

La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España *

Francisco Javier Velázquez López

Secretario General para la Administración Pública
Ministerio de Administraciones Públicas (España)

1. Introducción

En la “Declaración de San José” de julio de 2004, conocida por el *Consenso de San José*, se reconocía que ha aumentado globalmente la conciencia sobre la necesidad de evaluar la gestión de los organismos públicos, a través de sistemas internos y externos que examinan el cumplimiento de las políticas, metas y objetivos propuestos, así como la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía, lo cual hace aconsejable la creación de instituciones nacionales de evaluación que permitan desarrollar dichos sistemas de evaluación. Dicho Consenso, fue revalidado en la conferencia de Ministros de Administraciones Públicas celebrada en Madrid en junio de 2005.

La evaluación de los programas y políticas públicas es una actividad que ha ido alcanzando un gran importancia tanto entre los gobiernos, como entre los organismos públicos internacionales. En esta actividad se une tanto el deseo de optimizar el uso de los recursos públicos, como el de rendir cuentas a los ciudadanos de la actividad de los gobiernos de una manera transparente y ordenada.

En este documento se analiza la evolución del concepto de evaluación, y la institucionalización de la misma, que, particularmente, estamos acometiendo en la Administración española, a partir de la iniciativa gubernamental para crear una Agencia Estatal de Evaluación.

2. La propuesta de la Comisión de Expertos

Entre los compromisos del programa electoral de 2004 del partido actualmente al frente del Gobierno español, figuraba la creación de una Agencia Estatal para la evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios. Para dar cumplimiento a este compromiso, se designó la Comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal. La tarea encomendada a la Comisión fue el análisis coordinado de la experiencia internacional, el diagnóstico sobre la situación de la evaluación en nuestro país y la formulación de las propuestas metodológicas e institucionales más deseables para la puesta en marcha de la Agencia Estatal.

Respetando dicho alcance, y en el plazo de los tres meses establecidos en la propia Orden para la finalización de los trabajos, la Comisión de Expertos presentó al Ministro de Administraciones Públicas su Informe, cuyo contenido es público y junto con otros documentos anexos, ha sido publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública de España.

Sobre la base de dicho Informe, hemos venido desarrollando a lo largo de los últimos meses los correspondientes proyectos para ir construyendo los cimientos sobre los que se asentará

* Versión preliminar

la futura Agencia, sin perjuicio de la tramitación legislativa parlamentaria correspondiente, ya que será en el marco de la promulgación de una nueva Ley de Agencias Públicas, aprobada por el Gobierno en julio de 2005, donde se cree la Agencia Estatal de Evaluación.

Llevar a la realidad práctica la innovación gubernamental de la creación de una Agencia de estas características requiere, de forma inicial, una programación de actividades entre las que se encuentran:

- planificar las estructuras administrativas sobre las que se asentará la Agencia para que, una vez producido el mandato por el Legislativo, se adapten las correspondientes relaciones de puestos de trabajo al nuevo ente público;
- prever la capacitación del futuro personal que integraría la Agencia e ir adelantando la formación de los cuadros técnicos que formarán parte de la misma.
- promover los consensos políticos, administrativos y con el entorno social y académico, que contribuyan a hacer exitosa la inicial implementación de la Agencia;
- estimular un marco de cooperación y colaboración entre los distintos niveles de Gobierno de las Administraciones Públicas;
- asegurar una positiva puesta en marcha de los primeros desarrollos evaluativos que puedan hacerse en el futuro más inmediato a la fecha de creación de la Agencia.

En estos momentos nos encontramos en plena fase del desarrollo de dichas actividades junto con la evaluación de la Memoria y Estatutos de la nueva Agencia, que prevemos puede estar en funcionamiento el 1 de julio de 2006.

3. Evolución del concepto de evaluación de políticas públicas y su finalidad

La evaluación de las políticas públicas no es una función nueva dentro de las que desempeñan los gobiernos. De una manera u otra, los poderes públicos siempre han procurado valorar su propia actividad. Los Parlamentos han controlado al Ejecutivo, los Ministros han controlado la actividad de sus Departamentos y los resultados conseguidos con sus programas, y los Ministerios de Finanzas han controlado a los ministerios de gasto.

