

COMISIÓN PARA EL ESTUDIO  
Y CREACIÓN

---

Agencia Estatal de  
Evaluación de la Calidad  
de los Servicios y de las  
Políticas Públicas

# INFORME

---

4 Octubre 2004



MINISTERIO  
DE ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS

## INDICE

	<b><u>Página</u></b>
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	3
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	7
<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	20
1. El despliegue de funciones de las administraciones públicas y el control de sus actuaciones. La perspectiva evaluadora .....	20
2. El momento actual de los procesos de evaluación de las administraciones públicas y la creación de la Agencia .....	22
3. La perspectiva evaluadora en la que se inscribe la creación de la Agencia .....	23
4. La evaluación en un estado descentralizado: hacia un sistema público de evaluación .....	26
<b>II. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL</b> .....	28
1. Tipos de oficinas evaluadoras en los diferentes países .....	29
2. Principales características institucionales .....	30
3. Tipos de acciones de referencia .....	33
4. Aspectos significativos .....	34
5. El caso de las evaluaciones estratégicas de la Unión Europea .	36
6. Algunas conclusiones y lecciones .....	38
<b>III. DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN ESPAÑA</b> .....	41
1. Punto de partida .....	41
2. La evaluación y el control del gasto .....	42
3. Evaluación y calidad de los servicios .....	45
4. La inspección de los servicios .....	46
5. Gestión de calidad y modelos de autoevaluación .....	48
6. Evaluaciones sectoriales .....	52
7. Experiencias de evaluación <i>ex ante</i> de la calidad y el impacto normativo .....	57
8. Experiencias derivadas de políticas de la Unión Europea .....	59
9. Entidades vinculadas .....	61
10. Algunos elementos clave .....	61

<b>IV. REFLEXIONES PARA LA CREACIÓN DE LA AGENCIA .....</b>	<b>64</b>
1. El espacio de la Agencia: impulso para la articulación de un “Sistema Público de Evaluación” .....	64
2. La importancia de un diseño cooperativo .....	65
3. El valor añadido esencial de la Agencia .....	66
4. Consideraciones metodológicas .....	67
5. Modelo institucional .....	73
<b>V. LA PROPUESTA INSTITUCIONAL Y FUNCIONAL PARA LA AGENCIA .....</b>	<b>76</b>
1. Misión y visión de la Agencia .....	76
2. Fines .....	76
3. Contenido y funciones de la Agencia .....	77
4. Adscripción institucional .....	81
5. Naturaleza jurídica .....	82
6. Marco estatutario y estructura .....	83
7. Medios de la Agencia .....	85
8. Oportunidad del momento para la creación de la Agencia .....	86
<b>VI. ANEXOS</b>	
<i>Anexo 1.</i> Presentación de las principales experiencias internacionales analizadas .....	87
<i>Anexo 2.</i> Currículos de los miembros de la Comisión .....	90
<i>Anexo 3.</i> Relación de sesiones del Seminario .....	98
<i>Anexo 4.</i> Agradecimientos .....	101

## PRESENTACIÓN

- I. En el programa electoral con el que el partido actualmente en el gobierno se presentó a las elecciones, se afirmaba que “las administraciones públicas son instrumentos esenciales para desarrollar la democracia y asegurar el progreso individual y del conjunto de la sociedad”, así como que “los servicios públicos son indispensables para garantizar la igualdad de oportunidades de todas las personas y para que éstas puedan ejercer plenamente los derechos y libertades que la Constitución les reconoce”.

Se reconocía asimismo “que las administraciones han de actuar al servicio de toda la ciudadanía, que han de funcionar con transparencia, eficacia y calidad, y que deben estar plenamente comprometidas con la calidad de los servicios y con la participación ciudadana en las decisiones públicas y en la definición de los intereses generales de la Nación”.

Entre los compromisos que figuraban en dicho programa electoral, tenía especial relevancia la creación de una *Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas*.

- II. Una vez constituido el nuevo Gobierno de la Nación, el Ministro de Administraciones Públicas, D. Jordi Sevilla, incorporó dentro de las prioridades de su agenda departamental la realización de este compromiso político.

La envergadura, novedad e importancia de esta propuesta aconsejaban que su andadura se iniciara con la creación de una Comisión de expertos para el estudio y creación de la Agencia Estatal.

Dicha Comisión se creó a través de la Orden APU/1463/2004, de 19 de mayo, (BOE 25 de mayo), integrada por destacados expertos en materia de evaluación procedentes de diversas disciplinas académicas (economía, sociología, ciencias políticas, derecho, comunicación), así como por técnicos internacionales y expertos de la Administración.

En la Orden se establecían los cometidos del trabajo de la Comisión: el análisis coordinado de la experiencia internacional, el diagnóstico sobre la situación de la evaluación en nuestro país y las propuestas metodológicas e institucionales más deseables para la puesta en funcionamiento de la Agencia Estatal. La Comisión debía finalizar sus trabajos en el plazo de tres meses.

III. El Parlamento fue informado en el mes de junio, con motivo de la comparecencia del Ministro en la Comisión de Administraciones Públicas del Congreso de Diputados, el 16 junio de 2004. Se expresaba la justificación del proyecto en los siguientes términos:

*“Señorías, en los últimos tiempos existe una demanda creciente de los ciudadanos y los agentes sociales respecto a la necesidad de lograr mejores resultados para la acción del Sector Público, con una mejor administración de sus recursos.*

*Es preciso evaluar el impacto de las diversas políticas en el desarrollo económico y social y en las condiciones de vida de los ciudadanos, y que se pueda transmitir a los decisores políticos, a los directivos públicos y a la sociedad en general, información acerca de los resultados y la calidad de los servicios públicos ofrecidos, de manera que se ayude a adaptarlos a las demandas económicas y sociales...*

*... En suma, la Agencia Estatal para la Evaluación de los Servicios y de las Políticas Públicas constituirá un paso más en el proceso de puesta en valor de la Administración Pública dentro de un Estado social, de derecho y avanzado que proponemos”.*

IV. Para desarrollar su actividad, la Comisión acordó constituirse en Pleno y en Grupos de Trabajo.

El primer Pleno de la Comisión se celebró el día 9 de junio, con la asistencia en su presentación del Ministro de Administraciones Públicas y del Secretario General para la Administración Pública. Con posterioridad, el Pleno de la Comisión se ha reunido en otras tres ocasiones, 20 de julio, 8 de septiembre y 4 de octubre. En este último Pleno se aprobó el documento que es objeto de esta presentación.

Por lo que respecta a los Grupos de Trabajo, se desarrollaron tres áreas de estudio, que desarrollaron sus trabajos durante los meses de junio y julio:

- Modelo organizativo institucional
- Sistemas de información y metodología
- Evaluación *ex ante*: análisis de impacto regulatorio

La Comisión, al objeto de enriquecer sus trabajos, acordaba en el Pleno celebrado el día 9 de junio el desarrollo de distintas sesiones de un Seminario que abordaran aspectos concretos relevantes relacionados con la evaluación de las políticas públicas, en los que

podieran participar, en calidad de ponentes, otros expertos, nacionales e internacionales, que, si bien no son integrantes de la Comisión, gozan también de reconocida experiencia y conocimientos sobre la materia.

A estas sesiones han asistido, en razón de la materia a desarrollar, profesionales procedentes de los diferentes niveles de gobierno y de otras instituciones, abriendo un espacio de debate complementario y externo a los trabajos de la Comisión, con el fin de crear canales de comunicación entre la Comisión y las distintas instituciones.

Los temas abordados en las tres primeras sesiones del Seminario fueron los siguientes:

- *La evaluación de políticas en el marco de la gestión pública: experiencia comparada.* 21 de junio de 2004.
- *La calidad de la regulación y su evaluación "ex-ante": en especial, el papel del análisis del impacto regulador.* 7 de julio de 2004.
- *Indicadores institucionales.* 20 de julio de 2004.

A modo de balance, y con objeto de apreciar la proyección e interés que han despertado las sesiones del Seminario, cabe citar la colaboración de 17 ponentes (incluidos representantes de las oficinas de impacto regulatorio de Reino Unido y Países Bajos) y 158 asistentes, procedentes estos últimos de diferentes centros directivos (Inspecciones de Servicios, Secretarías Generales Técnicas, Oficinas de Planificación, Asesorías Jurídicas, Intervención, ...) de todos los departamentos ministeriales, de otras administraciones territoriales y de instituciones tales como el Defensor del Pueblo, el Consejo Económico y Social, Consejo de la Juventud, Tribunales de Cuentas Autonómicas, Universidades y la Federación Española de Municipios y Provincias.

El carácter transversal que caracteriza a las políticas públicas, con la intervención en nuestro país de diferentes niveles de gobierno y también de entidades que realizan evaluaciones de políticas sectoriales, recomendaba que la Comisión dedicara la realización de las dos últimas sesiones previstas para el Seminario a tratar de forma monográfica estos aspectos, con ponentes-invitados de algunas de las Entidades de evaluación de políticas sectoriales y de algunas de las Comunidades Autónomas, para abordar, respectivamente, el papel de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas *desde la perspectiva de las entidades sectoriales de evaluación* (sesión

celebrada el 7 de septiembre) y *desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas* (sesión celebrada el 22 de septiembre).

La Comisión, debido a la relevancia y consecuencia que para el diseño de la futura Agencia adquieren las conclusiones obtenidas en estas sesiones del Seminario, ha considerado oportuno reflejarlas en el cuerpo del informe.

- V. Para finalizar esta presentación, la Comisión quiere hacer patente su deseo de que el informe que se presenta responda a las expectativas de su creación y que su contenido facilite la toma de decisiones del Ministro de Administraciones Públicas y del Gobierno.

Asimismo, la Comisión pretende con el mismo contribuir al impulso de la evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios, en tanto que instrumento de mejora al servicio de la racionalidad en el uso los recursos, la rendición de cuentas y la participación de la ciudadanía.

Finalmente, desea con este informe favorecer un debate social amplio y el logro de un nuevo contrato con la ciudadanía por la calidad de lo público.

## RESUMEN EJECUTIVO

*La creación de la Comisión: el mandato de la Orden Ministerial de 19 de mayo*

La Orden del Ministerio de Administraciones Públicas APU 1463/2004, de 19 de mayo, constituyó la *Comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas*.

La tarea encomendada a la Comisión fue el análisis coordinado de la experiencia internacional al respecto, el diagnóstico sobre la situación de la evaluación en nuestro país, así como las propuestas metodológicas e institucionales más deseables para la puesta en marcha de la Agencia Estatal.

Respetando dicho alcance, y el plazo de tres meses establecido en la propia Orden para la finalización de los trabajos, la Comisión presenta ahora su Informe, con la confianza de que el análisis y las propuestas contenidas en el mismo puedan servir para la correspondiente toma de decisiones.

### I. Introducción

*La relación entre la evolución de los poderes públicos y su evaluación*

La evaluación de las políticas públicas y, en general, de la actuación de las diversas administraciones públicas no surge del vacío ni es tampoco fruto de una simple trasposición de los mecanismos evaluadores con que operan las entidades privadas. Existe una significativa relación entre la propia evolución de los poderes públicos, su expansión competencial y organizativa, los cambios en las fuentes de legitimidad de su poder y la consiguiente forma de valorar y enjuiciar cada una de sus actuaciones y el conjunto de todas ellas.

*Nuevas exigencias ciudadanas: cambios en los modelos de control y evaluación*

El debate sobre cuáles deberían ser las competencias y obligaciones de los poderes públicos en unas sociedades que se iban democratizando, fue concretándose en la extensión de los objetivos de estos poderes públicos y de sus administraciones, y de esta manera se ampliaron también sus bases de legitimidad hacia formas que descansaban más en la capacidad de satisfacer demandas y necesidades sociales. Ya no era suficiente con que las administraciones en su despliegue de actuaciones cumplieran con la legalidad. De esta manera, los mecanismos de control y evaluación que las administraciones habían ido desarrollando se fueron tornando insuficientes, no por innecesarios, sino por incompletos.



La evaluación de los servicios y las políticas públicas es hoy en todo el mundo una exigencia ciudadana y una necesidad política y de gestión. España no es ajena a esa realidad ni a esa exigencia y la Agencia que el gobierno de España pretende crear responde a ello.

## **II. La experiencia internacional**

*Análisis de la experiencia internacional: diversidad de modelos e inexistencia de un modelo ideal*

Para el análisis comparado de la experiencia internacional, se han seleccionado una serie de países en los que existen experiencias más desarrolladas en materia de evaluación: Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza.

El análisis permite observar que no existe un modelo "ideal" o generalizable de articulación e institucionalización de la política de evaluación, sino que nos encontramos ante una multiplicidad de experiencias y organismos relacionados con la evaluación desde diferentes ámbitos: órganos específicos de auditoría del gasto público, órganos especializados en control presupuestario, organismos interministeriales del tipo comités o instituciones autónomas, órganos especiales dedicados a la evaluación de políticas sociales, órganos internos para la evaluación de políticas sectoriales, y órganos especializados en el análisis del impacto regulatorio.

Del conjunto de instituciones analizadas, sólo algunas de ellas presentan rasgos que, por el desarrollo de sus funciones o la participación de los diferentes actores en el proceso, pueden inspirar el modelo de la futura Agencia. El resto lo constituyen órganos específicos de control, tipo tribunales de cuentas u oficinas de auditoría, que, efectuando básicamente control financiero y de legalidad del gasto público, desarrollan en ocasiones auditorías de eficiencia y de forma sólo incidental efectúan trabajos de evaluación.

El tipo de labor realizada en las instituciones típicamente evaluadoras presenta una casuística diversa: realización directa de evaluaciones, metaevaluación, elaboración de metodologías, coordinación de las evaluaciones, etc.

*Adscripción institucional*

En cuanto a la adscripción institucional, dentro de los modelos institucionales analizados como más integrables, en tan solo dos países (Estados Unidos y Suiza) los órganos evaluadores dependen del Parlamento, mientras

que en el resto de las experiencias analizadas (Francia, Canadá, Nueva Zelanda, Suecia, Finlandia, Reino Unido, Países Bajos) su sede se encuentra adscrita al Ejecutivo, aunque dotados de entidad y autonomía propias. Los departamentos de adscripción son las oficinas del primer ministro, la sede de los servicios de administración pública, finanzas y desarrollo social.

La práctica de las instituciones evaluadoras permite entresacar algunas lecciones que deberán ser tenidas en cuenta para la puesta en marcha de la Agencia, como la importancia de que las evaluaciones se integren mejor en el proceso de las políticas y sus resultados sean aprovechados de forma efectiva.

### **III. Diagnóstico sobre la situación de la evaluación en España**

El diagnóstico de la situación de la evaluación en España parte de la descripción de aquellas experiencias más extendidas de las administraciones públicas que están relacionadas de alguna u otra manera con el ámbito de la evaluación.

*La evaluación desde el punto de vista del control del gasto*

El análisis de la situación en España comienza con la descripción de las instituciones relacionadas con el control del gasto. De hecho, como sucede en otros países de la OCDE, el enfoque que para la administración pública ha venido teniendo la evaluación se ha relacionado fundamentalmente con la programación, seguimiento y ejecución presupuestarios y con las auditorías del gasto, seguimiento y control económico-financiero.

El Tribunal de Cuentas, dependiente de las Cortes Generales, es el órgano supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público. Coordina su actividad con los órganos fiscalizadores de cuentas las Comunidades Autónomas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización.

Por su parte, la Intervención General, en el caso de la Administración General del Estado, ejerce el control financiero de los programas de gasto a través del seguimiento de la ejecución presupuestaria y la verificación del cumplimiento de los objetivos. Para ello, además del control financiero permanente, realiza auditorías operativas consustanciales a los procesos de mejora y optimización de los recursos presupuestarios.

Finalmente, el artículo 72 de la Ley General

Presupuestaria atribuye al Ministerio de Economía y Hacienda la función de impulso y coordinación de la evaluación continuada de las políticas de gasto, que incide en las competencias, entre otros órganos, de la Intervención General y la Dirección General de Presupuestos.

Esta última Dirección General impulsa el fortalecimiento de la presupuestación por objetivos, utilizando la información resultante de la evaluación de la ejecución presupuestaria para proceder a la reasignación y distribución de los recursos.

*Evaluación y calidad de los servicios*

La referencia a la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios, del Ministerio de Administraciones Públicas, es obligada en este ámbito por dos motivos. Por un lado, por su experiencia en el impulso de las técnicas de calidad en el ámbito de la gestión pública. Por otro lado, por la incorporación, tras la reciente reforma de su norma de organización, de dos nuevas funciones relacionadas directamente con la evaluación de políticas públicas y con el análisis de impacto regulatorio.

*La inspección de los servicios*

Las actividades de las Inspecciones de Servicios, en todos los ámbitos territoriales de la administración, se caracterizan por una cierta heterogeneidad en sus acciones, desde el puro control del cumplimiento de las normas hasta la evaluación de la eficacia y la calidad de los servicios prestados, el seguimiento de objetivos y el control de riesgos.

En la actualidad no existe una normativa suficiente de carácter general que regule sus funciones, organización y procedimientos, destacando, por su entidad y singular regulación con rango de ley, la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda, que además elabora informes que entrega anualmente al Parlamento junto con los Presupuestos Generales del Estado.

Desde 1978, se produce un avance en la coordinación, con la constitución de la Comisión Coordinadora de Inspecciones Generales y con la posterior creación de la Inspección General de Servicios de la Administración Pública, cuyos referentes legales se ubican en la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública de 1984 y en la propia LOFAGE de 1997.

La Comisión señala, asimismo, que la Agencia no debería asumir funciones en materia de evaluación de procesos

de gestión de índole interna o *microevaluación*. Téngase en cuenta, no obstante, que el hecho de que la Agencia renuncie a asumir directa o indirectamente la evaluación de organizaciones públicas es perfectamente compatible con el compromiso de inducir desde ella una deseable cultura de la autoevaluación y de la evaluación externa de la organización administrativa.

*Gestión de calidad en la administración: una amplia experiencia a impulsar*

En el ámbito de la gestión de la calidad, las administraciones públicas españolas cuentan con importantes y variadas experiencias en los distintos niveles territoriales, a través de diversos instrumentos como las Cartas de Servicios, la autoevaluación de las organizaciones –con especial referencia al Modelo EFQM de Excelencia y al Modelo CAF- y los Premios a la Calidad y a las Mejores Prácticas.

Nos encontramos, por lo tanto, ante una amplia experiencia, especialmente en la utilización en el sector público de modelos de excelencia, si bien no siempre se ha interiorizado suficientemente por las organizaciones como elemento propio e incorporado a la secuencia de planificar, ejecutar, evaluar y actuar.

*Experiencias sectoriales de evaluación ...*

Mención especial merecen las experiencias de evaluación de las políticas y de la calidad de los servicios que, centradas en un determinado sector, han alcanzado un mayor desarrollo y grado de institucionalización. Las experiencias sectoriales analizadas bajo ese criterio son las de educación (*Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, ANECA, e Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo, INECSE*), sanidad (*Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud*), empleo y cooperación internacional al desarrollo (*Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo*).

Todas ellas suponen valiosas experiencias prácticas en sectores caracterizados además por su interterritorialidad, esto es por afectar a varios niveles de gobierno. Por ello, lo más interesante del análisis ha sido precisamente poder extraer algunas reflexiones respecto a las carencias o problemas a los que se enfrentan en su labor o a los que resulta más difícil hacer frente desde una óptica o una posición sectorial y, por lo tanto, parcial. Destacar estos elementos resulta de especial interés, pues, con el ánimo de progresar sobre lo ya existente, serán estas cuestiones las que deban tenerse en cuenta en la reflexión sobre el valor añadido que puede y debe aportar la futura Agencia.

*... algunas reflexiones sobre el valor añadido que puede y debe aportar la Agencia*

En especial, se pueden destacar los siguientes ámbitos en los que se constata la necesidad de avanzar:

- labor cultural, formativa y de comunicación para la "socialización" de la evaluación;
- compartir esfuerzos en el desarrollo de un marco metodológico, consensuar un bloque mínimo de criterios de valor y mejorar los sistemas de información para la evaluación;
- intercambiar experiencias sectoriales;
- desarrollar evaluaciones de políticas, más allá de la evaluación de proyectos o programas, con especial referencia a las políticas transversales caracterizadas por afectar a varios sectores;
- potenciar los efectos y resultados de las evaluaciones, incluyendo el análisis del impacto de los indicadores;
- impulsar la relación con organismos internacionales relacionados con la evaluación y su metodología.

*Experiencias de evaluación ex ante de la calidad y el impacto normativo*

Diversos organismos internacionales y países de nuestro entorno han centrado su atención en las últimas décadas en el análisis del impacto regulatorio. En esta materia, contamos en España con experiencias y referentes legales previos que, sin embargo, resultan manifiestamente mejorables tanto en lo referido a su diseño legal como a la práctica administrativa cotidiana.

En especial, se puede destacar la falta de un auténtico análisis económico (más allá del estrictamente presupuestario) y social de los proyectos normativos, así como una deficiente regulación y puesta en práctica de la participación ciudadana.

*La evaluación ligada a la recepción de fondos comunitarios ...*

Indudablemente, los orígenes de la evaluación en España están asociados en muchos casos a la recepción de los fondos comunitarios. En la Unión Europea, la evaluación ha ido adquiriendo una importancia creciente en los últimos años, lo que se ha visto plasmado en la reforma de la regulación de los fondos comunitarios, en concreto, en sus directrices para la evaluación en tres fases: previa, intermedia y posterior.

Ello ha dado lugar a la designación de autoridades de gestión en los respectivos Departamentos ministeriales, así como al desarrollo de una labor evaluadora en coordinación con las correspondientes Consejerías de las Comunidades Autónomas, como corresponsables de las evaluaciones de los Programas regionales, y con un papel coordinador de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda.

<i>... y la oportunidad para interiorizar y "aprovechar" estas evaluaciones</i>	Estas prácticas han supuesto, sin duda, un importante avance en la práctica de la evaluación, si bien es preciso aprovechar este impulso para ir más allá, de tal forma que los trabajos de evaluación no sean percibidos como una obligación a cumplir, ajena a la planificación y la gestión, sino que sean interiorizados por los gestores como una herramienta para mejorar.
<i>Una mención final a las aportaciones de otras entidades vinculadas a la evaluación</i>	El análisis de la evaluación en España no puede concluirse sin hacer una mención a las aportaciones de instituciones públicas y privadas que desarrollan una labor relacionada, de alguna u otra manera, con la evaluación de políticas y la calidad. Sin ánimo de exhaustividad, se pueden destacar los trabajos de las Sociedades de Evaluación, los institutos de investigación, las universidades, y las diversas instituciones que promueven estudios sobre la materia (Consejo Económico y Social, servicios de estudios de fundaciones, ...).
<i>Diagnóstico:</i>	Del análisis de la situación de la evaluación en España se puede concluir que tales experiencias y prácticas no configuran un panorama global y suficiente de evaluación.
<i>...prácticas diversas y heterogéneas ...</i>	Así, primero, se parte de supuestos conceptuales muy diversos, desde instancias organizativas muy heterogéneas, y ello hace que el resultado final sea disperso y desestructurado.
<i>... generación insuficiente de capacidad de aprendizaje ...</i>	Segundo, no se producen todos los efectos positivos sobre el funcionamiento de las administraciones públicas que podrían generarse, ni tampoco una capacidad suficiente de aprendizaje de las mismas para la retroalimentación en el proceso de decisión.
<i>... carencias en evaluación de impacto de políticas ...</i>	Tercero, esta situación limita el necesario desarrollo de evaluaciones de impacto de las políticas públicas.
<i>... insuficiente transparencia</i>	Cuarto, y lo que es muy importante, no es suficientemente visible para el conjunto de la ciudadanía, desdibujándose la función de rendir cuentas a la sociedad, que es una de las funciones esenciales en la estructura de legitimidad de las sociedades democráticas.
<i>Algunos elementos clave para avanzar:</i>	Por ello, la Comisión considera preciso acometer la evaluación de políticas públicas y calidad de los servicios configurando un marco estratégico articulador en el que se aborden las carencias detectadas y se logre que la evaluación de las políticas y la calidad de lo público se inserten en el proceso de decisión y de gestión.

