco Julià (IVÀLUA), Ángel Muñoz Alamillos (UNED) y otros académicos españoles también han sido inspiradoras.

4 Recuperado de: [http://www.ivalua.cat/documents/1/02_02_2011_17_01_44_799-lvalua%20Formacio-GUIA%20PRACTICA-EX%20ANTE%207\[1\].pdf](http://www.ivalua.cat/documents/1/02_02_2011_17_01_44_799-lvalua%20Formacio-GUIA%20PRACTICA-EX%20ANTE%207[1].pdf)

5 Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, accesible en: <https://www.usaid.gov/>



2.

RAZONES POR LAS QUE REALIZAR UNA EVALUACIÓN EX ANTE

Existen diversos motivos que animan a utilizar la EeA para diseñar las mejores políticas públicas posibles.

Mandato legal

Anteriormente ya se ha citado que existe un impulso legal a la evaluación de políticas públicas, señalado en el Estatuto de Autonomía, que propone un sistema de evaluación de las políticas públicas, y en la Ley 1/2014 de Transparencia Pública de Andalucía, que además reconoce la evaluación como un instrumento para favorecer la transparencia en la gestión pública.

Adopción de buenas prácticas

Además, la evaluación de política públicas, y en concreto la EeA, es un método de trabajo que va cobrando cada vez mayor aceptación en el mundo de las administraciones públicas.

Así, en la Unión Europea, el Joint Research Centre (JCR)⁶, con más de 50 años de experiencia, se dedica, entre otras cosas, a la evaluación previa del impacto de determinadas políticas de la Unión.

En Canadá, existe un sistema nacional de evaluación de políticas públicas, que realiza labores de asesoramiento a los organismos públicos para que evalúen políticas, promueve

⁶ Como servicio de ciencia y conocimiento de la Comisión Europea, la misión del Centro Común de Investigación es apoyar las políticas de la UE con pruebas independientes a lo largo de todo el ciclo de políticas. Su trabajo tiene un impacto directo en la vida de la ciudadanía al contribuir con sus resultados de investigación a un medio ambiente sano y seguro, al suministro seguro de energía, a la movilidad sostenible y a la salud y seguridad del consumidor.



buenas prácticas, elabora estándares y capacita a evaluadores. También cuentan con sistemas de evaluación de políticas públicas países como Francia, Chile o Reino Unido.

En España, entre los años 2007-2017, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) ha tenido como misión la promoción y realización de evaluaciones y el análisis del impacto de las políticas y programas públicos, así como el impulso de la gestión de la calidad de los servicios de la Administración pública, favoreciendo el uso racional de los recursos y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Entre las diferentes comunidades autónomas, se podría destacar la creación del Sistema Público de Evaluación de Navarra (Ley Foral 21/2005), donde se han desarrollado un marco normativo, estrategias y herramientas metodológicas para crear una cultura de evaluación en la Administración; y la creación del Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (IVÁLUA, 2006), que tiene como misión promover la evaluación de políticas públicas y programas del tercer sector social en Cataluña, para mejorar la efectividad, la eficiencia y la transparencia de la Administración de cara a la ciudadanía.

En la Junta de Andalucía, los Organismos que deban planificar sus políticas pueden contar, desde 2016, con el asesoramiento gratuito y el acompañamiento metodológico del IAAP.

Numerosas Administraciones utilizan la evaluación de políticas públicas y la EeA.

Además de todo esto, realizar la EeA de una política pública proporciona numerosos beneficios.

2.1. ¿QUÉ BENEFICIOS OFRECE REALIZAR UNA EeA?

Algunos de las ventajas que aportan las EeA son:

La posibilidad de diseñar mejores políticas:

- Analizando las posibilidades de éxito de una política, tal y como ha sido diseñada en un primer momento.
- Aportando información sobre posibles alternativas de actuación.

- Proporcionando un rango de impactos esperados si se implanta la política.
- Estudiando cómo cambiarían los impactos esperados si se alterara alguno de los parámetros.
- Utilizando evidencias científicas y empíricas para mejorar la efectividad de las políticas.
- Aportando datos y evidencias para la toma de decisiones, ayudando a:
 - Elegir entre varias estrategias posibles antes de poner las actuaciones en marcha.
 - Introducir los cambios necesarios en aquellas políticas públicas que no estén proporcionando los resultados esperados.
 - Decidir si una acción pública específica debe mantenerse, o es preferible suprimirla.
 - Demostrar que los resultados conseguidos se deben a la política pública, y no a otros factores, poniendo así en valor lo que dicha política ha aportado a la sociedad.
- Valorando si las acciones públicas propuestas responden a las necesidades de la sociedad.
- Evitando que se lleven a cabo acciones públicas mal orientadas, debido a que no respondan a problemas concretos, posean diseños débiles o se espere de ellas un bajo rendimiento en términos de impacto o eficiencia.
- Mejorando la eficiencia de la política pública, al identificar qué acciones públicas proporcionarán el mayor impacto al menor coste.

Inclusión de otros puntos de vista:

- Quienes van a verse afectados por la política deben ser consultados sobre la misma. Esto les permite reflexionar sobre aquella, para proponer mejoras, aportando distintas visiones sobre el problema a abordar y sus posibles soluciones.
- Los distintos grupos de interés se sensibilizan en mayor medida acerca de la necesidad de actuar ante determinados problemas.
- La ciudadanía conoce mejor la utilidad del trabajo de la Administración. Esto puede ayudar a que la población valore y aprecie mejor el trabajo realizado.
- Por último, la ciudadanía puede percibir que tiene una mayor posibilidad de “control” sobre el gobierno y a la Administración.



BENEFICIOS DE LA EeA

Transparencia y rendición de cuentas:

- La EeA puede ayudar al Gobierno, y a los responsables políticos en general, a explicar mejor a la ciudadanía el valor potencial de las políticas que se quieren llevar a cabo.
- La EeA hace que sea más fácil monitorizar la política pública y evaluar sus resultados e impactos. Disponer de esta información facilita la transparencia y la rendición de cuentas.

Aprendizaje:

- La EeA organiza el conocimiento sobre las políticas públicas y ayuda a reflexionar sobre el mismo, haciendo así más fácil el aprendizaje político y gestor.
- Quienes planifican y gestionan políticas públicas tienen más fácil aprender de sus experiencias pasadas y evitar caer en errores previos.
- Así mismo, la EeA es un buen método para intercambiar buenas prácticas entre diferentes órganos de la Administración.

Otros:

- La EeA puede ayudar a quienes promueven y gestionan políticas públicas a conseguir fondos en un escenario de competición por recursos económicos escasos.



3.

¿EN QUÉ CONSISTE LA EVALUACIÓN EX ANTE?

¿Cuándo se lleva a cabo la evaluación?

Las evaluaciones se pueden clasificar según su relación con el momento en que se implante la política pública. Por eso existen EeA, intermedias y ex post. Una EeA es la que se realiza antes de implantar la política, para hacer pronósticos sobre sus efectos previsibles una vez implantada.

Preguntas típicas de la EeA

Quienes promueven la política pueden preguntarse: si pongo en marcha esta intervención, ¿funcionará? ¿Se han tenido en cuenta todas las necesidades y problemas relevantes? ¿Se han seleccionado los problemas prioritarios? ¿Qué opciones existen para actuar? ¿Qué acciones públicas producirán los mejores resultados? ¿Se ha considerado a todos los sectores implicados? Preguntas de esta naturaleza ayudan a analizar las posibilidades de éxito de la política, y contribuyen a aumentar la probabilidad de que la acción pública alcance los objetivos perseguidos.

La evaluación ex ante se realiza antes de implantarse la política, y pretende pronosticar los efectos probables de la misma una vez implantada.

Principales funciones de la EeA

Pronosticar el impacto previsible ayuda a evitar opciones poco eficaces o con escasa eficiencia, proporciona el rango de impactos más probables y permite imaginar escenarios alternativos, como puede observarse en la siguiente imagen, que sintetiza las principales funciones de la EeA:



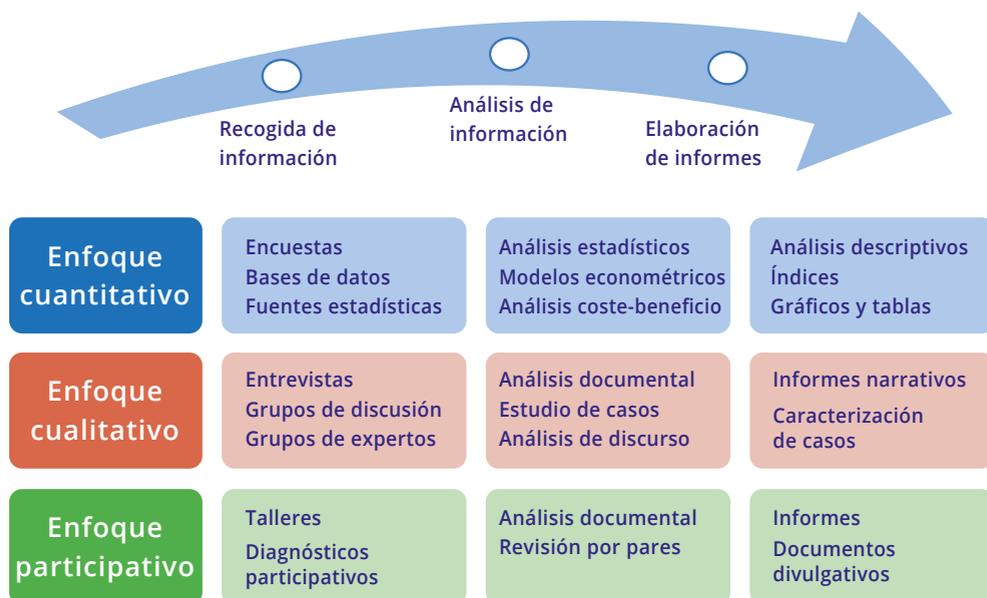
FUNCIONES DE LA EeA

Por tanto, EeA será todo análisis valorativo realizado antes de implantar la política. Se podrá valorar la adecuación de la acción pública a las necesidades y problemas sociales, analizar distintas alternativas de actuación⁷ y analizar el diseño de la política.

Propuesta metodológica

En el caso de la Junta de Andalucía, se ha optado, en esta fase inicial de impulso a la evaluación de las políticas públicas, por una propuesta metodológica concreta, que se irá detallando a lo largo de esta guía. No obstante, esta propuesta no es cerrada en relación a las técnicas propuestas. Por el contrario, se plantea estudiar cada caso y, en función de los objetivos de la evaluación, la situación de partida, los recursos humanos y materiales que se puedan conseguir, y la necesidad específica del organismo que propone la evaluación, diseñar una metodología ad hoc. Por eso, el enfoque metodológico propuesto en los siguientes apartados de la guía es concreto, pero abierto y flexible. Con frecuencia, estos enfoques metodológicos ad hoc consistirán simplemente en modificaciones del enfoque propuesto en esta guía, de manera que la metodología se adapte mejor a las necesidades de evaluación de una política concreta.

⁷ En este guía no se ha profundizado en esta opción, pero será objeto de otro documento del IAAP.



Fuente: IAAP (2016).

UNA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN ABIERTA Y ADAPTADA A CADA POLÍTICA

También es importante señalar que la propuesta de EeA que realiza en este momento la Junta de Andalucía se basa en un enfoque mixto, combinando tanto técnicas cuantitativas como técnicas cualitativas.

Se propone un enfoque mixto, combinando técnicas cuantitativas con técnicas cualitativas.

Por lo general, como habitualmente las políticas se plasman en un plan estratégico o documento similar, la EeA se referirá sobre todo a este tipo de planes. No obstante, también se puede aplicar la EeA a actuaciones públicas más concretas, como por ejemplo valorar el posible impacto de una medida económica (subida del salario social), introducción del cheque libro (gratuidad de los textos escolares) o la introducción de ordenadores portátiles para el alumnado en las escuelas. También pueden analizarse los cambios esperables tras introducir una acción concreta en el colectivo diana (por ejemplo, cambios en las prestaciones del servicio de dependencia).



4.

¿CÓMO SE LLEVA A CABO UNA EVALUACIÓN EX ANTE?

Como la propuesta metodológica que se presenta en esta Guía es abierta y flexible al momento de elaboración de la política, deberá adaptarse a cada caso particular, a su situación, recursos disponibles y tiempos, pero contempla una serie de cuestiones que se consideran esenciales para una EeA:

1. Análisis de los antecedentes de la política: marco político y legislativo, situación de partida y estado en que se encuentra la elaboración del Plan.
2. Establecer con precisión el alcance de la evaluación y sus objetivos.
3. Constituir el grupo mixto de coordinación de la EeA entre el personal promotor y el evaluador.