Siguiendo los trabajos de Juan Antonio Garde y Francisco de Vera, podemos afirmar que lo que resulta nuevo de la función de evaluación no es tanto su existencia como sus características diferenciales que vienen a enriquecer lo anteriormente existente. Por una parte, su objetivo y su alcance, que se sitúan más allá del control financiero o de legalidad y que alcanzan la valoración de los efectos o impactos de los programas y políticas en la solución de los problemas a los que pretenden hacer frente. Por otra parte, el esfuerzo en hacer de la evaluación una práctica generalizada en el seno de la Administración, en un proceso de aprendizaje continuo, realizada además de forma sistemática y con metodologías generalmente aceptadas. Por último, resulta novedoso también hacer de la evaluación una herramienta para la transparencia del gobierno y para la profundización de la democracia.

La función de control, aquella que junto con la de planificación y ejecución formaban la trilogía elemental de la gestión de los negocios, ya fueran públicos o privados, ha ido cambiando de naturaleza, modificando su alcance y su fin último. El control fue concebido inicialmente como mera comprobación contable de la correspondencia y legalidad del gasto realizado con las partidas presupuestarias. Posteriormente, al tomar carta de naturaleza la presupuestación por programas, el control expande sus propósitos para comprobar que los

objetivos que figuran en los programas -kilómetros de carretera construidos, número de vacunas distribuidas -se alcanzan (eficacia) y que el organismo público responsable ha cumplido con sus obligaciones. Se trataba básicamente de lo que actualmente denominaríamos la evaluación de los resultados o del desempeño de los organismos públicos.

El siguiente paso, muy pegado en cuanto a su lógica al anterior, es la evaluación entendida no solamente como una herramienta para comprobar que se han alcanzado los objetivos del programa, sino que se ha realizado de la manera más económica posible (eficiencia). Se comprueba así, no solamente que la organización es capaz de desarrollar las tareas programadas, sino, adicionalmente, si dispone de sus recursos de la manera más eficiente posible para optimizar sus resultados.

A continuación, pasan a un primer plano la revisión del papel económico del estado y la mejora de la regulación. El reflejo de todo ello, una nueva dimensión de la evaluación, que se aleja aún más del mero control, complementándolo.

La función evaluadora no se conforma así con pronunciarse sobre la eficacia y eficiencia con las que se ejecuta un programa, sino que debe comprobar cuáles son los impactos del programa en la realidad. Esto es, se trata de evaluar si realmente se han conseguido los resultados que se esperaban, no solamente si se han construido los kilómetros de carretera presupuestados, sino si ha aumentado el comercio y el tráfico de viajeros entre los dos extremos de la carretera.

De esta forma, la evaluación se convierte en una herramienta al servicio de la mejora de los resultados, entendidos en sentido amplio, perseguidos por el sector público, a la vez que actúa como instrumento de profundización democrática, toda vez que acerca el gobierno a los ciudadanos.

Siguiendo a los anteriores autores, al evaluar una intervención pública (política, programa, proyecto, reglamentación), lo que se pretende es obtener información sobre los siguientes aspectos:

- Coherencia de la intervención en una doble acepción. Coherencia entre los resultados esperados de la intervención y los resultados del resto de las políticas, de manera tal que no existan efectos que se anulen o entorpezcan entre sí; y coherencia entre los objetivos perseguidos y los medios humanos, económicos y jurídicos asignados a la intervención.
- Eficacia de la intervención o en qué medida los objetivos son conseguidos.
- Eficiencia de la intervención o en qué medida los objetivos han sido alcanzados al menor coste.
- Impacto o efectos de la intervención o cuáles han sido los resultados esperados (y no esperados) de la intervención y en qué medida los objetivos perseguidos realmente resuelven el problema que dio origen a la intervención pública.

Aunque la evaluación de las intervenciones públicas, tal como se ha definido hasta ahora, ha de ser realizada tras la intervención (ex-post) para comprobar su bondad y para que el gobierno rinda cuenta ante la sociedad, va tomado carta de naturaleza entre los gobiernos más preocupados por la calidad de sus intervenciones y particularmente por la calidad de la regulación la evaluación de los proyectos de intervención (evaluación ex-ante o análisis de

impacto previo). El análisis del impacto de las políticas realizado antes de que sean adoptadas se considera un útil mecanismo de ayuda a los gobiernos y un referente necesario para la evaluación ex-post.