<i>... la evaluación en la Agenda de las instituciones ...</i>	La primera línea de acción debe orientarse a propiciar que la política de evaluación ocupe un lugar destacado en la Agenda de las instituciones y, consecuentemente, en la toma de decisión política y en el ciclo de gestión de la organización.
<i>... evaluación de políticas ...</i>	En igual dirección, debería progresarse más allá de las evaluaciones de proyectos o programas y más allá de una visión sectorial que no puede abarcar políticas caracterizadas precisamente por su transversalidad, intersectorial e interterritorial.
<i>...opción metodológica...</i>	La opción metodológica y la consecución de un sistema de información adecuado también resultan de gran importancia.
<i>... transparencia y ciudadanía</i>	Por último, conceptos como transparencia, Estado que rinde, ciudadanía política y participación son elementos transversales a la estrategia evaluadora que deben ser impulsados.

#### **IV. Reflexiones para la creación de la Agencia**

La Comisión ha considerado oportuno recoger en el informe las principales reflexiones efectuadas sobre algunas cuestiones relevantes, antes de abordar las propuestas concretas para la creación de la Agencia.

<i>Articulación de un Sistema Público de Evaluación</i>	El diagnóstico de la situación de la evaluación en España nos conduce a considerar a la Agencia como un elemento articulador básico de un <i>Sistema Público de Evaluación</i> , estructurado bajo un diseño cooperativo y en el que la propia Agencia tenga su espacio específico.
<i>La importancia de un diseño cooperativo</i>	El despliegue institucional de la Agencia debe estar guiado en una parte notable de su actividad por el principio de adhesión. En este marco, la capacidad de liderazgo de la Agencia se debe basar en la obtención de consensos, la creación de valor añadido y la articulación del sistema plural hoy existente, de tal forma que se genere conocimiento nuevo, distinto y de mayor calidad, que pueda ser aprovechado por los diferentes actores de la evaluación.
<i>El valor añadido esencial de la Agencia</i>	El valor añadido de la Agencia se debe desplegar en dos grandes ámbitos. Por una parte, como ya se ha señalado, como impulsora de la articulación de un Sistema Público de Evaluación, básicamente, a través del fomento de la cultura y formación evaluadora y del establecimiento de directrices y metodologías estandarizadas.

Por otra parte, la Agencia debe también enfrentarse directamente con el proceso evaluador, en el marco de los criterios de complementariedad y subsidiariedad. De manera particular, la Agencia podría prestar una atención especial a las *políticas de nueva agenda*, caracterizadas, entre otros, por su mayor transversalidad sectorial y territorial.

*Algunas consideraciones metodológicas: qué evaluar y efectos de la evaluación*

Cabe afirmar que todas las políticas públicas son susceptibles de ser evaluadas, a pesar de representar un mundo heterogéneo, por la naturaleza de su construcción, sus niveles de formalización, o la mayor o menor complejidad, alcance y envergadura.

Los servicios públicos, por su parte, entendidos como procesos de gestión esencial y prioritariamente prestacional, corresponden a un nivel (meso o intermedio) de diferente naturaleza que las políticas. Por su propia naturaleza, son elementos relevantes en la percepción ciudadana de la eficacia y eficiencia gubernamentales.

En cuanto a la metodología de la evaluación, se considera que se debe huir del monopolio de ciertos paradigmas y de sofisticadas y complejas metodologías, al mismo tiempo que desde la Agencia se debería impulsar el consenso en la determinación de un "mínimo común denominador" en la definición de criterios de valor, así como la consecución de un sistema de información adecuado.

Por otro lado, debe considerarse y valorarse la participación activa de las distintas audiencias y colectivos relacionados (*stakeholders*), como mecanismo para responder a las necesidades de información de decisores, gestores y ciudadanos.

Finalmente, el impulso de los resultados y la utilización de las evaluaciones es un tema que habrá de recibir por parte de la Agencia una atención especial.

*El modelo institucional*

En el seno de las reflexiones sobre el modelo institucional, la Comisión, sin desconocer las oportunidades que puede ofrecer el Parlamento como sede de una Agencia de estas características, ha considerado que por la naturaleza de nuestro modelo político e institucional, la adscripción a esta Institución presentaría un excesivo sesgo hacia el control, lo que podría dificultar que la Agencia abordara sus finalidades de carácter cultural, formativo y modernizador de la



administración, así como su carácter articulador y coordinador con respecto al conjunto de las administraciones públicas.

En todo caso, la Comisión considera que el modelo institucional de la Agencia debe plantearse como un elemento flexible, que pueda adaptarse en el futuro a nuevas circunstancias o nuevas necesidades. En particular, la Comisión aborda la posibilidad de que una futura reforma del Senado, como cámara autonómica y con elementos de articulación territorial, pudiera llevar a plantear una mayor vinculación de la Agencia con el mismo.

Dentro del marco de adscripción al Ejecutivo, si bien la posición común de la Comisión es que la opción más deseable es situar la Agencia como ente público, con conexiones con otras instituciones del Estado y supranacionales, también ha estudiado la posibilidad de su configuración mediante otros modelos de cooperación, incluidas las fórmulas consorciales, existentes en nuestra legislación, pero con escasas referencias de aplicación en el ámbito evaluador.

## **V. La propuesta institucional y funcional para la Agencia**

*Misión y visión de la Agencia* El capítulo de propuestas para la puesta en funcionamiento de la Agencia se inicia con lo que, en opinión de la Comisión, deberían ser la misión y la visión de la Agencia.

De esta forma, se entiende que la misión de la Agencia debe ser contribuir a la mejora de la acción y resultados en la actividad del sector público y sus instituciones, mediante la articulación de un Sistema Público de Evaluación de políticas públicas y de mejora de la calidad de los servicios, en un marco de transparencia y ética institucional.

La visión que se tiene de la misma es la de 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.

*Fines*

- Contribuir a la mejora de los resultados de las políticas públicas y de la calidad de los servicios, impulsando un compromiso amplio de las administraciones públicas en el fomento de las prácticas y la cultura de la evaluación.
- Facilitar la incorporación a dicho compromiso de forma

cooperativa a la pluralidad de actores e instituciones públicas sectoriales y territoriales que protagonizan la gestión y evaluación de políticas y servicios, a través de la articulación de un Sistema Público de Evaluación.

- Propiciar la incorporación de la política de evaluación en un lugar destacado de la agenda de las instituciones.
- 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.
- Contribuir a la mejora en el procedimiento de elaboración y decisión normativas, a través de la aplicación de evaluaciones de impacto normativo.
- Desarrollar evaluaciones de políticas públicas transversales y de mayor impacto social que le demanden.
- Propiciar un nuevo contrato con los ciudadanos por la calidad de los servicios públicos.
- Favorecer el compromiso ético y la ética institucional.

*El modelo institucional: adscripción al Ejecutivo a través del Ministerio de Administraciones Públicas*

La Comisión propone la adscripción de la Agencia al poder ejecutivo a través del Ministerio de Administraciones Públicas, que lidera el proyecto, factor muy relevante en el proceso de creación de un órgano de estas características. Además, se trata de un ministerio transversal, en el que residen actualmente competencias en materia de evaluación de políticas, análisis de impacto regulatorio y calidad de los servicios.

*Elementos de interinstitucionalidad, credibilidad y confianza*

La Agencia debería contar con autonomía y capacidad institucional suficiente para interactuar con instituciones y organismos sectoriales y territoriales vinculados con las políticas públicas y la evaluación.

Asimismo, debería propiciar la incorporación al proceso como socios fundadores de las instituciones territoriales autonómicas y locales, sin perjuicio de la existencia de otros mecanismos de integración gradual.

Por otro lado, es conveniente la activa representación y participación en la Agencia del Ministerio de Economía y Hacienda, estableciendo un modelo de coordinación estable.

Igualmente, se precisaría el establecimiento de un marco de relaciones con el Parlamento, a través de diferentes formas posibles, como la rendición de cuentas o informes, la presencia institucional de una representación parlamentaria en el seno del Consejo Institucional de la

Agencia, o algún mecanismo o fórmula de ratificación parlamentaria en la designación del presidente o director ejecutivo de la Agencia.

*Naturaleza jurídica* En razón a las características planteadas para la Agencia, la Comisión considera que el espacio más adecuado es su constitución como ente público independiente de los previstos en la Disposición Adicional 10ª.2 de la LOFAGE.

Sus principales características como ente público deberán adaptarse, en su caso, al marco jurídico que se contemple en la futura Ley de Agencias, cuya filosofía sintoniza con los elementos de referencia considerados, tales como la flexibilidad en materia de personal y presupuestaria y la participación de comunidades autónomas y corporaciones locales.

Si bien, otras fórmulas de naturaleza consorcial podrían, en su caso, ser objeto de consideración por los decisores.

*Una aproximación a su funcionamiento ...* La Comisión desea señalar la importancia de recoger en el marco estatutario de la Agencia la configuración de un organismo con una elevada independencia y autonomía de gestión, con un Contrato de Gestión que mantenga cierta independencia respecto al ciclo político y legislativo, en el que el rigor en la definición y aplicación de metodologías venga acompañado de criterios éticos exigentes y de la máxima transparencia y publicidad respecto de sus acciones e informes institucionales.

*... y a su estructura orgánica: Presidencia Ejecutiva, Consejo Institucional y Consejo Rector* Igualmente, la Comisión, sin ánimo de establecer un diseño cerrado de la estructura orgánica de la Agencia, propone unos órganos rectores básicos: Presidente Ejecutivo, Consejo Institucional y Consejo Rector.

El Presidente Ejecutivo debería ostentar un rango administrativo adecuado para garantizar una intervención profesional e institucional al más alto nivel.

El Consejo Institucional, como órgano responsable de la dirección política de la Agencia y de la aprobación de su plan de actuaciones, debería integrar la representación institucional, entre otros, del Ministerio de Administraciones Públicas, del Ministerio de Economía y Hacienda, de las administraciones autonómicas que decidan incorporarse a la Agencia y de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), así como los representantes de instituciones como el propio Parlamento o el Consejo Económico y Social (CES), el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), el Instituto

Nacional de Estadística (INE), las sociedades y redes de evaluación, y las principales Agencias de evaluación sectorial.

El Consejo Rector debería caracterizarse por un marcado carácter profesional y ejecutivo, integrando expertos designados por distintas instituciones. La Comisión propone asimismo el desarrollo de su actividad a través de tres grandes áreas: técnico-metodológica, de cooperación y participación, y de control y ética institucional.

*Medios de la Agencia*

La Comisión, sin pretender detallar una propuesta cerrada acerca de los medios y recursos que la Agencia, desde sus inicios, precisa para el adecuado desarrollo de sus fines, sí ha considerado pertinente exponer algunas especificaciones:

- Reducido número de funcionarios, con alto nivel de conocimiento especializados y habilidades para liderar equipos de origen pluriprofesional, pluricorporativo y pluriterritorial. Suficiente dotación de medios, fundamentalmente de los Capítulos II y VI del presupuesto.
- Posibilidad de obtener ingresos, en virtud de convenios o disposiciones legales, de otras administraciones e instituciones públicas y privadas.
- Capacidad para participar en sociedades o entidades cuyo objeto sea acorde con los fines de la Agencia.
- Facilidad para contratar proyectos de investigación y de evaluación específicos.
- Posibilidad de dotación de un fondo estatal para el desarrollo de la evaluación.

*El momento actual: una "ventana de oportunidad"...*

La Comisión opina que nos encontramos ante una "ventana de oportunidad", en la que se conjuga el impulso político necesario con una sociedad y una administración pública maduras para iniciar un cambio de estas características, en el que se apueste por un claro compromiso en relación con la calidad de lo público.

*... en un contexto de necesaria mejora de competitividad y de modernización de la administración pública española.*

La racionalización en el uso de los recursos públicos es siempre un factor fundamental. En un entorno de estabilidad presupuestaria, y dentro del contexto de necesaria mejora de la productividad y competitividad de la economía española, la apuesta por impulsar de forma integral, al máximo nivel institucional, la evaluación de las políticas públicas, aparece como una política clave de reforma estructural, en este caso de modernización de la administración pública española.

## **I. INTRODUCCIÓN**

### **1. El despliegue de funciones de las administraciones públicas y el control de sus actuaciones. La perspectiva evaluadora**

La evaluación de las políticas públicas y, en general, de la actuación de las diversas administraciones públicas no surge del vacío ni es tampoco fruto de una simple trasposición de los mecanismos evaluadores con que operan las entidades privadas. Existe una significativa relación entre la propia evolución de los poderes públicos, su expansión competencial y organizativa, los cambios en las fuentes de legitimidad de su poder y la consiguiente forma de valorar y enjuiciar cada una de sus actuaciones y el conjunto de todas ellas.

En este apartado no pretendemos ser exhaustivos en relación a la evaluación de las administraciones públicas ni de sus políticas, sino simplemente mostrar aquellos elementos que sirvan de contexto al núcleo básico de este informe centrado en la creación de la *Agencia Estatal de evaluación de la calidad de los servicios y de las políticas públicas*, así como algunos elementos de contexto que puedan servir para situar la creación de la Agencia en un marco más amplio.

Toda organización, sea pública o privada, organiza sus actividades relacionando los objetivos que pretende conseguir, los recursos de que dispone y los resultados que finalmente obtiene. De esta manera, se van desgranando también los mecanismos de control de su gestión y los parámetros que permitan emitir juicios de valor sobre hasta qué punto aprovecha bien los recursos disponibles, si la relación entre recursos finalmente utilizados y resultados es la adecuada, y si esos resultados se acercan o no a los objetivos previstos al poner en marcha la actividad. Esas mismas organizaciones pueden entonces valorar si los objetivos que se idearon eran adecuados, si los medios disponibles fueron bien dimensionados, si se previeron las dificultades o recursos accesorios con que se encontrarían en el proceso, o si el grado de cumplimiento de objetivos es o no aceptable.

Podemos afirmar que ese itinerario de valoración y de contraste está siempre presente en cualquier actividad organizada, aunque no es tan frecuente que se formalice y se siga un proceso racional parecido al aquí sumariamente descrito. Cuando esa formalización se da, estaríamos ante un proceso de control, de balance, de rendición de cuentas, de evaluación de la actividad, que manejaría conceptos como los de economía, eficiencia, eficacia, calidad, equidad, impacto o percepción social, para resumir algunos de los aspectos mencionados.

Las actuaciones de los poderes públicos acostumbran a estar vinculadas con objetivos que, expuestos de manera más o menos explícita, se relacionan con un problema de carácter colectivo que ha motivado esas acciones. Como sabemos, los poderes públicos tienen notablemente regulada su forma de actuar. Desde el procedimiento para tomar las decisiones pertinentes, hasta los trámites a seguir para llevar a buen puerto esas decisiones, o el estatuto del personal a su servicio o las vías de contratación, todos esos aspectos están de alguna manera reglamentados y regulados. Las reglas institucionales que han acompañado a los poderes públicos desde los lejanos tiempos de la (re)fundación liberal de los estados modernos, estuvieron muy centradas en el escrupuloso cumplimiento de la legalidad, entendida esta como expresión directa de la voluntad general, dentro de un contexto que situaba a las administraciones públicas en un claro papel subsidiario y de defensa del orden interno y externo que posibilitara un adecuado funcionamiento del mercado y de las interacciones sociales.

En este sentido, diríamos que se entendía como natural el hecho de que los principales criterios de evaluación estuvieran basados en la regularidad del proceso administrativo y en criterios de cumplimiento de la legalidad, dentro de un marco de control jurisdiccional posterior. No era decisivo que se consiguieran unos determinados objetivos más bien implícitos, sino que lo importante era que la actuación administrativa no generara conflictos jurisdiccionales. Existía "evaluación", pero estaba muy circunscrita a esos aspectos de legalidad, lo que de hecho era consecuente con lo que la propia sociedad esperaba de esas administraciones según las atribuciones expresadas en los pactos constitucionales.

El debate sobre cuáles tenían que ser las competencias y obligaciones de los poderes públicos en unas sociedades que se iban democratizando, fue concretándose en la extensión de los objetivos de estos poderes públicos y de sus administraciones, y de esta manera se ampliaron también las bases de legitimidad de esas administraciones hacia formas que descansaban más en la capacidad de satisfacer demandas y necesidades sociales. Ya no era suficiente con que las administraciones en su despliegue de actuaciones cumplieran con la legalidad. Era asimismo necesario que logran satisfacer total o parcialmente las necesidades sociales que fueron incorporándose a los textos constitucionales y legales en forma de derechos. De esta manera, los mecanismos de control y evaluación que las administraciones habían ido desarrollando se fueron tornando insuficientes, no por innecesarios, sino por incompletos.

La realidad actual exige de los poderes públicos un amplísimo despliegue de actuaciones en ámbitos muy distintos, en un contexto de contención o de restricciones financieras que exigen afinar programas, controlar procesos y examinar los resultados conseguidos, ya que la ciudadanía y los grupos en que se organiza, y los medios de comunicación como altavoz de todos ellos, van volviéndose más exigentes sobre el destino final y los impactos generados por el muy significativo caudal de recursos que las administraciones públicas gestionan en su nombre.

La evaluación de los servicios y las políticas públicas es hoy en todo el mundo una exigencia ciudadana y una necesidad política y de gestión. España no es ajena a esa realidad ni a esa exigencia y la Agencia que el gobierno de España pretende crear responde a ello.

## **2. El momento actual de los procesos de evaluación de las administraciones públicas y la creación de la Agencia**

En España existe "evaluación de servicios y políticas públicas", si por ello entendemos los juicios de valor (más o menos formalizados) que se expresan sobre la actuación de las administraciones públicas, y la multitud de informes, dictámenes y estudios que se hacen desde dentro de las administraciones públicas y desde el exterior de las mismas sobre sus actuaciones y sobre sus políticas. El problema es que esa evaluación parte de supuestos conceptuales muy diversos, desde instancias organizativas muy heterogéneas, y ello hace que el resultado final sea disperso, desestructurado y no produzca efectos claros sobre el funcionamiento de las administraciones públicas, ni tampoco genere suficiente capacidad de aprendizaje de las mismas. Y lo que es más importante, no es suficientemente visible para el conjunto de la ciudadanía, desdibujándose la función de rendir cuentas a la sociedad que es una de las funciones esenciales en la estructura de legitimidad de las sociedades democráticas.

La Agencia que se propone crear, partiendo del buen funcionamiento y de la innegable utilidad de las instancias de control financiero y presupuestario ya existentes en las administraciones públicas del país, responde pues al claro objetivo de mejorar los datos básicos con los que operan los decisores y gestores públicos, y de contribuir a la función política y social de reforzar la rendición de cuentas a la sociedad española. Y quiere hacerlo a través de un ejercicio claro de definición de responsabilidades, de generación de conocimiento y de colaboración con el resto de instancias que tanto en la administración central como en las Comunidades Autónomas existan o puedan existir.

Evaluar los servicios y las políticas públicas debe ser para la Agencia no sólo un ejercicio de aplicación de metodologías, sino el resultado también de emitir un juicio de valor. Pero este juicio se debe constituir de manera institucional, con la suficiente rigurosidad e independencia, y con la necesaria transparencia y calidad para que ello contribuya de manera significativa a la labor de rendición de cuentas que la sociedad española merece y precisa. El objetivo es tratar de hacerlo de una manera organizada y científicamente contrastable, para que genere conocimiento, para que mejore la gestión pública, ayude a tomar mejores decisiones, permita el aprendizaje del conjunto de las administraciones públicas y el debate plural y del conjunto de la ciudadanía y de los grupos en los que se organiza.

No olvidemos que una de las bases esenciales de la democracia es su capacidad de resolver los problemas que la convivencia social genera, desde la participación política y social de los ciudadanos y con la transparencia y el respeto al pluralismo que ello exige. La evaluación de servicios y políticas públicas que la Agencia pretende modestamente empezar a impulsar y desarrollar, trata de asentar las bases para que a medio y largo plazo sepamos responder a esas exigencias políticas, contribuyendo a mejorar el funcionamiento y la calidad democrática de nuestro sistema político.

### **3. La perspectiva evaluadora en la que se inscribe la creación de la Agencia**

Evaluar la acción de un gobierno, de una administración pública, no ha sido nunca una tarea fácil. Los estudios y las experiencias internacionales que se han tenido en cuenta nos demuestran que estamos en un espacio de encrucijada entre distintas disciplinas y aproximaciones teóricas, un espacio que refleja la difícil relación entre ciencia y poder, entre racionalidad y decisión política, y que mantiene permanentemente abierta la cuestión sobre qué valores son los verdaderamente importantes en la gestión pública. Si ello es así cuando nos referimos en general a la evaluación y su enfoque, lo es mucho más cuando se trata, como ahora, de abordar el diseño de una institución de evaluación.

Si atendemos a lo que se han denominado las distintas "oleadas" de estudios y perspectivas sobre evaluación de políticas, podríamos distinguir cuatro grandes momentos. En un primer momento se entendió la evaluación básicamente como un problema de medición de resultados. Para esta generación de estudios evaluar era sinónimo de medir, de cuantificar. Esta perspectiva presenta un sesgo cientificista, con fuertes exigencias metodológicas y cuantitativas.



Pero, a pesar del atractivo "cuantitativo" y aparentemente objetivo de su mirada, su utilidad real es más limitada, dado que muchas veces no resuelve bien la conexión entre el conocimiento generado y la mejora de la acción, al no mostrar cuáles son las razones que explican unos u otros resultados. A pesar de los años transcurridos desde su desarrollo, puede tener un cierto renacimiento a partir de la popularización de los sistemas de indicadores y el desarrollo de perspectivas comparadas o de "benchmarking", que exigen, no obstante, complementos más cualitativos para ser eficaces y propiciar aprendizajes y cambios.

Podemos reseñar también una segunda perspectiva más centrada en la evaluación como descripción de programas públicos, que supone un avance con relación a la anterior. Cambia la unidad de análisis, ampliándose el foco de atención, desde servicios aislados e individuos a programas públicos, entendidos como diseños complejos orientados por objetivos para la resolución de problemas públicos. La evaluación trata de explicar los resultados por su conexión con el funcionamiento del programa. La mejora de los resultados, por tanto, se hace depender del contraste entre las hipótesis subyacentes al programa y las realizaciones conseguidas. El énfasis se sitúa en las variables internas, lo que exige la utilización de perspectivas más propias de la ciencia de la administración, pero su utilidad queda condicionada por la ausencia significativa de variables externas y de contexto en el análisis de rendimiento.

La evaluación como juicio sobre las políticas y programas podría constituir una tercera corriente a tener en cuenta. El elemento central de esta generación de estudios se centra en los objetivos de los programas. La evaluación intentaría esclarecer cuál es el verdadero impacto de los programas y políticas, o sea, el cambio observado en la situación de un problema tras la intervención pública. El objetivo sería determinar qué parte de ese cambio se puede atribuir a la política pública evaluada y qué parte se explica por otras razones. En definitiva, la evaluación deviene en un juicio sobre la capacidad real de los programas para cambiar la situación de los problemas en la dirección deseada por los gobiernos. Los problemas aquí pueden derivar de la posición del evaluador y la dificultad para establecer nexos causales entre programa y resultados, dada la complejidad de las decisiones públicas y la "contaminación" que muchos elementos pueden provocar en el balance final.

La cuarta oleada de estudios de evaluación se sitúa en una perspectiva mucho más política o de proceso social, con lo que supone de giro en relación con las perspectivas anteriores, que pretendían aportar elementos aparentemente más objetivos. El

elemento central para estructurar la evaluación serían las posiciones, actitudes y orientaciones de los actores con influencia en el proceso de las políticas. La evaluación no sería por tanto un proceso estrictamente técnico de generación de conocimiento, sino el resultado de un proceso de debate social orientado por valores e intereses de cada actor. Más que demostrar si el programa ha funcionado bien o mal o en qué medida, se trataría de construir argumentos plausibles, generando conocimiento aplicable, considerando la pluralidad de posiciones al respecto, y “negociando” qué es y en qué consiste el éxito de una política. El evaluador pasa de agente externo a ser un mediador, cuyo rigor y objetividad se sustituyen por la sensibilidad y la capacidad para ayudar a construir las distintas posiciones respecto de las políticas. Lógicamente, los problemas derivan de la pérdida de referentes fuertes, de datos objetivables, sobre qué impactos ha obtenido finalmente la acción pública.