PROCESO DE LA EeA



4. Diseñar la hoja de ruta del proceso de evaluación.
 - a. Análisis documental: datos sobre el contexto, antecedentes, marco estratégico y situación de partida.
 - b. Análisis de la situación de partida: analizar si están correctamente identificados y definidos los problemas y necesidades, a qué población afectan y cuáles son sus causas y consecuencias.
 - c. Establecer la línea base. Análisis contrafactual.
 - d. Definir la teoría del cambio.
 - e. Recabar la opinión de personas expertas.
 - f. Realizar una consulta pública.
5. Desarrollar el trabajo de campo.
6. Analizar la evaluabilidad de la política.

A continuación veremos cada uno de estos pasos.

4.1. ANÁLISIS DE LOS ANTECEDENTES

Reuniones iniciales

Es habitual que, desde que se produce la solicitud de la evaluación, se empiecen a mantener reuniones con las personas que promueven la política, para ir familiarizándose con la misma, y empezar a diseñar la evaluación. Se trata de una aproximación preliminar al trabajo que se realizará posteriormente, en la que, de manera embrionaria, se definirán aspectos clave con los que se trabajará después, independientemente de que estos puedan ser modificados posteriormente, conforme vaya avanzando la evaluación. Por ejemplo, podrá empezarse a conocer con mayor profundidad la política a evaluar y su contexto, podrán proporcionarse a los evaluadores los primeros documentos, los evaluadores podrán explicar a los promotores de la política cómo se han evaluado otras políticas similares y qué técnicas se utilizaron, etc.

En qué etapa se encuentra la política a evaluar

Por un lado, será frecuente que la política que se quiera elaborar no parta de cero, sino que esté implantada, ya sea en parte o completamente. Por ello, habrá que clarificar en qué etapa se encuentra la política a evaluar. Por ejemplo, puede haberse elaborado un plan estratégico para impulsar la introducción de tecnologías de la información y la comunicación en los centros docentes. Una vez elaborada una primera versión de este Plan, y antes de su aprobación definitiva, sus promotores pueden haber tenido conocimiento de la oportunidad de realizar una EeA del mismo con ayuda del IAAP, y haber mostrado interés por ello, por lo que los evaluadores encontrarán que el Plan se encuentra elaborado en una fase muy avanzada, sin haberse considerado hasta el momento el empleo de ninguna de las técnicas propuestas en el marco de una EeA. En esta situación, es posible plantearse una EeA para conocer si el diseño es adecuado para producir los efectos deseados.

Cómo aportará valor la evaluación

Asimismo, habrá que valorar qué enfoque de trabajo aportará el mayor valor para quienes promueven la política. En algunos casos, será más necesario completar la evaluación de necesidades o precisar el diagnóstico, en otros casos, hará falta fundamentar mejor la propuesta de acción pública con una buena justificación teórica o científica que avale o refute la teoría del cambio; por último, muchas veces la EeA permitirá ampliar la visión de los promotores de la política, aportando puntos de vistas de otras personas que por su expertise o relación más cercana con la política puedan aportar información nueva, profundizar en la visión estratégica o proporcionar conocimiento de experiencias previas. Por ejemplo, en el caso de que se vaya a realizar un plan estratégico de políticas sociales, indudablemente una EeA podrá aportar valor a la hora de revisar el diagnóstico de los problemas y necesidades sociales a abordar, proporcionar mayor coherencia externa (con otros planes similares a nivel español y europeo) e interna (congruencia interna entre los distintos apartados del Plan), aportar nuevas evidencias sobre intervenciones efectivas, etc. Pero es posible que quienes promueven este Plan estén especialmente interesados en incorporar la voz de personas expertas y de los diferentes grupos de interés durante la elaboración del Plan, por lo que será importante clarificar este aspecto, de manera que se lleven a cabo los mayores esfuerzos en estas técnicas.

Primera aproximación al alcance y objeto de la evaluación

En estas primeras reuniones se empezarán a concretar los objetivos a los que ha de responder la evaluación, realizando una primera aproximación al objeto de la misma, a



su alcance, a la estrategia organizativa que se utilice para la evaluación, y a su enfoque metodológico. También, se forma el equipo de evaluación, se establecen los canales de comunicación y se llega a los primeros acuerdos entre el equipo de evaluación y las personas que promueven la política. Por ejemplo, si se va a evaluar el modelo de gobernanza de un sistema sanitario, podrá decidirse qué centros sanitarios concretos serán objeto de esta evaluación y cuáles no, se podrá clarificar que el objeto de la evaluación de la gobernanza consiste en impulsar un estilo de liderazgo más participativo, para conseguir mejores resultados en salud, económicos y de satisfacción laboral; podrá debatirse la necesidad de combinar análisis cuantitativos de respuestas de quienes dirigen los centros sanitarios, con análisis cuantitativos y cualitativos de las respuestas de los profesionales sanitarios de estos centros de trabajo, etc.

Mapa de actores

En esta fase preliminar, es posible anticipar algunos aspectos del diseño de la evaluación, tales como la definición de un primer mapa de actores implicados, que se vaya actualizando durante el transcurso de la evaluación, con la idea de ir preparando la logística de la evaluación, y de definir las necesidades de información de cada grupo. A la hora de realizar este mapa es importante que estén representados los puntos de vista más relevantes. Debe definirse el rol que cada grupo debe jugar en relación a la evaluación, y en qué grado pueden ejercer un papel facilitador del proceso. Por ejemplo, si se va a evaluar un Plan de impulso al comercio, podrán incluirse entre los actores relevantes a quienes promueven la política, los consumidores, las principales asociaciones representativas del sector, las principales facultades de economía que estudien el comercio en la región, los ayuntamientos, etc.

Acordar la fecha de entrega del informe

Por último, es muy importante acordar la fecha que, tanto quienes promueven la política, como el equipo evaluador, consideran adecuada para poder llevar a cabo la tarea. Hay que encontrar un equilibrio entre realizar una evaluación metodológicamente rigurosa, que proporcione también información de calidad y que, además, aporte esta información lo más pronto posible, para poder incorporar las mejoras en el proceso de elaboración del Plan⁸ cuando aún resultan útiles.

8 Téngase en cuenta que el trabajo de EeA se irá realizando paralelamente a los otros trabajos de elaboración de la Estrategia, por lo que siempre se tendrá en cuenta la importancia de no retrasar el calendario de trabajo ya previsto. Sin embargo, las labores de evaluación podrían afectar al calendario global ya que serán más tareas a realizar.

Los antecedentes incluyen el encargo de la evaluación, saber la etapa en la que está la política, conocer quién puede proporcionar información valiosa, definir el objeto y alcance de la evaluación, la estrategia de trabajo, el mapa de actores y la fecha de entrega del informe.

4.2. DETERMINACIÓN DEL ALCANCE DE LA EVALUACIÓN Y OBJETIVOS

¿Qué alcance tendrá la evaluación?

El producto de esta primera etapa de análisis de la información preliminar es determinar el alcance de la EeA que se va a emprender. Delimitar con precisión el alcance de la evaluación, para que esta resulte factible, ayuda a centrar el foco de trabajo en generar la información que realmente vaya a resultar valiosa.

Algunos aspectos que deben tenerse en cuenta son:





Se pretende que se dé a conocer lo más claramente posible cuál es la propuesta de acción: qué problema se quiere resolver, qué líneas de actuación, programas, medidas, recursos, es necesario tener en cuenta, etc. Por ejemplo, si se va a realizar una EeA de un plan integral de lucha contra la diabetes, deberá explicarse la prevalencia, incidencia, y principales causas y consecuencias sobre la salud de la población de la diabetes; explicarse que se trabajará tanto en la línea de la prevención de la enfermedad, como de su diagnóstico y tratamiento precoz y científicamente fundamentados, apuntar los diversos subprogramas que se incluirán en el Plan, detallar las acciones concretas que se pretenden llevar a cabo para evitar la aparición de nuevos casos de diabetes y para mejorar la calidad de vida de quien ya padece esta enfermedad, explicar el número y tipo de profesionales que atienden a pacientes con diabetes o con riesgo de padecerla con los que se cuenta, etc.

¿Cuál es el objeto de la evaluación?

No debe extrañar que, en los momentos iniciales, no se haya definido aún, con datos, la situación social que se quiere cambiar: el problema que se quiere solucionar con la acción pública, las necesidades que el Plan quiere afrontar o los retos que se pretenden abordar con el Plan Estratégico. Por ello, es importante definir qué se intenta averiguar mediante la evaluación, por qué se plantea la evaluación en estos momentos y para qué se va a utilizar. Podría haberse pensado utilizar, por ejemplo, para poder realizar a medio y largo plazo la rendición de cuentas y transparencia, o bien para proporcionar información basada en datos y evidencia científica y empírica para mejorar la toma de decisiones antes de implantar la política.

En cualquier caso, los objetivos de la evaluación se establecerán teniendo en cuenta la situación en la que se encuentra el diseño de la política. Por ejemplo, en el caso de evaluarse el Plan para la implantación de la historia clínica electrónica en un sistema sanitario, podría hacerse explícito que la evaluación pretende asegurar que este Plan podrá mejorar la aceptabilidad, facilidad de uso y valor aportado por la historia electrónica a los profesionales sanitarios que la van a utilizar. La evaluación también podría asegurar que se generará información que ayude a identificar las mejoras más relevantes que sea necesario introducir en la historia electrónica para que esta favorezca la sostenibilidad del sistema sanitario (por ejemplo, que la historia electrónica avise de la existencia de pruebas diagnósticas ya realizadas, para evitar su repetición). Además, la evaluación podría asegurar que el Plan facilitará la creación de grandes bases de datos que mejoren la gestión del conocimiento en el sistema sanitario.

Situación de partida

Antes de determinar estos objetivos, habrá que analizar si se ha establecido, de forma clara y concreta, la situación de partida que se quiere cambiar mediante la política planteada. Si el equipo evaluador se da cuenta de que esta situación de partida no ha sido totalmente definida, deberá colaborar en mejorar la evaluación de necesidades, para que se lleve a cabo un diagnóstico cierto y ajustado de la realidad a abordar. Esta determinación concreta de los problemas, necesidades o retos que la política va a abordar, es la que permite realizar posteriormente una evaluación de impacto. Por ejemplo, es posible que, en un plan de lucha contra la obesidad infantil, se haya explicado que existe un 23% de niños con obesidad y un 20% en riesgo de obesidad, y que estos porcentajes se deben a la existencia de una serie de presiones sociales (entorno “obesogénico”) que influyen en el tipo de alimentación que reciben los niños y en la actividad física que realizan. Sin embargo, puede que no se hayan tenido en cuenta las diferencias tan marcadas que existen en obesidad infantil entre los barrios más desfavorecidos económicamente y el resto de barrios de las ciudades o las diferencias de cómo afecta el problema de la obesidad a los dos sexos.

Situación esperada

Igualmente, el equipo evaluador analizará si se ha definido suficientemente la situación esperada, aquella a la que, gracias a la política que se implante, se llegará, explicando qué es lo que la política va a hacer para mejorar las situaciones identificadas como problemas, y cuál es el cambio esperado, aquello que nos indica para qué va a servir la política. Para ello, se analizará si se cuenta con indicadores de contexto que permitan realizar una línea base de partida, así como un análisis de pronóstico contrafactual.

En esta fase es posible también, si no se ha hecho antes, incorporar la participación de agentes expertos y de representantes de los sectores implicados, así como a cualquier otra persona o agente que pueda proporcionar datos e informaciones relevantes. Se valorará la necesidad de utilizar registros institucionales propios o información aportada por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA).

Se determinará el alcance preciso de la evaluación, el problema que se quiere resolver, qué información se necesita y para qué, así como la situación de partida y la situación deseada.



Por ejemplo, en un plan para disminuir la siniestralidad laboral, deberá calcularse, de la forma más desagregada posible, el número y tipo de accidentes laborales que están teniendo lugar, y en función de la evolución de este problema durante los últimos años, pronosticar cuántos accidentes laborales se espera que haya en el futuro, y de qué tipo, en cada sector económico. Para ello, además de explotar los datos disponibles en los diferentes registros de la Administración, podría recabarse también la opinión de las organizaciones sindicales y empresariales.

4.3. CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

Grupo coordinador de la evaluación

En primer lugar, se decidirá quién formará parte del grupo coordinador de la evaluación. Lo habitual será que se incluya en este grupo a personas promotoras de la política y al equipo evaluador. Su función será decidir qué hacer, y de qué manera, durante la evaluación. Por ello, se reunirá cuantas veces sea necesario, para:

- Acordar el diseño de la evaluación.
- Establecer el calendario.
- Asignar responsabilidades.
- Revisar instrumentos de recogida de información.
- Analizar los resultados parciales y finales.