La evaluación previa o análisis del impacto de la intervención pública ayuda así a estructurar el proceso de toma de decisiones políticas. En términos generales, su propósito es identificar el problema que se quiere resolver y los objetivos que se persiguen, para, a continuación, analizar las principales opciones disponibles para alcanzar dichos objetivos, sus ventajas y desventajas.

La evaluación no es una función meramente técnica, sino que se debe hablar de la "política de evaluación". Su finalidad ha variado a lo largo de su historia para adaptarse a las situaciones de cada país y a las maneras de entender la gestión de las administraciones públicas y el gobierno. Aunque ha nacido y se ha desarrollado a la sombra del control presupuestario, su creciente papel de instrumento político la ha llevado a acrecentar el alcance de lo que se espera de ella.

Europa ha vivido las últimas décadas bajo la doble preocupación de alcanzar la estabilidad económica como base imprescindible del crecimiento y procurar la cohesión social. Entre las múltiples contribuciones que los estados pueden hacer para lograr ambos objetivos, la revisión de sus programas de gasto y de su actividad regulatoria no es la menos importante. Conseguir lo anterior con racionalidad, minimizando los costes sociales que puede acarrear, requiere disponer de alguna herramienta que permita tomar decisiones conociendo sus previsibles consecuencias y conociendo el impacto social de los programas en curso.

Por otra parte, una ciudadanía sensibilizada sobre las consecuencias que para su vida cotidiana tienen los programas públicos demanda transparencia y responsabilidad a sus gobernantes. Si esa transparencia pretende ser efectiva no bastará con la mera presentación de las cuentas públicas a la manera tradicional. Unos ciudadanos más implicados demandarán que la rendición de cuentas incorpore el análisis y la evaluación de las políticas públicas y que ésta, se inserte dentro de un marco de participación, ética e institucional y calidad democrática.

4. El Contexto español: las razones para evaluar

Todo lo anterior debe concretarse en relación con el caso español, estudiar el contexto en el que se enmarca el desarrollo de la evaluación en nuestro país, para, construyendo entre lo existente, dar un paso más en su alcance y en su grado de Institucionalización. Dicho contexto presenta las siguientes cinco características:

- La primera de ellas es, precisamente, la existencia de una corriente en los países de nuestro entorno y en organismos supranacionales (básicamente, la UE) a la que no se puede permanecer ajenos. Se trata de una corriente que, a su vez, se expresa o se desarrolla a partir de dos ámbitos distintos: la exigencia ciudadana y la necesidad política y de gestión.
- Así, la exigencia ciudadana, como segundo factor contextual, se puede relacionar con lo que se podría denominar "una nueva forma de hacer política", en la que se tengan en cuenta elementos como la transparencia, la participación, la clarificación de

objetivos, la rendición de cuentas y, lo que es muy importante, la percepción que los ciudadanos tienen de la eficacia y de los efectos de las políticas públicas.

Esa exigencia ciudadana se relaciona también con otro elemento que, no por más conocido o "recurrente" tiene menor relevancia, que es la exigencia de calidad en los servicios públicos. La ciudadanía es en este ámbito claramente más exigente y reclama servicios públicos que, a un coste razonable, resuelvan sus necesidades de forma adecuada, esto es, de forma efectiva y con calidad.

- Por otro lado, junto a las nuevas exigencias ciudadanas, el contexto par la evaluación se ve también caracterizado por la necesidad política de gestionar una nueva articulación entre los diversos niveles de Gobierno. El caso español, es muy significativo, por el grado de descentralización existente, tanto "hacia arriba" (Unión Europea) como "hacia abajo" (Comunidades Autónomas y Entes Locales). Nos situamos así como uno de los Estados más descentralizados (desde luego en el contexto europeo) donde, en consecuencia, se hace más necesaria una adecuada articulación del propio diseño y gestión de las políticas y, en consecuencia, de la evaluación de las mismas.

En esa articulación, puede jugar un importante papel la evaluación como herramienta para valorar la adecuación de las políticas a los objetivos pretendidos y su adaptación a la continua evolución de las necesidades existentes y emergentes y a las actuaciones en otros ámbitos. Pero además, tal y como se recoge en el reciente informe de la OCDE sobre España, uno de los efectos de la descentralización es la necesidad de desarrollar los sistemas de información para incrementar la efectividad del gasto público y para apoyar la disciplina fiscal y, en este ámbito, y en el del diseño de los indicadores que permitan una adecuada comparabilidad (benchmarking), la Agencia puede jugar un importante papel: comparar resultados, buenas prácticas y experiencias.