La Agencia se crea en momentos en que predomina una gran pluralidad de aproximaciones sobre la evaluación de la calidad de los servicios y de las políticas públicas. No es un objetivo de la Agencia el situarse de manera estricta en una de esas perspectivas, sino tratar de manera pragmática de utilizar esas distintas aproximaciones para ir enraizando la cultura de la evaluación en el seno de las administraciones públicas españolas y en la manera como la sociedad y sus distintos protagonistas contemplan la labor de los poderes públicos. La propia mezcla de objetivos de la Agencia, la incorporación de los estudios sobre calidad de servicios, o la evaluación de impacto regulatorio y calidad normativa, junto con las visiones más clásicas de evaluación de políticas, responden a ese criterio amplio y pragmático, que irá encontrando en el propio desarrollo de la Agencia un marco propio en el que situar la experiencia española al efecto. No se descartan por tanto evaluaciones ex ante y ex post, junto con evaluaciones tendentes a medir eficacia, eficiencia, calidad, impacto o métodos más cualitativos que permitan experimentar y generar buenas prácticas al respecto.

Por otra parte, entendemos que la creación de la Agencia responde a los principios de “buen gobierno” que la Unión Europea estableció en su *Libro Blanco de la Gobernanza*: transparencia, participación, rendición de cuentas, efectividad y coherencia. Si los dos primeros responden a la idea de un gobierno emanado directamente de la sociedad, los tres últimos tratan de poner de relieve la significación de responder a las demandas y necesidades de esa sociedad con un gobierno eficaz y responsable. Y ello implica incorporar a la ciudadanía en los procesos evaluativos y ser capaz de analizar el grado de cumplimiento de las expectativas depositadas en los

poderes públicos. Sabiendo la dificultad de todo ello, esa es la perspectiva en la que quiere caminar la Agencia en su proceso de afianzamiento y consolidación.

#### **4. La evaluación en un estado descentralizado: hacia un sistema público de evaluación**

España es en la actualidad uno de los estados más descentralizados de Europa y del mundo. Como sabemos, los llamados estados compuestos se caracterizan por el intergubernamentalismo. Esto significa que la articulación entre los poderes públicos no puede entenderse sólo desde una perspectiva estrictamente normativa, basada en la separación formal y estática de las competencias entre esferas de gobierno. En la práctica, las capacidades reales de intervención de cada esfera de gobierno dependen más que de sus competencias formales, de factores como las disponibilidades presupuestarias, la movilización política, el acceso a información relevante o la magnitud de sus recursos técnicos. Si esto es así, y la experiencia española de estos veinticinco años apunta a ello, las dinámicas de cooperación y coordinación acaban siendo más fruto de complejos procesos de interacción y negociación intergubernamental que de las previsiones normativas.

La creación de la Agencia puede ser vista de distintas maneras desde las Comunidades Autónomas y desde los municipios. Puede ser vista como un recurso que les permitirá conocer mejor el rendimiento general del sistema, poder comparar resultados y conocer buenas prácticas y experiencias a tener en cuenta. Pero puede también ser vista como una iniciativa que acabe afectando la capacidad de autogobierno y de decisión de las mencionadas esferas de gobierno. Puede ser tanto un recurso como un obstáculo. El objetivo de la Agencia es trabajar para ser entendida como un recurso del conjunto de esferas de gobierno del país. Un recurso que explicita una relación no jerárquica, que facilite la codeterminación de los temas a trabajar y analizar, en base al consenso, creando valor añadido en la labor de intermediación, y aceptando la estructura diversa y plural hoy ya existente.

En definitiva, se trata de generar una dinámica que permita ir creando un auténtico Sistema Público de Evaluación. No olvidemos que, al margen de los distintos ministerios, que han ido creando sus propias instancias de evaluación, tenemos también organismos que realizan labores parecidas en algunas comunidades autónomas y en diversos grandes ayuntamientos del país. La experiencia de otros países nos indica que si no se trabaja en una perspectiva plural y de coordinación, las lógicas institucionales pueden convertir los

esfuerzos evaluadores en relativamente baldíos y excesivamente burocratizados. Se apunta a estructuras más reticulares, en las que las diversas instituciones y organismos, incluidos “think tanks” y universidades, que se ocupan de estos temas, vayan conformando una comunidad plural de actores que favorezca la cultura de la evaluación y la capacidad de rendición de cuentas y de mejora de eficacia en una perspectiva participativa y abierta.

Esa “tela de araña” de organismos y actores que trabajan en evaluación puede tener en la Agencia una instancia de articulación, de coordinación y de perspectiva de reflexión estratégica, más allá de los cometidos intrínsecos que la Agencia tiene encomendados. Y ello podrá hacerse a través de reuniones, intercambios, jornadas, publicaciones y otros mecanismos formales e informales que, sin debilitar el cometido de la Agencia ni tampoco poner en peligro las prácticas y experiencias que surjan desde diversos lugares, acabe reforzando la perspectiva evaluadora general que el país precisa.

## II. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

El concepto de evaluación está íntimamente ligado al ciclo de vida de las políticas públicas. De una forma simplificada, en su evolución en el tiempo, las políticas públicas son diseñadas, implementadas y finalmente evaluadas para retroalimentar el proceso. No se concibe un ciclo de vida de las políticas sin contemplar la fase de la evaluación, sin que el gestor se pregunte si las políticas han sido eficaces, si el proceso ha sido eficiente consiguiendo los mejores resultados con el menor consumo de recursos, si la lógica interna de las políticas ha sido la más eficiente, si las organizaciones implicadas en el proceso han contribuido con el máximo de sus potencialidades, si los servicios prestados han satisfecho las expectativas de los ciudadanos clientes de los mismos, etc. Todos los gestores de políticas públicas, consciente o inconscientemente, realizan evaluaciones, aunque a veces no lo hagan de forma explícitamente intencionada.

Pero admitido que la evaluación es una realidad incluso en países en los que no existe de una manera formalizada la evaluación de las políticas públicas, es preciso profundizar en aquellas experiencias comparadas más desarrolladas o de democracias más maduras que pueden permitir un aprendizaje superior. Para ello, se ha seleccionado una muestra de países con un amplio abanico de criterios, tales como la proximidad administrativa (Francia), su carácter descentralizado (Alemania, Canadá), o que presentan una amplia trayectoria en materia de evaluación. Para esto último, se han considerado países que obtienen una puntuación alta en el ranking elaborado por Furubo, Rist y Sandahl (2002)<sup>1</sup> a partir de nueve indicadores que, en conjunto, se relacionan con el desarrollo de la cultura evaluadora.

Los países analizados son Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza (una descripción más detallada de los organismos existentes en cada caso se recoge en el Anexo 1). Pese a reconocer la importante labor realizada en materia de diseño y desarrollo de metodologías de evaluación, no se aborda en este Informe el estudio de organismos internacionales, si bien se incluye una referencia puntual a las evaluaciones *estratégicas* de la Unión Europea.

---

<sup>1</sup> J.E. Furubo, R. Rist, R. Sandahl. (Ed.) "International Atlas of Evaluation", Transactions Pbs, London, UK, 2002 (página 10).

## **1. Tipos de oficinas evaluadoras en los diferentes países**

Con las lógicas diferencias entre organismos que obedecen a contextos institucionales bien diversos, se pueden determinar varios tipos de oficinas evaluadoras y de control del gasto:

- **Órganos específicos de auditoría del gasto público** que, entre sus funciones y actividades complementarias, también pueden efectuar, aunque solo incidentalmente, alguna forma de evaluación de programas o servicios. Destacan las Oficinas tipo auditor general y tribunales de cuentas. Adscritos al poder ejecutivo o al legislativo:
  - Australia (*Australian National Audit Office, ANAO*)
  - Finlandia (*Valtiontalouden Tarkastusvirasto, Oficina del auditor del Estado*)
  - Irlanda (*Office of the Comptroller and Auditor General*)
  - Noruega (*Riksrevisjonen, Auditoría del Estado*)
  - Países Bajos (*Tribunal de Auditores*)
  
- **Órganos especializados en control presupuestario**, que también realizan o coordinan incidentalmente evaluaciones. Sede en el poder ejecutivo:
  - Estados Unidos (*The Office of Management and Budget*)
  - Países Bajos (*Ministerio de Finanzas*)
  
- **Organismos interministeriales del tipo comités o instituciones autónomas**, adscritos al Parlamento o al Ejecutivo, que realizan evaluaciones sobre todo tipo de políticas, o bien coordinan las evaluaciones realizadas por los diversos Ministerios, o bien proveen de buenas prácticas y metodología evaluadora:

Adscritos al Ejecutivo:

  - Canadá (*Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada*)
  - Francia (*Conseil National de l'Évaluation*)
  - Suecia (*Staskontoret, Agencia para la Gestión Pública*)

Adscritos al Parlamento :

  - Estados Unidos (*General Accounting Office, GAO*)
  - Suiza (*Commission Externe d'Evaluation des Politiques Publiques* y el *Contrôle Parlementaire de l'Administration*)
  
- **Órganos especiales dedicados a la evaluación de políticas sociales**, con estructuras orgánicas independientes de los

ministerios gestores de las políticas que evalúan y con diferentes tipos de dependencia. Sede en el Ejecutivo:

- Nueva Zelanda (*Social Policy Evaluation and Research Committee, SPEaR*)
- Reino Unido (*Government Chief Social Researcher's Office, en la Strategy Unit*)
- **Órganos para la evaluación de políticas públicas específicas, encuadrados en la estructura orgánica de ministerios sectoriales.** Destacan las unidades de evaluación de Ministerios u organizaciones públicas encuadradas en la estructura orgánica de las unidades gestoras de las políticas públicas evaluadas:
  - En esta categoría se pueden incluir las unidades evaluadoras de políticas de ayuda al desarrollo, como los casos de Alemania, Canadá, Irlanda y Noruega.
  - Países Bajos (*Ministerios sectoriales*)
- **Órganos especializados en análisis de impacto regulatorio:**
  - Estados Unidos (*Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA*)
  - Países Bajos (*Adviescollege toetsing administratieve lasten, ACTAL*)
  - Reino Unido (*Regulatory Impact Unit*)

## **2. Principales características institucionales**

Del conjunto de instituciones analizadas, sólo algunas de ellas presentan rasgos que, por su adscripción institucional, el desarrollo de sus funciones o la participación de los diferentes actores en el proceso, consideramos pueden inspirar el modelo de la futura Agencia. Éstas se analizan a continuación. El resto lo constituyen órganos específicos de control, tipo tribunales de cuentas u oficinas de auditoría, que, efectuando básicamente control financiero y de legalidad del gasto público, desarrollan en ocasiones auditorías de eficiencia y de forma sólo incidental efectúan trabajos de evaluación.

La **Agencia para la Gestión Pública (Statskontoret)** de Suecia. Trabaja por encargo de los diversos ministerios o de los comités parlamentarios. El equipo técnico está compuesto de 50 personas.

El sistema administrativo sueco se basa en el establecimiento de comisiones para desarrollar las diferentes tareas (en la actualidad funcionan alrededor de trescientas) e implica un gran número de

evaluaciones de muy diferente carácter y calidad. Los campos más habituales son: medioambiente, tributos, seguridad social, educación y ayuda a la inmigración.

La **General Accounting Office (GAO)** en Estados Unidos. De carácter puramente federal y dirigida por el Controlador General, que es nombrado para 14 años por el Presidente de la Nación. Consta de una plantilla de 5.000 personas, especializadas en diferentes campos, distribuidas entre Washington, el resto del territorio de los EEUU y el extranjero.

Se dedica principalmente a las auditorías y control del gasto, aunque tiene otras atribuciones de carácter normativo relacionadas con la contabilidad general y el presupuesto, en colaboración con la **Office of Management and Budget**. Incide en metodología y procesos de evaluación de políticas.

La **Strategy Unit** del Reino Unido. Creada en 2002, es un órgano central que agrupa las labores llevadas a cabo por la *Performance and Innovation Unit (PIU)* y otros organismos de estudios y definición de estrategias, dependientes en general del Primer Ministro. Aunque su labor fundamental es el suministro de ideas para los temas clave de la política gubernamental y los estudios de prospectiva, también ha desarrollado algunos estudios, en colaboración con ministerios sectoriales, que engloban evaluaciones y análisis de impacto referidos a proyectos específicos. En el Reino Unido, también debe destacarse la labor de la **Regulatory Impact Unit**, en materia de impulso y apoyo en la realización de análisis de impacto regulatorio por los departamentos sectoriales.

El **Secrétariat du Conseil du Trésor** en Canadá. Es un órgano central que apoya la práctica de la evaluación en los ministerios y agencias, a base de asesorar sobre mejores prácticas, establecer estándares, controlar la capacidad evaluadora de los ministerios y utilizar los resultados de las evaluaciones para apoyar los procesos centrales de decisión. Actúa como instrumento de articulación y colaboración en la evaluación de políticas en distintos niveles.

El **Conseil National de l'Évaluation** en Francia. Creado en 1999, está compuesto por 14 miembros nombrados por decreto por tres años entre profesionales de los cuerpos de control (Consejo Económico y Social, Consejo de Estado y Tribunal de Cuentas), profesores universitarios, representantes de los medios socio-profesionales y representantes elegidos de regiones, provincias y municipios.



Prepara un programa anual de evaluaciones que se somete al Primer Ministro, establecido de acuerdo con las administraciones implicadas y que se lleva a cabo en estrecha relación con la *Comisaría General del Plan*.

No obstante su carácter puramente central, incorpora cierto sesgo hacia los temas regionales, ya que prima como criterio para la selección de los temas a evaluar el contenido interministerial y territorial de las políticas.

El ***Contrôle Parlementaire de l'Administration***, en Suiza. Creado por ley federal en 1990, a iniciativa de las comisiones de gestión de ambas Cámaras, actúa como órgano auxiliar encargado de examinar el cumplimiento de las tareas de la administración y los efectos que de ellas se desprenden.

Lleva a cabo evaluaciones sobre las interacciones entre el Gobierno, la Administración y el Parlamento; la puesta en práctica de los programas administrativos; el rendimiento y la eficacia de la organización y los medios asignados; y los efectos sobre la sociedad de la actividad del Estado. Para la formación de criterio puede recurrir a expertos externos.

En Nueva Zelanda, en 2001 el Gobierno aprobó la creación del ***Social Policy Evaluation and Research Committee (SPEaR)***. Está formado por altos funcionarios de las diversas Agencias y depende del Ministerio de Desarrollo Social, a través del *Centro para la Investigación y la Evaluación Social*.

Actúa como centro de coordinación entre las Agencias gubernamentales y el sector de investigación y evaluación de las políticas sociales, al objeto de promover las mejores prácticas y mejorar sus resultados.

En **Finlandia**, entre los Ministerios y sus Agencias subordinadas existe un modelo sistemático de "acuerdos sobre resultados del desempeño".

Las *Oficinas provinciales del Estado*, dependientes del Ministerio del Interior, actúan como autoridad regional conjunta para siete ministerios. Los servicios a evaluar se determinan anualmente por los ministerios integrados en la Oficina.

En los **Países Bajos**, el *Ministerio del Interior*, además del programa "Un Gobierno diferente", que incluye evaluación *ex-post*, es responsable de los programas de reducción de la burocracia y de

evaluar el funcionamiento de los órganos reguladores dependientes del gobierno central.

Los *Ministerios sectoriales*, que son los principales responsables de llevar a cabo la evaluación de sus políticas, la efectúan bien de forma interna o bien en colaboración con otras instituciones de investigación públicas o privadas.

El *Ministerio de Finanzas* y el *Tribunal de Auditores* asumen las responsabilidades de coordinación de las evaluaciones de políticas horizontales. Su tarea estatutaria esencial es la evaluación de los servicios prestados por los municipios, para establecer la accesibilidad y la calidad de los servicios básicos (educación, salud, bienestar social e infraestructura técnica) en la provincia.

### **3. Tipos de acciones de referencia**

Las instituciones analizadas desarrollan sus funciones mediante una amplia gama de acciones:

- Metaevaluaciones, en las que se analizan los resultados y efectos de las evaluaciones realizadas por otras unidades.
- Elaboración de metodologías, normas y mejores prácticas aplicadas directamente por la propia institución o por otras instituciones que realizan evaluaciones.
- Coordinación y dirección de la evaluación de políticas públicas realizada por oficinas de evaluación de otras instituciones.
- Evaluación directa de políticas y programas públicos como instituciones especializadas en evaluación.
- Evaluaciones de políticas específicas sectoriales. Realizadas por Departamentos y órganos sectoriales específicos, fundamentalmente en campos como la ayuda al desarrollo, los sistemas educativos, la innovación, la tecnología y el empleo.

La correspondencia entre las acciones descritas y las instituciones de evaluación permite la siguiente tipología:

Instituciones que realizan evaluaciones directamente, imparten metodología y normas de	<ul style="list-style-type: none"><li>• Estados Unidos (<i>General Accounting Office, GAO</i>)</li><li>• Reino Unido (<i>Government Chief</i>)</li></ul>
--	--

buenas prácticas de evaluación y además coordinan las evaluaciones de otras unidades administrativas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Social Researcher's Office</i>)</li> <li>• Francia (<i>Conseil National de l'Évaluation, Commissariat Général du Plan</i>)</li> <li>• Países Bajos (<i>Ministerio del Interior</i>)</li> </ul>
Instituciones que no efectúan evaluaciones directas, aunque coordinan las evaluaciones de otras unidades administrativas, dan normas y efectúan metaevaluaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estados Unidos (<i>Office of Information and Regulatory Affairs</i>)</li> <li>• Canadá (<i>Secrétariat du Conseil du Trésor</i>)</li> <li>• Alemania (<i>Tribunal Federal de Cuentas y los Tribunales de los Länder</i>)</li> <li>• Países Bajos (<i>Ministerio de Finanzas y el Tribunal de Auditores</i>)</li> <li>• Reino Unido (<i>Regulatory Impact Unit</i>)</li> </ul>
Instituciones que realizan evaluaciones de políticas públicas de todo tipo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suiza (<i>Commission externe d'évaluation des politiques publiques del Cantón de Ginebra, el Contrôle Parlementaire de l'Administration</i>)</li> <li>• Suecia (<i>Agencia para la Gestión Pública</i>)</li> </ul>
Instituciones que sólo realizan evaluaciones especializadas en un tipo determinado de políticas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nueva Zelanda (<i>Social Policy Evaluation and Research Committee</i>)</li> <li>• Alemania (<i>Evaluation Division of the BMZ, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development</i>)</li> <li>• Canadá (<i>Canadian International Development Agency</i>)</li> <li>• Irlanda (<i>Development Cooperation Ireland</i>)</li> <li>• Noruega (<i>The Evaluation Section at the Norwegian Ministry of Foreign Affairs</i>)</li> <li>• Países Bajos (los <i>Ministerios sectoriales</i> que evalúan sus propias políticas)</li> </ul>

#### **4. Aspectos significativos**

##### **Destinatario final de los resultados de la evaluación**

Con independencia del uso que los destinatarios hagan de los resultados de las evaluaciones, tema este que da lugar a uno de los debates más vivos entre los estudiosos, se comentan en este apartado las tipologías más frecuentes de destinatarios para los que

“trabajan” los órganos evaluadores, con independencia de su ubicación y dependencia orgánica.

La casuística es variada; no obstante, en los casos de órganos centralizados, el informe al Parlamento suele ser el destino final, bien directamente o a través del Ejecutivo. En los casos en que las evaluaciones están menos centralizadas y son responsabilidad de las Agencias u órganos descentralizados (Reino Unido y países escandinavos), los resultados se presentan ante quien las demanda (generalmente ministerios) que, o bien agotan la vía, o las incluyen de forma no singularizada en informes para el Parlamento. En el caso sueco, aunque la *Agencia para la Gestión Pública* no informa directamente al Parlamento, la ley general de presupuestos que se presenta al Parlamento incluye comentarios, sugerencias o propuestas relativas a las evaluaciones.

### **Quién realiza las evaluaciones**

Existen órganos centrales responsables de la política de evaluación que llevan a cabo, con sus propios efectivos, evaluaciones de todo tipo, como la *General Accounting Office (GAO)* de Estados Unidos, el *Conseil National de l'Évaluation, Commissariat Général du Plan* de Francia, o la *Agencia para la Gestión Pública* de Suecia.

Es también habitual que los órganos responsables no realicen directamente las evaluaciones, sino que coordinen su realización, bien sea llevada a cabo por unidades ministeriales especializadas, bien sea realizada por entidades privadas del mundo académico, investigador y profesional. En estos casos, les suelen corresponder además otras responsabilidades, como la creación de la cultura de la evaluación, impartir metodologías y normas de buenas prácticas y la evaluación de las evaluaciones o metaevaluación, como ocurre en Canadá y Alemania.

### **Transparencia y acceso de los ciudadanos al resultado de las evaluaciones**

La práctica totalidad de las instituciones consideradas publica en internet sus evaluaciones para que estén al alcance de todos los ciudadanos: *The Evaluation Division of the BMZ (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development)* de Alemania; *Australian National Audit Office (ANAO)*; *General Accounting Office (GAO)* de Estados Unidos; *Conseil National de l'Évaluation, Commissariat Général du Plan* de Francia; *Government Chief Social Researcher's Office* del Reino Unido; *Development Cooperation Ireland*; *The Evaluation Section* del Ministerio de Asuntos Exteriores en Noruega;

*Commission externe d'évaluation des politiques publiques* del cantón de Ginebra; y *Contrôle Parlementaire de l'Administration (CPA)* de Suiza.

La transparencia en las evaluaciones y el acceso por parte de los ciudadanos a sus resultados no sólo aumenta la legitimación social de las políticas públicas, sino que es considerada una garantía de objetividad y autoridad de las instituciones evaluadoras.

### **Participación del sector privado en la evaluación. Sociedades de Evaluación**

La extensión del Estado del bienestar, con la consiguiente multiplicidad de políticas, programas y servicios públicos, hacen imposible crear un macroorganismo dedicado a satisfacer todas las necesidades de evaluación del sector público. Como consecuencia, en el proceso de evaluación de políticas públicas, existan o no órganos específicos con esta tarea en la administración pública, están implicadas y conectadas redes de evaluadores privados, del mundo profesional, investigador y académico, que generalmente están asociadas a Sociedades de Evaluación de carácter profesional dedicadas al fomento de la evaluación y a la formación de sus miembros. En concreto, existen sociedades o asociaciones de evaluación nacionales, además de en España, en Irlanda, Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Israel, Italia, Japón, Malasia, Nigeria, Polonia, Ceilán, Rusia, Suiza, Suecia y Región Walona de Bélgica, o sociedades regionales como la red Africana de Evaluación, que encuadra a evaluadores africanos; la Australasian Society, que encuadra a evaluadores de Australia y Nueva Zelanda; o la European Evaluation Society, que federa a las sociedades nacionales europeas.

Con igual significado existen entidades, tales como la EFQM<sup>2</sup> y, en nuestro país, el Club de Gestión de la Calidad<sup>3</sup>, que se ocupan de promocionar la introducción de la gestión de la calidad total en las organizaciones.

### **5. El caso de las evaluaciones estratégicas de la Unión Europea**

Las evaluaciones estratégicas en la terminología de la Unión Europea se refieren a las evaluaciones transversales de políticas que son gestionadas por, o que gestionan recursos de varios servicios.

---

<sup>2</sup> Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (European Foundation for Quality Management).

<sup>3</sup> Organización sin ánimo de lucro integrada por empresas y organizaciones de todos los tamaños y sectores de actividad. Es el licenciatario para España del Modelo EFQM.

Se distinguen dos tipos de evaluaciones estratégicas en función de la información que requieren: las evaluaciones prospectivas, que permiten conseguir información para determinar prioridades todavía emergentes o ya existentes; y las evaluaciones de actuaciones llevadas ya a cabo debido a prioridades políticas contenidas en la Estrategia Política Anual.

El objetivo de estas evaluaciones es determinar:

- La pertinencia y utilidad de las intervenciones comunitarias y de los medios empleados.
- La oportunidad de modificar los medios utilizados en las intervenciones de las políticas.
- La posibilidad de lograr un uso más eficiente de los recursos humanos y financieros utilizados en las políticas comunitarias.