Así, en el caso de la EeA de un plan estratégico de políticas sociales, podría formarse también un grupo coordinador que incluyera a las personas responsables del organismo público en cuestión y a la persona responsable de la evaluación por parte del equipo de evaluadores. Podría acordarse finalizar la EeA en el plazo máximo de 6 meses, establecerse que el organismo promotor de la política se encargará de buscar los recursos para realizar las encuestas que haga falta realizar y de proponer personas expertas a quienes consultar, etc.

Equipo evaluador

También es necesario definir la composición del equipo evaluador, qué roles desempeñará cada miembro, y qué posibles colaboradores externos conviene incorporar. La

persona responsable del equipo evaluador hará su propuesta teniendo en cuenta, entre otras cosas, que el equipo sea multidisciplinar.

Se debe especificar el trabajo a realizar por el equipo evaluador, explicando los productos o servicios concretos que proporcionará, evitando generar expectativas poco realistas. El IAAP pondrá sus recursos a disposición de cualquier organismo que quiera realizar la EeA de una política.

Por ejemplo, en el caso de evaluarse un Plan para impulsar un modelo de mejora de la gobernanza en el sistema sanitario, podría acordarse que el equipo evaluador estaría formado por dos técnicos con formación y experiencia en evaluación de políticas públicas, y que estos se encargarían de acompañar a quienes promueven la política durante la evaluación, explicando en cada fase qué acciones deberían llevarse a cabo, y ayudando a llevar a cabo estas acciones, diseñar los instrumentos para encuestar a los grupos de interés y analizar la información recogida, llevar a cabo las técnicas que se hayan elegido para preguntar a las personas expertas, analizar posteriormente la información obtenida; y elaborar los informes parciales y finales para las distintas audiencias con los resultados de la evaluación.

4.4. HOJA DE RUTA DEL PROCESO DE EVALUACIÓN

La hoja de ruta describe los pasos que deben darse para llevar a buen término la evaluación de la política. En este contexto, hoja de ruta puede ser sinónimo de plan de actuación, agenda, proceso, programación, planificación o cronograma de la EeA.

La hoja de ruta establecerá qué papel se espera que juegue cada uno de los grupos que participan en la evaluación, especificando: la información que se va a recoger, de quién (fuente), quienes serán los responsables de recogerla y analizarla, y cuándo. Es decir, se trata del documento que hace explícito el plan de trabajo de la EeA y que debe acordarse con el equipo promotor, aclarando el papel de cada persona implicada y los tiempos previstos para los productos esperados.

La hoja de ruta es una descripción de los pasos que se han planificado para llevar a cabo la EeA.

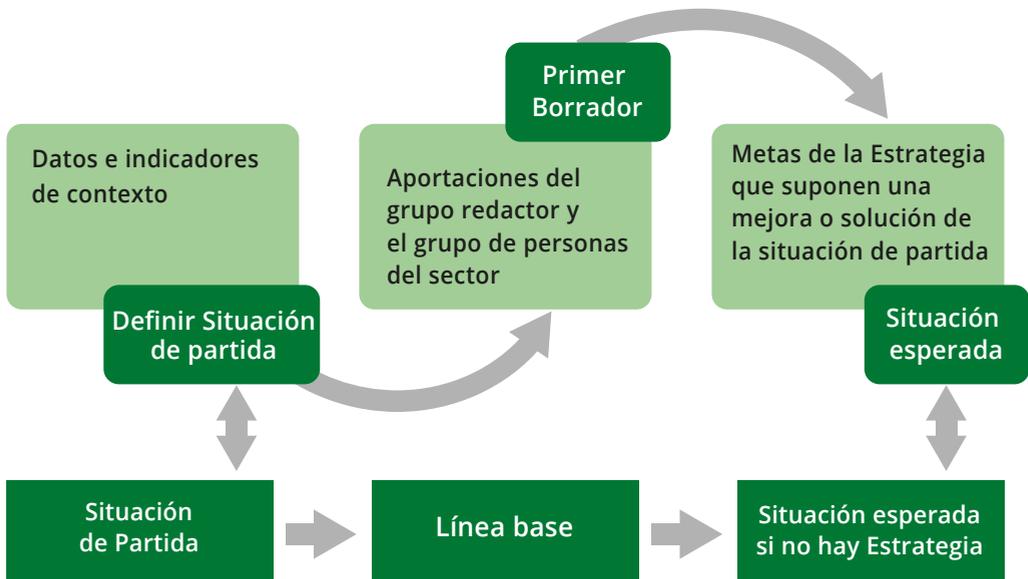


Pasos más habituales para realizar una EeA

Los pasos más habituales para realizar una EeA son:

- Asegurar que se conocen los suficientes datos de contexto que describan con precisión la situación de partida.
- Analizar documentos marco y legales, memorias y otros documentos científicos que puedan aportar luz a la acción propuesta.
- Elaborar una línea base de partida con los indicadores de contexto que se pretenden mejorar, para los que debe ser posible obtener datos en el futuro.
- Hacer un pronóstico de cómo evolucionarían los indicadores de contexto si no se llevara a cabo la política propuesta, o si aparecieran otros factores externos que afectaran a la situación de partida.
- A la vista del pronóstico, se podrán establecer las metas de la política, y las acciones necesarias para conseguirlas.
- Analizar la teoría del cambio y la lógica del plan.
- Consultar a personas expertas.
- Consultar a los grupos de interés más importantes.

La siguiente figura sintetiza gráficamente estas ideas:



PASOS QUE COMPONEN LA HOJA DE RUTA

A la vista de todas las aportaciones que las distintas etapas de la EeA habrán proporcionado, los promotores de la política incorporarán las mejoras que consideren oportunas en su Plan.

Recursos necesarios para realizar la evaluación

Es importante que se planifiquen desde el principio los recursos necesarios para llevar a cabo con éxito la evaluación. Deberán tenerse en cuenta:

- Recursos financieros: si es necesario contratar con empresas externas para algunas de las tareas de la evaluación (encuestas, cálculo de la línea base, etc.).
- Recursos humanos: personal que se dedicará a la EeA de la política, a tiempo parcial o completo, y número de horas de trabajo que se estiman necesarias.
- Recursos materiales: ordenadores, despachos, salas de reuniones, sistemas electrónicos que permitan el trabajo en grupo a distancia, etc.
- Otros.

Por ejemplo, en el caso de evaluarse un Plan para implantar un nuevo sistema de vigilancia epidemiológica en un sistema sanitario, podría contarse con el personal de la estructura central de la organización, personal de la estructura periférica a nivel de cada provincia, tres becarios, 20.000 euros para llevar a cabo encuestas y reuniones de grupo, una sala de reuniones en el nivel central de la organización y 1 sala en cada provincia que cuente con ordenador y proyector, etc.

Deben planificarse desde el principio los recursos financieros, humanos, materiales y de otro tipo necesarios para la evaluación.

4.4.1. Análisis documental

En primer lugar, se llevará a cabo el análisis de la documentación existente, para conocer el contexto en el que surge la política, sus antecedentes, marco estratégico, marco jurídico, evidencias científicas, empíricas, situación de partida y datos que ya manejan quienes promueven la política.



Qué tipo de documentos se pueden revisar

A continuación se proporciona, sin carácter exhaustivo, ejemplos de documentos que se podrían revisar:

- Acuerdos del Consejo de Gobierno.
- Planes estratégicos.
- Planes nacionales o europeos con los que está relacionado el Plan a evaluar.
- Borradores de la política que se está elaborando.
- Estimaciones de presupuestos.
- Documentos con la política similar puesta en marcha en el periodo anterior.
- Informes de seguimiento de la política puesta en marcha en el periodo anterior.
- Evaluaciones de resultado o impacto de la política puesta en marcha en el periodo anterior.
- Informes de explotación de las bases de datos propias de los organismos que promueven la nueva política.
- Informes con experiencias similares de otros organismos públicos.
- Información proporcionada por los diferentes grupos de interés.
- Estudios realizados sobre temas específicos que puedan resultar de utilidad para la evaluación.
- Informes de personas expertas.
- Actas de reuniones.
- Otros.

Debe analizarse cualquier documento que ayude a poner en contexto la política a evaluar.

4.4.2. Análisis de la descripción de la situación de partida

La situación de partida que se quiere mejorar debe estar claramente definida. Es necesario disponer de información precisa y suficiente y, si no se cuenta con ella, buscar los medios para generarla. Habitualmente, el organismo promotor del plan contará con datos en sus propios registros que podrán ser analizados, y podrá contar además con los datos que proporciona el IECA para obtener información sobre indicadores de contexto que permitan describir la situación inicial.

Analizar la precisión del diagnóstico

En la práctica, la mayor parte de las dificultades que aparecen para realizar adecuadamente una evaluación se originan en la falta de un diagnóstico preciso de lo que se quiere solucionar, mitigar, prevenir o mejorar. En esta etapa, la EeA debe ayudar a seleccionar y recoger la información necesaria y los puntos de vista de los actores relevantes, si aún no se habían incorporado estos, para asegurar que el diagnóstico es correcto y se cuenta con todos los datos importantes.

Cómo surge una necesidad, problema o reto para actuar

La política pública tendrá como finalidad solucionar o mitigar una serie de necesidades o problemas concretos, o bien abordar unas demandas o retos. Existen varias vías que pueden conducir a que se perciba la necesidad de actuar sobre determinada situación: una decisión política, una iniciativa de la Administración, la necesidad de rediseñar políticas ya implantadas, la necesidad de adaptarse a un contexto presupuestario diferente (más restrictivo o expansivo), la aparición de hechos imprevistos que requieran de una respuesta pública, la presión social, el surgimiento de cambios sociales que den lugar a la aparición de nuevas necesidades, etc. Por todo ello, a la hora de describir la situación de partida, será necesario realizar un estudio del contexto socioeconómico, político, legal y administrativo.

Por ejemplo, a la hora de implantar en un sistema sanitario un nuevo sistema de vigilancia epidemiológica, podría percibirse la necesidad de prestar mayor atención a enfermedades importadas de otros países, como por ejemplo el Ébola, debido a la gran capacidad de contagio de este tipo de enfermedades, y a lo fácil que puede ser que entren en España personas procedentes de otros países con epidemias de enfermedades transmisibles emergentes y graves. La EeA puede valorar si es necesario o urgente o si el plan previsto tendría los efectos esperados.

Identificar y definir los problemas, necesidades o retos

Generalmente, la identificación y definición de la situación de partida que se quiere cambiar se considera la primera fase del ciclo de una política pública. Antes de comenzar la evaluación, deberá analizarse si en el diseño de la política se han tenido en cuenta todas las dimensiones de la realidad, habiendo profundizado suficientemente en las mismas. Por ejemplo, en el caso de un programa de becas en el extranjero, para estudiantes de postgrado que luego debieran volver a su lugar de origen para implantar lo aprendido, durante la EeA podría analizarse la necesidad de valorar cómo se ve afectada la dificultad de acceder a este tipo de formación por el nivel de renta de los estudiantes y el género.



Causas y efectos de los problemas

Además de analizar si están identificados y descritos los problemas y necesidades sobre los que se va a actuar, y la población a la que afectan, se explicará también cuáles son sus causas y sus efectos. Esto ayudará a justificar la política que se está elaborando, y a intervenir de manera efectiva sobre los problemas. Por ejemplo, si se está trabajando para disminuir la obesidad infantil, podría profundizarse en las causas que se encuentran en la raíz de la alta prevalencia de la obesidad infantil en nuestra sociedad, con el objeto de poder abordar estas causas profundas mediante la legislación sanitaria que posteriormente se promulgara. Algunas de estas causas podrían ser la percepción de los padres de que tener algo de sobrepeso es sano, la escasez de zonas de juego en los barrios donde los niños puedan llevar a cabo juegos activos, la ausencia de suficientes zonas donde realizar actividades deportivas, la influencia de la publicidad que fomenta una dieta basada en productos no saludables, la diferencia entre los niños y las niñas, el precio elevado de diversos productos saludables (frutas, pescado), etc. Igualmente, se podría profundizar en los problemas metabólicos, osteoarticulares, de integración social, psicológicos, cardíacos, trastornos del sueño, etc., que produce la obesidad infantil.

Población afectada

Prioridad del problema

La definición del problema también deberá tener en cuenta la magnitud, importancia y gravedad del mismo, delimitando el volumen de población que queda afectado. Al poder conocer las diferentes dimensiones del problema y el volumen de población afectada, podrá determinarse, en una etapa posterior, el tipo de servicios y el volumen de los mismos que la Administración deberá ofrecer.