- Una cuarta característica del contexto español (y europeo) es el objetivo de la estabilidad presupuestaria y, en consecuencia, la necesidad de la eficiencia en el gasto, la calidad del gasto público. No se trata sólo de gastar más, sino de evaluar la calidad de lo gastado.
- Íntimamente ligado a lo anterior, un quinto elemento relevante es el reto de la competitividad. Así quedó claramente recogido en el conjunto de medidas económicas gubernamentales de la primavera de 2005, entre las cuales se establecía el mandato para que el Ministerio de Administraciones Públicas elevase al Gobierno una propuesta para la creación de la Agencia de evaluación "con el objeto de coadyuvar a la realización de los análisis de impacto regulatorio y de fomentar la cultura y la práctica de la evaluación con carácter general y, en particular, en aquellas políticas con mayor impacto en la productividad".

A ello, podríamos añadir, en cuanto al reto de la competitividad, la importancia de una Administración eficiente y moderna y no entorpecedora, sino favorecedora de la eficiencia "privada", capaz de generar condiciones preactivas para el desarrollo de los emprendedores.

5. La propuesta de la Agencia Estatal de Evaluación

Tal y como se ha señalado en el inicio de este documento, los trabajos para la creación de la Agencia estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios se iniciaron con la elaboración de un informe al respecto por una Comisión de Expertos a finales de 2004.

A partir de ese momento, se ha venido trabajando en el proyecto de creación de la Agencia, tanto en los aspectos de definición de sus objetivos y alcance como en la preparación de las cuestiones más administrativas e institucionales necesarias para su creación.

En relación con este último aspecto, el proyecto de la Agencia de Evaluación ha avanzado íntimamente ligado a otro importante proyecto del Ministerio de Administraciones Públicas que es el proyecto de Ley por el que se regulará la figura jurídica de las Agencias Estatales, esto es, el marco jurídico en el que las Agencias Estatales, y entre ellas, la Agencia de Evaluación, deberán desarrollar su actividad.

Dicho Proyecto de Ley de las Agencias Estatales ha sido recientemente aprobado por el Consejo de Ministros (en su sesión del 8 de julio), incluyendo la autorización legal necesaria para la creación de la Agencia de Evaluación y atribuyéndole ya a la misma una función concreta en cuanto a la elaboración de un informe anual, que deberá presentarse al Congreso de los Diputados, acerca de la actividad desplegada por las agencias estatales, y sus compromisos para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

Se puede afirmar, por tanto, que se ha dado el primer paso para la creación de la Agencia de Evaluación. De esta forma no sólo se cumple un objetivo ampliamente deseado, sino que, además, se atiende al mandato explícito del Consejo de Ministros para que se iniciaran los trámites de creación antes del verano, y a la Resolución que en el mismo sentido aprobó el Congreso de los Diputados tras el Debate del estado de la nación.

Para los pasos siguientes, se deberá avanzar en la definición y concreción de los aspectos de la Agencia más relacionados con sus objetivos y funciones y con su propia organización. Sobre tales cuestiones se pueden avanzar ya algunos elementos.

En cuanto a la misión de la Agencia de Evaluación, se concibe como la promoción y realización de evaluaciones y análisis de impacto de las políticas y programas públicos, favoreciendo el uso racional de los recursos y la rendición de cuentas a la ciudadanía, y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios.

De esta forma, la visión de la Agencia consistiría en “convertirse en una institución de referencia nacional e internacional en las actividades relacionadas con la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios públicos”.

Para el cumplimiento de la misión y alcanzar la visión, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios deberá tener en cuenta los siguientes objetivos estratégicos:

- Difundir la cultura de la evaluación y fomentar su práctica en la gestión pública.
- Contribuir a que la evaluación ocupe un lugar destacado de la agenda política de las

administraciones públicas.

- Facilitar metodologías e información para la evaluación de forma cooperativa a la pluralidad de actores e instituciones públicas sectoriales y territoriales que protagonizan la gestión y evaluación de políticas y servicios.
- Favorecer la transparencia en la información respecto de las decisiones del Sector Público y la participación de los actores sociales interesados en los resultados de las políticas públicas y sus diversos impactos.
- Desarrollar evaluaciones de políticas públicas transversales y de mayor impacto social.
- Propiciar un nuevo contrato con la ciudadanía por la calidad de los servicios públicos.