Las evaluaciones estratégicas son coordinadas por el Secretariado General y la Dirección General de Presupuestos. Los temas y los objetivos de estas evaluaciones son decididos por la Comisión cuando define la Estrategia Política Anual. Los temas de referencia para las evaluaciones estratégicas son preparados conjuntamente por el Secretariado General y la Dirección General de Presupuestos, con la cooperación de las Direcciones Generales implicadas.

Para el periodo 2001–2002, las evaluaciones estratégicas previstas han sido las siguientes:

- Evaluar en qué medida la Comisión integra la dimensión del desarrollo sostenible en las políticas comunitarias. Evaluación dirigida por el Secretariado General y realizada por expertos internos o externos.
- Evaluar la pertinencia de las medidas de apoyo financiero a las pymes, si son efectivas y consiguen los objetivos previstos. Evaluación dirigida por la Dirección General de Presupuestos y realizada por expertos externos.
- Evaluar la eficacia y eficiencia de las actuaciones a pequeña escala, considerando cómo las pequeñas ayudas pueden alcanzar la masa crítica precisa para producir efectos sobre los objetivos. Evaluación dirigida por la Dirección General de Presupuestos y realizada por expertos internos o externos.

## **6. Algunas conclusiones y lecciones**

A la vista de todo lo anterior, se puede inferir que en todos los países analizados existen unidades de evaluación con experiencia ya consolidada o que buscan abrir nuevas vías. No existe, sin embargo, como era de esperar, un modelo ideal que pueda "traducirse" de forma automática a nuestras necesidades, sino que cada país recorre su propio camino aprendiendo de sus errores.

Países como Francia, Alemania y Canadá, entre otros, cuentan con entidades centrales que efectúan evaluaciones de políticas de los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, en el análisis documental efectuado no se ha podido apreciar la existencia de estructuras intergubernamentales de evaluación más formalizadas.

No obstante lo anterior, los modelos existentes en los países que se comentan a continuación ofrecen características -si bien diferentes entre ellos- interesantes para ser tomadas en consideración.

Parece evidente que por las similitudes de orden administrativo entre ambos sistemas, el **modelo francés** podría ser en principio el más próximo al nuestro. Sin embargo, la gran diferencia estriba en la organización territorial del Estado. El modelo francés responde a una administración centralizada, en la que el *Conseil National de l'Évaluation* depende del Primer Ministro, aunque presenta una cierta inclinación hacia las entidades territoriales, concediendo prioridad a las materias procedentes de éstas. Si bien su componente administrativo-burocrático resulta desaconsejable, no así el sistema de participación interinstitucional que incluye su modelo.

El **modelo sueco** es un modelo que centraliza las evaluaciones, en una administración de pequeño tamaño y moderna en la que las Agencias dependientes de los ministerios llevan el peso de la gestión y son las responsables ante éstos de la ejecución de las políticas. La *Agencia para la Gestión Pública* funciona con autonomía presupuestaria, aunque vinculada al Ministerio de Finanzas, lleva a cabo las evaluaciones a demanda de los diversos ministerios o comisiones parlamentarias y no reporta al Parlamento, si bien en la ley anual de presupuestos se da cuenta de algunos de sus resultados.

El **modelo de los Países Bajos**, por contraposición al sueco, podríamos adjetivarle de desconcentrado, siendo los ministerios sectoriales los responsables en sus respectivos marcos de competencias. El caso del *Ministerio del Interior*, que incluye la función pública, es algo singular, al tener asignado un programa global para toda la administración que le atribuye competencias

horizontales de las que disponen también el *Ministerio de Finanzas* y el *Tribunal de Auditores*.

El **modelo canadiense** es el de la transversalidad. En una estructura de Estado Federal, por una parte la *Secretaría del Consejo del Tesoro* -en su papel de consejo gubernamental para la gestión- es la que apoya la práctica de la evaluación en los diversos ministerios; por otra parte, la *Conferencia de Primeros Ministros* (reunión de los *premiers* provinciales y territoriales con el Primer Ministro) debate sobre las cuestiones en que existe solapamiento de competencias entre la federación y los territorios. Además, el *Ministerio de Asuntos Intergubernamentales* evalúa las prioridades federales, provinciales y territoriales.

En **Nueva Zelanda**, debemos situarnos en un contexto de una administración muy moderna de corte anglosajón, con la peculiaridad destacable del comité *SPEAR (Social Policy Evaluation and Research)*, que es un comité estatal, horizontal e interagencias responsable de la evaluación de las políticas sociales del Gobierno. Estamos por tanto ante un modelo dependiente del Ejecutivo pero no de carácter generalista en cuanto al campo de las evaluaciones, sino centrado en el sector de las políticas sociales.

La característica fundamental del **modelo del Reino Unido** podría ser la dispersión existente entre unidades dependientes del Ejecutivo que evalúan tanto políticas sectoriales como horizontales. Podríamos decir que es un modelo fragmentado y elástico a medida de las necesidades, condicionado por veinte años de evolución del sistema.

Dentro de los modelos institucionales analizados como más integrables, en tan solo dos países (Estados Unidos y Suiza) los órganos evaluadores dependen del Parlamento, mientras que en el resto de las experiencias analizadas (Francia, Canadá, Nueva Zelanda, Suecia, Finlandia, Reino Unido, Países Bajos) su sede se encuentra adscrita al Ejecutivo, aunque dotados de entidad y autonomía propias.

Los Ministerios de adscripción son las oficinas del primer ministro, la sede de los servicios de administración pública, finanzas y desarrollo social.

En resumen, se podría inferir de la información manejada que existen dos grandes familias de instituciones dedicadas a la evaluación de las políticas públicas: las que se adscriben al "centro del Gobierno" o al Parlamento y que establecen la política, difunden la cultura de la evaluación, las metodologías y llevan a cabo, en su caso,



evaluaciones de cualquier tipo de política así como metaevaluaciones, y aquella otra familia de órganos llamados "desconcentrados" que dependen de los ministerios sectoriales o de sus agencias y que llevan a cabo evaluaciones limitadas a su sector específico, extendiendo su actividad a la evaluación de servicios prestados por las administraciones locales en los casos de países no regionalizados.

Finalmente, en los países con mayor tradición en el campo de la evaluación de políticas públicas se han puesto de manifiesto algunos de los principales problemas a los que deben enfrentarse en este campo<sup>4</sup>:

- Las evaluaciones son costosas en tiempo y dinero, lo que plantea la necesidad de una mejor integración con el proceso de las políticas y el aprovechamiento de sus resultados.
- El aprovechamiento de sus resultados es crucial. El objetivo pretendido debe ser la obtención de datos que permitan retroalimentar a los decisores para la formulación de nuevas políticas, una vez analizados los impactos producidos en los receptores de esas políticas. Sin embargo, este mecanismo metodológicamente impecable no funciona siempre bien. De hecho, los archivos están llenos de evaluaciones correctamente realizadas pero sin aprovechamiento práctico.
- Se producen cortes o interrupciones en el proceso debidos a diversos factores, entre los que se puede destacar la falta de sincronía entre los tiempos de la evaluación y los de la decisión, que no permite a los decisores obtener sus datos a tiempo. Otras veces éstos se sienten sorprendidos por los resultados no previstos de las evaluaciones y prefieren no sacarlos a la luz.

Partiendo pues de la necesidad del compromiso político para poner en marcha el sistema, son requisitos de base para mantenerlo vivo una cuidada selección de las materias objeto de evaluación y los análisis de tiempo y oportunidad. Finalmente, la transparencia del proceso y la participación de los agentes sociales implicados son los elementos imprescindibles para aportar legitimidad y credibilidad al sistema.

---

<sup>4</sup> Sesión del Seminario de 7 de julio de 2004: LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN Y SU EVALUACIÓN "EX ANTE": EN ESPECIAL, EL PAPEL DEL ANÁLISIS DEL IMPACTO REGULADOR. Análisis de la experiencia británica y de la experiencia holandesa.

### **III. DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN ESPAÑA**

#### **1. Punto de partida**

En nuestro país, como sucede en otros países de la OCDE, el principal enfoque que para la administración pública ha venido teniendo la evaluación se ha relacionado fundamentalmente con la programación, seguimiento y ejecución presupuestarios y con las auditorías del gasto, seguimiento y control económico-financiero. No obstante, es preciso recordar aquí que la evaluación de las políticas públicas no se agota ni se limita con esa visión de la evaluación de las políticas de gasto.

Respecto a las evaluaciones de las políticas de gestión de calidad total, en los últimos años las administraciones públicas han acumulado una nada desdeñable experiencia integradora.

No obstante, pese a que el sector público desarrolla de manera regular un gran número de actuaciones que pueden ser agrupadas en torno a ejes permanentes que denominamos *políticas*, con más frecuencia de la que sería deseable, en muchas de ellas es difícil dar respuestas precisas -e incluso genéricas- a preguntas como las siguientes:

- ¿Qué problemas se han detectado y se pretenden resolver?
- ¿Qué objetivos se pretenden conseguir?
- ¿Qué resultados se han alcanzado?
- ¿Cómo se han distribuido los efectos?
- ¿Qué impactos ha tenido?
- ¿Qué medios o recursos se han empleado?
- ¿Qué costes se han soportado?
- ¿Qué procedimientos se han elegido para actuar y por qué?
- ¿Qué opinión merecen a los ciudadanos las actuaciones desarrolladas?

Es evidente que se trata de preguntas elementales desde la perspectiva de la evaluación de las actuaciones públicas y, por ello, la dificultad de responder apunta carencias en el desarrollo de la evaluación de políticas y, específicamente, respecto de la solidez de nuestra cultura de evaluación.

A continuación, se describen competencias y prácticas de las principales organizaciones que configuran el panorama de la evaluación y el control en España.

## **2. La evaluación y el control del gasto**

### **Tribunal de Cuentas**

Es preciso citar en primer lugar la institución encargada del control externo de todo el sector público como es el Tribunal de Cuentas, cuya Ley Orgánica de creación (Ley 2/1982, de 12 de mayo) le atribuye dicha competencia, en su condición de supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público.

El Tribunal de Cuentas depende directamente de las Cortes Generales y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas de las Comunidades Autónomas, con los que coordina su actividad fiscalizadora mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización.

Las funciones que desarrolla el Tribunal de Cuentas son básicamente las siguientes:

- La *fiscalizadora*, referida "al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos".
- La *jurisdiccional*, limitándose el contenido de esta función - jurisdicción contable- a los supuestos que originan la responsabilidad contable, que se ejerce respecto de las cuentas que deben rendir quienes recaudan, intervienen, administran, custodian, manejan o utilizan bienes, caudales o efectos públicos.

### **Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)**

En la Administración General del Estado, la evaluación de resultados, bajo la denominación de control financiero de programas, constituye una competencia que se viene desarrollando por la IGAE desde el año 1988.

Esta modalidad de control se integra en el sistema como un instrumento básico para el cierre del ciclo presupuestario y colabora tanto con aquellos cuya misión es planificar y presupuestar como con los centros gestores de los programas.

Con su introducción se pretendía dar respuesta a la necesidad de escapar de la rutina incrementalista vigente en la revisión

presupuestaria, integrando el análisis presupuestario con la revisión de la gestión y el desarrollo de la acción política.

La IGAE ejerce desde entonces el preceptivo control de eficacia, mediante el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas.

Las funciones de control y evaluación han sido reforzadas recientemente tras la aprobación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

La Ley General Presupuestaria impone la extensión del control financiero de programas a todos los programas de gasto, atribuyendo a la IGAE el "seguimiento de la ejecución presupuestaria y verificación del cumplimiento de los objetivos asignados a los programas de los centros gestores del gasto y verificación del balance de resultados e informe de gestión". Este control se integra dentro del control financiero permanente, que se ejerce de forma recurrente por las Intervenciones Delegadas destacadas en cada Departamento u Organismo público.

Igualmente refuerza el alcance de la auditoría de programas, al establecer en su artículo 170 que la auditoría de programas consistirá en el "análisis de la adecuación de los objetivos y de los sistemas de seguimiento y autoevaluación desarrollados por los órganos gestores, la verificación de la fiabilidad de los balances de resultados e informes de gestión, así como la evaluación del resultado obtenido, las alternativas consideradas y los efectos producidos con relación a los recursos empleados en la gestión de los programas y planes de actuación presupuestarios".

Finalmente, el artículo 72 de la Ley General Presupuestaria señala que "El Ministerio de (Economía y) Hacienda, en colaboración con los distintos centros gestores de gastos, impulsará y coordinará la evaluación continuada de las políticas de gasto con la finalidad de asegurar que las mismas alcancen sus objetivos estratégicos y el impacto socioeconómico que pretenden" que incide en las competencias, entre otros órganos, de la IGAE y la Dirección General de Presupuestos.

Con este sistema se pretende retroalimentar, mediante el análisis del cumplimiento de los objetivos, el proceso de asignación presupuestaria, reconocido en el artículo 31.2 de la misma norma, en virtud del cual "Las asignaciones presupuestarias a los centros gestores de gasto se efectuarán tomando en cuenta, entre otras

circunstancias, el nivel de cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores”.

Adicionalmente, la Ley General de Subvenciones atribuye a la IGAE el control y evaluación de resultados derivados de la aplicación de los planes estratégicos de subvenciones que se configuran como instrumento fundamental para la evaluación de las políticas de subvenciones. También se atribuye a la IGAE la revisión del cumplimiento de las previsiones contenidas en los Planes Iniciales de Actuación que se elaboran previamente a la creación de un organismo público, con el objetivo de “informar sobre la adecuación a la realidad de sus objetivos y sobre la continuidad de las circunstancias que dieron lugar a la creación del organismo público”. La Ley General Presupuestaria ha extendido esta revisión a las memorias que deben rendir las fundaciones del sector público estatal y a la prevista para las sociedades mercantiles estatales.

### **Dirección General de Presupuestos, del Ministerio de Economía y Hacienda**

La Dirección General de Presupuestos tiene entre sus funciones, además de la formulación de los objetivos y criterios de política presupuestaria, la programación plurianual de los programas de gastos e ingresos del sector público estatal y la elaboración anual de los Presupuestos Generales del Estado, el seguimiento y evaluación de su ejecución.

En particular, en la norma que regula sus funciones<sup>5</sup> se señala que el análisis y evaluación de las políticas de gasto comprenderá de forma especial la consideración de sus aspectos sectoriales, territoriales y de su financiación, así como el de las propuestas de colaboración con otras administraciones públicas en materia de financiación de inversiones u otras políticas de gasto.

En el marco del artículo 72 de la Ley General Presupuestaria, impulsa el fortalecimiento de la presupuestación por objetivos, utilizando la información resultante de la evaluación de la ejecución presupuestaria para proceder a la reasignación y distribución de los recursos, incidiendo en la ejecución de los objetivos y el nivel de eficiencia en el consumo de los recursos.

---

<sup>5</sup> Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda.

Finalmente, la Dirección General de Presupuestos realiza un análisis *ex ante* de los costes y beneficios de naturaleza presupuestaria previstos en las propuestas normativas.

### **3. Evaluación y calidad de los servicios**

La Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios es, en la actualidad, el órgano directivo dependiente de la Secretaría General para la Administración Pública encargado de ejercer las atribuciones del Ministerio de Administraciones Públicas en este ámbito, caracterizado por su transversalidad respecto del conjunto de la Administración General del Estado.

Entre sus funciones se encuentra la formulación, desarrollo y seguimiento de programas para la mejora de la calidad en la gestión pública, comprendiendo la aplicación de metodologías y certificaciones, la implantación de modelos de excelencia y sistemas de evaluación de la calidad y el fomento e intercambio de mejores prácticas. Igualmente, el ejercicio de las funciones relativas a las cartas de servicios y la gestión de los premios a la calidad y las mejores prácticas en los términos del Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio.

Igualmente, el desarrollo de informes de evaluación de la calidad de las políticas y de los servicios públicos para las distintas instituciones que lo demanden, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Intervención General de la Administración del Estado. En los informes se analizarán, entre otros, aspectos tales como los resultados obtenidos, el grado de consistencia de los objetivos establecidos, el desempeño de los funcionarios y empleados y el impacto en los usuarios y ciudadanos.

Finalmente, la preparación y desarrollo de propuestas y metodologías, así como la actividad de formación necesaria, para la introducción gradual de técnicas de gestión de regulación en el proceso de elaboración y decisión normativas, así como la preparación de informes y análisis sistemáticos de la gestión de la regulación y la evaluación del impacto en esta materia.

Esta Dirección General ha desarrollado en los últimos años distintos programas de evaluación y modernización administrativa. A una primera fase de racionalización, siguió otra de impulso gerencial y de evaluación del rendimiento, de ciudadanía política y participación, hasta alcanzar en la actualidad (tras la muy reciente reforma

---

<sup>6</sup> Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda.

organizativa) un enfoque centrado en evaluación de políticas, impacto regulatorio y calidad de los servicios, convirtiéndose en una plataforma básica para el desarrollo de las actividades de la futura Agencia.

#### **4. La inspección de los servicios**

Lo que caracteriza y contribuye a dotar de cierto nivel de homogeneidad y de un enfoque común a las Inspecciones de Servicios es su carácter de órganos internos de control y evaluación directamente vinculados al directivo o gestor público. Aunque las funciones y cometidos de la futura Agencia, como más adelante tendremos ocasión de señalar, no deben interferir en este nivel *micro* de gestión, sí parece conveniente analizar las competencias que la LOFAGE atribuye a los órganos superiores y directivos, de tal forma que nos permitan deslindar con nitidez las evaluaciones de procedimiento que corresponden a los gestores y las tareas de auditoría interna e inspección de servicios, de las funciones de una Agencia de evaluación de políticas públicas y calidad de servicios.

Los artículos 12.2, 14.2, 15 y 20 de la LOFAGE atribuyen a los Ministros, Secretarios de Estado, Subsecretarios y Servicios comunes de los Ministerios funciones tales como la evaluación de la realización de los planes de actuación del Ministerio por parte de los órganos superiores y órganos directivos; el control de eficacia respecto de la actuación de dichos órganos y de los organismos públicos dependientes; el establecimiento de los programas de inspección de los servicios del Ministerio; la determinación de las actuaciones precisas para la mejora de los sistemas de planificación, dirección y organización y para la racionalización y simplificación de los procedimientos y métodos de trabajo.

En esas funciones tienen un papel protagonista las Inspecciones Generales de Servicios, como unidades especializadas en el control interno y la evaluación de los servicios en cada uno de los Ministerios y en Organismos y Entidades Públicas relevantes. Se encuentran encuadradas directamente bajo la autoridad de cada Subsecretario, a quien le corresponde establecer los programas de inspección de los servicios del Ministerio.

No existe en la actualidad una normativa suficiente de carácter general que regule sus funciones, organización y procedimientos de actuación; se rigen en cada caso por normas específicas de distinto rango (Reales Decretos, Ordenes Ministeriales) y con contenidos no siempre coincidentes, reflejando a veces la evolución histórica de la estructura orgánica y del marco competencial del Ministerio en que se

encuentran encuadradas, así como las culturas administrativas vigentes en cada uno de ellos. Destaca por su singular regulación con rango de ley (Ley 3 de septiembre de 1941, así como el Real Decreto 1733/1998, de 31 de julio) la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda que, a diferencia de otras inspecciones de servicios, además de las tareas de inspección, auditoría y control interno, elabora informes que entrega anualmente al Parlamento junto con los Presupuestos Generales del Estado, en virtud de los controles efectuados a las Áreas de los Tributos Cedidos de las Comunidades Autónomas (Ley 21/2001, de 27 de diciembre). El Servicio de Auditoría Interna de la Agencia Estatal de Administración Tributaria se encuentra bajo la superior coordinación de la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda.

En la actualidad, y como consecuencia del diferente desarrollo normativo a que se ha hecho referencia y de las singularidades del objeto de control, las actividades de las Inspecciones de Servicios, en todos los ámbitos territoriales de la administración, se mantienen dentro de un abanico amplio, que va desde el puro control del cumplimiento de las normas y reglamentos internos por los órganos o servicios del Departamento y el comportamiento y la disciplina laboral de sus empleados, hasta la evaluación de la eficacia y la calidad de los servicios prestados, el seguimiento de los objetivos asignados a las distintas unidades administrativas y la modernización de estructuras o la mejora de procedimientos.

En un nivel de mayor cualificación, algunas Inspecciones de Servicios Departamentales o de Entes Públicos están desarrollando actuaciones punteras en los campos de desarrollo de nuevos modelos de auditoría interna, de seguridad y gestión de riesgos, de elaboración de normas o códigos de ética profesional o de desarrollo de consultorías estratégicas e implantación de nuevos sistemas de planificación y dirección.

A partir del año 1978, se produce un avance en la coordinación funcional y técnica de las Inspecciones Generales de Servicios, a través de la constitución de la *Comisión Coordinadora de Inspecciones Generales* -cuya presidencia ostenta el Secretario General para la Administración Pública y la vicepresidencia recae en el Director General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios- y la posterior creación, en 1982, de la *Inspección General de Servicios de la Administración Pública*, cuyos referentes legales se ubican en la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública de 1984 y en la propia LOFAGE de 1997.



Dicha Inspección General de Servicios se integra hoy en la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios y es la responsable de ejercer las atribuciones del Ministerio de Administraciones Públicas en materia de inspección de servicios de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella y la determinación de los criterios generales para el establecimiento de programas ministeriales de inspección de los servicios, así como la promoción de programas de formación e intercambio de las metodologías y técnicas aplicadas.

## **5. Gestión de calidad y modelos de autoevaluación**

En este apartado del Informe se recoge la experiencia de las administraciones públicas españolas para introducir la gestión de calidad total en sus organismos, con especial referencia a la Administración General del Estado, en particular, al Plan de Calidad que gestiona la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios, del Ministerio de Administraciones Públicas. La gestión de la calidad es un ámbito que ha tenido cierto desarrollo en los últimos años, con importantes experiencias en los distintos niveles territoriales.

Es preciso señalar, en primer lugar, que no resulta posible hablar de una política estatal de calidad homogénea en todas las administraciones públicas y sí, por el contrario, de un mapa desigual, plural y variado de experiencias. Parece lógico que tal situación se presente, a la luz de la capacidad de plena autonomía con la que las Comunidades Autónomas y los Entes Locales desarrollan sus políticas de servicio público y se dotan de los modelos organizativos y de gestión que estimen adecuados.

No obstante, en el marco de los principios constitucionales de colaboración y cooperación interadministrativos sí se asumen *de facto* unas líneas compartidas de actuación por una mayoría creciente de administraciones públicas. Así, las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado expresaron su compromiso con la calidad en el *III Encuentro sobre Administración y Calidad de los Servicios* (Segovia, marzo 2001) en los términos de:

- La modernización de la administración pública pasa actualmente por la aplicación de la *Calidad Total*.
- La Calidad Total permite un mejor rendimiento de la administración y mayor satisfacción de los ciudadanos.
- Constituir un Premio Nacional de Calidad.

- El Modelo EFQM de Excelencia es un instrumento adecuado para el despliegue de la excelencia y constituye un marco de referencia para los procesos de mejora y "benchmarking".

Por otro lado, en línea parecida a la anterior, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) impulsa y desarrolla un programa de gestión de calidad para sus entes asociados.

Las raíces de la política de calidad para la administración pública se pueden situar en el proceso de modernización administrativa abordado a finales de los años 80, con la inspiración de las recomendaciones de la OCDE (*Administration as service, the public as client*, 1987).

En 1989, el Ministerio de Administraciones Públicas elaboró un documento titulado *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, que integró en una estrategia general las diferentes actuaciones que venían siendo desarrolladas con anterioridad y que propuso, entre otras cosas, la necesidad de profundizar en los sistemas de información y evaluación que permitieran conocer el grado de adecuación de los niveles de calidad de los servicios públicos a las expectativas ciudadanas.

Tras otra serie de estudios e iniciativas experimentales, en 1992-94 se desarrolló un *Plan de Modernización de la Administración del Estado*, con el doble objetivo de mejorar la eficacia y eficiencia interna de las organizaciones y mejorar la calidad de los servicios públicos. Este Plan, integrado por 204 proyectos, afectó a todos los departamentos ministeriales y, además de los resultados específicos de cada uno de ellos, logró introducir la Gestión por Objetivos y otros elementos de la cultura gerencial en la administración pública estatal.