Por ejemplo, en España ha habido únicamente 3 casos de Ébola, solo 1 de ellos autóctono. Sin embargo, potencialmente toda la población podría contagiarse con facilidad, y la letalidad (probabilidad de que un enfermo muera) de esta enfermedad puede alcanzar el 90%. Por ello, se trata de un problema prioritario de salud pública.

Cobertura potencial

Habrá que definir qué cobertura deberá tener la política planteada, y si existen sesgos en la selección de la población a cubrir. De esta forma, una de las posibilidades que ofrece la EeA es precisamente valorar hasta qué punto se puede esperar que la política que se está diseñando llegue a la población objeto de la misma, y qué posibles barreras

podrían existir para que la población beneficiaria sea alcanzada por la política. Para ello, la EeA puede analizar cómo afectarán los distintos criterios y requisitos de entrada a la población diana.

Por ejemplo, podría descubrirse que, en un plan de lucha contra el tabaquismo, la información y los recursos necesarios para disminuir este problema estén llegando en menor medida precisamente a las capas sociales más desfavorecidas, que es donde este problema es mayor.

Selección de los grupos que se beneficiarán de la política

Algunos de los criterios que podrán tenerse en cuenta para determinar que los grupos beneficiarios se han seleccionado correctamente son:

- Área geográfica. En este caso, la mayor parte de la población pertenece al grupo beneficiario.
- Sector de actividad.
- Situación económica.
- Acceso efectivo a servicios públicos.
(servicios sanitarios, servicios sociales, educación, etc.).
- Sexo.
- Edad.
- Clase social.
- Nivel cultural.
- Etnia.
- Otros.

Por ejemplo, en un Plan de impulso a las tecnologías de la información y la comunicación en la economía de una región, podría decidirse diseñar medidas para todo el ámbito geográfico de la región, definir como prioritarios los sectores económicos del comercio, el turismo, la artesanía, las PYMEs y la Administración pública, y primar especialmente el trabajo autónomo en mujeres.



Precisar el colectivo prioritario que debe acceder a los servicios y medidas

También es necesario tener en cuenta que no se beneficien de la política los sectores de población que no deberían ser favorecidas por la misma, porque esto se podría considerar una desviación de los objetivos del Plan. Esta posible desviación de los efectos de una medida o programa se podría medir ex ante, para definir con mayor exactitud los requisitos que debe poseer el sector que preferentemente vaya a beneficiarse de la política evaluada. Por ejemplo, en un Plan de impulso al cultivo del olivar, podría tenerse en cuenta que no se beneficien de subvenciones elevadas quienes ya dispongan de un nivel de renta y beneficios muy elevados.

Dificultades del diagnóstico

Las principales dificultades que pueden aparecer a la hora de definir los problemas son la falta de información sobre los mismos, y que los problemas aparezcan durante la planificación como “fragmentados” o contradictorios con otros problemas. Así, podríamos encontrar una contradicción entre un plan de fomento de una dieta saludable basada en frutas, verduras, hortalizas y pescados (Administración sanitaria), y un plan de fomento de la industria local basada en carnes rojas, embutidos y charcutería (Administración responsable de las competencias de empleo e industria).

Para que la EeA ayude a solventar estas dificultades, entre otras acciones, se podrán crear comités científicos, aprovechar el conocimiento profesional existente en el organismo o recurrir a la literatura del sector.

4.4.3. Determinación de la línea base. Análisis contrafactual

Una vez que los problemas a abordar se hayan delimitado de manera específica, será posible establecer una línea base que describa el punto de partida de la situación que se quiere modificar. La línea base permite realizar un seguimiento a lo largo de la implementación del Plan, y está conformada por un subconjunto seleccionados de datos iniciales aportados por los indicadores de contexto. Se utilizarán los últimos datos disponibles relacionados con los problemas y necesidades que se quieran resolver y con los objetivos estratégicos que se están contemplando en la política.

Seleccionar los indicadores de contexto que formarán parte de la línea base es esencial para realizar una evaluación de impacto en el futuro. El análisis contrafactual utilizará la línea base para pronosticar qué ocurriría si no se implanta la política prevista y si no aparecieran factores externos que afectaran a la situación a abordar.

Técnicas estadísticas posibles

A modo de ilustración, sin carácter exhaustivo, podemos señalar como algunas de las técnicas estadísticas a utilizar las siguientes:

- Análisis preliminar de la serie, que permita identificar las características más importantes de la misma, tales como su tendencia (creciente o decreciente), la existencia de ciclos o la presencia de outliers⁹.
- Estudio de la tendencia esperable de los indicadores, para explicar el pasado, y pronosticar el futuro.
- Utilización de métodos estadísticos clásicos, tales como los métodos de descomposición estacional y ajuste de tendencia, o los métodos de suavizado.
- Utilización de modelos ARIMA: modelos de medias móviles, modelos autorregresivos, modelos autorregresivos de medias móviles o modelos no estacionarios.
- Modelos de regresión: lineal, logarítmica, inversa, cuadrática, cúbica, de potencia, compuesta, curva-S, logística, de crecimiento, exponencial.

Describir tendencias

Será determinante conocer de qué datos se dispone, para describir las tendencias observables desde la situación de partida. Para poder realizar los análisis estadísticos oportunos, es importante que los indicadores se hayan construido con unas características básicas: deberán estar especificadas sus fuentes, las unidades de medida, su forma de cálculo y deberá contarse con que la periodicidad con que se produce la información sea constante.

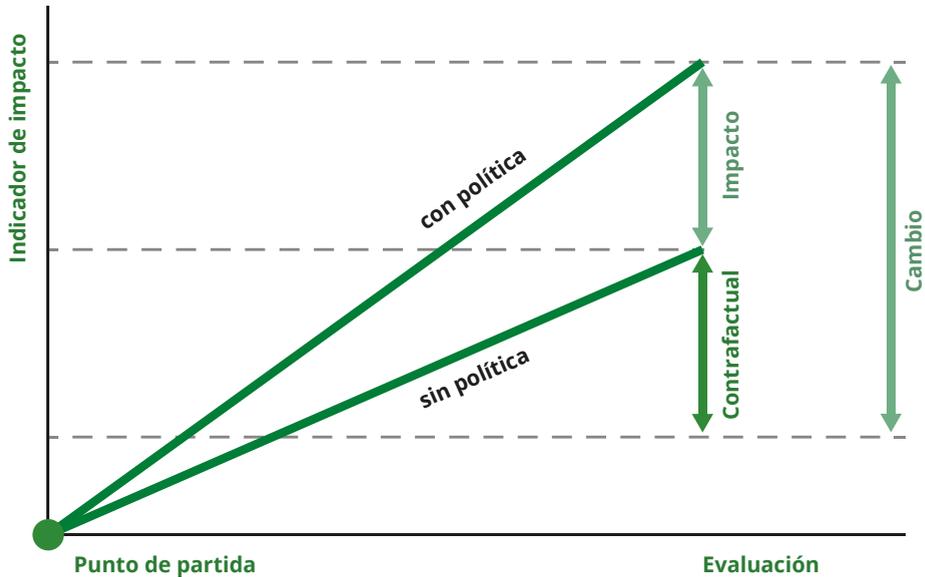
Establecer metas

Una vez que conozcamos qué ocurriría en el sector de no producirse cambios, será posible establecer unas metas a conseguir, es decir, concretar los objetivos estratégicos. Estas metas deberán poseer dos características básicas: ser lo suficientemente retadoras respecto al pronóstico, y lo suficientemente realistas, a la vista de la situación y los medios disponibles, de manera que la estrategia política resulte factible.

⁹ Outlier: un elemento de los datos que es significativamente diferente al resto de datos de la colección, o bien un elemento que parece implicar un patrón que es inconsistente con el grueso de la evidencia de datos.



Medición del impacto



Fuente: Capacity4dev (Unión europea)¹⁰.

EJEMPLO DE LÍNEA BASE Y PRONÓSTICO CONTRAFACUAL

Si se dispone de la línea base y se ha realizado el análisis contrafactual, será posible comparar en el futuro la diferencia entre el pronóstico contrafactual y los resultados obtenidos tras la implantación de la política. De esta manera, podrá realizarse la evaluación de impacto, lo que hará posible rendir cuentas a la ciudadanía.

El análisis contrafactual permitirá evaluar el impacto.

4.4.4. Definir de la teoría del cambio

La teoría del cambio explica cómo entienden quienes promueven la política que se va a producir el cambio gracias a la estrategia que están diseñando. Si se logra comprender la lógica subyacente, las creencias implícitas y las hipótesis de partida de las personas que impulsan el cambio, será más fácil que todas las personas implicadas compartan la lógica de la acción, y podrá comprobarse si la teoría está basada en evidencias científicas, empíricas o buenas prácticas.

¹⁰ Recuperado de: https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/minisite/es-bases-metodo%C3%B3gicas-y-enfoque/m%C3%A9todos-de-evaluaci%C3%B3n/an%C3%A1lisis

Lógica del programa

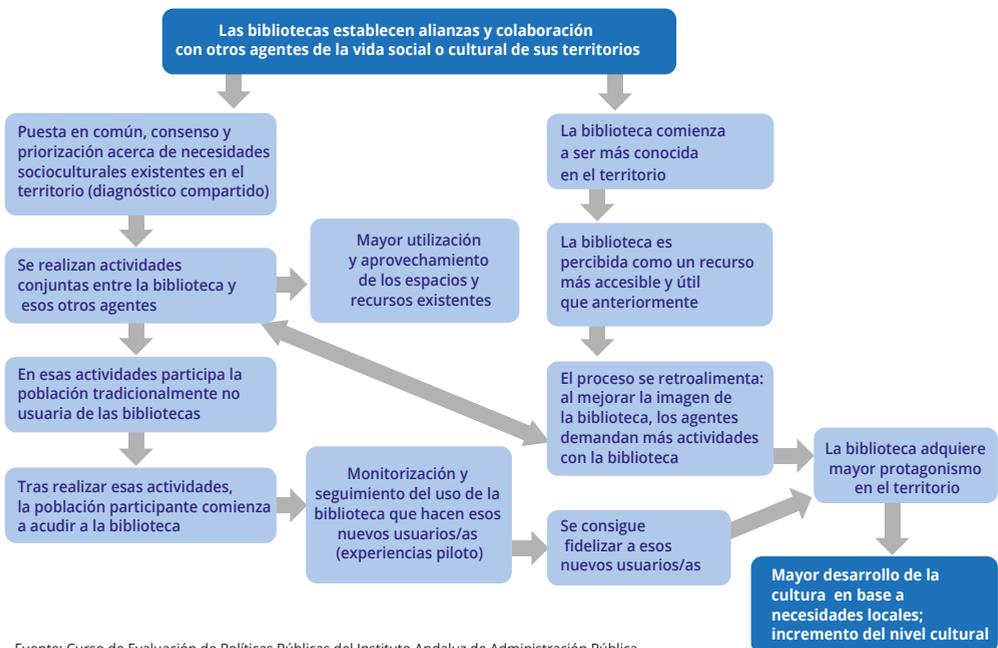
La lógica del programa especifica los elementos que componen la política, los resultados esperados de la misma, y cómo los componentes de la política darán lugar a los resultados esperados. Por este motivo, es necesario hacer explícita la teoría del cambio y la lógica del programa, para entender cómo la política planteada causará los resultados pretendidos. El equipo evaluador deberá descubrir y hacer explícita la teoría que sustenta el Plan, así como lógica de las secuencias previstas para producir el resultado esperado, y constatar si existen suficientes evidencias, buenas prácticas o teorías que confirmen que es posible alcanzar los efectos esperados con las acciones previstas.

Una teoría del cambio bien planteada permitirá también analizar la coherencia interna de la política diseñada, al comprobarse que existe congruencia entre la definición del problema, los objetivos planteados y las soluciones propuestas.

Quienes promueven una política poseen unas creencias acerca de por qué las acciones que proponen mejorarán los problemas a abordar.

A continuación, presentamos un ejemplo de la teoría del cambio, en el ámbito del desarrollo cultural a nivel local:

TEORÍA DEL CAMBIO: LAS BIBLIOTECAS AUMENTAN EL NIVEL CULTURAL



Fuente: Curso de Evaluación de Políticas Públicas del Instituto Andaluz de Administración Pública.



¿Cómo se pueden obtener ideas para construir la teoría del cambio?

