

IX

LEGISLATURA

Orientaciones para la elaboración de Planes de Gobierno.

Seguimiento y evaluación de Planes y Actuaciones Significativas.

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

Antecedentes del Documento

- * **Incremento del número de Planes en las sucesivas Legislaturas.**
Consolidación de los Planes como instrumento de coordinación y de cierta “cultura planificadora”.

- * **Inicio VIII Legislatura: Revisión crítica** identifica como debilidades en la planificación del Gobierno:
 - Insuficiente consideración vertiente interinstitucional.
 - Falta implicación de los Departamentos en los Planes de los otros.
 - Escasa práctica del seguimiento y evaluación.

- * **Inicio IX Legislatura:**
 - Vigencia de las debilidades.
 - Se estima que la amplia heterogeneidad de formatos y contenidos de los Planes de Gobierno, propicia una menor integración entre Planes y efectos no deseados (dispersión de esfuerzos, desconocimiento de procesos convergentes, etcétera).

Acuerdo de Consejo de Gobierno de 13 de abril de 2010, encomienda a la Secretaría General de Coordinación el mandato de remisión del Documento (apartado cuarto).

Objetivo general: “facilitar su labor en la elaboración de la planificación y afianzar una serie de pautas homólogas con las que reforzar la integración de los Planes de Gobierno”.

“Las Orientaciones **servirán de base** para abordar los contenidos que se fijan en el “Procedimiento para la elaboración, tramitación, aprobación, seguimiento y evaluación de los Planes y actuaciones significativas del Gobierno”

Orientaciones

- **SI son:**
 - Un documento **abierto** a las aportaciones de las personas que intervienen en la planificación de políticas públicas.
 - Un compendio de **pautas o cauces** ofrecidos para conducir la labor de planificación cuando no se tenga pleno convencimiento de otros planteamientos propios.
 - Un documento **dinámico** ajustable a las aportaciones, la coyuntura y los avances teórico-prácticos.
 - Un **documento-propuesta** fruto de la experiencia adquirida y consultas realizadas.
- **NO son:**
 - Un documento **concluido y cerrado**.
 - Un mandato en sentido estricto, pues **“servir de base” no impide a los Departamentos ajustar la planificación a sus propias fórmulas**.
 - Un límite adicional a los **Departamentos que conservan sus facultades y responsabilidades en sus áreas de actuación** (también en su planificación).
 - Un **Manual** que entre en un debate **doctrinal** con las diversas teorías acerca de la planificación y la coordinación, fijando una propia.

Las **Orientaciones** se refieren a **Planes de Gobierno** (relación incorporada en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 13 de abril de 2010).

Pueden utilizarse en los **Planes** que los **Departamentos** promuevan fuera de esa relación.

NO se aplican a **Planes de ordenación de recursos naturales y territoriales o de infraestructuras**, así como otros **específicos** (Plan Estadístico) que tienen su propia **regulación**.

COORDINACIÓN Y PLANIFICACIÓN

Planificar es una fórmula de coordinación.

- **Coordinar**, es una necesidad en cuanto **principio constitucional exigido a los Poderes Públicos (103 CE)**.
- **Coordinar**, conlleva **promover y alcanzar acuerdos y puntos de encuentro compartidos**.
- **Coordinar**, conlleva un **elemento de voluntariedad** que no está presente en la puesta en práctica del principio de jerarquía (también en el 103 CE) y que es **indispensable cuando hay coordinación interadministrativa**.
- **Actuar coordinadamente es un deber, hacerlo mediante Planes constituye, en esencia, una opción facultativa** (existen Leyes que imponen determinados Planes) para los responsables políticos, en cuanto suponen **autovincularse en su gestión futura**.
- Coordinar mediante **Planes** exige **buscar y articular acciones que converjan y que interactúen potenciando los resultados u objetivos deseados**.

Elementos del CONCEPTO DE PLAN propuesto:

PLAN ES UN CONJUNTO DE ACCIONES:

- estructuradas
- coherentes en sí mismas
- dirigidas a satisfacer un fin u objeto definido en el propio documento
- relativo a una o varias áreas o campos competenciales
- con un modelo de definición y de medios utilizables
- con un modelo organizativo y gestor de las acciones
- con métodos de seguimiento, evaluación y adaptación precisos a lo largo del tiempo.