En 1993-95 continuó desarrollándose un proyecto singular del Plan, el *Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos*. Esta experiencia piloto estaba concebida como un dispositivo de macro-diagnóstico del funcionamiento de la Administración General del Estado, por el que se llevaba a cabo una evaluación de los diez más importantes servicios públicos (sanidad, educación, pensiones, correos, etc.) desde la perspectiva de la calidad.

En 1996, se regularon los *servicios de información administrativa y atención al ciudadano*, definiendo el contenido de estas funciones y estableciendo una red de unidades de información centrales, departamentales y territoriales. Asimismo, se reguló el sistema de

---

<sup>7</sup> Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (European Foundation for Quality Management).

gestión de *Quejas y Sugerencias* en la administración del Estado y, en julio de 1998, el Consejo de Ministros adoptó un acuerdo dirigido a promover la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento de unidades administrativas en la Administración General del Estado.

La LOFAGE, en 1997, instaura singularmente el principio de *servicio a los ciudadanos*, entendido como el aseguramiento de la efectividad de sus derechos cuando se relacionan con la administración y de la mejora continua de los servicios y prestaciones públicas, determinando claramente cuáles son éstos, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad. Para hacer operativo este principio, se elabora el *Plan de Calidad* y se aprueba el Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, soporte normativo de dicho Plan de Calidad, que regula las Cartas de Servicios, el marco general para la evaluación y mejora de los servicios, y los Premios a la Calidad y a las Mejores Prácticas

Puede decirse, por tanto, que se presenta una concepción de la gestión de la calidad de valor instrumental, ya que no se adopta por su bondad en sí misma, sino para dar virtualidad y hacer realidad los principios propios de la administración. A continuación, se esbozan las principales características de los distintos programas que configuran la gestión de la calidad en la administración.

- *Las Cartas de Servicios*

Con carácter general, las cartas tienen como principio inspirador la mejora continua de los servicios públicos en adecuación a las expectativas ciudadanas, a través de la transparencia y la información, de la participación y consulta a los usuarios y de la responsabilización de los gestores públicos. Con ellas se trata, en definitiva, de traducir las expectativas de los ciudadanos/usuarios en mejoras de los servicios. Al programa se asocian los dispositivos de seguimiento y evaluación.

Además de la Administración General del Estado, son ya numerosas las administraciones públicas de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales que disponen de este tipo de documento.

Como reflejo del amplio despliegue del Programa de Cartas de Servicios, cabe citar que la Administración General del Estado tiene aprobadas, en la actualidad, 176 Cartas de Servicios.

- *La autoevaluación de las organizaciones*

La evaluación de la calidad de los servicios se concibe como un proceso integral y continuado de medición del servicio prestado a partir de los compromisos declarados, las expectativas de los usuarios y los programas de mejora desarrollados. Esta evaluación se desenvuelve en dos niveles: la autoevaluación y la evaluación externa.

Por su aceptación generalizada en nuestro entorno continental, las administraciones públicas vienen optando por el Modelo EFQM de Excelencia, que permite efectuar un autodiagnóstico integral en cada organización conforme a parámetros comunes y facilita establecer comparaciones homogéneas entre diversas organizaciones.

Para asegurar el éxito del desarrollo del programa, ha resultado esencial el establecimiento de procesos de apoyo *formación y cooperación/colaboración*. En el primero, se cuenta con protocolos de formación y entrenamiento en el modelo dirigidos a todas aquellas organizaciones que, voluntariamente y en función de su grado de madurez, deciden abordar la autoevaluación. Este proceso formativo se favorece con la publicación de la *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública*, material que contiene una adaptación de este modelo a las especificidades de la administración pública, realizada por el Ministerio de Administraciones Públicas y el Club de Gestión de la Calidad.

El segundo proceso de apoyo despliega una política de alianzas, a través de protocolos de colaboración suscritos entre centros directivos.

Esta actividad de promoción de la evaluación no se agota, sin embargo, con el Modelo EFQM, sino que también se ha extendido al modelo Marco Común de Autoevaluación (CAF). El modelo CAF, auspiciado por la Unión Europea, es consecuencia de la colaboración de los Estados miembros a través de las Reuniones de Directores Generales responsables de administración pública y el Grupo de Servicios Públicos Innovadores (IPSG). La sencillez de este instrumento de autoevaluación, frente a otros modelos de mayor complejidad, aconsejan su utilización en aquellas unidades administrativas que se inician en la gestión de la calidad total. También es de

---

<sup>8</sup> Organización sin ánimo de lucro integrada por empresas y organizaciones de todos los tamaños y sectores de actividad. Es el licenciatario para España del Modelo EFQM.

resaltar el convenio suscrito, en 2003, entre el Ministerio de Administraciones Públicas y la Federación Española de Municipios y Provincias para la difusión y utilización del CAF en el ámbito de la administración local.

- *Los Premios a la Calidad y a las Mejores Prácticas*

Con esta iniciativa, las administraciones públicas pretenden institucionalizar el reconocimiento público a los esfuerzos de mejora de las organizaciones, fomentar la autoevaluación de las unidades administrativas y facilitar asimismo el conocimiento e intercambio de las buenas prácticas de gestión o aprendizaje mutuo. Tanto la Administración General del Estado, como algunas Comunidades Autónomas y también algunos Entes Locales, convocan anualmente premios, aunque sus características no son idénticas.

Si bien la experiencia obtenida en los últimos años, especialmente en la utilización en el sector público de modelos de excelencia, puede estimarse positiva, en tanto ha contribuido a introducir pautas culturales de evaluación, no siempre el modelo se ha interiorizado suficientemente por las organizaciones como elemento propio e incorporado a la secuencia de planificar, ejecutar, evaluar y actuar. En consecuencia, la aplicación práctica de estos modelos necesita un enfoque más directo sobre la reingeniería de procesos, la ejecución de planes de mejora y, sobre todo, afrontar un déficit importante respecto a la opinión de los usuarios y el direccionamiento de la organización hacia la obtención de resultados concretos y evaluables.

## **6. Evaluaciones sectoriales**

Las experiencias sectoriales más consolidadas en materia de evaluación y calidad que se han analizado en el seno de la Comisión se sitúan en los siguientes ámbitos: educación, sanidad, empleo y cooperación internacional.

Se trata de experiencias variadas, con objetivos distintos y distinto grado de aplicación. No obstante, no se trata aquí de hacer una descripción detallada de todas ellas, sino de dar unas pinceladas sobre sus funciones y actividades más relevantes en relación con lo que aquí nos ocupa, para resaltar después aquellos puntos comunes en cuanto a las carencias o necesidades detectadas en su experiencia práctica y en las que la Agencia podría tener un valor añadido.

- **Educación.** *Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA).*

ANECA es una fundación estatal creada por el entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 32 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

En sus Estatutos, se señala que tiene entre sus finalidades primordiales contribuir, mediante informes de evaluación y otros conducentes a la certificación y acreditación, a la medición del rendimiento del servicio público de la educación superior conforme a procedimientos objetivos y procesos transparentes, y a reforzar su transparencia y comparabilidad como medio para la promoción y garantía de la calidad de las Universidades y de su integración en el Espacio Europeo de Educación Superior.

La propia Ley Orgánica de Universidades prevé la existencia de órganos de evaluación autonómicos, habiéndose creado hasta el momento en ocho Comunidades Autónomas.

- **Educación.** *Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE).*

Creado por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (sustituyendo al existente Instituto Nacional de Calidad y Evaluación), su labor evaluadora se extiende a los procesos de aprendizaje de los alumnos, los procesos educativos, la actividad del profesorado, los centros docentes, la inspección de educación y la propia administración educativa, todo ello sin perjuicio de la evaluación que las administraciones educativas de las Comunidades Autónomas puedan realizar en sus ámbitos respectivos.

El Instituto es también el encargado de elaborar periódicamente, oídas las Comunidades Autónomas, el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, que contribuirá a orientar la toma de decisiones en la enseñanza, tanto de las instituciones educativas como de las Administraciones, los alumnos o las familias.

- **Sanidad.** *Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud.*

Creada por la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, como órgano

dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo, le corresponde la elaboración y el mantenimiento de los elementos de la infraestructura de la calidad: normas de calidad y seguridad, indicadores, guías de práctica clínica y asistencia, y registro de buenas prácticas y de acontecimientos adversos. La Agencia difunde los elementos de la infraestructura de la calidad para su conocimiento y utilización por parte de las Comunidades Autónomas y los centros y servicios del Sistema Nacional de Salud.

La Ley también señala que el Ministerio de Sanidad y Consumo y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas deben fomentar la evaluación externa y periódica de la calidad y la seguridad de los centros y servicios sanitarios, mediante auditorías por parte de instituciones públicas o empresas privadas que garanticen una evaluación independiente.

Asimismo, la Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud se encarga de acreditar a las instituciones públicas y a las empresas privadas competentes para realizar las auditorías encargadas de la evaluación externa y periódica de la calidad y la seguridad de los centros y servicios sanitarios, siguiendo para ello los criterios que se acuerden en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

- **Empleo.**

La Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, atribuye al Sistema Nacional de Empleo el establecimiento de objetivos concretos y coordinados a través del Programa anual de trabajo del Sistema Nacional de Empleo, que permitan evaluar los resultados y eficacia de las políticas de empleo y definir indicadores comparables.

La evaluación de las políticas de empleo está además muy ligada a la Estrategia Europea de Empleo y a las Directrices para las políticas de empleo. Sin embargo, las experiencias disponibles son dispersas y poco desarrolladas (excepto en el caso de las políticas relacionadas con el Fondo Social Europeo, como se señalará en otro apartado).

- **Cooperación internacional al desarrollo.** *Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación*

Esta unidad (anteriormente denominada *Oficina de Planificación y Evaluación, OPE*) se encuentra dentro de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, que es a la que la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, atribuye la función de evaluar la política de cooperación para el desarrollo, los programas y proyectos financiados con fondos del Estado en curso de ejecución y los finalizados, desde su concepción y definición hasta sus resultados; la evaluación tendrá en cuenta la pertinencia de los objetivos y su grado de consecución, así como la eficiencia y eficacia alcanzadas, el impacto logrado y la viabilidad comprobada en los programas y proyectos ya finalizados.

Todas los casos analizados, así como otra serie de actuaciones puntuales en los tres niveles territoriales de la administración pública, constituyen valiosas experiencias prácticas en materia de evaluación y de calidad de los servicios que deben ser tenidas en cuenta y apoyadas desde la futura Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Pero además, precisamente la experiencia práctica de estos organismos ha permitido poner de manifiesto algunas carencias o problemas a los que se enfrentan en su labor o a los que resulta más difícil hacer frente desde una óptica o una posición sectorial y, por lo tanto, parcial.

Destacar estos elementos resulta de especial interés, no por ningún afán de crítica o de visión pesimista de lo alcanzado hasta el momento, sino precisamente porque, con el ánimo de progresar sobre lo ya existente, serán estas cuestiones las que deban tenerse en cuenta al reflexionar sobre el valor añadido que puede y debe aportar la futura Agencia, y al proponer sus cometidos y funciones. En este sentido, se pueden señalar las siguientes<sup>9</sup>:

- Labor cultural y de comunicación. Existe de alguna manera la percepción de una deficiente *socialización* de la evaluación, esto es, de una insuficiente interiorización de su utilidad como herramienta de mejora de la gestión de lo público.
- Desarrollo formativo. Fomento e impulso de la formación de los evaluadores, así como de foros y seminarios relacionados con la evaluación de políticas y la calidad.

---

<sup>9</sup> Sesión del Seminario de 7 de julio de 2004: LA AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS AGENCIAS SECTORIALES.



- Marco metodológico. Sin perjuicio de los avances realizados por las diferentes agencias o unidades sectoriales en este campo, o precisamente por ello, sería importante aunar esfuerzos y compartir resultados, de tal forma que se evite que tales esfuerzos deban repetirse en cada uno de los sectores para alcanzar, en ocasiones, resultados similares.
- Criterios de valor. Pese a que la elaboración de los criterios de valor debe adaptarse a cada caso, se plantea la utilidad de consensuar un bloque mínimo aplicable en todos ellos.
- Mejora de los sistemas de información. Este es un factor crucial en la labor evaluadora, en el que, sin embargo, existen continuos problemas por los recelos a la hora de compartir información.
- Intercambio de experiencias sectoriales.
- Evaluación de políticas. El mayor énfasis en la evaluación de proyectos, programas o actuaciones por parte de las agencias sectoriales, pone de manifiesto la necesidad de abordar con mayor impulso y perspectiva las evaluaciones de *políticas*.
- En línea con lo anterior, la visión sectorial de las políticas resulta en muchas ocasiones insuficiente, pues cada vez más se observa la necesidad de poder evaluar los impactos de políticas que afectan de manera transversal a diferentes sectores y engloban a multiplicidad de actores. Baste como ejemplo el caso de la política de inmigración, en la que se ven englobados, al menos, sectores como educación, sanidad, empleo, servicios sociales y cooperación internacional.
- Mayor hincapié en la búsqueda de efectos y resultados de las evaluaciones.
- Análisis del impacto de los indicadores.
- Potenciar la relación con organismos internacionales, en especial, en cuestiones relacionadas con las metodologías y los indicadores.

Algunos de estos elementos en los que se ha detectado una necesidad de avance, tales como la extensión de la evaluación, su grado de institucionalización, la existencia de debates, o el peso de la evaluación de resultados, coinciden precisamente con los utilizados

en algunos estudios<sup>10</sup> para valorar la cultura evaluadora de los países. España se sitúa en tales estudios en una posición no favorable, comparada con los países de nuestro entorno.

## **7. Experiencias de evaluación ex ante de la calidad y el impacto normativo**

El desarrollo de las políticas públicas, en conexión con el principio de legalidad, exige la aprobación de numerosas normas jurídicas. De igual modo, la adecuada prestación de los servicios públicos demanda la existencia de una infraestructura reguladora que la haga posible. Por ello, la evaluación de la calidad de las normas jurídicas y del impacto regulatorio es un aspecto de singular importancia en el marco más global de la evaluación de las políticas públicas y de los servicios públicos.

En las últimas décadas, ha aumentado la preocupación de organismos internacionales y de países de nuestro entorno por la mejora de la regulación, procurando que las decisiones normativas incrementen positivamente los impactos tanto económicos como sociales o medioambientales, incorporando las opiniones de los ciudadanos y aumentando la accesibilidad de las mismas. Tanto el Informe Mandelkern<sup>11</sup>, como los ministros europeos de administración pública y el propio ECOFIN, vienen proponiendo reiteradamente el desarrollo de técnicas de análisis de impacto regulatorio y calidad normativa para la mejora de la regulación.

En este sentido, también en relación con la evaluación *ex ante* de la calidad y el análisis del impacto normativo contamos en España con experiencias y referentes previos –donde destaca la labor realizada a este efecto por las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos– que pueden ser de utilidad para detectar las carencias en este ámbito y las potencialidades de la futura Agencia al respecto.

En nuestro ordenamiento jurídico existen importantes puntos de partida en la búsqueda de la calidad normativa. En el nivel constitucional, cabe destacar el deber de buena administración, derivado de los artículos 9.3, 31.2 y 103.1 de la Constitución, y la regulación del procedimiento de elaboración de normas jurídicas, contemplado en los artículos 88, 105 a) y 149.18 de la misma norma.

---

<sup>10</sup> J.E. Furubo, R. Rist, R. Sandahl. (Ed.) "International Atlas of Evaluation", Transactions Pbs, London, UK, 2002 (página 10).

<sup>11</sup> Grupo Mandeklern sobre mejora de la regulación, noviembre 2001.

En el nivel legal, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, regula en sus artículos 22 y 24 el procedimiento de elaboración de leyes y reglamentos, recogiendo la obligación de que los proyectos se acompañen de la memoria, los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo; de una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar; así como de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo<sup>12</sup>.

Tampoco debe ser olvidado el "Cuestionario de evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros", aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990.

Por otro lado, existen normas autonómicas relevantes e innovadoras en esta materia, como, por ejemplo, la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña, que en su artículo 63 establece que las propuestas normativas deberán también hacer referencias a las consultas que se puedan haber formulado y, lo que resulta más interesante, deberán incluir un estudio económico en términos de coste-beneficio.

Sin embargo, pese a contar con un marco constitucional y legal, lo cierto es que la evaluación *ex ante* de la calidad y el papel del análisis del impacto normativo en nuestro país es manifiestamente mejorable, tanto en lo referido a su diseño legal como a la práctica administrativa cotidiana.

Con carácter general, no existe en la práctica de todas las administraciones un auténtico análisis del impacto económico y social de los proyectos normativos, al limitarse básicamente las memorias de los mismos a una valoración de sus costes presupuestarios, sin que se haga referencia a los costes y beneficios, de toda índole, que las futuras normas puedan generar en diferentes ámbitos.

Por otro lado, existe una deficiente regulación y puesta en práctica de la participación ciudadana, la cual -como ha señalado el Tribunal Constitucional, en relación con el artículo 105 de la Constitución- constituye una garantía para el mayor acierto de las decisiones públicas y se halla conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los que destacan la transparencia, el pluralismo democrático y la eficacia real de la actividad administrativa. La participación en el procedimiento, como es sabido,

---

<sup>12</sup> Esto último introducido a través de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

garantiza tanto la corrección del mismo como los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, siendo su finalidad instar a quienes tengan interés o lo deseen a expresar sus opiniones para que sirvan de fuente de información de la administración y puedan favorecer así el acierto y la oportunidad de la medida que se vaya a adoptar, contribuyendo la intervención de los ciudadanos a dotar de mayor legitimidad a las decisiones normativas.

Estas deficiencias en la adopción de decisiones normativas tienen, sin duda, una pluralidad de causas que no es el momento ahora de enumerar ni analizar, conectadas con una cultura pública determinada, pero también, por ejemplo, con la ausencia de formación específica, de metodologías de trabajo que tengan en cuenta la relevancia de la calidad normativa o con la falta de datos e informaciones necesarias para poder realizar evaluaciones apropiadas.

Por otro lado, carecemos de experiencias relevantes en la evaluación *ex post* de las normas jurídicas. El conocimiento de su impacto real tras su aprobación y la evaluación de su eficacia a lo largo de su vigencia constituyen ámbitos en lo que está prácticamente todo por hacer en España.

Ante las carencias e inercias detectadas, la creación de la Agencia podría ser de notable interés, sin obviar la posibilidad de una adecuada modificación de la regulación vigente de los procedimientos de elaboración y evaluación *ex ante* de leyes y reglamentos. En este sentido, y al margen de análisis de impacto normativo puntuales que la Agencia pudiera realizar, su labor se debería centrar en la preparación y desarrollo de metodologías para tales análisis, así como en el apoyo técnico y formativo a las unidades competentes para su realización.

## **8. Experiencias derivadas de políticas de la Unión Europea**

En la Unión Europea, la evaluación ha ido adquiriendo una importancia creciente en los últimos quince años, lo que se pone particularmente de manifiesto tras los acuerdos de la Agenda 2000, en los programas marco de investigación y en iniciativas de carácter sectorial en los ámbitos del empleo, la salud, la educación, etc, así como en la reforma de los Fondos Estructurales.

De hecho, los orígenes de la evaluación en España están asociados en muchos casos a la recepción de los Fondos comunitarios -el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), la sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y

de Garantía Agrícola (FEOGA), y el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP)-.

Entre los principios generales de la aplicación de los Fondos Estructurales se encuentra el de *gestión, seguimiento y evaluación*. El vigente Reglamento por el que se establecen disposiciones generales sobre Fondos Estructurales (Reglamento CE N° 1260/99) refuerza la necesidad de evaluación, atendiendo así a lo que dispone en su propio considerando 53: "que la eficacia y los efectos de las actividades de los Fondos Estructurales dependen también de que se mejore y profundice la evaluación, y que es necesario precisar las responsabilidades de los Estados miembros y de la Comisión en la materia, así como algunas reglas que garanticen la fiabilidad de la evaluación."

Las evaluaciones que deben hacerse son: la evaluación previa, responsabilidad de las autoridades competentes de los Estados miembros; la evaluación intermedia, responsabilidad de la autoridad de gestión, en colaboración con la Comisión y el Estado miembro, y que debe ser realizada por expertos en evaluación independientes tanto de las administraciones públicas de los Estados miembros como de la Comisión Europea; y la evaluación posterior, responsabilidad de la Comisión Europea, en colaboración con el Estado miembro y la autoridad de gestión. Además, por iniciativa de los Estados miembros o de la Comisión, podrán realizarse evaluaciones complementarias, temáticas, con el fin de definir experiencias transferibles. Los informes de evaluación deben estar a disposición del público y, por lo que respecta a la evaluación intermedia, según lo establecido en el artículo 42 del citado reglamento comunitario, será necesario el acuerdo previo del Comité de seguimiento.

De esta forma, España, como estado receptor de los Fondos, debe nombrar para cada programa una autoridad de gestión encargada de la ejecución del programa y de garantizar su eficacia y la regularidad de la gestión (recopilación de datos estadísticos y financieros, elaboración y envío a la Comisión de informes anuales de ejecución, organización de la evaluación intermedia, etc.).

Ello ha dado lugar a la designación de autoridades de gestión en los respectivos Departamentos ministeriales, así como al desarrollo de una labor evaluadora, bajo la responsabilidad de los Ministerios de Economía y Hacienda, Trabajo y Asuntos Sociales, Agricultura, Pesca y Alimentación, en coordinación con las correspondientes Consejerías de las Comunidades Autónomas, como corresponsables de las evaluaciones de los Programas regionales. La Dirección General de Fondos Comunitarios, del Ministerio de Economía y Hacienda, tiene

entre sus funciones la elaboración de estudios y la coordinación de evaluaciones de programas financiados con fondos estructurales europeos.

Todo ello ha supuesto, sin duda, un importante avance en la práctica de la evaluación, si bien es preciso aprovechar este impulso para ir más allá, de tal forma que los trabajos de evaluación no sean percibidos como una obligación a cumplir, ajena a la planificación y la gestión, sino que sean *interiorizados* por los gestores como una herramienta para mejorar; herramienta que se pone a su disposición y con la que se puede y se debe *interactuar* a través del estudio de los criterios y estándares de evaluación exigidos por la Unión Europea, y el desarrollo de aquellos otros que se consideren idóneos en relación con las características de nuestro país.

## **9. Entidades vinculadas**

El panorama de la evaluación en España no se agota con las experiencias hasta ahora señaladas, sino que se complementa con las aportaciones de instituciones públicas y privadas que desarrollan una importante labor relacionada, de alguna u otra manera, con la evaluación de políticas y la calidad.

Sin ánimo de hacer una relación exhaustiva de tales instituciones, se deben destacar a este respecto los trabajos realizados desde las Universidades en múltiples disciplinas, así como por institutos de investigación y por las propias Sociedades de Evaluación.

Por otro lado, guardan una estrecha relación con la evaluación de políticas los estudios promovidos desde instituciones como el Consejo Económico y Social (CES) o los servicios de estudios de determinadas fundaciones.

## **10. Algunos elementos clave**

De todo lo anterior, se puede concluir que existen en España experiencias valiosas de evaluación de políticas públicas y, en mayor medida, prácticas para introducir sistemas de gestión de calidad.

El problema es, sin embargo, que tales experiencias y prácticas no configuran un panorama global y suficiente de evaluación. Así, primero, se parte de supuestos conceptuales muy diversos, desde instancias organizativas muy heterogéneas, y ello hace que el resultado final sea disperso y desestructurado.

Segundo, no se producen todos los efectos positivos sobre el funcionamiento de las administraciones públicas que podrían generarse, ni tampoco una capacidad suficiente de aprendizaje de las mismas para la retroalimentación en el proceso de decisión.

Tercero, esta situación limita el necesario desarrollo de evaluaciones de impacto de las políticas públicas.

Cuarto, y lo que es muy importante, no es suficientemente visible para el conjunto de la ciudadanía, desdibujándose la función de rendir cuentas a la sociedad, que es una de las funciones esenciales en la estructura de legitimidad de las sociedades democráticas.

Todo ello se ve reflejado en estudios comparados de la cultura evaluadora en diferentes países, donde, como ya se ha señalado, España se sitúa en posiciones no favorables respecto a otros países de nuestro entorno.