Existen diversos mecanismos que ayudarán a identificar los supuestos que subyacen a la lógica de la política propuesta. Algunos de estos son:

- Realización de entrevistas a actores clave, gestores y grupos de interés, extrayendo las presunciones, esquemas y expectativas con relación a la política.
- Revisión de la documentación de la política: documentos de la misma, programación, legislación, ordenanzas internas, guías, informes de seguimiento, etc. La documentación escrita se considera la plasmación de un determinado punto de vista, el institucional.
- Observar cómo se está diseñando la política: la observación puede ir dirigida a identificar dónde se emplean realmente las energías.
- Revisión de la literatura en investigación y evaluación: la comprensión del fenómeno, o de otras evaluaciones similares, puede ayudar a entender la teoría.
- Ideas originadas en el propio equipo evaluador: sus miembros pueden proponer aspectos que hayan identificado acerca de la teoría.

Cómo describir la teoría del cambio

En la siguiente tabla se sintetizan los pasos que es necesario llevar a cabo para construir la teoría del cambio:

PASOS PARA CONSTRUIR LA TEORÍA DE CAMBIO	
<p>PASO 1: DEFINIR LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA INTERVENCIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los objetivos formales. • Identificar los objetivos estratégicos reales (impactos deseados respecto al problema que da razón de ser a la intervención). • Identificar las estructuras de impacto de la intervención (impactos inmediatos, intermedios y finales).
<p>PASO 2: DESCRIBIR EL CONTEXTO DE LA INTERVENCIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los factores contextuales que pueden afectar al proceso de implementación y la generación de los impactos deseados (otras políticas públicas, el ciclo económico, las relaciones interadministrativas, etc.). • Identificar el contexto, la naturaleza y las dimensiones políticas del problema y de la intervención pública.

>>

>>

<p>PASO 3: DEFINIR CÓMO FUNCIONA LA INTERVENCIÓN (LO QUE EL PROGRAMA HACE Y CÓMO LO HACE)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los grupos de actividades asociados a funciones relevantes de la intervención pública. • Desarrollar, si fuera necesario, el plan de utilización del servicio y el plan organizativo de la intervención. • Determinar, si fuera necesario, los límites de la intervención respecto a otras políticas públicas.
<p>PASO 4: DISPONER LOS COMPONENTES DE LA TEORÍA DEL CAMBIO EN UNA TABLA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción de los componentes de la teoría. • Identificación de las hipótesis clave. • Identificación de las medidas para los componentes relevantes.
<p>PASO 5: REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LA TEORÍA EN UN MODELO LÓGICO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenar la información y mostrar con flechas los flujos y vínculos entre componentes.
<p>PASO 6: VERIFICAR LA TEORÍA DEL CAMBIO CON LOS DISEÑADORES Y GESTORES DE LA INTERVENCIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Responder a las preguntas: <ul style="list-style-type: none"> – ¿La versión final tiene un detalle suficiente para entender cuáles son los componentes y sus relaciones? – ¿Parece el modelo lo bastante completo? – ¿Parece el modelo teóricamente plausible? – ¿Han sido identificados los elementos contextuales

Fuente: Blasco, J. (2009). Guía Práctica 3. Evaluación del Diseño. Barcelona, España: Ivàlua.

EJEMPLO DE GRÁFICO DE LA TEORÍA DEL CAMBIO DE LA EISTIC (IAAP, 2016)

El apoyo e inversión del sector público en el sector TIC andaluz producirá un sector TIC andaluz sólido, innovador, eficiente y cohesionado que generará empleo y crecimiento económico (no solo en el sector TIC sino en otros sectores económicos andaluces). Todo ello supondrá mayor bienestar social en Andalucía





4.4.5. Recabar la opinión de personas expertas

Una parte muy importante de la EeA consiste en conocer cómo valoran la política propuesta las personas expertas en el sector afectado, y que no están directamente vinculadas a la política. Interesa que, desde fuera, pero con un conocimiento profundo del sector, se valoren diversas dimensiones. Autores como Sutherland y Burgman (2015), han destacado la importancia de “utilizar inteligentemente” a las personas expertas en la elaboración de las políticas públicas.

Qué preguntarle a las personas expertas

La elección de las dimensiones dependerá de la política en cuestión. Sin embargo, sin carácter exhaustivo, entre las mismas se podrían encontrar las siguientes:

- Pertinencia de los objetivos de la política para las necesidades reales del sector.
- Impacto potencial: conocer si las personas expertas consideran que la política propuesta puede alcanzar los objetivos que se propone.
- Suficiencia: valorar si los tiempos y medios previstos son suficientes para conseguir los objetivos.
- Coherencia externa: analizar el grado de congruencia de la política con las estrategias ya existentes en los niveles autonómico, nacional o europeo.
- Factores de éxito: recoger los elementos clave que deberían tenerse en cuenta para que la política alcance sus objetivos.
- Relevancia: analizar la adecuación entre las metas institucionales y los problemas de la sociedad.
- Debilidades y amenazas: analizar la política en función de la situación del sector afectado.

Dimensiones para preguntarle a las personas expertas: pertinencia, impacto potencial, suficiencia, coherencia externa, factores de éxito, relevancia y debilidades y amenazas.

Cómo seleccionar a las personas expertas

Para analizar estas dimensiones, deben seleccionarse varias personas de reconocido prestigio. Para ello, se tendrán en cuenta diferentes criterios de selección. A modo de

ejemplo, sin carácter exhaustivo, podríamos citar como algunos de estos criterios los siguientes:

- Larga trayectoria en el sector.
- Visión amplia y global, por haber trabajado en organizaciones distintas.
- Conocimiento del sector afectado por la política.
- Prestigio profesional reconocido.
- Alta cualificación profesional.
- No haber participado en la elaboración de la política evaluada.
- Evitar que se introduzcan sesgos de género.

Las personas que promueven la política se encuentran en una buena situación para valorar qué personas expertas cuentan con el adecuado prestigio y trayectoria en el sector, pero también se puede acudir a otras fuentes.

Seleccionar a personas expertas con larga y prestigiosa trayectoria y alta cualificación.

Método de trabajo con las personas expertas

En primer lugar, deberá proporcionarse a las personas expertas el documento con la política diseñada. Posteriormente, se pueden obtener sus puntos de vista utilizando algunas de las numerosas técnicas de investigación cualitativa existentes: entrevistas estructuradas, entrevistas semiestructuradas, entrevistas de preguntas abiertas, grupos focales, grupos nominales, grupos de discusión, etc.

Es conveniente que, además de valorar la política evaluada, las personas expertas justifiquen sus respuestas y realicen sugerencias de mejora.

A partir de las diversas técnicas cualitativas que se empleen, se obtendrán informes de resultados.

Utilizar técnicas cualitativas con las personas expertas para obtener sugerencias de mejora.



4.4.6. Consulta pública

Opiniones de los principales grupos de interés

Se aconseja utilizar técnicas cuantitativas, como por ejemplo encuestas, para recoger las opiniones de los principales grupos de interés afectados por la política. Esto ayudará a que quienes se van a ver afectados por el Plan puedan aportar su conocimiento sobre el tema, y también a que se sientan partícipes del mismo y se identifiquen en mayor grado con este.

Podrá participar cualquier persona, asociación u organización vinculada al sector, para identificar errores en la estrategia, conocer el nivel de apoyo a la misma, recoger ideas y sugerencias para mejorarla, etc.

Debido a que la política propuesta ya contará en esta etapa con un alto grado de elaboración, es de esperar que las aportaciones sean menos numerosas que en las etapas iniciales. No obstante, en esta fase, aún es posible recoger algunas ideas valiosas, obtener sugerencias novedosas, conseguir respaldo e implicación para la implantación de la política, así como detectar algún error que pudiera corregirse a tiempo.

Una vez avanzada la elaboración de la política, se recogerán las aportaciones de los grupos afectados.

Identificar los principales grupos de interés

En primer lugar, es necesario identificar los grupos de interés más relevantes, entre los que se encontrarán:

- La población beneficiaria directa: personas para las que fue diseñada la política.
- La población beneficiaria indirecta: personas cuya relación con los beneficiarios directos se ve mediatizada, facilitada, fomentada o positivamente influida por la política.
- La población usuaria potencial: aquella que podrá beneficiarse realmente de los servicios y medidas previstas.
- Las personas que pueden obtener beneficios por la existencia del proyecto (por ejemplo, las empresas proveedoras de servicios).

Por ejemplo, en un programa de atención a personas en situación de dependencia, la población beneficiaria directa serían las personas que por razones de edad, enfer-

medad o discapacidad precisen de atención para realizar las actividades básicas de la vida diaria y hayan sido reconocidas como personas dependientes en cualquiera de sus grados (dependencia moderada, severa o gran dependencia) tras la aplicación de los baremos correspondientes; sería población beneficiaria indirecta las personas cuidadoras y familiares de las personas dependientes, población usuaria potencial serían las personas con dependencia que aún no han sido reconocidas como tales, y personas que pueden obtener beneficio del programa, serían las que trabajen en empresas relacionadas con servicios de atención a la dependencia: servicios de teleasistencia, asistentes personales, empresas de ayuda a domicilio, unidades de estancia diurna o servicios de atención residencial.

Seleccionar y diseñar las técnicas de investigación

En segundo lugar, deben seleccionarse las técnicas de investigación a utilizar. En general, es necesario tener en cuenta que, en una consulta pública, el número de personas a las que se pregunta puede llegar a ser muy elevado. Por ello, se suele recomendar una encuesta a través de un cuestionario lo más cerrado posible. Esto hará más fácil tratar la información mediante análisis cuantitativos. No obstante, también puede ser factible, en términos de carga de trabajo, incluir alguna pregunta abierta que complemente a las preguntas cerradas, y que sea analizada mediante técnicas cualitativas.

Asimismo, se escogerá el medio a utilizar para encuestar a los grupos de interés más relevantes. Por ejemplo, los cuestionarios *online* permiten una rápida difusión y facilitan el análisis de los datos, pero no será lo más adecuado para ciertos colectivos como, por ejemplo, las personas dependientes.

Dar a conocer el borrador de la política a los grupos de interés

Posteriormente, deberá diseñarse una campaña de difusión y sensibilización de los grupos de interés, para que conozcan la política que se está diseñando, y facilitar así que presenten una alta tasa de respuesta a los cuestionarios.

Esto podría implicar la difusión de información mediante correos electrónicos, publicación en la Web de la Administración correspondiente de una versión para ciudadanos de la política que se está diseñando, etc.

Se recomienda difundir tanto el borrador del Plan como un resumen ejecutivo.



Qué preguntarle a los grupos de interés

En una consulta al público general se pueden analizar numerosas dimensiones. Sin que la siguiente lista posea un carácter exhaustivo, algunas de estas podrían ser:

- Pertinencia de los objetivos de la política para las necesidades reales del sector según el punto de vista de los encuestados.
- Factibilidad: analizar si los recursos previstos para lograr los objetivos de la política son necesarios y suficientes.
- Eficacia: valorar las posibilidades que, en opinión de los encuestados, tiene la política propuesta de lograr sus objetivos.
- Valorar la adecuación y suficiencia de las medidas previstas para las metas propuestas.
- Participación e implicación del sector: es posible que la política tenga mayores posibilidades de éxito si cuenta con el respaldo activo de los sectores afectados por la misma. Por ello, puede preguntarse a los mismos por el tipo de participación que consideran más factible y adecuado.

Preguntar a los grupos de interés por pertinencia, factibilidad, eficacia, adecuación, suficiencia e implicación posible del sector.

Análisis de los resultados

Una vez recogidas las respuestas de los cuestionarios, se realizarán análisis cuantitativos para las respuestas cerradas, y cualitativos para las abiertas. Debe tenerse la precaución de estratificar los resultados para las variables más significativas. Algunas de estas variables podrían ser las diferencias en las respuestas según el sector afectado, diferencias en función del género, edad, tipo de Administración pública, puesto que se ocupa en la organización en la que trabajan, análisis de las diferencias en las tasas de respuesta, etc.

Los resultados, deberán entregarse en un informe donde se expongan las conclusiones. El informe de la consulta debe hacerse público, para que quede constancia de que se ha utilizado la información proporcionada por los participantes, y estimular su implicación en próximas consultas.



5.

DESARROLLO DEL TRABAJO DE CAMPO

5.1. TRABAJO DE CAMPO

Se llevarán a cabo las tareas planteadas en la hoja de ruta. Aunque, a efectos didácticos, los diferentes pasos necesarios para llevar a cabo una EeA se presentan en esta guía de forma separada, en la práctica será frecuente que los pasos se solapen, e incluso se lleven a cabo varios de ellos a la vez.

El grupo coordinador acordará con el equipo evaluador el reparto de tareas, le facilitará la documentación que estos requieran y otra que consideren pertinente, colaborará con la logística de las tareas y la organización de las diferentes reuniones. Asimismo, irá recibiendo feedback frecuente por parte de los evaluadores.