Elementos ADICIONALES Planes de Gobierno IX Legislatura:

- Objetivo significativamente relevante para el Gobierno e interinstitucionalidad (criterios Acuerdo Consejo de Gobierno 22/12/2009).
- Perspectiva temporal delimitada (preferentemente Legislatura).
- Evaluación reforzada.

- **1.- LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y ECONÓMICAS BÁSICAS**
- **2.- ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PLANES DE GOBIERNO**
- **3.- SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

PROCEDIMIENTO APROBATORIO IX LEGISLATURA 2/5



1.- LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y ECONÓMICAS BÁSICAS (Se reconoce la validez de esta Fase ya existente en Legislaturas precedentes)

1.1 CONTENIDOS. FORMULACIÓN POR LOS DEPARTAMENTOS

- Visión general/demanda social de intervención por los Poderes públicos
- Encuadre con objetivos estratégicos de la Legislatura.
- Engarce con otras políticas públicas y perspectiva competencial.
- Coordinación interdepartamental o interinstitucional.
- Orientaciones globales y tendencias en el ámbito de actuación.
- Aspectos económicos esenciales.

1.2 INFORMES

- Remisión a la **Secretaría General de Coordinación (SGC)**
- **SGC** recabará **informe a la Viceconsejería de Economía, Presupuestos y Control Económico respecto a la adecuación de la propuesta al ordenamiento económico y a las previsiones presupuestarias** en la proyección temporal del Plan (emisión en el plazo de 15 días).
- **SGC** insta **SIMULTANEAMENTE** a su Dirección de Coordinación **informe relativo al encaje con la planificación general del Gobierno y su ajuste jurídico competencial a la articulación institucional del País Vasco (en los mismos días y plazo -15 días-)**.

1.3 APROBACIÓN. No existe aprobación expresa, si bien el contenido de las Líneas estratégicas y económicas y de los Planes deberá **tomar en consideración las observaciones incluidas en los citados Informes.**

2.- FORMULACIÓN PLAN DE GOBIERNO

2.1.- **CONTENIDOS.** Se propone una estructura mínima.

2.2.- **INFORMES.**

- Departamentos remitirán a SGC
- SGC recabará Informe Viceconsejería de Economía, Presupuestos y Control Económico SI incorpora modificaciones presupuestarias a las Líneas estratégicas (15 días).
- SGC, en todo caso, Informe de la Dirección de Coordinación (30 días solapándose con el anterior):
 - contenidos y objetivos establecidos en el Programa Electoral, Programa de gobierno o Acuerdo de investidura.
 - políticas que en su área se lleven a cabo en otros ámbitos administrativos (Unión Europea, Estado, CC. AA., etc.).
 - planificación general del Gobierno.
 - ajuste jurídico competencial a la articulación institucional del País Vasco.
 - coherencia técnica desde el punto de vista metodológico en los aspectos básicos de la Planificación.
- Departamentos incorporarán modificaciones, motivando las consideraciones que no se hayan acogido.

2.- FORMULACIÓN PLAN DE GOBIERNO

2.3.- APROBACIÓN DEL PLAN

- Departamentos incorporarán **consideraciones a los Informes** en el expediente para su conocimiento por Consejo
- Departamentos incorporarán **cuantos otros informes resulten preceptivos**
- **Departamentos remitirán el Acuerdo para aprobación** por Consejo de Gobierno
- **Acuerdo aprobatorio incluirá:**
 - Remisión al Parlamento** haciendo constar el tipo de tramitación que se solicita
 - Conocimiento
 - Debate y/o aprobación y/o presentación en Comisión
 - Tramitación como comunicación
 - Etcétera

Sistema de seguimiento y evaluación del Plan (concretando compromiso documental y temporal)

- Aconsejable una evaluación intermedia (salvo regulación distinta)

ESTRUCTURA DE PLANES DE GOBIERNO 1/2

- **Necesidades públicas a satisfacer** y su conexión con el correspondiente **fin u objetivo programático** a alcanzar, incorporando una definición de ese fin en el propio documento.
- **Diagnóstico de situación:**
 - antecedentes y evaluación de Planes o actuaciones precedentes
 - contexto social general y específico del ámbito de actuación
 - recursos existentes o puestos en práctica
 - orientación o tendencias fijadas en el marco estatal, europeo e internacional
- **Delimitación de las áreas de actuación, ámbitos competenciales implicados y marco jurídico de referencia.**

- **Escenarios y alternativa de acción seleccionada**
(Diagnóstico + medios humanos y materiales disponibles o previsibles)
- **Argumentación del proceso de selección entre las alternativas de acción**
 - coherencia con el objetivo programático definido, resto de compromisos programáticos, diagnóstico de necesidades, parámetros de eficacia y eficiencia, relación coste-beneficio
- Ordenación y sistemática del Plan. **Ejes estratégicos de actuación** y, en su caso, las **Líneas de actuación** que a cada uno de los ejes se asignan.