En consecuencia, es preciso acometer la evaluación de políticas públicas y calidad de los servicios configurando un marco estratégico articulador en el que se aborden las carencias detectadas y se logre que la evaluación y la calidad de lo público se inserten en el proceso de decisión y de gestión desde sus inicios, esto es, que no se conciba como algo ajeno o externo, sino como parte integrante de dicho proceso -tanto en las políticas internas como en las derivadas de la Unión Europea- y que, a su vez, sea perceptible e incorpore a la ciudadanía.

La primera línea de acción debe orientarse a propiciar que la política de evaluación ocupe un lugar destacado en la agenda de las instituciones y, consecuentemente, en la toma de decisión política y en el ciclo de gestión de la organización.

En igual dirección, debería progresarse más allá de las evaluaciones de proyectos o programas y más allá de una visión sectorial que no puede abarcar políticas caracterizadas precisamente por su transversalidad, intersectorial e interterritorial.

Al propio tiempo, contar con un sistema de información específico es posibilitar la evaluación. Sin desarrollar una línea estratégica basada en la confianza y en la percepción de las ventajas de compartir, de modo que facilite flujos de información suficientes y veraces en todas las direcciones, no es posible hacer viables las funciones de evaluación conjunta.

La opción metodológica, también, resulta importante. Si es correcto que la evaluación de políticas públicas debe ser realizada con rigurosidad y de manera científicamente contrastable, no es menos cierto que se debe huir de sofisticadas y complejas metodologías.

Estrechamente relacionada con la anterior, aparece la finalidad de la acción evaluadora, en cuanto a proveer el aprendizaje del conjunto de las administraciones públicas y el debate plural y del conjunto de la ciudadanía y de los grupos en los que se organiza.

Como elementos transversales a la estrategia evaluadora, se vinculan también conceptos como transparencia, Estado que rinde, ciudadanía política y participación. Estos últimos aspectos diferencian a la evaluación de la mera investigación académica y hacen de la misma una actividad particularmente delicada. La evaluación está indisolublemente ligada a los valores democráticos en su sentido más amplio, esto es, a la libertad y a la igualdad, a la justicia y a la equidad, a la solidaridad, a la participación y a la responsabilidad.



#### **IV. REFLEXIONES PARA LA CREACIÓN DE LA AGENCIA**

Una vez analizadas las referencias internacionales al respecto y las experiencias de evaluación en España, en este capítulo se realiza una primera aproximación a la creación de la Agencia, recogiendo las reflexiones de la Comisión relativas a las premisas básicas que, en su opinión, deberían guiar la creación y la acción de la Agencia, y que fundamentan las propuestas que se realizarán en el capítulo siguiente.

##### **1. El espacio de la Agencia: impulso para la articulación de un "Sistema Público de Evaluación"**

Como muy oportunamente ha quedado de manifiesto con la previsión de creación de la Agencia, la evaluación ha de contar con un espacio diferenciado en el ámbito público. La evaluación de políticas públicas constituye una actividad específica y con identidad propia, claramente distinta de otras como el control interno, la auditoría financiera, la auditoría de gestión o el control presupuestario, pero con las cuales mantiene y debe mantener una estrecha relación de complementariedad.

Además de un espacio propio, la evaluación está llamada, también y sobre todo, a ocupar una posición central en el conjunto de las organizaciones públicas. En alguna medida, ello tiene que ver con su carácter transversal e instrumental, que le hace servir de apoyo a distintas actividades o disciplinas. Sin embargo, la principal razón es haberse convertido en un elemento imprescindible en el diseño y puesta en marcha de cualquier programa o servicio público, independientemente de cuál sea la política en la que se encuadren.

Al propio tiempo, en un Estado políticamente descentralizado como el español, en el que el desarrollo de la acción pública requiere, en muchos casos, del concurso de los tres niveles de gobierno, también es preciso buscar un marco de actuación global en el que todos ellos tengan cabida y en el que exista una continua búsqueda del consenso en aspectos metodológicos y de funcionamiento.

La articulación entre los poderes públicos no puede entenderse en exclusiva desde un tratamiento normativo-constitucional, basado en la separación formal y estática de las competencias entre niveles de gobierno. De hecho, las capacidades reales de intervención de cada autoridad en un sector determinado llegan a depender más que de sus competencias formales, de factores como las disponibilidades presupuestarias, el acceso a información relevante o la magnitud de sus recursos técnicos. Esto provoca que los sistemas de coordinación

terminen siendo el resultado, más que de las previsiones formales del derecho constitucional, de complejos procesos de interacción y negociación intergubernamental.

Por último, el análisis de la situación de la evaluación en España ofrece un panorama en el que las valiosas experiencias acumuladas tanto en ámbitos sectoriales como territoriales adolecen de la falta de un marco y una cultura global de evaluación, que, por una parte, conciba ésta no como una fase inconexa en el desarrollo de las políticas públicas, sino como un elemento transversal en todo el proceso y, por otra parte, impulse el consenso necesario entre los diferentes agentes involucrados para hacer más eficiente la propia evaluación de políticas.

Los escenarios descritos nos conducen a considerar a la Agencia como un elemento articulador básico de un Sistema Público de Evaluación, estructurado bajo un diseño cooperativo y en el que la propia Agencia tenga su espacio específico.

## **2. La importancia de un diseño cooperativo**

Como ya se ha adelantado, la Agencia se va a desenvolver en un contexto descentralizado en el que diversos niveles de gobierno y diversas instituciones y actores son los protagonistas en el diseño y gestión de las políticas, así como en su evaluación.

Por ello, el despliegue institucional de la Agencia debe estar guiado en una parte notable de su actividad por el principio de adhesión. El desarrollo efectivo y el éxito de la misión de la Agencia pueden ser radicalmente incompatibles con un planteamiento de obligatoriedad o percepción de control, y su consistencia a largo plazo tiene como requisito la voluntariedad y la implicación libremente decidida.

La incorporación voluntaria de los ámbitos sectoriales, autonómicos o locales debe estar asentada en la convicción de que los fines perseguidos de mejora de la eficiencia, la eficacia, la equidad y la calidad de la actuación del sector público requieren de un esfuerzo común de todos sus integrantes. Se trata de diseñar conjuntamente un Sistema Público de Evaluación en el que la corresponsabilidad en la definición de fines y objetivos garantice un desarrollo de la labor de evaluación vista como contribución general a la gobernabilidad del sistema público y no como amenaza o fuente de conflictos.

Desde esta perspectiva de coordinación no jerárquica, la labor de la Agencia será determinante en todo el proceso si, desde nuestro punto de vista, sabe situarse, más allá de su propio programa de trabajo

específico, en la labor de colaborador y habilitador de acuerdos de un Sistema Público de Evaluación, apoyando a las instituciones existentes.

Se postula, en consecuencia, la interacción y la coordinación entre los actores institucionales de un Sistema Público de Evaluación con criterios de codeterminación, teniendo especial importancia la capacidad de liderazgo de la Agencia sobre la base de obtener consensos, crear valor añadido, articular el sistema plural hoy existente y dedicar también parte del esfuerzo a reconstruir las interacciones e impactos conjuntos generados por la acción de los distintos niveles de gobierno. Todo ello permitiría generar conocimiento nuevo, distinto y de mayor calidad, que pueda ser aprovechado por los diferentes actores de la evaluación.

### **3. El valor añadido esencial de la Agencia**

Dentro de este marco cooperativo, el valor añadido de la Agencia se asocia a los principios de complementariedad y de subsidiariedad -en el respeto a las funciones atribuidas a otros órganos en materias de inspección, evaluación de políticas de gasto o evaluaciones sectoriales o territoriales-, de tal forma que aporte a responsables políticos, directivos públicos y ciudadanos lo que una actuación realizada desde una perspectiva sectorial, autonómica o local no puede proporcionar por sí misma.

El papel de la Agencia debe ser, en consecuencia, el de integrar las aportaciones y completar los ámbitos necesarios para hacer más eficiente la evaluación de la calidad de los servicios y de las políticas públicas, estableciendo un modelo de coordinación estable que, desde la independencia funcional de cada órgano, permita una colaboración permanente.

La articulación de un Sistema Público de Evaluación, tal y como se ha planteado anteriormente, se convierte así en un valor añadido clave que debe aportar la Agencia, en un marco de colaboración y apoyo a los distintos actores involucrados.

Dos funciones de la Agencia pueden contribuir a reforzar y hacer operativa la idea de un Sistema Público de Evaluación. La primera, el impulso, de forma generalizada, de la cultura de evaluación en el sector público, a través de una "institución de referencia" que proyecte labores de formación, investigación y comunicación relacionadas con la actividad evaluadora y la mejora de la calidad de los servicios.

La segunda, vinculada al establecimiento de directrices, indicadores y metodologías estandarizadas para el análisis de impacto de las políticas y respecto de la calidad de los servicios; el desarrollo de un sistema específico de acreditaciones y certificaciones; así como la articulación de un sistema de información adecuado y el desarrollo de foros de mejores prácticas, sin olvidar la relación con los organismos y foros internacionales, con una especial atención al estudio de los criterios y estándares de evaluación exigidos por las principales políticas públicas establecidas por la Unión Europea.

Por otra parte, la Agencia debe también enfrentarse directamente con el proceso evaluador, en el marco de los criterios de complementariedad y subsidiariedad. Algunas políticas públicas pueden ser en este sentido objeto de evaluación por la propia Agencia, tales como aquéllas que presentan un marcado carácter transversal, o una singular relevancia estratégica (al interior o al exterior de la organización) o impacto social. Este espacio tiene que ver, sobre todo, con el impacto conjunto de la acción pública sobre los problemas públicos, con los efectos combinados que parten de los esfuerzos realizados desde instituciones de los tres niveles de gobierno y desde la Unión Europea.

De manera particular, la Agencia podría prestar una atención especial a las *políticas de nueva agenda* -inmigración, políticas de género, calidad en el empleo, etc.-, en las que se conjugan dos importantes elementos. Por una parte, son nuevas y por tanto sabemos menos sobre ellas y cuentan con infraestructuras de evaluación más débiles. Por otra parte, los problemas de nueva agenda tienen dimensiones intergubernamentales e intersectoriales tanto o más acusadas que los de vieja agenda, de modo que la interacción adecuada desde distintos niveles de gobierno e instituciones es la base para afrontarlos, y la evaluación de la acción conjunta es el método más apropiado para conocer los resultados y mejorar la acción.

#### **4. Consideraciones metodológicas**

A continuación, se tratan algunas cuestiones de carácter metodológico sobre las que la Orden Ministerial solicitaba, igualmente, un pronunciamiento a los miembros de la Comisión. Los problemas que se encierran en el concepto de *evaluación* en el marco de los escenarios institucionales descritos los podríamos resumir en las siguientes cuestiones: ¿qué se debe evaluar?, es decir el objeto de la labor evaluadora; ¿cómo debe hacerse? o la metodología más adecuada para llevar a cabo la tarea, con especial referencia a un sistema de información adecuado; y ¿qué efectos se derivarán de la actuación realizada?, o dicho de otra manera, cómo se utilizará la

evaluación en el marco de las interacciones entre diferentes administraciones e instituciones.

### **a. El objeto de la evaluación**

El propio nombre que la Agencia recibe en la Orden Ministerial de 19 de mayo de 2004 señala, en principio, lo que se supone que ésta habrá de evaluar: políticas públicas y calidad de los servicios públicos, esto es, procesos complejos de gestión pública de diverso tipo y envergadura. Y es ésta la opción más correcta. Una Agencia como la que se desea crear no debe plantearse, por diversos motivos, la evaluación directa de organizaciones, instituciones, estructuras, colectivos o personas, sino centrarse esencialmente en la evaluación de procesos ligados al buen gobierno (*gobernanza*) y de sus resultados.

Por política pública cabe entender aquel proceso en el que se concentra la acción de gobierno conducente a la regulación o transformación de un determinado ámbito de problemas y/u oportunidades; pero, en todo caso, se trata de una categoría analítica, esto es, de una construcción analítica llevada a cabo bien por un observador externo, no involucrado en esa específica acción de gobierno, bien por un decisor público, una autoridad gubernamental directamente interesada en la acción a desarrollar. Tan es así que, como es sabido, puede llegar a identificarse como política pública una aparente no-política: la inacción o incluso la no adopción de decisiones públicas en un determinado ámbito.

Las políticas públicas representan, pues, un mundo heterogéneo, por la naturaleza de su construcción, que se traduce en un amplio abanico de posibilidades en cuanto a sus niveles de formalización, o de la mayor o menor (pero nunca escasa) complejidad, alcance, envergadura y naturaleza de su gestión o exposición a la dinámica política, entre otros factores a considerar. No obstante, y a pesar de ello, cabe afirmar que todas las políticas públicas son susceptibles de ser evaluadas.

Cierto es que las políticas estructuradas en forma de normas, planes o programas ofrecen mayores facilidades al evaluador. Pero eso no significa que no sea viable –e incluso que también sea, por lo general, particularmente provechosa- la evaluación de políticas poco o nada formalizadas, a las que se identifica en función de las específicas prioridades gubernamentales de corregir o mejorar determinados espacios de actuación pública y de aprender de la evaluación de la misma. Cabría afirmar incluso que la evaluación

contribuye de hecho a estructurar una política pública definida a partir de criterios poco convencionales.

Los servicios públicos, por su parte, entendidos como procesos de gestión esencial y prioritariamente prestacional, corresponden a un nivel (*meso* o intermedio) de diferente naturaleza que las políticas. Al identificarlos, también podemos necesitar un cierto esfuerzo de construcción analítica, pero por lo general se estructuran en función de un fuerte componente de formalización administrativa y, paralelamente, sobre convenciones que los hacen más reconocibles, más aparentemente autodefinidos. La correspondencia entre un servicio y la unidad u organismo que lo presta puede y suele ser particularmente estrecha y, por tanto, la evaluación de la calidad de un servicio tiene características no siempre fáciles de diferenciar de la calidad de la organización que lo presta. Es por ello que la utilización de modelos de excelencia puede ayudar a aproximarse metodológicamente a la evaluación de la calidad de los servicios. No tenemos que ver en ello una contradicción, sino algo lógico y congruente con la voluntad de aprovechar toda metodología que pueda entenderse válida para la evaluación que se trate de efectuar.

La propia naturaleza de los servicios públicos no sólo facilita su evaluación, sino que, unida a la importancia que éstos poseen en la percepción ciudadana de la eficacia y eficiencia gubernamentales, ha conducido a la consolidación de determinados modelos de evaluación de la excelencia, cuya aplicación ha desempeñado un papel relevante asociado a las estrategias de modernización y de gestión de la calidad en la administración post-garantista y, concretamente, en los programas desarrollados en este sentido por las administraciones públicas españolas durante las dos últimas décadas. Y no puede negarse que dichos modelos han aportado un capital que no tiene sentido dilapidar.

Señalemos, asimismo, que la Agencia no debería asumir funciones en materia de evaluación de procesos de gestión de índole interna o *microevaluación*. Téngase en cuenta, no obstante, que el hecho de que la Agencia renuncie a asumir la evaluación de organizaciones públicas es perfectamente compatible con el compromiso de inducir desde ella una deseable cultura de la autoevaluación y de la evaluación externa de la organización administrativa.

Un último apunte importante es el contexto de democracia avanzada en el que se desenvuelve la Agencia, donde a los

ciudadanos les importa tanto tener gobiernos eficaces como la calidad democrática de la intervención pública.

El proceso del Gobierno forma parte de las nuevas preocupaciones de los españoles, y los asuntos relacionados con la ética pública, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y el ajuste al conjunto de valores democráticos, en suma, son criterios desde los que los ciudadanos juzgan sistemáticamente a sus gobiernos. Al ciudadano cívico le preocupa por igual el resultado de la acción como la *forma* de la acción. Estos extremos justifican que se tomen en cuenta de modo real los criterios de evaluación del procedimiento a la hora de diseñar la estrategia de evaluación de la Agencia.

Por ello, la evaluación de la calidad institucional constituye una de las tareas que debería acometer la Agencia. El desarrollo de esta capacidad de evaluación permitirá identificar y gestionar mejor los retos de la convergencia institucional en la Unión Europea, que es un factor crucial de desarrollo económico y social. Representa también una forma de perfeccionar el sistema democrático, ofreciendo a los ciudadanos la posibilidad de conocer mejor el rendimiento de los poderes públicos.

## **b. Cómo debe evaluarse**

Superado ya el monopolio de ciertos paradigmas, no parece oportuno aferrarse a priori a la defensa de ciertos modelos o técnicas de evaluación, en gran medida, porque la práctica de la evaluación así lo ha aconsejado. Nadie duda hoy de que las decisiones sobre ellos no deben adoptarse estrictamente con carácter general.

Asimismo, la evaluación de políticas y la medición de resultados debe huir de sofisticadas y complejas metodologías; tal y como manifestara la Oficina para las Estadísticas Nacionales del Reino Unido, es preferible medir lo correcto de forma aproximada, que lo erróneo de forma precisa.

En todo caso, en consonancia con lo que desde distintos foros académicos y organizaciones internacionales se viene planteando, se entiende aconsejable que desde la Agencia se asuman, de modo explícito, un bloque de criterios de valor que debieran ser tenidos en cuenta en todas las evaluaciones, independientemente de los que, con carácter adicional, pudieran ser aplicados en cada caso concreto. Esta labor de búsqueda de consenso en la determinación de un "mínimo común denominador" en la

definición de criterios de valor es sin duda un importante valor añadido que puede aportar la Agencia, como elemento articulador de un Sistema Público de Evaluación.

En cuanto a la participación de los actores en el proceso, se deben fomentar mecanismos de evaluación participativos -no corporativos- que refuercen el conocimiento sobre los problemas y den mayor credibilidad a la información gubernamental. Los ciudadanos aspiran a ser sujetos de la evaluación, a discutir la acción de gobierno en la esfera pública y a expresar sus opiniones y pareceres al respecto.

Por ello, debe considerarse y valorarse la participación activa de las distintas audiencias y colectivos relacionados (*stakeholders*), como mecanismo para responder a las necesidades de información de decisores, gestores y ciudadanos. Se trata, en definitiva, de orientarse hacia mecanismos de evaluación participativos, recogiendo algunas inquietudes de la metodología pluralista de evaluación.

### **c. Sistema de información**

Como instrumento básico de la evaluación, debe hacerse mención especial a los sistemas de información. La información es la base sobre la que pueden desempeñarse las funciones de coordinación de las iniciativas de evaluación presentes en el sistema. Sin flujos de información suficientes y veraces en todas las direcciones, no es posible hacer viables las funciones de evaluación conjunta. Al mismo tiempo, la cantidad y calidad de la información compartida es una buena medida del capital de confianza depositado en el sistema, sin el que difícilmente puede progresar la coordinación en un entorno descentralizado.

La naturaleza compartida de los sistemas de información y la necesidad de garantizar criterios profesionales y objetivos en todas las fases del ciclo de evaluación, hacen aconsejable optar por una figura de nueva creación, como la Agencia, que cuente con una base de lealtad y claridad de reglas de juego desde el principio, donde se perciban las ventajas de compartir información. Se ha de evitar la percepción de que todo trasvase de información o todo ejercicio de evaluación son una amenaza potencial para la autonomía de cada entidad pública. El desarrollo de protocolos y la definición de los ámbitos de confidencialidad que se precisen deben servir a este objetivo.



#### **d. Resultados y efectos de la evaluación**

La falta de utilización de las evaluaciones es, sin duda, uno de los aspectos que de manera recurrente vienen despertando un mayor interés tanto entre los teóricos de la evaluación como entre los decisores y los responsables de los programas. Constatada la infrautilización y cualesquiera que sean sus causas, lo cierto es que los impactos de las evaluaciones suelen ser mínimos. Es cierto que las evaluaciones tienen una influencia considerable sobre las políticas, pero también lo es que esta influencia es "indirecta", "a largo plazo", "secundaria" y "conceptual".

Parece incuestionable, por tanto, que el tema de la utilidad y la utilización, tanto de los resultados como de los propios procesos evaluativos, ha de recibir por parte de la Agencia una atención preferente. Por ello, sería aconsejable que se adoptasen las medidas y se pusiesen en marcha los mecanismos que promuevan la utilidad y utilización de las evaluaciones, en especial aquellos que contribuyan a incrementar el "uso instrumental" y el "uso para la rendición de cuentas y la mejora del programa", esto es, los orientados a la mejora de los procesos decisorios que están en la base de las políticas públicas.

No hay que olvidar tampoco que los propios procesos de evaluación tienen un valor y una utilidad en sí mismos, tanto por el aprendizaje que representan como por su incidencia para la mejora de la función de metaevaluación, más allá de los resultados y conclusiones que arrojen. De hecho, la reflexión y la producción de conocimiento sobre el proceso de actuación suelen constituir el principal uso al que se destinan las evaluaciones.

En cualquier caso, todo proceso de evaluación debería llevar necesariamente aparejado un balance final y unas consecuencias o conclusiones que deben revertir sobre el curso futuro de las actuaciones que se lleven a cabo. La mejor forma de asegurar que la evaluación surta los efectos deseados es que en el diseño de la misma intervengan aquellas instituciones que mayor peso tienen en la gobernación general de muchas de las políticas públicas del país.

Asimismo, el desarrollo de la teoría y de la práctica de la evaluación y su consolidación institucional pasan necesariamente por la puesta en marcha de mecanismos de metaevaluación que sirvan a la mejora de las evaluaciones realizadas y, lo que es aún más importante, a la adopción de decisiones más sólidas y fundadas en los ámbitos públicos. Es ésta una de las funciones a

las que, desde la Agencia, se habrá de dedicar una atención especial.

Las evaluaciones no deben entenderse como una oportunidad para dirigir críticas al poder, sino como un instrumento para reforzar y legitimar la actuación de los poderes públicos, en ocasiones insuficientemente valorada. En definitiva, han de servir para tender un puente entre los responsables políticos y los gestores públicos, por una parte, y los ciudadanos, por otra, a través del cual se fomente la comunicación, la transparencia, la participación ciudadana y la integridad en la gestión de los asuntos públicos.

## **5. Modelo institucional**

La ubicación institucional de la Agencia es sin duda un elemento muy relevante. En este ámbito caben dos enfoques fundamentales:

- Situarse en el marco parlamentario como órgano independiente del Ejecutivo.
- Emplazarse en el poder ejecutivo, como institución de apoyo a los órganos ejecutivos, sin descartar conexiones con el Parlamento y otros organismos del Estado.

Tal y como se ha señalado en el capítulo de este Informe dedicado a las experiencias internacionales, si bien no existe un modelo ideal único trasladable a nuestro país, dentro de los modelos de organización de oficinas y agencias de evaluación prevalecen en términos comparados los que tienen su sede en el poder ejecutivo, con informe al Parlamento. En general, operan como entidades independientes o autónomas y se suelen adscribir a las Oficinas del Primer Ministro, la sede de los Servicios de Administración Pública, Finanzas, Oficina del Plan, o Desarrollo social. Es el caso de Suecia, Francia, Canadá, Países Bajos, Reino Unido, Finlandia, Nueva Zelanda,...

Por lo que respecta a las recomendaciones de los organismos internacionales, la Unión Europea, en su Guía de buenas prácticas<sup>13</sup>, se manifiesta a favor de que la instancia de evaluación esté separada de la instancia controladora. Por otro lado, en el informe de la OCDE sobre la reforma normativa en España<sup>14</sup>, se recomienda situar al órgano responsable de la evaluación del impacto normativo en una unidad de alto nivel especializada próxima al Consejo de Ministros.

---

<sup>13</sup> *Good practice guidelines for the management of the Commission's evaluation function*. Comisión Europea, 2000.

<sup>14</sup> *Regulatory reform in Spain*. OCDE, 2000.

Teniendo en cuenta lo anterior, sin desconocer las oportunidades que puede ofrecer el Parlamento como sede de una Agencia de estas características, se ha considerado igualmente que, por la naturaleza de nuestro modelo político e institucional, la adscripción a esta Institución presentaría un excesivo sesgo al control, lo que podría dificultar que la Agencia abordara sus finalidades de carácter cultural, formativo y modernizador de la administración, así como su carácter articulador y coordinador con respecto al conjunto de las administraciones públicas.