El proceso de evaluación será dinámico. Mientras se vayan realizando cada uno de sus pasos, se irá obteniendo información para ir mejorando el Plan. Por tanto, no es necesario esperar a que haya finalizado completamente la evaluación para poder mejorar la política. Así, desde que se haya realizado el análisis documental, puede haberse obtenido un mejor diagnóstico de situación que ayude desde un primer momento a definir mejor la situación que se quiere mejorar. Tras haber analizado la línea base, y realizado el pronóstico contrafactual, puede ya modificarse el Plan, e incluso empezarse a diseñar un sistema de evaluación. Después de definirse la teoría del cambio, pueden buscarse ya evidencias que sustenten mejor el Plan, o que sugieran nuevas acciones no tenidas en cuenta aún. La opinión de las personas expertas y de los principales grupos de interés puede proporcionar un feedback muy relevante que no se hubiera podido obtener de otra manera.



De esta forma, a la hora de escribir los informes con los resultados de la evaluación para las distintas audiencias, el Plan ya se habrá ido modificando durante el proceso. Además, se habrán emitido informes parciales de la evaluación.

5.2. INFORMES

En el proceso de evaluación habrán participado varios actores. El de mayor peso es el grupo promotor de la política. Pero también habrán participado personas expertas, los grupos de interés más relevantes, la población beneficiaria del Plan, etc. Cada uno de estos grupos cuenta con un punto de vista diferente, lo que hace que cada uno otorgue mayor importancia a un tipo de información distinta de la que más valora otro grupo. El equipo de evaluación, en sus conclusiones, deberá hacer ver estas diferencias. Igualmente, es importante que el lenguaje esté adaptado al grado de comprensión del Plan que puede obtener cada audiencia, por lo que habrá que cuidar en cada informe el uso de jerga, palabras técnicas, siglas, no dar por supuesto que la audiencia conoce en profundidad el contexto, etc.

Además, recibir feedback acerca de en qué ha quedado la colaboración prestada (por ejemplo, en la consulta pública o en la recogida de opiniones del personal gestor de los programas), puede mejorar el compromiso de los grupos de interés con el Plan.



6.

EL SISTEMA DE EVALUACIÓN

Antes de que sean aprobados los planes estratégicos y se implementen, el equipo de evaluación puede asesorar al equipo promotor como mejorar su sistema de evaluación para que se pueda garantizar que se contará con los elementos esenciales para la evaluabilidad del mismo.

DEFINICIÓN DE UN SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Una de las tareas que puede asumir el equipo de evaluación es el asesoramiento del sistema de seguimiento y evaluación del Plan, para que cuente con indicadores de impacto, resultado y realización, que permitan ir comprobando periódicamente los resultados que se estén obteniendo, para poder corregir desviaciones, y valorar al final el impacto de la estrategia. El sistema de seguimiento, con frecuencia, tendrá un carácter anual, y el sistema de evaluación final deberá tener en cuenta indicadores de resultados e impacto.

¿Qué revisar en el sistema de evaluación?

Algunos aspectos que se deberían estudiar son:

- El tipo de evaluación y sus objetivos: ¿se ha definido por qué se va a evaluar y para qué?
- Indicadores: ¿se ha especificado qué se va a evaluar? En este punto es importante recordar la importancia de que las fuentes de información estén disponibles durante todo el periodo de implantación de la política.
- Sistemas y técnicas de recogida de información: ¿se ha concretado cómo se va a evaluar?



- Temporalización adecuada: ¿se han contemplado en la evaluación las tareas de gestión y control de calidad habituales, para evitar que se conviertan en un añadido que sobrecargue?

En general, debe comprobarse la existencia de coherencia interna entre los distintos elementos de la política pública, de manera que exista congruencia entre las metas, los objetivos generales y específicos, la teoría del cambio, las acciones previstas y el sistema de seguimiento y evaluación propuestos. Esta fase es un buen momento para valorar si se está teniendo en cuenta de manera adecuada la perspectiva de género.

Se revisarán, del sistema de evaluación, el tipo, sus objetivos, los indicadores, los mecanismos de recogida de información, la temporalización y la coherencia interna.

Indicadores de impacto

La política planteada pretende producir un impacto que mejore los problemas o necesidades priorizadas en un sector. Normalmente, este impacto tiene lugar en un plazo de tiempo medio-largo (2-4 años), y es el principal valor que esa política concreta aportará a la sociedad.

Estos indicadores se relacionan con la visión de la política planteada, y se encuentran en un nivel de objetivos estratégicos.

Los siguientes son algunos ejemplos de objetivos de impacto, obtenidos del IECA:

- Estrategia de mejora de la actividad económica andaluza:
 - Producto Interior Bruto.
 - Porcentaje de ocupados por sexo.
- Estrategia de impulso a la innovación:
 - Gasto en I+D en relación al Producto Interior Bruto.
 - Porcentaje de personas con estudios superiores por sexo.
- Estrategia de apertura al exterior de la economía andaluza:
 - Volumen de exportaciones.
 - Volumen de inversión extranjera directa.
- Estrategia de mejora de la salud de la población andaluza:
 - Esperanza de vida al nacer por sexo.

- Estrategia de sostenibilidad energética:
 - Volumen de emisiones de gases de efecto invernadero.
 - Consumo de energía primaria.
- Estrategia de igualdad y políticas sociales:
 - Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social por sexo.
 - Porcentaje de personas que utilizan TIC para relacionarse con servicios públicos por sexo.

Indicadores de resultado

Para obtener este impacto, previamente la política implantada originará unos efectos más directos e inmediatos, que se medirán mediante indicadores de resultado. Los objetivos de resultado se localizan en un nivel de objetivos generales de la política propuesta, y de objetivos específicos de los programas y acciones que componen la política. Normalmente estos resultados se obtienen en un plazo de tiempo medio (1-2 años).

Los siguientes son algunos ejemplos de indicadores de resultado, obtenidos del IECA:

- Personal en I+D sobre población activa.
- Porcentaje de empresas innovadoras.
- Gasto privado en I+D.
- Patentes nacionales por millón de habitantes.

Indicadores de realización

Por último, para lograr estos resultados, será necesario llevar a cabo acciones más específicas, que se medirán mediante indicadores de realización. Estos miden el progreso en la ejecución de las medidas y actuaciones previstas en la política. No miden la consecución de un objetivo. Su valor inicial es cero y va incrementándose con el desarrollo de las actuaciones. Se diseñan atendiendo al proceso de implementación. Se pueden medir a corto plazo, tal como se vayan produciendo.

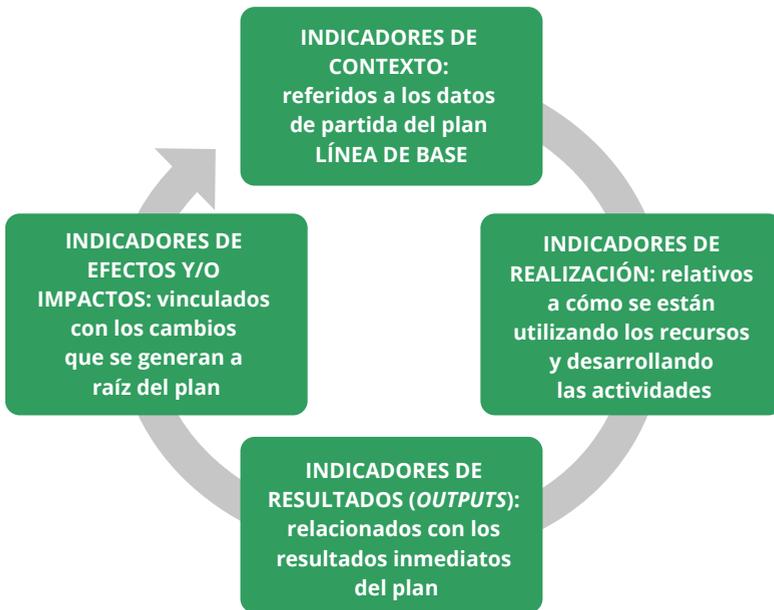
Los siguientes son algunos ejemplos de objetivos de realización:

- Número de talleres impartidos.
- Número de alumnos y alumnas que han asistido a acciones formativas.
- Número de subvenciones concedidas a PYMEs.



Los indicadores de realización describen lo que se ha hecho, no lo que se ha logrado. Tampoco indican el cambio en la situación de partida. Para ello deberemos utilizar los indicadores de impacto.

Habitualmente es más fácil medir indicadores de realización, por lo que hoy en día es más frecuente que nos encontremos evaluaciones que proporcionan este tipo de información. Sin embargo, como lo que verdaderamente se busca es mejorar las condiciones concretas de un sector de la sociedad, una EeA solo se puede realizar si se valoran los indicadores de resultados e impacto.



Fuente: Curso de Evaluación de Políticas Públicas del Instituto Andaluz de Administración Pública.

EVALUABILIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA DISEÑADA

El último paso antes de ser aprobado el Plan debería ser el análisis de evaluabilidad previo. El análisis de la evaluabilidad es, en pocas palabras, la valoración de las posibilidades que tiene una política pública de ser evaluada de forma adecuada. El IAAP ha elaborado una guía para analizar la evaluabilidad de las políticas públicas, que cuenta con un instrumento para facilitar su realización, cuya referencia puede encontrarse en el apartado de bibliografía de este documento.

Básicamente, el análisis de la evaluabilidad conlleva:

- I. El análisis del **diagnóstico** del problema, la estimación de las necesidades o el establecimiento del reto. Trata de esclarecer si el diagnóstico que ha dado paso a la propuesta de acción es preciso. Para ello, se estudiará si está claro el alcance temporal, territorial y poblacional, si se ha elaborado el diagnóstico con la participación de los actores afectados o si se ha tenido en cuenta cómo afecta el tema a los dos sexos.
- II. Las cuestiones relativas al **diseño** de la acción pública: cómo se formula la planificación, la definición de los objetivos y la formulación de la estrategia o teoría del cambio. En este capítulo se explica que hay que analizar la lógica del programa, estudiar la jerarquía de los objetivos, explicitar la teoría del cambio e investigar si el plan es claro, coherente, consistente, cuenta con un cierto consenso, todo ello para concluir si es viable.
- III. Las posibilidades de obtener una buena **información** acerca del desarrollo y los efectos de un plan estratégico. Para ello, se darán pistas de qué elementos son imprescindibles en un sistema de información para garantizar que se tendrá información suficiente para tomar decisiones que mejoren el plan o que se darán a conocer sus resultados. Se explica, así mismo, las características básicas de un sistema de indicadores y sus tipos, haciendo hincapié en cómo detectar el impacto de género.
- IV. Por último, se ocupa de la **posibilidad**, la facilidad y disposición del entorno institucional del plan estratégico para promover, realizar y aprovechar la evaluación. Se expone que hay que analizar si existe cierto compromiso para utilizar la evaluación, así como la necesidad de poner los medios necesarios. En definitiva, si se cuenta con apoyo institucional para conseguir que el sistema de evaluación sea un mecanismo para la mejora y la difusión de resultados.

Producto del análisis de evaluabilidad

Como producto, se obtendrá un informe de evaluabilidad en el que se reflejen las áreas de mejora que se encuentren. Este informe incluirá explicaciones sobre por qué las áreas identificadas deben mejorarse, y ayudará a generar un debate sobre el tema. Ello permitirá que se realicen los cambios oportunos en la política propuesta. La Junta de Andalucía tiene previsto contar con un *Documento técnico de evaluabilidad*, previo a la aprobación de los planes, de forma que se pueda garantizar que se contará con la información suficiente que permita el seguimiento y el análisis de los resultados y el impacto. En un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas.



¿Cuándo analizar la evaluabilidad de una política?

En el contexto de una EeA, la evaluabilidad de la política se realizará una vez finalizada la evaluación. Es de esperar que durante el proceso de evaluación haya mejorado la evaluabilidad del Plan. No obstante, se está a tiempo aún de identificar áreas de mejora, y de introducir modificaciones en el Plan que faciliten su evaluación posterior.



7.

ENLACES Y BIBLIOGRAFÍA DE INTERÉS

Blasco, Jaume y Subirats, Joan (2009). *Consideraciones generales sobre la evaluación de políticas. Las especificidades de las políticas sociales*. Rev. Documentación Social 154: Dialnet.

Casillas, C.; Macía, M.; Merino, M.; Paja, M.; Rico, J. y Ruiz, A. (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL*. Madrid, España: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía (CEEC) (2017). *TIC 2020. Estrategia de Impulso del Sector TIC Andalucía 2020*. Sevilla, España: CEEC.

Dirección de Innovación y Administración Electrónica (Dpto. de Justicia y Administración Pública). *Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco*. Vitoria, España: Dirección de Coordinación (Lehendakaritza).