- Detalle de las **acciones a desarrollar** ordenadas conforme a los **ejes estratégicos**. **Incluirá:**
 - * Ordenación de los medios requeridos para alcanzar el fin u objeto.
 - * Sistema organizativo de los medios.
 - * Calendario de actuaciones.
- **Relación institucional** (resto de Departamentos y otras Administraciones Públicas identificadas como agentes implicados) y **participación** de los agentes económicos y sociales y la ciudadanía.
- **Recursos económicos contemplados.**

- **Modelo de gestión del Plan:**
 - * Organización interna (implementación y seguimiento).
 - * Recursos externos de apoyo.
- **Sistema de seguimiento y evaluación del Plan:**
 - * Alcance de la evaluación que se plantea.
 - * Instrumentos previstos e indicadores.
 - * Productos a obtener de la evaluación.
 - * Mecanismos para el seguimiento.

GOBERNANZA como principio de general de aplicación a todos los **Planes**: Reglas, procesos y conductas que afectan el modo como se ejerce el poder a nivel europeo, particularmente en lo que se refiere a la **apertura, la participación, la responsabilidad, la efectividad y la coherencia** (Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea).

REFUERZO DE LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DE LAS INSTITUCIONES Y SU PROPIA EFICACIA Y COHERENCIA

Coherencia y apertura.- Directamente vinculados al proceso planificador

Participación.- Se promueve su inserción en el proceso planificador

Evaluación y eficacia.- Se erige como elemento y premisa indispensable de la planificación de las políticas públicas.

El Plan es una herramienta de compromiso fuerte interno, que se muestra también al exterior

PARTICIPACIÓN 1/2

“PARTICIPACIÓN” no es innovador o ajeno al ordenamiento jurídico (9.2 CE Título preliminar y 9.2, letra e, EAPV)

- **RELANZAMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN** ligado a la **GOBERNANZA**
- **RASGOS PARTICIPACIÓN**
 - **RELEVANTE** en la toma de decisiones estratégicas (planificación)
 - **NO** afecta al derecho de los titulares de derechos legítimos a intervenir en los asuntos que les afectan necesidad
 - realidad de partida, dar cumplimiento a un mandato formal, se limita a dar traslado de una de las versiones del Documento en una fase intermedia al menor número de agentes (el más representativo).
 - no puede constreñirse a la intervención en órganos colegiados creados e integrados en la Administración.
 - necesidad de avances en conceptos como la representatividad, la valoración de aportaciones, la motivación explícita.
 - reconocimiento de intereses minoritarios.
 - no es un cauce permanente para cualquier persona pueda dirigir sus consideraciones acerca de cualquier cuestión de carácter público o interés general (no cabe confundirla con “buzones ciudadanos” o de sugerencias, abiertas).

PARTICIPACIÓN 2/2

ES INDISPENSABLE UN TRATAMIENTO SISTEMÁTICO DE LA PARTICIPACIÓN. Hay que evitar su ineficacia e ineficiencia, contradicciones o un sentimiento de frustración en quien participa con una voluntad constructiva.

PROPICIAR LA PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN

- **IDENTIFICACIÓN** de agentes del proceso planificador:
 - Analizar uno a uno los ámbitos implicados.
 - Valorar la capacidad y disposición para enriquecer los planteamientos (aportando y rebatiendo formulaciones).
 - Propiciar un equilibrio entre representatividad cierta y fidedigna y el reconocimiento y respeto de minorías.
- **EVIDENCIAR LOS RESULTADOS** del proceso participativo.
- **ENJUICIAR EL COSTE O VOLUMEN DE RECURSOS QUE CONLLEVA TODO PROCESO DEMOCRÁTICO DE PARTICIPACIÓN.** Valoración de los recursos personales, materiales y de tiempo demandados.

LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS NO DESDIBUJAN LA RESPONSABILIDAD DE LOS AGENTES POLÍTICOS. En particular en el ámbito de la planificación en cuanto dan forma a los compromisos de los gobernantes ante la ciudadanía.