Para el desarrollo de estos objetivos, en el marco de un compromiso ético, de la ética institucional y la participación ciudadana, la Agencia deberá desarrollar diversas funciones que, junto a la propia realización de evaluaciones, contribuyan a impulsar y fomentar la cultura de la evaluación y de la gestión de la calidad, con especial referencia a los aspectos metodológicos y de elaboración de indicadores.

En cuanto a la propia organización de la futura Agencia, en sintonía con la propuesta del Informe de la Comisión de Expertos y de acuerdo con los criterios construidos a partir de las experiencias acumuladas por otras organizaciones de ámbito internacional y por las propias organizaciones sectoriales, se considera que debería presentar las siguientes características:

- Capaz de generar credibilidad institucional y social por su independencia de criterio, responsabilidad y profesionalidad.
- Con una estructura permanente reducida en número de personas.
- Capaz de incorporar, en programas y proyectos específicos, a los mejores expertos académicos, analistas y gestores nacionales e internacionales en políticas públicas.
- Integradora, en su personal, de la pluralidad profesional y metodológica subyacente a los procesos de evaluación.
- Flexible, capaz de adaptarse con facilidad a las nuevas necesidades y que externalice sus tareas complementarias.
- Cuya acción se configure en torno a la interdependencia. Impulsando una organización pública de nuevo tipo, capaz de generar la colaboración más amplia entre el conjunto de actores públicos y privados que conforman el proceso-red de evaluación de las políticas públicas.
- Su valor añadido institucional esencial: impulsar el desarrollo del Sistema Público de Evaluación y su presencia en un lugar destacado de la agenda del Gobierno.
- Una Agencia Estatal abierta a la participación y colaboración con las Comunidades Autónomas y otras Administraciones Territoriales.
- -Experta en procesos de evaluación y en habilidades gerenciales que implican la dirección de evaluaciones de políticas transversales, las vinculadas con las políticas europeas, a las nuevas políticas y a aquellas de marcado impacto social y económico.
- Centrada en los procesos institucionales, de naturaleza formativa, de investigación, cultural y metodológica.
- Susceptible de cambio y evolución hacia nuevos diseños institucionales en el futuro.
- Que gradualmente pueda constituirse en un referente de prestigio nacional e internacional.

En resumen, con la creación de la Agencia se pretende integrar la evaluación como una

herramienta habitual de trabajo en la Administración Pública española, dentro de una perspectiva de impulso a un Sistema Público de Evaluación en el que participen los diversos niveles de gobierno.

Se trata de crear una institución, de largo recorrido, que favorezca el desarrollo de la cultura de la evaluación y el aprendizaje continuo de unas Administraciones Públicas preocupadas crecientemente por la racionalidad en el uso de los recursos y por los impactos de sus decisiones en el bienestar de la ciudadanía.

6. Epílogo

La presentación de esta ponencia en el Congreso del CLAD de Santiago de Chile, entre otras finalidades, pretende dar a conocer a los profesionales, expertos y servidores públicos de Iberoamérica que anualmente se reúnen en torno a la convocatoria del CLAD, la experiencia española con el ánimo de suscitar el interés por la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas, siendo la Declaración de San José un buen referente para acelerar los impulsos en la implementación de la misma.

Del intercambio de conocimientos, criterios y propuestas, así como de otras experiencias iberoamericanas, de mayor o menor alcance, podremos obtener el conjunto de funcionarios y dirigentes públicos los mejores resultados para el fortalecimiento institucional y el desarrollo democrático de nuestras naciones, mejorando la formulación y la implementación de las políticas y de los servicios públicos.

Reseña Biográfica

Nacido el 3 de junio de 1951 en Castilblanco de los Arroyos (Sevilla), casado, con dos hijos, es Licenciado en Ciencias Políticas y Económicas y pertenece al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

Ha sido Director del Gabinete del Secretario de Estado para la Administración Pública, Secretario General del Consejo Superior de la Función Pública, Director General de Cooperación Territorial y Delegado del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de las Autopistas de Peaje. Director General de Servicios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Subdirector General Adjunto de Selección de Recursos Humanos en la Dirección General de la Función Pública. Desde el 19 de abril de 2004 es Secretario General para la Administración Pública del Ministerio de Administraciones Públicas.