European Cohesion Fund (2015). *Guidance Document on Monitoring and Evaluation*. Bruselas, Bélgica: European Union.

European Union (2015). *Quality of Public Administration. A toolbox for Practitioners*. Luxemburgo: European Commission.

Feria, A. (En prensa) (2017). *Guía de Elaboración de Planes Estratégicos de Políticas Públicas en la Junta de Andalucía*. Sevilla, España: Instituto Andaluz de Administración Pública.

Herrera, M. (Coord.) (2016). *Informe Ejecutivo. Resultados de la Evaluación ex ante de la Estrategia de Impulso del Sector TIC 2020*. Sevilla, España: Instituto Andaluz de Administración Pública.

Herrera, M. (Coord.) (2016). *Metodología de Evaluación ex ante de la Estrategia de Impulso del Sector TIC 2020*. Sevilla, España: Instituto Andaluz de Administración Pública.



JRC Scientific and Policy Reports (2012). *A note on the impact evaluation of public policies: the counterfactual analysis*. Italy: European Commission.

Osuna, J. L. y Bueno, C. *La evaluación de Políticas públicas en las ciencias sociales: entre el ser y el deber ser*. Revista Prisma social, n.º 9, diciembre 2012-mayo 2013.

Parera, M. A. (2011). *Avaluació Ex Ante*. Barcelona, España: Ivàlua.

Ruiz Martínez, Ana (2012). Panorámica actual de la evaluación de las políticas públicas. Rev. Presupuesto y Gasto Público 68 (13-23): Instituto de Estudios Fiscales.

Enlaces de interés:

Bernales, F. (Ed.) (2017). *Legislar Mejor: Directrices Internas de la Comisión. Un Documento de la CE que hay que Leer (traducción colaborativa)*. Recuperado de: <http://www.iaap.junta-andalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/BetterRegulationGuidelinesESP.pdf>

Instituto Andaluz de Administración Pública (2017). *Evaluación de Políticas Públicas EPP. Noticias*. Sevilla: Consejería de Hacienda y Administración Pública. Recuperado de: <http://www.scoop.it/t/evaluacion-de-politicas-publicas>

Instituto Andaluz de Administración Pública (2017). *Evaluación de Políticas Públicas*. Sevilla: Consejería de Hacienda y Administración Pública. Recuperado de: <http://www.iaap.junta-andalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/home.filter?idsitio=60>

Joint Research Centre, Union Europea. <https://ec.europa.eu/jrc/en/about/jrc-in-brief>

Quality of Public Administration. A toolbox for Practitioners. <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=575&langId=en>

Sevilla, Jordi y Peláez García-Rico, José Antonio (Coord.) (2011). *Ahora o nunca: es el momento de evaluar las políticas públicas*. Informe del Centro de innovación del Sector Público de la Fundación PwC e IE Business School. [https://kc3.pwc.es/local/es/kc3/publicaciones.nsf/V1/CD849581D393195CC12578A2002892FC/\\$FILE/Politicas.pdf](https://kc3.pwc.es/local/es/kc3/publicaciones.nsf/V1/CD849581D393195CC12578A2002892FC/$FILE/Politicas.pdf)

Sutherland, W. J. y Burgman, M (2015). *Policy advice: Use experts wisely*. https://www.nature.com/polopoly_fs/1.18539!/menu/main/topColumns/topLeftColumn/pdf/526317a.pdf?origin=ppub

USAID. Agencia gubernamental estadounidense que trabaja para poner fin a la extrema pobreza mundial y permitir que las sociedades resilientes y democráticas realicen su potencial. <https://www.usaid.gov/>

ANEXO I.

CASO PRÁCTICO:

EVALUACIÓN EX ANTE DE LA ESTRATEGIA DE IMPULSO DEL SECTOR TIC ANDALUCÍA 2020

Análisis de la solicitud de la evaluación

En el marco de la evaluación de políticas públicas que la Junta de Andalucía está impulsando a través del IAAP, la Estrategia de Impulso del Sector TIC Andalucía 2020 (EISTIC), impulsada por la Consejería de Economía, Empleo y Comercio, se ha sometido a un proceso de EeA con el fin de analizar la idoneidad de la misma para alcanzar los objetivos planteados.

Con esta Estrategia se pretende tener un impacto positivo en la economía andaluza en general, además de en el sector TIC andaluz.

Objeto y alcance de la evaluación

Esta evaluación se ha llevado a cabo de manera paralela a la elaboración de la Estrategia, como un proceso de acompañamiento y ayuda para concretar la Estrategia, de forma que la mejora aportada incrementara su evaluabilidad (febrero a octubre de 2016).

El objetivo ha sido que la EISTIC hiciera explícita con claridad cuál es su propuesta de acción: qué problemas quiere resolver; qué líneas, programas, medidas, recursos y financiación va a poner la Política al servicio del cambio esperado; cómo los va a organizar para que la gestión sea eficiente; de qué forma controlará la ejecución; y, sobre todo, definir cuál es el cambio esperado, aquello que nos indica para qué va a servir la Estrategia.



Fuentes y técnicas utilizadas

Se planteó realizar una triangulación de fuentes y técnicas, para dar mayor validez a los datos recogidos, al tener en cuenta diversidad de fuentes y técnicas de recogida de información, y poder contrastar los datos aportados por las mismas, aportando así más objetividad al estudio.

LAS FUENTES DE RECOGIDA DE INFORMACIÓN HAN SIDO:



Fuente: Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía (CEEC) (2017). *TIC 2020. Estrategia de Impulso del Sector TIC Andalucía 2020*. Sevilla, España: CEEC.

En cuanto a la triangulación de técnicas, la siguiente figura muestra las técnicas que se han utilizado:



Fuente: Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía (CEEC) (2017). *TIC 2020. Estrategia de Impulso del Sector TIC Andalucía 2020*. Sevilla, España: CEEC.

En la siguiente tabla se expone el tipo de información recogida, las fuentes de las que se han obtenido, las técnicas para conseguirla y los responsables de estas tareas:

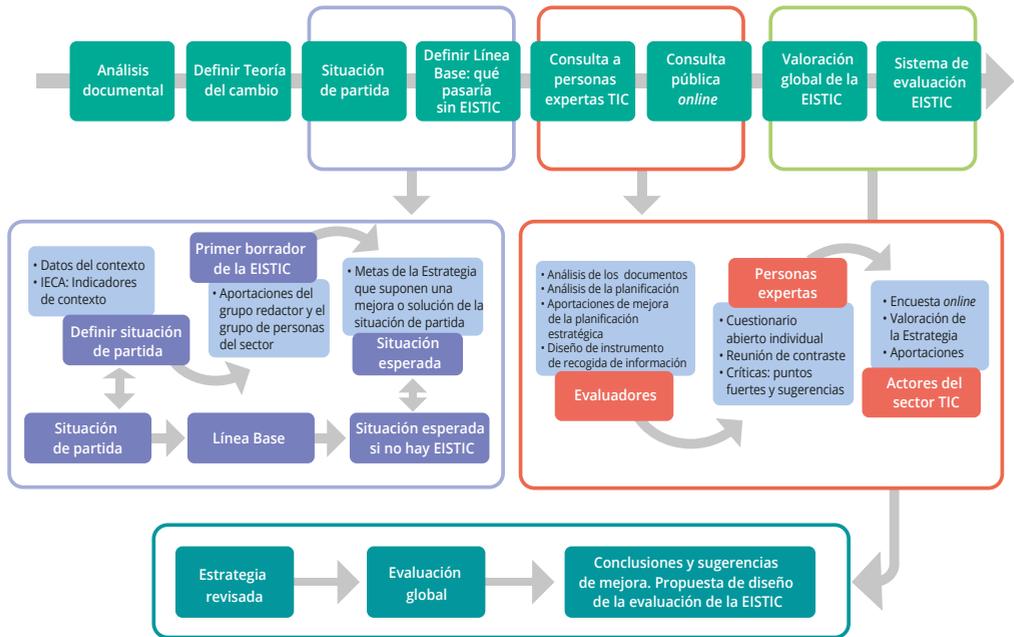
TÉCNICAS DE RECOGIDA DE INFORMACIÓN DE LA EVALUACIÓN EX ANTE

TIPO DE INFORMACIÓN	FUENTES	TÉCNICA	RESPONSABLES
Datos sobre otras políticas del sector. Antecedentes de la Estrategia: documento inicial DAFO, etc.	La DG de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (DGTSI)	Análisis documental	El grupo de personas evaluadoras
Datos disponibles sobre el sector TIC	Encuesta Industrial Anual de Empresas Encuesta Anual de Comercio Encuesta Anual de Servicios Contabilidad Regional Anual de Andalucía Estadística sobre Actividades I+D Resultados para Andalucía Encuesta sobre Innovación Tecnológica en las Empresas en Andalucía Estadísticas de Propiedad Industrial	Extracción de Indicadores de fuentes disponibles con las series temporales	IECA
Datos e Indicadores seleccionados	IECA	Descripción de los Indicadores y estudio de tendencias para el establecimiento de la Línea Base	IAAP (con empresa colaboradora)
Tendencias de sector e impacto previsible	4 personas expertas del sector TIC	Cuestionario más grupo focal: análisis de tendencias por personas expertas en TIC. Aportaciones y sugerencias: cuestionario abierto y reunión de contraste	IAAP
Opinión sobre la Estrategia prevista	Personas implicadas y afectadas del sector público y privado	Consulta pública online con cuestionario semiestructurado	IAAP (instrumento y análisis) DGTSI (difusión)

Fuente: Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía (CEEC) (2017). *TIC 2020. Estrategia de Impulso del Sector TIC Andalucía 2020*. Sevilla, España: CEEC.

Hoja de ruta de la EeA

El proceso de la EeA se ha desarrollado siguiendo las fases que se representan en la siguiente figura, habiéndose desarrollado alguna de ellas de forma solapada en el tiempo.



Fuente: Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía (CEEC) (2017). TIC 2020. Estrategia de Impulso del Sector TIC Andalucía 2020. Sevilla, España: CEEC.

A continuación, se describen con mayor nivel de detalle cada una de las fases de la EeA de la Estrategia.

Análisis documental

El equipo evaluador ha analizado la documentación existente al inicio de la evaluación, facilitada por los responsables de promover la Estrategia. Este análisis ha permitido conocer el contexto, los antecedentes, el marco estratégico y la situación de partida de la EISTIC.

Definir la teoría del cambio de la EISTIC

La teoría del cambio explica cómo entienden las personas que promueven la EISTIC que se va a mejorar la implantación de las TIC y la economía andaluza gracias a la Estrategia, y por qué se generarán los impactos previstos. Este análisis ha permitido averiguar la lógica, las creencias y las hipótesis de partida de quienes promueven la EISTIC. Esto ha hecho posible reforzar o eliminar ciertas hipótesis, si no estaban basadas en evidencias o no se contaba con suficientes datos para apoyarlas.

Definir la situación de partida

El objetivo de esta etapa ha sido obtener los datos e indicadores de la situación que se quiere cambiar gracias a la EISTIC. Para ello se ha contado con la colaboración del IECA, que ha proporcionado los datos disponibles a partir de fuentes fiables y duraderas. Tras analizar la información disponible, se seleccionaron finalmente 12 indicadores, además de 3 indicadores sintéticos, que han permitido definir el problema a resolver por la EISTIC.

Los indicadores empleados tenían que cumplir dos condiciones:

- Contar con series temporales pasadas que permitieran realizar el siguiente paso de la evaluación, el establecimiento de la línea base.
- Las fuentes debían ser fiables, de forma que se pudiera contar con ellas en el futuro, para poder realizar el seguimiento anual de los indicadores y la evaluación final de resultados e impacto.

Elaborar la línea base y establecer un pronóstico

Para poder establecer la situación esperada en 2020, la evaluación ha aportado un método científico para conocer qué pasaría en el sector de las TIC si no se realizara la EISTIC.

Para cada indicador seleccionado en la fase anterior, se ha elaborado una línea base hasta 2020, teniendo en cuenta los datos de las series temporales anteriores. Estas series temporales partían de 10 años atrás aproximadamente, dependiendo de la información y de los datos históricos disponibles. Se aplicaron varios modelos estadísticos para llevar a cabo un análisis de tendencias, y determinar así la tendencia esperable para cada indicador.

El análisis de las tendencias previstas de la línea base ha permitido establecer metas retadoras para la EISTIC (por encima de la línea base), a la vez que realistas a la vista



de los medios disponibles. También permitirá en un futuro abordar la evaluación de impacto, a través de un análisis contrafactual, entendido este como la diferencia entre la línea base prevista y los resultados encontrados.