IX

LEGISLATURA

La evaluación en los planes y actuaciones significativas

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

Los objetivos de la evaluación

1) Proporcionar información adecuada a los responsables en la toma de decisión, configuración y gestión de las Administraciones Públicas para incorporar cambios en las políticas públicas desarrolladas con el fin de alcanzar los objetivos predefinidos y,
“herramienta de mejora continua”(Gobernanza “eficacia y eficiencia de la acción pública”)

2) Dar acceso al pronunciamiento y al conocimiento por los agentes económicos, sociales y la ciudadanía en general, del grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos y expectativas generadas por los poderes públicos en la labor desarrollada.

*“herramienta para la transparencia y participación”
(Gobernanza “participación y rendición de cuentas”)*

El concepto de la evaluación

un **proceso sistémico** de observación, medida, análisis e **interpretación de información** obtenida de forma exhaustiva y ordenada

encaminado al **conocimiento de una intervención pública**, sea esta una norma, programa, plan o política,

para alcanzar un **juicio valorativo** basado en evidencias, respecto de su **diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos** con el que refleja la realidad que trata

y **propone avances** a la misma, rebasando la mera descripción o medición de datos

“herramienta para la mejora continua, de carácter estratégico”

El concepto de la evaluación

un **proceso sistémico** de información también hacia fuera del quehacer político y del avance de los compromisos adquiridos

el control de responsabilidades y la rendición de cuentas

“herramienta para la mejora de la calidad democrática”

El concepto de la evaluación

No se trata de

una investigación social dirigida a desarrollar teorías en abstracto (sino de **un conocimiento práctico para la decisión**)

de un control legal o auditoría financiera o adva, dirigida a verificar si los recursos se han empleado conforme a la normativa y a las dotaciones presupuestarias (sino de **una valoración de la intervención pública en su conjunto**)

de un seguimiento que recopila información sobre la intervención (sino de un juicio crítico realizado a partir de una información suficiente)

Situación de la evaluación en el Gobierno Vasco

- * No hay **un abordaje general** de la evaluación en el conjunto de la organización, ni en el conjunto de los Planes del Calendario
- * La evaluación se entiende más como un requerimiento formal y externo que como **una herramienta motor de cambio y mejora**
- * Predominan los **indicadores cuantitativos y descriptivos**
- * **Limitada presencia de valoraciones críticas**
- * Los resultados obtenidos **no son conocidos ni compartidos**
- * No se incorpora **la perspectiva de los colectivos beneficiarios** en la evaluación (cliente)
- * No hay un **seguimiento sistemático** de la evolución de los Planes

Condiciones para la evaluabilidad

* Para poder evaluar es necesario contar con un diagnóstico claro, unos objetivos bien definidos y una intervención claramente programada. **Calidad del Plan.**

* Los objetivos tienen que estar vinculados con unos suficientes **indicadores mensurables.**