La Comisión también desea señalar la conveniencia de considerar la adscripción institucional de la Agencia como un elemento flexible, que pueda adaptarse en el futuro a nuevas circunstancias o nuevas necesidades. En este sentido, por ejemplo, en una perspectiva futura de profundización del carácter del Senado como Cámara Autónoma y con elementos de articulación territorial, sí cabría, una vez acumulada por la Agencia la experiencia y capacidad necesaria, una mayor vinculación institucional con el mismo, en línea con un proyecto que debe definirse desde el inicio, más allá de su ubicación específica, con una perspectiva de interinstitucionalidad.

Aunque la propuesta de opción institucional se presenta, conjuntamente con el resto de propuestas para la creación de la Agencia, en el capítulo siguiente, la posición común de la Comisión es que la opción más deseable y la que mejor se adapta en la actualidad al enfoque estratégico considerado, dentro de nuestro contexto institucional, es situar la Agencia como ente público en el marco del poder ejecutivo, con conexiones con otras instituciones del Estado y supranacionales.

La Comisión también ha estudiado la posibilidad de constituir la Agencia mediante otros modelos asentados en procesos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entes locales, mediante el uso de instrumentos técnicos, como son las conferencias sectoriales, los convenios de colaboración o la utilización de fórmulas consorciales, existentes en nuestra legislación, pero con escasas referencias de aplicación en el ámbito evaluador.

Por último, la Comisión desea explicitar que el hecho de que la Agencia esté comprometida con la acción de gobierno no debe presuponer acerca de su rigor y objetividad en el tratamiento de los temas. Por el contrario, el compromiso expreso con los valores democráticos y el servicio leal a los gobiernos son valores inherentes a su acción institucional. Los ciudadanos quieren que las instituciones estén sujetas al poder político, pero no que sean utilizadas de forma partidista.

Para ello es fundamental garantizar los mecanismos institucionales de consenso y de participación necesarios en materia metodológica y científica, social y ciudadana, así como de ética institucional y de control.

## **V. LA PROPUESTA INSTITUCIONAL Y FUNCIONAL PARA LA AGENCIA**

La propuesta refleja las posiciones mayoritarias de los miembros de la Comisión, si bien, en aquellos casos de mayor relieve para la toma de decisión política, se ha buscado ofrecer las alternativas y fundamentos del debate, de forma que se adopte la decisión más oportuna.

### **1. Misión y visión de la Agencia**

Dentro del marco general apuntado en el capítulo anterior, podríamos definir la *misión* de la Agencia en los siguientes términos:

Contribuir a la mejora de la acción y resultados en la actividad del sector público y sus instituciones, mediante la articulación de un Sistema Público de Evaluación de políticas públicas y de mejora de la calidad de los servicios, en un marco de transparencia y ética institucional.

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.

### **2. Fines**

- Contribuir a la mejora de los resultados de las políticas públicas y de la calidad de los servicios, impulsando un compromiso amplio de las administraciones públicas en el fomento de las prácticas y la cultura de la evaluación.
- Facilitar la incorporación a dicho compromiso de forma cooperativa a la pluralidad de actores e instituciones públicas sectoriales y territoriales que protagonizan la gestión y evaluación de políticas y servicios, a través de la articulación de un Sistema Público de Evaluación.
- Propiciar la incorporación de la política de evaluación en un lugar destacado de la agenda de las instituciones.
- 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.

- Contribuir a la mejora en el procedimiento de elaboración y decisión normativas, a través de la aplicación de evaluaciones de impacto normativo.
- Desarrollar evaluaciones de políticas públicas transversales y de mayor impacto social que le demanden.
- Propiciar un nuevo contrato con los ciudadanos por la calidad de los servicios públicos.
- Favorecer el compromiso ético y la ética institucional.

### **3. Contenido y funciones de la Agencia**

Sin perjuicio de las competencias y tareas de otras instituciones y órganos administrativos, y de acuerdo con los criterios de complementariedad y subsidiaridad señalados, se considera el siguiente contenido y funciones de la Agencia:

#### **a. De impulso y fomento de la cultura de la evaluación y de la gestión de la calidad**

- *Cultura y formación.* Impulso en las instituciones y en la sociedad de la cultura de evaluación. Formación en evaluación y gestión de la calidad mediante las metodologías y técnicas aplicables.
- *Investigación.* Fomento de la investigación aplicada en materia de evaluación, en colaboración, entre otros, con las universidades.
- *Publicaciones.* Labor de promoción de las publicaciones relacionadas con la evaluación y la calidad de los servicios, así como foro de referencia para las mismas.
- *Intercambio de experiencias. Sede de un Foro de mejores prácticas.* Los agentes relacionados con la evaluación y la gestión de la calidad deben poder encontrar en la Agencia un espacio común en el que intercambiar experiencias y conocimientos, y contrastar opiniones.
- *Premios a la calidad.* La convocatoria y gestión de los premios a la calidad y a las mejores prácticas.

- *Comunicación.* Instrumento de comunicación a los ciudadanos de los resultados obtenidos.

## **b. De configuración de un sistema de información y documentación para la evaluación<sup>15</sup>**

En un sistema caracterizado por una multiplicidad de agentes en un entorno cooperativo, el volumen y la calidad de la información disponible resultan básicas para lograr mantener los niveles de confianza mutua necesarios, de tal forma que se perciban las ventajas de compartir –en su caso, a través de los protocolos pertinentes- la información. Sin flujos de información suficientes y veraces en todas las direcciones, no es posible hacer viables las funciones de evaluación conjunta.

- *Sistema de información.* Articulación y puesta a disposición de un sistema de información adecuado y multidireccional que recoja fuentes y bases de datos, metodologías e indicadores.
- *Documentación.* Creación de un centro de documentación en materia de evaluación y de calidad de los servicios.
- *Registro.* Registro de evaluaciones y de autoevaluaciones con modelos de excelencia, accesible a instituciones, profesionales y ciudadanos.

## **c. De armonización y desarrollo metodológico**

- *Directrices y protocolos de actuación.* Elaboración y difusión de un conjunto de directrices y protocolos de actuación que guíen las evaluaciones, contribuyendo de esta manera a armonizar y mejorar la calidad de los trabajos.
- *Metodologías.* Elaboración de metodologías de evaluación.
- *Evaluaciones ex ante. Análisis de impacto normativo.* Diseño de metodologías para la evaluación *ex ante* de la calidad normativa mediante el análisis de impacto normativo. Apoyo técnico en su aplicación.

---

<sup>15</sup> Esta función está íntimamente relacionada con la anterior, pero se ha considerado que su valor estratégico hacía conveniente su diferenciación. No contemplamos todo lo referente a la información y reglas contables y presupuestarias que no se corresponden con los contenidos y funciones de la Agencia.

- *Modelos de excelencia.* Adaptación a la administración pública de modelos de excelencia para la autoevaluación de las organizaciones administrativas.
- *Indicadores y estándares.* Liderar la construcción de los consensos precisos para la determinación de indicadores y estándares (entre otros, de eficiencia, eficacia, calidad, equidad, impacto, integridad, coordinación institucional) que permitan la comparación y la evaluación de la posición relativa.
- *Cartas de servicios.* Preparación de propuestas metodológicas para la elaboración de cartas de servicios por unidades administrativas.
- *Participación en instituciones metodológicas.* Participación de la Agencia en instituciones metodológicas de carácter nacional e internacional.

#### **d. De análisis de evaluaciones y metaevaluación**

- *Análisis de la estructura institucional de evaluación.* Análisis de la demanda y de la oferta, para dibujar el "mapa" de la evaluación en España.
- *Proyectos normativos.* Estudio y propuesta de un marco normativo de referencia para la evaluación de políticas y el impacto normativo.
- *Memorias institucionales.* Realización de informes periódicos sobre la situación de la evaluación de las políticas públicas en España, sus resultados, impacto y utilización. Publicación de los informes y remisión al Consejo de Ministros, el Parlamento, la Conferencia de Presidentes y otras instituciones.
- *Calidad de los servicios.* Elaboración de una memoria anual sobre la situación de la calidad de los servicios públicos, con destino al Parlamento, el Consejo de Ministros, la Conferencia de Presidentes y otras instituciones.
- *Metaevaluaciones.* Examen de la calidad de las evaluaciones y de la consistencia metodológica, así como de sus efectos.
- *Coordinación de programas de evaluación.*



- *Políticas europeas y recomendaciones de organismos internacionales.* En particular, estudio de los criterios y estándares de evaluación exigidos por las principales políticas públicas establecidas por la Unión Europea, así como el análisis específico de los más idóneos en relación con las características de nuestro país.

#### **e. De realización de evaluaciones**

- *Evaluaciones de impacto normativo.* Realización de evaluaciones de impacto normativo en normas legales de especial relevancia o transversalidad, y en normas de creación de agencias.
- *Evaluaciones de políticas públicas.* Realización de las evaluaciones que se recojan en el Plan de Actuaciones de la Agencia aprobado por su Consejo Institucional en el marco de sus competencias. Especial referencia a la evaluación de políticas de marcada transversalidad o impacto económico y social que se le requieran.
- *Libros blancos y planes estratégicos.* Participación en los procesos de elaboración de libros blancos y planes estratégicos.
- *Análisis de impacto en los ciudadanos.* Realización de análisis sistemáticos del impacto de las políticas públicas en la percepción de los ciudadanos.

#### **f. De asistencia técnica y consultoría**

- *Asistencia técnica.*
- *Consultoría.* Realización de consultorías a solicitud de organismos o instituciones responsables de aplicación de políticas.
- *Arbitraje y mediación.* Actuaciones de mediación que se soliciten por los agentes relacionados con la evaluación.
- *Supervisión de programas de evaluación* que se le demanden.

#### **g. De acreditación y certificación**

- *Acreditación de certificadoras de productos, procesos o servicios*, tales como Cartas de Servicios y Buenas Prácticas. Reconocimiento o acreditación por la Agencia a determinadas entidades independientes (públicas o privadas) para que certifiquen la conformidad de las Cartas de Servicios y de las Buenas Prácticas con las normas o especificaciones técnicas establecidas al efecto por la Agencia.
- *Certificación de organizaciones, conforme a modelos de excelencia (EFQM, CAF, FUNDIBEQ)*. Certificación por la Agencia del grado de excelencia de una organización pública conforme a uno de tales modelos, bien porque se haya autoevaluado, bien porque se haya presentado a un Premio a la Calidad.
- *Certificación profesional*. En colaboración con otras instituciones, escuelas y centros de formación, y con las singularidades específicas previstas en cada caso, establecimiento de las normas y requisitos correspondientes para la certificación como evaluadores de modelos de calidad y de políticas públicas.

#### **4. Adscripción institucional**

En el capítulo anterior, ya se han señalado las principales reflexiones de la Comisión en cuanto a la adscripción institucional de la Agencia, no considerando, al menos inicialmente, en las condiciones de nuestro modelo político e institucional, el Parlamento como sede de una Agencia de estas características.

Teniendo en cuenta las funciones propuestas para la Agencia, observamos ventajas adicionales y mayor sintonía con los países de nuestro entorno recomendando la creación de la Agencia como ente público independiente con ubicación en el Ejecutivo, adscrita preferentemente a un ministerio transversal, como Administraciones Públicas, que cuenta hoy con competencias en materia de calidad de los servicios, evaluación de políticas y evaluación de impacto normativo, y que está liderando este proyecto.

A juicio de la Comisión, la Agencia debería contar adicionalmente con determinados requisitos que faciliten la interinstitucionalidad necesaria, así como la credibilidad, independencia de criterio y autonomía precisas para el cumplimiento de su misión y fines.

A este respecto, algunos elementos que se consideran significativos, son los siguientes:

- Autonomía y capacidad institucional suficiente para interactuar con instituciones y organismos sectoriales y territoriales vinculados con las políticas públicas y la evaluación.
- Propiciar la incorporación al proceso como socios fundadores de las instituciones territoriales autonómicas y locales, sin perjuicio de la existencia de otros mecanismos de integración gradual a través de la suscripción de convenios de colaboración y fórmulas consorciales. Establecer fórmulas que faciliten la articulación con las Conferencias Sectoriales más afines a esta actividad.
- Activa representación y participación en la Agencia del Ministerio de Economía y Hacienda. Establecimiento de un modelo de coordinación estable con los principales actores, dentro de este ministerio, encargados del control y evaluación de las políticas de gasto.
- Conformar un marco de relaciones con el Parlamento, a través de diferentes formas posibles. Así, por ejemplo, la ya propuesta rendición de cuentas o informes al Parlamento respecto de la actividad de la Agencia, o incluso la presentación al Parlamento del Plan de actuaciones previsto. También podría estudiarse la presencia institucional de una representación parlamentaria en el seno del Consejo Institucional de la Agencia. Del mismo modo, podría considerarse algún mecanismo o fórmula de ratificación parlamentaria en la designación del presidente o director ejecutivo de la Agencia, que reforzara su peso institucional y la independencia de criterios con la que debe ejercer su misión.

## **5. Naturaleza jurídica**

La Comisión considera que el espacio más adecuado para la Agencia, al permitir integrar un diseño interinstitucional propio y facilitar la incorporación de los órganos sectoriales y territoriales que lo deseen, es su constitución como organismo público independiente de los previstos en la Disposición Adicional Décima. 2 de la LOFAGE<sup>16</sup>, y su

---

<sup>16</sup> “2. Los Organismos públicos a los que, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se les reconozca expresamente por una ley la independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, se regirán por su normativa específica en los aspectos precisos para hacer plenamente efectiva dicha independencia o autonomía. En los demás extremos y, en todo caso, en cuanto al régimen del personal,

definición como una entidad estatal de derecho público, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía de gestión y plena capacidad jurídica, pública y privada, consistente con el contenido de los artículos 2.1.g) y 3.1.b. de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria<sup>17</sup>.

Sus principales características como ente público deberán adaptarse, en su caso, al marco jurídico que se contemple en la futura Ley de Agencias, cuya filosofía sintoniza con los elementos de referencia considerados, tales como la flexibilidad en materia de personal y presupuestaria y la participación de comunidades autónomas y corporaciones locales.

Como organismo público, deberá configurar los mecanismos de relación con el Consejo de Ministros, el Parlamento y, en su caso, los Ejecutivos y Asambleas Legislativas autonómicas y otras instituciones públicas y privadas. Como ya se ha adelantado, estos mecanismos se pueden establecer por diversas vías como la presentación de informes y memorias a las diversas instituciones, la integración de expertos en sus órganos rectores, o a través de su Contrato de Gestión.

La Comisión ha considerado, no obstante, otras fórmulas de naturaleza consorcial que precisarían de un consenso muy amplio de todos los niveles. Estas fórmulas, si bien no han sido utilizadas para órganos de estas características, podrían, en su caso, ser objeto de consideración por los decisores.

## **6. Marco estatutario y estructura**

En este apartado del Informe no se busca establecer el contenido completo de los futuros Estatutos de la Agencia o un diseño cerrado de su estructura orgánica. A partir de los criterios hasta ahora

---

bienes, contratación y presupuestación, ajustarán su regulación a las prescripciones de esta Ley, relativas a los Organismos públicos que, en cada caso resulten procedentes, teniendo en cuenta las características de cada Organismo.”

<sup>17</sup> “2.1. A los efectos de esta Ley forman parte del sector público estatal: ... g) Las entidades estatales de derecho público distintas a las mencionadas en los párrafos b) y c) de este apartado.”

“3.1. El sector público administrativo, integrado por: ... b) Las entidades mencionadas en los párrafos g) y h) del apartado 1 del artículo anterior, que cumplan alguna de las dos características siguientes:

1ª Que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro.

2ª Que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, entendiéndose como tales a los efectos de esta Ley, los ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida de las entregas de bienes o prestaciones de servicios.”

esbozados y del desarrollo de las estructuras más ejecutivas y de gestión que aquí se proponen de forma tentativa, se puede contar con una propuesta para la reflexión suficiente, que finalmente los decisores deberán completar y matizar.

En todo caso, la propuesta que se realiza pretende ser consistente con la misión y visión de la Agencia consideradas y con los fines, funciones y medios analizados. Así, se conciben como principios inspiradores del modelo:

- Configurar un organismo con un alto grado de credibilidad institucional, profesional y ética.
- Independencia y autonomía de gestión.
- Suficiencia de medios y recursos.
- Colaboración interadministrativa e interinstitucional.
- Participación ciudadana, a través de los mecanismos de evaluación.

Partiendo de tales principios, se considera de singular relevancia que el marco estatutario de que se dote la Agencia garantice la independencia de criterio y un funcionamiento institucional propio, alejado de cualquier ingerencia. El rigor en la definición de metodologías y en la aplicación de las mismas tiene que venir acompañado de criterios éticos exigentes y de la máxima transparencia y publicidad respecto de sus acciones e informes institucionales.

Para ello, los órganos rectores de la Agencia deberían incorporar un número significativo de expertos independientes, nacionales e internacionales, y se debería establecer un Contrato de Gestión que mantuviera cierta autonomía respecto al ciclo político y legislativo. En este sentido, el Presidente Ejecutivo, que sería nombrado por un periodo suficiente para mantener dicha autonomía, debería ostentar un rango administrativo adecuado para garantizar una intervención profesional e institucional al más alto nivel. Los miembros del Consejo Rector serían renovables por mitades dentro del mismo periodo.

La estructura rectora de la Agencia debería apoyarse en dos grandes pilares. Por un lado, un "Consejo Institucional", integrado –como miembros natos- por representantes, entre otros, del Ministerio de Administraciones Públicas, del Ministerio de Economía y Hacienda, de las administraciones autonómicas que decidan incorporarse a la Agencia y de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), así como por representantes de instituciones como el propio Parlamento o el Consejo Económico y Social (CES), el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), el Instituto Nacional de Estadística

(INE), las sociedades y redes de evaluación, y las principales Agencias de evaluación sectorial.

Este Consejo Institucional sería, en última instancia, el responsable de la dirección política de la Agencia y de la aprobación de su Plan de Actuaciones.

Por otro lado, un "Consejo Rector", de marcado carácter profesional y ejecutivo, integrado por expertos, y que, para el desarrollo de su actividad, podría actuar mediante tres áreas de trabajo en las que tendrían cabida otros expertos designados por distintas instituciones. Así, un área técnico-metodológica, para la determinación de criterios técnicos rigurosos y de las metodologías y acreditaciones principales que deben regir las actividades que constituyan el objetivo de la Agencia.

Un área de cooperación y participación, que canalizara la presencia e intervención de las principales instituciones económicas y sociales y los principales destinatarios de las políticas y servicios públicos. Es imprescindible considerar no tanto una participación de tipo "corporativo" como de carácter institucional más amplio, del tipo el Consejo de la Juventud u otros de naturaleza similar.

Finalmente, un área de control y ética institucional, que podría cumplir dos finalidades: una de carácter interno, velando por la transparencia y respeto a las normas éticas en la propia Agencia, y otra ligada al impulso de la evaluación de las políticas de integridad en el sector público.

## **7. Medios de la Agencia**

La Agencia debe disponer desde sus inicios de los medios y recursos necesarios para el desarrollo de sus fines y cometidos.

En este sentido, se pueden concluir algunas especificaciones particulares del modelo institucional que se propone para la Agencia:

- Ente Público con reducido número de funcionarios, de origen pluriprofesional, pluricorporativo y pluriterritorial. Estos funcionarios precisarán un alto nivel de conocimientos especializados, formación metodológica rigurosa, y deben ser capaces de liderar equipos de evaluación y controlar resultados de trabajos externos. Suficiente dotación de medios, fundamentalmente de los Capítulos II y VI del presupuesto, para iniciar su actividad y para el desarrollo posterior de su labor institucional básica.

- Posibilidad de obtener ingresos, en virtud de convenios o disposiciones legales, de otras administraciones públicas nacionales o supranacionales, así como de instituciones públicas y privadas.
- Capacidad para participar en sociedades o entidades cuyo objeto sea acorde con los fines de la Agencia.
- Facilidad para contratar proyectos de investigación y de evaluación específicos.
- Posibilidad de dotación de un fondo estatal para el desarrollo de la evaluación, que permitiera el impulso de las tareas evaluadoras y que en parte financiara la actividad de la Agencia.

## **8. Oportunidad del momento para la creación de la Agencia**

Como corolario del Informe, es preciso hacer una referencia a la oportunidad del momento para la creación de la Agencia. En nuestra opinión, nos encontramos ante una "ventana de oportunidad", en la que se conjuga el impulso político necesario con una sociedad y una administración pública maduras para iniciar un cambio de estas características, en el que se apueste por un claro compromiso en relación con la calidad de lo público.

La racionalización en el uso de los recursos públicos es siempre un factor fundamental. En un entorno de estabilidad presupuestaria, y dentro del contexto de necesaria mejora de la productividad y competitividad de la economía española, la apuesta por impulsar de forma integral, al máximo nivel institucional, la evaluación de las políticas públicas, aparece como una política clave de reforma estructural, en este caso de modernización de la administración pública española.