Consulta a personas expertas en TIC

El objetivo de esta fase ha sido conocer la valoración que hacen de la EISTIC un grupo de personas expertas del sector TIC que no hayan participado en la formulación de la Estrategia. Se les preguntó por las siguientes dimensiones:

- Pertinencia de la EISTIC, de sus objetivos, acciones y recursos, para las necesidades reales del sector, y en relación a los datos aportados en el diagnóstico de partida.
- Impacto potencial: se trataba de conocer si las personas expertas, en base a su expertise, consideraban que la EISTIC puede alcanzar, tal y como está diseñada, los objetivos que se propone.
- Suficiencia: de cara a valorar, en base a su experiencia y conocimiento, si los tiempos y medios previstos son suficientes para que las acciones planteadas puedan conseguir los objetivos.
- Coherencia externa: congruencia de la EISTIC con las normas, estrategias y agendas similares de carácter autonómico, nacional o europeo.
- Factores de éxito: en este apartado se trataba de recoger las claves que, a juicio de las personas expertas, y teniendo en cuenta las características del sector TIC andaluz, deberían tenerse en cuenta para que la EISTIC alcance sus objetivos.
- Relevancia: entendida como la relación entre los propósitos institucionales formalmente declarados y los requerimientos sociales.
- Debilidades y amenazas: para analizar, no al sector, sino a la EISTIC en función de cómo está el sector.
- Impacto en la sociedad andaluza: para determinar si las personas expertas entienden que con esta Estrategia se tendrá impacto en la economía andaluza en general y no solo en el sector TIC.

Para todo ello, se seleccionaron cuatro personas (2 hombres y 2 mujeres) de reconocido prestigio en el sector TIC, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Larga trayectoria en el sector.
- Visión amplia y global por haber trabajado en diversas organizaciones.
- Conocimientos del sector TIC en Andalucía.

- Prestigio profesional reconocido.
- Alta cualificación profesional.
- No haber participado en la elaboración de la Estrategia.
- Diversidad de género.

Con las personas expertas se trabajó con dos técnicas de recogida de información semiestructuradas: un cuestionario individualizado abierto y un grupo focal.

Consulta pública *online*

Se realizó una consulta pública para conocer la opinión de los distintos actores implicados del sector TIC, pudiendo participar cualquier persona, asociación y organización vinculada al sector. Para ello, se diseñó un cuestionario *online* de 26 preguntas, 21 preguntas cerradas de opción múltiple y 5 preguntas abiertas. El objetivo de la consulta fue detectar errores en la Estrategia, conocer el nivel de apoyo a la misma y recoger ideas y sugerencias para su mejora.

El formulario *online* estuvo disponible desde el 14 al 31 de julio de 2016, habiéndose realizado previamente una campaña de difusión para fomentar la máxima respuesta posible.

Se evaluaron las siguientes dimensiones:

- Pertinencia de la Estrategia, sus objetivos, acciones y recursos, para las necesidades reales del sector, y en relación a los datos aportados en el diagnóstico de partida.
- Factibilidad: para analizar si la disponibilidad de los recursos para llevar a cabo los objetivos o metas señalados son los necesarios y suficientes.
- Eficacia: para poder valorar si consideran que la EISTIC logrará alcanzar los propósitos y objetivos propuestos.
- Adecuación de ejes y medidas a los objetivos: se trata de valorar si la organización de la EISTIC, los programas y medidas diseñadas y los recursos previstos se consideran adecuados y suficientes para alcanzar las metas.
- Participación e implicación del sector: para que los afectados por la EISTIC valoraran si consideran necesario para el éxito de la Estrategia que haya una participación directa del sector empresarial TIC.

La mayor participación se obtuvo de las empresas del sector, con un 46%. Si a este grupo se le suman los profesionales libres (4,3%), se obtiene que aproximadamente la mitad de las personas participantes en la consulta pertenecen al propio sector empresarial.



Valoración global de la EISTIC

Tras tener en cuenta el resultado de las consultas realizadas, se dispuso de una versión mejorada de la EISTIC. Tomando como base este nuevo documento, el equipo evaluador realizó un análisis para valorar si la Estrategia cumplía los siguientes criterios de evaluación:

- Relevancia: de los objetivos respecto a las necesidades detectadas.
- Pertinencia de los objetivos con el programa: objetivos, acciones y recursos.
- Eficacia: se analizó la posibilidad de que puedan alcanzarse los objetivos previstos, a la vista de cómo está diseñada la Estrategia.
- Eficiencia: posibilidades de que, con los recursos y financiación disponibles, puedan conseguirse los objetivos planteados.
- Suficiencia de las acciones para conseguir los objetivos.
- Efectividad prevista: grado previsible en que la estrategia podrá conseguir determinados productos, resultados, impactos y efectos en condiciones reales.
- Utilidad de la Estrategia para conseguir el impacto y efectos previstos.

Como producto de ese análisis obtuvieron nuevas sugerencias de mejora de la Estrategia.

Sistema de evaluación de la EISTIC

La última etapa de la EeA consistió en proponer a las personas promotoras de la Estrategia que se diseñara un sistema de seguimiento y evaluación de la EISTIC, que permita ir comprobando resultados anualmente, para poder tomar decisiones de mejora de la Estrategia y, al final, poder valorar también el impacto de la misma sobre la situación de partida.

La propuesta de sistema de seguimiento y evaluación ha incluido una definición del tipo de evaluación, sus objetivos, indicadores, los sistemas y técnicas de recogida de información, así como una temporalización para que la evaluación se incorpore a las tareas de gestión y control de calidad habituales, de manera que no se genere una sobrecarga de trabajo.

Análisis de evaluabilidad

Una última tarea que se realizó fue hacer un análisis de la evaluabilidad del Plan y su sistema de evaluación.

ANEXO II.

PREGUNTAS FRECUENTES

¿Por qué es importante la EeA en el contexto de las políticas públicas?

Porque permite mejorar las políticas públicas y los planes con carácter estratégico antes de que estos se implanten.

¿Por qué es importante que se evalúen los programas y políticas públicas?

Porque así se promueve la transparencia y la rendición de cuentas, no solo en el uso de los recursos públicos, sino también para los resultados e impactos de los programas y políticas formuladas. Además, se genera información que permite mejorar la eficacia y eficiencia de los programas evaluados, incrementándose de esta forma la calidad de los servicios y programas públicos.

¿La EeA se aplica solo a los planes estratégicos?

No. La EeA puede ser utilizada para cualquier programa o plan de la Junta de Andalucía que posea carácter estratégico, independientemente de cómo se denomine este: plan integral, estrategia, plan operativo, plan de acción integral, plan sectorial, programa, plan de actuación, etc.

¿La EeA se aplica solo a los planes que deben ser aprobados por el Consejo de Gobierno?

No. La EeA, dado que se trata de un instrumento de mejora de los planes y estrategias, es recomendable para todo tipo de acción pública vehiculizada a través de un plan, estrategia o programa.

En este sentido se recuerda que, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, en su artículo 12, dispone que, el cumplimiento y los resultados de los



planes y programas de las Administraciones Públicas deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica, junto con sus indicadores de medida y valoración.

¿Cuántas fases tiene una EeA?

Dependerá de cada evaluación concreta, pero en general, se consideran esenciales las siguientes 6 fases:

1. Antecedentes (solicitud de la evaluación, etapa en la que se encuentra la política, qué información será valiosa, estrategia de trabajo, mapa de actores, fecha de entrega del informe final).
2. Establecer con precisión el alcance de la evaluación y sus objetivos.
3. Constituir el grupo de coordinación (grupo responsable de elaborar el plan y equipo evaluador).
4. Establecer la hoja de ruta del proceso de evaluación.
 - 4.1. Análisis documental (contexto externo e interno).
 - 4.2. Analizar la situación de partida descrita.
 - 4.3. Determinar la línea base de partida y realizar el pronóstico contrafactual (situación ante la ausencia de la política planteada o la inexistencia de otros factores que pudieran afectar a la situación de partida).
 - 4.4. Definir la teoría del cambio (fundamentación científica o empírica de por qué las acciones propuestas mejorarán la realidad).
 - 4.5. Recabar la opinión de personas expertas.
 - 4.6. Realizar una consulta pública.
5. Desarrollar el trabajo de campo.
 - 5.1. Implantar lo previsto en la hoja de ruta.
 - 5.2. Redactar los informes dirigidos a las distintas audiencias.
6. Analizar la evaluabilidad de la política.

¿Es obligatorio realizar una EeA?

No es obligatorio, pero sí es muy recomendable.

¿Cuánto tiempo puede durar la realización de una EeA?

La duración de la EeA será variable, y dependerá de la calidad y complejidad del plan o estrategia objeto de evaluación. En cualquier caso, siendo conscientes de que el trabajo de

evaluación debe realizarse en un plazo de tiempo que no entorpezca el normal desarrollo de la actividad pública, una EeA durará habitualmente pocos meses, y siempre se terminará en una fecha aceptable para los promotores de la política.

¿Cuál es el coste económico de una EeA?

La EeA podrá ser realizada por personas evaluadoras del IAAP, o bien por un equipo externo a la Junta de Andalucía.

Si la EeA es realizada por el equipo de personas evaluadoras del IAAP, la evaluación será gratuita, pues la Junta de Andalucía pone a disposición de sus Consejerías y Agencias un grupo de personas evaluadoras expertas en la materia, así como su oficina técnica. Este equipo evaluador del IAAP ofrece también, de forma gratuita para el ámbito de la Junta de Andalucía, asesoramiento en la elaboración de planes y estrategias, y servicios de análisis de evaluabilidad de las políticas y planes.

En caso de que se opte por un equipo externo a la Junta de Andalucía, el coste estará determinado por los servicios de consultoría contratados.

¿El informe final de la EeA tiene carácter público?

El organismo promotor de la política decidirá qué información será publicada. En cualquier caso, el IAAP publicará en su Web (con consentimiento previo de los promotores) una versión resumen del informe de evaluación, para cumplir con el mandato legal de transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía.

¿Cómo puedo recabar la colaboración de las personas evaluadoras del IAAP?

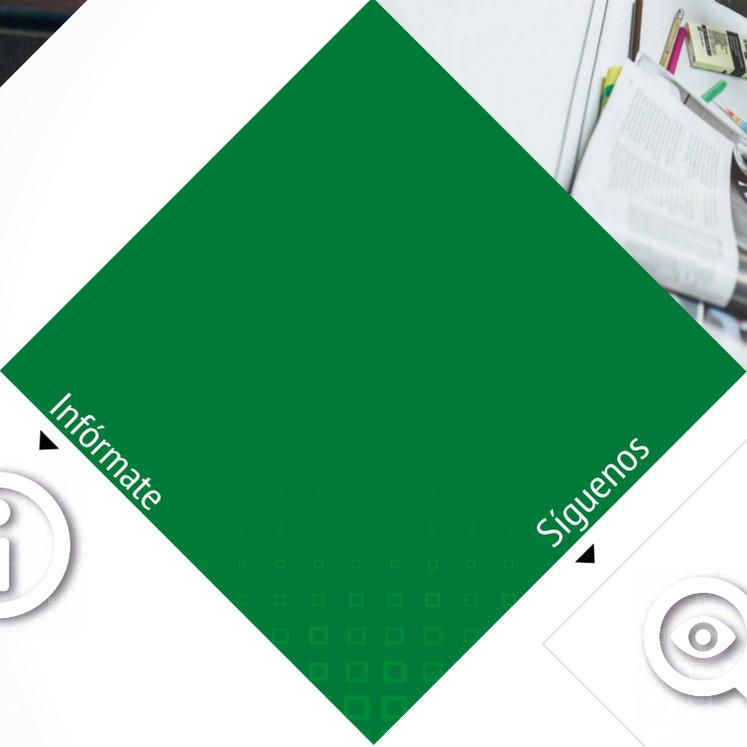
La colaboración de las personas evaluadoras del IAAP podrá recabarse a través del siguiente correo electrónico: evaluacion.politicas.iapp@juntadeandalucia.es

En la Web del IAAP, hay un apartado sobre evaluación de políticas públicas en la Junta de Andalucía que se puede consultar en la siguiente dirección desde web corporativas:

<http://www.iaap.junta-andalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/evaluabilidad.epp>

O en la siguiente dirección desde web externas:

<https://www.juntadeandalucia.es/iaap/institutodeadministracionpublica/publico/home.filter?idsitio=60>



Infórmate



Síguenos



-  www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica
-  redprofesional.juntadeandalucia.es
Grupo "EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS"
-  www.scoop.it/t/evaluacion-de-politicas-publicas
-  evaluacion.politicas.iaap@juntadeandalucia.es



-  IAAP - Instituto Andaluz de Administración Pública
-  @EPP_JdA
-  Instituto Andaluz de Administración Pública