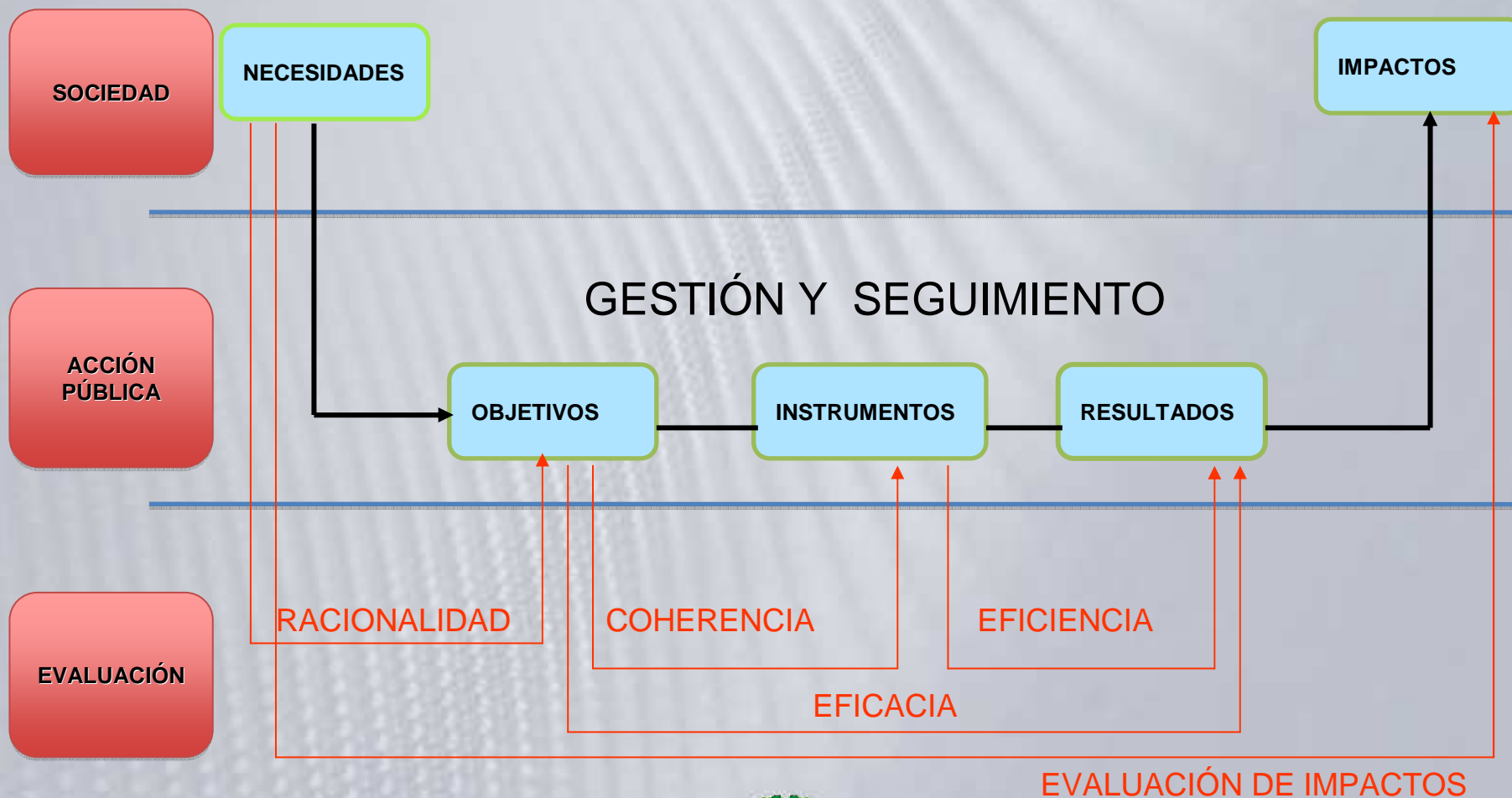
* Es preciso contar con un sistema de información que incorpore de las fuentes necesarias una **sistemática de recogida de datos fiables**

* Deben controlarse los factores que podrían interferir en una **evaluación imparcial**

* Deben preverse **recursos suficientes** y adecuados para dar respuesta a las preguntas de la evaluación con una alta probabilidad de obtener conclusiones útiles

* Debe preverse el **uso de la información** que ofrezca la evaluación y los modos de comunicarla

Aproximación integral a la evaluación



Tipos de Indicadores

DE IMPACTO Efectos producidos deseados y no deseados

DE SATISFACCIÓN De los actores implicados y de los beneficiarios finales

DE EFICACIA Resultados frente a objetivos establecidos

DE EFICIENCIA Ajuste de los recursos Pr, técnicos, humanos y temporales

DE PERTINENCIA Ajuste de los objetivos a los medios dispuestos y empleados

DE COHERENCIA De la intervención a los objetivos planteados

DE COBERTURA A los colectivos diana y desviaciones a otros colectivos

DE PERMANENCIA de los resultados en el tiempo y necesidad de continuar o paralizar la política

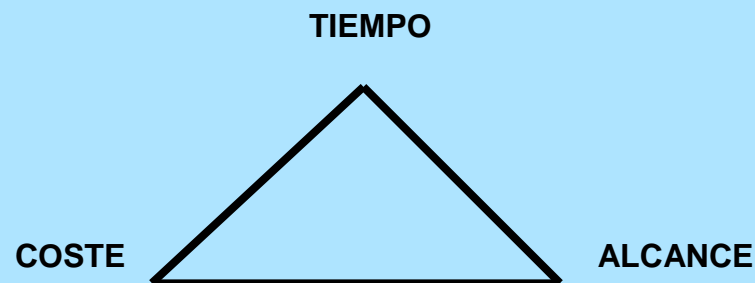
DE APERTURA y comunicación hacia fuera de la política y su impacto en resultados