## **ANEXO 1**

### **Presentación de las principales experiencias internacionales analizadas**

<b>Alemania</b>	<p><i>Bundesrechnungshof, Tribunal Federal de Cuentas de Alemania (FCA)</i>. Es responsable únicamente ante la ley, por lo tanto independiente del gobierno, del parlamento y del poder judicial. Ocasionalmente realiza evaluaciones de rendimiento y analiza las evaluaciones realizadas por los Ministerios competentes.</p> <p><i>The Evaluation Division of the BMZ (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development)</i>. Sección de evaluación del Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económico, especializada en evaluación de proyectos de cooperación para el desarrollo.</p>
<b>Australia</b>	<p><i>Australian National Audit Office (ANAO)</i>. Auditoría general del Estado dependiente del Parlamento que, además de las auditorías financieras, realiza eventualmente evaluaciones de desempeño, eficacia y eficiencia.</p>
<b>Canadá</b>	<p><i>Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada</i>. Comité especializado que gestiona las competencias del gobierno en materia de personal, finanzas y administración. Integrado en el Gabinete del Consejo Privado de la Reina y formado por varios ministros. Además de realizar auditorías financieras, coordina y da normas de evaluación a las oficinas de evaluación de los diferentes Ministerios, y se ocupa de desarrollar la política para la implantación de una Organización de Servicios de Calidad en el Sector Público.</p> <p><i>Canadian International Development Agency (CIDA)</i>. Sección de evaluación de la Agencia de Desarrollo Internacional, especializada en evaluación de proyectos de cooperación para el desarrollo.</p>
<b>Estados Unidos</b>	<p><i>General Accounting Office (GAO)</i>. Organismo de evaluación especializado. Aunque la GAO es expresamente independiente del Congreso de los EEUU, su misión es ayudar a la Cámara en su labor de control del Ejecutivo. Evalúa políticas, programas, presupuestos y servicios federales.</p> <p><i>The Office of Management and Budget</i>. Organismo financiero dependiente del gabinete del Presidente, que evalúa programas y actividades federales. Incluye la <i>Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)</i>, para el establecimiento y aplicación del análisis de impacto regulatorio.</p>
<b>Finlandia</b>	<p><i>Valtiontalouden Tarkastusvirasto (Oficina del Auditor del Estado)</i>. Agencia independiente, al servicio del Parlamento.</p>



	<p>Además de intervención financiera, realiza evaluaciones <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> de políticas y servicios públicos.</p> <p>Las <i>Oficinas provinciales del Estado</i>, dependientes del Ministerio del Interior, que actúan como autoridad regional conjunta para siete ministerios en la evaluación de servicios.</p>
<b>Francia</b>	<p><i>Conseil National de l'Évaluation. Commissariat Général du Plan</i>. Organismo especializado, dependiente del Comisariado del Plan, que evalúa directamente políticas públicas, estableciendo normas y coordinando a los evaluadores regionales.</p>
<b>Irlanda</b>	<p><i>Office of the Comptroller and Auditor General</i>. Auditor general del Estado dependiente del Parlamento. Además de las auditorías financieras, realiza ocasionalmente evaluaciones de la eficacia en la utilización de los fondos públicos.</p> <p><i>Development Cooperation Ireland</i>. Sección de evaluación de la Agencia de Cooperación Internacional de Irlanda, especializada en evaluación de proyectos de cooperación para el desarrollo.</p>
<b>Noruega</b>	<p><i>Riksrevisjonen. Auditoría del Estado</i>. Agencia independiente al servicio del Parlamento. Además de la clásica intervención financiera y de las empresas públicas, evalúa el funcionamiento de la Administración.</p> <p><i>The Evaluation Section at the Norwegian Ministry of Foreign Affairs</i>. Sección de evaluación del Ministerio de Asuntos Exteriores, especializada en evaluación de proyectos de cooperación para el desarrollo.</p>
<b>Nueva Zelanda</b>	<p><i>Social Policy Evaluation and Research Committee (SPEaR)</i>. Comité interagencias dependiente del Ministerio de Desarrollo Social que evalúa mediante indicadores los impactos de las políticas sociales.</p>
<b>Países Bajos</b>	<p>El <i>Ministerio del Interior</i> es responsable del programa "Un Gobierno diferente" para mejorar el funcionamiento del gobierno e incrementar la calidad de los servicios. El programa incluye evaluaciones <i>ex-post</i>.</p> <p>Los <i>Ministerios sectoriales</i> evalúan regularmente las políticas de su competencia. Los informes de evaluación <i>ex-post</i> se presentan frecuentemente al Parlamento por el Ministro responsable.</p> <p>El <i>Ministerio de Finanzas</i> y el <i>Tribunal de Auditores</i> coordinan las evaluaciones de políticas horizontales. Asimismo, el Tribunal de Auditores lleva a cabo evaluaciones <i>ex-post</i> de las políticas de los Ministerios y Agencias en forma de Auditorías del Desempeño. El Ministerio de Finanzas coordina las evaluaciones <i>ex-post</i> en las áreas de políticas</p>

	<p>interdepartamentales, así como las evaluaciones ex-ante y ex-post de las cargas administrativas horizontales dentro de la administración.</p> <p><i>Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL)</i>. Órgano asesor del Gobierno en materia de cargas administrativas, creado en el año 2000 con el objetivo de reducir en un 25% las cargas para las empresas del suministro de información a que están obligadas.</p>
<b>Reino Unido</b>	<p><i>Government Chief Social Researcher's Office</i>. Organismo especializado, dependiente de la <i>Strategy Unit</i> del Gabinete del Primer Ministro, que realiza evaluaciones <i>ex post</i> de políticas sociales y evaluaciones <i>ex ante</i> de todo tipo de políticas públicas.</p> <p><i>Public Audit Comisión (PAC)</i>. Su composición (15 miembros) refleja la de la Cámara de los Comunes. Es un "select committee", que se ha ocupado en los últimos años esencialmente de la evaluación de las políticas públicas, en estrecha simbiosis con la <i>National Audit Office</i>, dependiente también de la Cámara de los Comunes.</p> <p><i>Regulatory Impact Unit (RIU)</i>. Unidad situada en el Gabinete del Primer Ministro, que trabaja con otros departamentos, agencias y reguladores, en la formación, asesoramiento y elaboración de guías para la elaboración de análisis de impacto regulatorio.</p>
<b>Suecia</b>	<p><i>Agencia para la Gestión Pública (Statskontoret)</i>. Agencia autónoma en cuanto a su financiación, se dota de un presupuesto anual aprobado por el Consejo de Ministros. Aunque dependió inicialmente del Ministerio de Administraciones Públicas y después del de Justicia, su adscripción orgánica actual es el Ministerio de Finanzas. Es la responsable principal de la asignación de las evaluaciones.</p>
<b>Suiza</b>	<p><i>Commission externe d'évaluation des politiques publiques</i>. Comité especializado elegido por el Consejo de Estado del cantón de Ginebra que evalúa el impacto de las nuevas leyes.</p> <p><i>Contrôle Parlementaire de l'Administration</i>. Órgano auxiliar especializado, vinculado a la secretaría de las comisiones de gestión de las dos Cámaras, que forma parte por tanto de los servicios del Parlamento Federal. Dedicado a la evaluación de objetivos, impacto y aplicación de las políticas públicas.</p>

## **ANEXO 2**

### **Currículos de los miembros de la Comisión**

#### **Presidente:**

##### **Juan Antonio Garde Roca**

Director General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas.

Inspector de Hacienda del Estado e Inspector de Servicios del Ministerio de Economía. Ha sido Director General del Instituto de Estudios Fiscales y cuenta con una dilatada experiencia y con numerosas publicaciones en materia de formación e investigación en el área fiscal, de gestión pública y evaluación de políticas.

Ha presentado la edición en castellano de la obra de Eric Monnier, "Evaluación de la acción de los poderes públicos" y de Charles Wolf "Mercados o Gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas". Ha sido cofundador de la revista "Gestión y Análisis de Políticas Públicas" y Director y miembro del consejo de redacción de "Hacienda Pública Española" y "Presupuesto y Gasto Público".

#### **Vocales:**

##### **Eduardo Bandrés Moliné**

Consejero de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón. Es Diputado de las Cortes de Aragón.

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales y Catedrático de Economía Aplicada de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Zaragoza. En el momento de ser nombrado Consejero en 1999 era Director del Departamento de Estructura Económica y Economía Pública de la Universidad de Zaragoza.

Es especialista en economía y hacienda del sector público, así como en desarrollo regional. Ha publicado varios libros y numerosos artículos en diversas revistas científicas españolas e internacionales. Ha sido Director de los Cursos Pirineos de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Ha sido también secretario del Consejo de Redacción de la Revista de Economía Aplicada, Vicedecano de la Facultad de Ciencias Económicas de Zaragoza y Vicedecano del Colegio de Economistas de Aragón.

Es Académico correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

### **Rafael Bañón i Martínez**

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración. Director del Master en Gestión Pública y Coordinador del Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid.

Ha sido el creador de numerosos programas e instituciones para la formación de postgrado de funcionarios, consultor internacional y profesor visitante en distintas universidades: UNAM, Harvard, Oxford, *School of Public and Environmental Affairs* de la Universidad de Indiana y en la *Maxwell School of Citizenship* de la Universidad de Syracuse. Autor y coautor de diversas obras.

Presidente de la Asociación Española de Evaluación.

### **José Juan Blasco Lang**

Director de la Oficina Nacional de Auditoría (IGAE).

Licenciado en Derecho y en Administración y Dirección de Empresas por ICADE, Diplomado por el Fondo Monetario Internacional en Programación y Política Financiera y Auditor de Cuentas. Pertenece al Cuerpo de Interventores Auditores del Estado.

Ha sido miembro de la Comisión creada para redactar el proyecto de Ley de Auditoría y de la Comisión que ha elaborado el Plan General de Contabilidad. Pertenece al Comité de Auditoría de Cuentas del ICAC y de la Comisión de Principios y Normas de Contabilidad de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA). Recientemente ha sido nombrado Vocal en la Comisión para el estudio y la preparación del Anteproyecto de Ley de Agencias Públicas. Pertenece al Consejo de Redacción de las Revistas "Presupuesto y Gasto Público" y "Cuenta con IGAE".

Ha participado en múltiples Mesas Redondas, Seminarios y Cursos, organizados por diferentes Instituciones públicas y privadas. Ha publicado numerosos artículos de su especialidad en revistas como Hacienda Pública Española, Presupuesto y Gasto Público, Crónica Tributaria, Papeles de Economía, Partida Doble.

### **Luis Estanislao Echevarría Ariznabarreta**

En la actualidad es Especialista Principal en Reforma del Estado en la División de Estado y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo.

Doctor en Derecho y Abogado-Economista (Universidad de Deusto).

Ha sido Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública y Profesor del Departamento de Política de Empresa de ESADE (Barcelona). Ha sido Profesor en el Instituto Europeo de Administración Pública en Maastricht y del

Colegio de Europa en Brujas. Ha colaborado en diversos trabajos con la OCDE y otros organismos internacionales. Ha trabajado ampliamente como consultor, asesorado a numerosos gobiernos en la definición y puesta en práctica de estrategias de modernización y reforma de la administración pública, tema sobre el que ha publicado numerosos trabajos.

### **Juan Antonio Gimeno Ullastres**

Director del Departamento de Economía Aplicada y Gestión Pública de la UNED. Catedrático de Economía Aplicada (Economía Política y Hacienda Pública) de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, desde 1986.

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales (1973) y en Derecho (1972) por la Universidad Complutense de Madrid. Doctor (premio extraordinario) por la misma Universidad (1979).

Autor de 15 libros y más de 90 artículos, capítulos de libros e informes sobre temas relacionados preferentemente con políticas redistributivas, equidad, consumo y hacienda pública.

Ha sido Vicerrector de la UNED y de la UIMP, Secretario General Técnico del MEC, Secretario General del Instituto Cervantes y, en el plano académico, Director de Departamento y Coordinador de programas de Doctorado.

### **Rafael López Lita**

Catedrático de Universidad, del Área de conocimiento "Comunicación Audiovisual y Publicidad". Actualmente es director de la titulación: Licenciado en Publicidad y Relaciones Públicas, en la Universidad Jaume I de Castellón.

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Licenciado en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales (Sec. Económicas, especialidad Empresa), Profesor Mercantil. Ha sido Vice-Decano de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid, así como Director del Departamento Comunicación Audiovisual y Publicidad I de dicha Universidad

Pertenece a las siguientes instituciones: Colegios de Economistas, de Titulados Mercantiles y Empresariales y de Publicitarios. Instituto de Censores Jurados de Cuentas, Registro Oficial de Auditores de Cuentas - ROAC-, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas -ICAC- del Ministerio de Hacienda. ACODI (Asociación para el Control y Dirección), ADC DirCom (Asociación de Directivos de Comunicación) y otras asociaciones profesionales y culturales. Es miembro del jurado de la Asociación de Autocontrol de la Comunicación Comercial.

Ha publicado seis libros y numerosos artículos relacionados con la economía de la comunicación.

### **Ana María Naveira Naveira**

Inspectora de los Servicios en el Ministerio de Economía y Hacienda.

Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales. Especialidad Financiación de Empresas, Universidad Autónoma de Madrid. Funcionaria del Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas y Diploma de Inspectora de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda.

Ha sido Profesora de Contabilidad en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Santiago de Compostela y Profesora de Economía de la Empresa de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Inspectora Financiera y Tributaria, Delegada de Hacienda de Lugo y Delegada Especial de la Agencia Tributaria en Galicia, Directora General de Farmacia y Productos Sanitarios y Delegada Especial de la AEAT en Madrid.

### **José Luis Osuna Llana**

Doctor en Ciencias Económicas y Catedrático E. U. de la Universidad de Sevilla, Director del Departamento de Economía Aplicada II y Coordinador de Programas de Investigación del Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Profesor titular de la asignatura: Evaluación de Políticas Públicas en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Sevilla, donde también imparte el curso de doctorado sobre Evaluación de Política Regional.

Es miembro del Consejo Económico y Social de Andalucía y del Consejo Asesor para la Ciencia y Tecnología en Andalucía. Ha sido Stagiare Administratif de la DG XIV, Comisión Europea. Experto en Evaluación de Políticas Públicas, área en la que ha dirigido 9 proyectos sectoriales y 11 de carácter general. Ha sido miembro del Programa Means Europeo de D.G. Regio. Comisión de la Unión Europea. Coeditor de la guía de Evaluación de Políticas y autor de numerosos artículos y capítulos de libros sobre evaluación.

Asimismo, ha participado en numerosas Conferencias, Másters y Cursos de carácter nacional e internacional (Universidad del Algarve, Portugal; Universidad de Namur, Bélgica; Universidad de Lisboa, Portugal; Universidad de la Habana, Cuba; Universidad de Mérida, Yucatán-México; Universidad de los Lagos, Chile...).

### **José Antonio Pérez García**

Gerente de la Universidad Politécnica de Valencia, desde enero de 1996, y Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo de Gerentes Españoles de la C.R.U.E.

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales. Especialista en Crecimiento y Planificación. Universidad de Valencia. Funcionario de carrera

del Grupo A "Técnico de Administración General. Especialidad Económica" de la Generalitat Valenciana.

Ha sido miembro de la Comisión de Valoraciones de la Comisión Mixta de Traspaso de Competencias Administración General del Estado/ Generalitat Valenciana y Director General de Presupuestos en la Consellería de Economía y Hacienda de la Generalitat Valenciana. Pertenece al Patronato de la Fundación Innova (Parque Científico).

Es co-director y profesor de Módulo Economía, Financiación y Gestión Presupuestaria del Master de Gestión y Política Universitaria, impartido en la Universidad Politécnica de Cataluña, y ha impartido cursos y seminarios, en las universidades Politécnica de Cataluña, Salamanca, Carlos III, Santiago de Compostela, La Rioja, Granada, Cádiz y Pablo de Olavide de Sevilla.

### **Juli Ponce Solé**

Profesor Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Barcelona. Doctor en Derecho.

Ha realizado estudios de postgrado en la Academia Europea de Derecho Público y estancias de investigación en las Universidades de Harvard y Colorado. Miembro, entre otras organizaciones internacionales, del *European Group of Public Law*.

Ha publicado diversos libros y artículos en el ámbito del Derecho público en general, dedicando atención a la mejora de la calidad de la actividad administrativa y la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los gobiernos y las administraciones.

### **Carlos Román del Río**

Director del Instituto de Desarrollo Regional desde 1989.

Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Sevilla, cursó la Licenciatura en Ciencias Económicas en la Universidad de Barcelona e inició sus funciones docentes en la Universidad de Málaga, por la que se doctoró en 1973, con una tesis sobre planificación económica supranacional. Realizó sus estudios de especialización en la Universidad de Stanford, en la que fue investigador post-doctoral durante 1974 y 1975. Completó su formación académica en la Universidad de Exeter, Belgrado, Budapest y Berkeley. Desde 1976 es profesor de la Universidad de Sevilla, en la que enseña economía internacional y desarrollo regional.

Ha sido, o es, miembro de numerosos comités y grupos de trabajo. Entre ellos: Red URBINNO, Comité científico del programa STEP (U.E), asesor de la DG XII -Ciencia, Investigación y Desarrollo- (U.E) , consultor externo de la DG XVI -Política Regional- (U.E), director del equipo español en los proyectos de investigación europeos ENVINNO; PITA; UNIREG y FOREN, presidente de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas. Y,

en relación con Andalucía: Consejo Asesor del Instituto de Fomento de Andalucía, Observatorio Económico de Andalucía, Foro Andalucía en el Nuevo Siglo, Comité de Expertos del Plan de Desarrollo Económico de Andalucía, Comisión Internacional de Expertos para el desarrollo de Doñana y su entorno, Observatorio Medioambiental de Andalucía, Consejo Andaluz para el Desarrollo Sostenible. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre política económica y economía andaluza. En la actualidad trabaja en sistemas regionales de innovación, capital social y sociedad de la información.

### **José Luis Ruiz Álvarez**

Subdirector de Análisis y Evaluación de Políticas de Gasto Público, de la D.G. de Presupuestos, del Ministerio de Economía y Hacienda.

Se licenció en Económicas por la Universidad Complutense de Madrid en 1974 y completó sus cursos de Doctorado en Economía Pública en 1979. En 1976 obtuvo el Master en Comunidades Europeas por la Escuela Diplomática de Madrid; y finalmente, es desde 1976, funcionario del Cuerpo de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Seguridad Social.

Ha realizado la mayor parte de su trabajo profesional en el Ministerios de Economía Hacienda; particularmente en el ámbito de la Dirección General de Presupuestos y en el Instituto de Estudios Fiscales. En el ámbito de los Ministerios gestores del gasto público ha trabajado en el Ministerio de Sanidad, como Subdirector de Evaluación Sanitaria, y en el Instituto de Seguridad Social, como Asesor Económico.

Finalmente, trabajó durante seis años como economista principal en el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional; y actualmente asiste a las reuniones de la OCDE y de la Comisión Europea en calidad de representante de la Dirección General de Presupuestos.

### **Joan Subirats Humet**

Dr. en Ciencias Económicas, Catedrático de Ciencia Política y Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad Autónoma de Barcelona.

En el año 2003 ocupó la cátedra Príncipe de Asturias en la Universidad de Georgetown. Se ha especializado en temas de gobernanza, gestión pública y en el análisis de políticas públicas y exclusión social, así como en problemas de innovación democrática, sociedad civil y gobierno multinivel.

Colabora habitualmente en El País y otros medios de comunicación.



### **Francisco Vanaclocha Bellver**

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración y Director del Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid.

Director del Máster en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, organizado conjuntamente por el INAP y la Universidad Carlos III de Madrid.

### **Manuel Villoria Mendieta**

Ocupa una Cátedra de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid; Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, Licenciado en Derecho y Licenciado en Filosofía y Letras; fue becario Fulbright en USA, donde realizó estudios de Master en Public Affairs por la Indiana University.

Es Director del Departamento de Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Es autor de más de treinta textos (libros y artículos) sobre Administración pública y ética administrativa.

### **Eduardo Zapico Goñi**

Asesor para el análisis y evaluación de políticas de gasto en la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Doctor en Ciencias Económicas (Universidad Complutense de Madrid) y Master en Administración Pública (New York University). Pertenece al Cuerpo de Interventores del Estado.

En los últimos años ha trabajado en departamento de gestión financiera para Latinoamérica del Banco Mundial y en el departamento de SIGMA de la OCDE. Con anterioridad trabajó en: el Instituto Europeo de Administración Pública en Maastricht en el programa de gestión pública; en el Instituto Nacional de Administración Pública, en el Instituto de Estudios Fiscales en Madrid y la Oficina Nacional de Auditoría. También trabajó como asesor en la Oficina del Presupuesto de la Presidencia del Gobierno español. Sigue colaborando como consultor con el Banco Mundial, la UE, la OCDE y otras Instituciones Internacionales. Ha sido profesor asociado de la Universidad Autónoma de Madrid.

Ha publicado numerosos artículos y libros sobre presupuesto y gestión pública.

### **Secretaría:**

#### **Carmen Balsa Pascual**

Inspectora General de Servicios de la Administración General del Estado. Ministerio de Administraciones Públicas.

Licenciada en Ciencias Económicas por la Universidad de Alcalá de Henares y, desde febrero de 1992, miembro del Cuerpo de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado.

Ha desarrollado la mayor parte de su carrera profesional en la Dirección General de Política Económica del Ministerio de Economía y Hacienda, como Subdirectora General de Ordenamiento Jurídico-Económico. En el periodo 1997-2002, ha sido miembro de la Sección Especial para la Reforma Concursal de la Comisión General de Codificación.

### **Ana Corces Pando**

Inspectora General de Servicios de la Administración General del Estado. Ministerio de Administraciones Públicas.

Licenciada en Farmacia. Pertenece al Cuerpo de Farmacéuticos Titulares. Ha desempeñado funciones directivas en el Ministerio de Sanidad y Consumo como Subdirectora General de Consumo y Directora General del Instituto Nacional de Consumo.

Evaluadora de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM) y de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad(FUNDIBEQ).

En el área docente ha impartido acciones formativas en distintas escuelas de formación de funcionarios. En el marco de la colaboración internacional, participa habitualmente en programas de asistencia y capacitación para funcionarios de administraciones públicas iberoamericanas. Profesora Asociada en la Universidad Carlos III de Madrid

## **ANEXO 3**

### **Relación de sesiones del Seminario**

**1ª Sesión:** 21 de junio de 2004

#### **LA EVALUACIÓN DE POLITICAS EN EL MARCO DE LA GESTION PUBLICA: EXPERIENCIA COMPARADA**

*Director de la Sesión:*

**D. Joan Subirats Humet.** *¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?*

*Ponentes:*

**D. Xavier Ballart Hernández.** *Modelos Teóricos para la evaluación de las Políticas en España*

**D. Eduardo Zapico Goñi.** *Notas sobre metodología de evaluación de programas públicos en contextos de complejidad*

**Dª María Bustelo Ruesta.** *La Metaevaluación: Una herramienta útil para el estudio y desarrollo de la función de evaluación*

**2ª Sesión:** 7 de julio de 2004

#### **LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN Y SU EVALUACIÓN "EX-ANTE": EN ESPECIAL, EL PAPEL DEL ANÁLISIS DEL IMPACTO REGULADOR**

*Director de la Sesión:*

**D. Julio Ponce Solé:** *Algunas reflexiones sobre la mejora de la normativa en España y el posible papel de la futura Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas*

*Ponentes:*

**Dª. Ana Sánchez Hernández.** Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios. Ministerio de Administraciones Públicas. *El análisis de impacto regulatorio: experiencia comparada*

**Dª. Lynne Charles.** Regulatory Impact Unit del Reino Unido. *La experiencia británica.*

**D. Marc-Paul Stufkens.** Dutch Advisory Board on Administrative Burden (ACTAL). *La experiencia holandesa.*

**3ª Sesión:** 20 de julio de 2004

### **INDICADORES INSTITUCIONALES**

*Director de la Sesión:*

**D. Juan Antonio Garde Roca.** *Indicadores Institucionales en la evaluación de las Políticas Públicas*

*Ponentes:*

**D. Koldo Echevarría Ariznabarreta.** *Indicadores Institucionales*

**D. Rafael López Lita.** *De la Responsabilidad Social Corporativa a la Responsabilidad Social de las Administraciones Públicas*

**D. Manuel Villoria Mendieta.** *Indicadores de Integridad*

**4ª Sesión:** 7 de septiembre de 2004

### **LA AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA PERSPECTIVA DE ENTIDADES SECTORIALES DE EVALUACIÓN**

*Director de la Sesión:*

**D. Juan Antonio Garde Roca.** *Indicadores Institucionales en la evaluación de las Políticas Públicas*

*Ponentes:*

**Dª. Mercedes Alfaro.** *Subdirectora General del Instituto de Información Sanitaria. Ministerio de Sanidad y Consumo*

**D. Alfonso Prieto Prieto.** *Subdirector General de Estudios sobre el Empleo*

**D. Francisco Marcellán Español.** *Director de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA)*

**D. José Antonio González Mancebo.** *Subdirector General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo*

**5ª Sesión:** 22 de septiembre de 2004

### **LA AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

*Director de la Sesión:*

**D. Juan Antonio Garde Roca.** *Indicadores Institucionales en la evaluación de las Políticas Públicas*

*Ponentes:*

**D Francisco Javier Velázquez López.** *Secretario General para la Administración Pública*

**D. Eduardo Bandrés Moliné.** *Consejero de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad Autónoma de Aragón*

**D Pedro José Pérez González.** *Secretario General para la Administración Pública.- Consejería de Justicia y Administración Pública. Comunidad de Andalucía*

**D. Luis Herrera Díaz-Aguado.** *Director General de la Oficina de Calidad de los Servicios. Consejería de Administración Pública. Comunidad Autónoma Castilla-La Mancha*

## **ANEXO 4**

### **Agradecimientos**

La Comisión quiere mostrar su agradecimiento a aquellas personas e instituciones que han colaborado para el desarrollo de los trabajos.

En particular, al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), tanto por el apoyo "institucional" mostrado por su Director, D. Francisco Ramos Fernández – Torrecilla, como por la amable y eficiente colaboración del personal del Instituto.

Asimismo, la Comisión ha contado con la colaboración de funcionarios de la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios, entre ellos, los Inspectores Generales de Servicios D. Emilio Casals, D. José María Iváñez y D. Antonio Ramiro, y D<sup>a</sup>. Ana Sánchez, Consejera Técnica.

Otros destacados profesionales han colaborado también con la Comisión, aportando sus valiosos conocimientos y experiencias en la materia: la Profesora D<sup>a</sup>. María Bustelo, el Profesor D. Manuel Tamayo y D. Joaquín Ruiz, Subdirector General de Gestión de la Calidad.

Igualmente, D<sup>a</sup>. Ester García Sánchez y D<sup>a</sup>. Verónica Viñas, de la Universidad Carlos III de Madrid, así como D<sup>a</sup>. Esther Grávalos García, D<sup>a</sup>. Paula Rodríguez Modroño, D. Carlos Bueno Suárez, D<sup>a</sup>. Ana Cirera León y D<sup>a</sup>. Carmen Vélez Méndez, todos ellos del Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.

Finalmente, nuestro agradecimiento a los ponentes de las sesiones del seminario: el Profesor D. Xavier Ballart y los representantes de las entidades de impacto regulatorio del Reino Unido y Países Bajos, así como los representantes de las unidades sectoriales de evaluación y de las Comunidades Autónomas, cuya colaboración y experiencia han resultado de gran ayuda para la Comisión.