DE PARTICIPACIÓN de los actores implicados y de los beneficiarios finales

DE RESPONSABILIDAD Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia

Fases de la evaluación

1. **Preparar la evaluación** ¿Por qué evaluar? ¿para qué evaluar? ¿cómo evaluar? **PLAN DE EVALUACIÓN (Coste)**



2. **Planificar la evaluación y puesta en marcha** .¿Quién evalúa?. Dar a conocer que se va a evaluar a los agentes implicados
3. **Finalizar el proceso evaluador**. ¿Qué hacer para incorporar las recomendaciones de mejora surgidas de la evaluación?

Momentos de la Evaluación

Planes

Con la aprobación del Plan se determinan los momentos de la evaluación

- Evaluación intermedia (aconsejable) Anuales?
- Evaluación **expost**

Actuaciones significativas

- Evaluación **expost**

Comportamiento de las actuaciones frente a los objetivos planificados
Calidad del sistema de gestión y seguimiento
Forma en que los objetivos se están consiguiendo
Diferencias respecto de lo esperado
Estimación anticipada de resultados finales

El éxito o fracaso de la intervención desarrollada.
El acierto de la estrategia diseñada.
Su grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a una realidad siempre cambiante.
Su eficacia y eficiencia.
La adecuación de los mecanismos de gestión y seguimiento aplicados
Los resultados e impactos logrados.
En el caso de los Planes, se anticiparán líneas estratégicas y económicas a desarrollar para una siguiente intervención.
Una propuesta con las correcciones necesarias para su abordaje en un Plan o Actuación significativa posterior

Procedimiento para la elaboración de Planes del Calendario



Procedimiento de Actuaciones Significativas



Resumen ejecutivo de la evaluación

1. **Introducción (contenido y estructura)**
2. **Descripción de las intervenciones evaluadas**
3. **Metodología, objetivos de la evaluación y alcance de la evaluación**
4. **Análisis de la información recibida**
5. **Resultados de la evaluación**
6. **Conclusiones**
7. **Recomendaciones**
8. **Lecciones aprendidas**
9. **Anexos (herramientas, pliegos, opiniones agentes implicados...)**



Hacia un nuevo Contrato Social

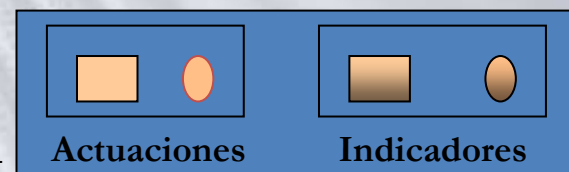


Proyecto 2: Construcción modular y flexibilidad

Plan departamental 1



Plan departamental n

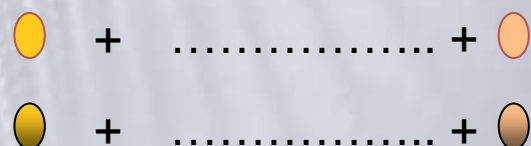


Plan de Gobierno =



Actuaciones e
 indicadores más
 relevantes

Plan Interdepartamental =



Actuaciones e
 indicadores de
 carácter intersectorial

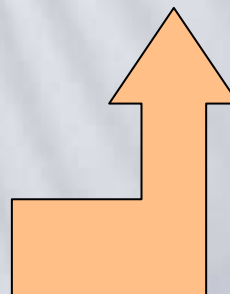
Ventaja: construcción modular (no duplicidad de picado de información) y flexibilidad para la planificación (Gobierno, departamentos, interdepartamentos)

Proyecto 2: Planificación de la acción de gobierno y evaluación de políticas públicas

Cada Dpto planifica su actividad:
proyectos legislativos, planes de gobierno, actuaciones
y la introduce en la aplicación (actuaciones e indicadores)



La actividad más orientada a
las prioridades políticas,
preocupaciones ciudadanas,
innovadora, interdepartamental o
interinstitucional...
se incorpora como
Plan de Gobierno
(Secretaría de Coordinación)



Resumen a Dptos
Análisis del cumplimiento
del Plan de Gobierno
Material para
comparecencias,
discursos...
Balance de compromisos
políticos

Grupo motor para incorporar la cultura de la evaluación

- Sensibilización de directivos y personal técnico
 - Formación técnica
- Desarrollo de modelo corporativo
 - Gestión del conocimiento