

Evaluación de las políticas públicas: el enfoque de AEVAL

Ana Ruiz Martínez

Presidenta

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

1. La evaluación de políticas públicas: razones para su impulso

En los últimos tiempos, la evaluación ha ido ganando relevancia entre las disciplinas cuyo objeto de conocimiento es la acción pública, entendida ésta como el conjunto de decisiones que toman los gobiernos, el proceso por el que se adoptan y su materialización, para resolver aquellos problemas que se reconocen como problemas públicos. A pesar de que su desarrollo más tardío pueda inducir a considerar que se trata de una disciplina independiente de otros corpus doctrinales, la evaluación forma parte del campo de la ciencia de las políticas ya que está intrínsecamente unida al análisis de las políticas públicas.

La aparición de la evaluación se relaciona con la necesidad y la voluntad de incorporar más racionalidad científica en las decisiones públicas, al mismo tiempo que posibilita que los decisores públicos puedan conocer los resultados reales de su acción. Por esta razón su nacimiento “corresponde al desarrollo de la teoría de las políticas públicas, de la cual es un momento esencial”¹. En la misma línea, Monnier² señala que “el tema de la evaluación está estrechamente ligado con el reconocimiento de la política como modalidad de acción colectiva; es decir, con la identificación de la acción pública en término de procesos.”

A ello se añade, parafraseando al profesor Subirats³, que uno de los grandes retos a los que se enfrentan todos los gobiernos es la articulación de políticas

¹ Muller, P (2002): Las políticas públicas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

² Monnier, E (1995) Evaluación de la acción de los poderes públicos. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid

³ Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Ariel. Barcelona

orientadas a resolver problemas globales interconectados, complejos, difusos y muchas veces contradictorios. Lo que significa que gobernar en este contexto requiere “dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público”⁴.

Además un aspecto de peso en la legitimación política y social de la acción pública, es su propia eficacia y eficiencia. Desde el punto de vista de la eficacia, la evaluación aporta conocimiento sobre la idoneidad de los diagnósticos de los problemas públicos que están en el origen de las políticas; si su diseño e implementación se adecuan a los objetivos perseguidos; si se alcanzan los resultados previstos a un coste razonable. La evaluación además, a partir de este conocimiento, promueve un proceso de aprendizaje continuo para mejorar el ciclo de las políticas. Por otra parte la situación de crisis fiscal, todavía más agudizada con la actual recesión, y la exigencia de cubrir necesidades sociales crecientes con recursos públicos aún más escasos, requiere una mayor eficiencia de la acción pública. Lo que, nuevamente, conduce a la exigencia de evaluar de manera sistemática los resultados que ésta produce.

Si a ello añadimos la necesidad de conseguir una mayor apertura de las administraciones públicas; de satisfacer una demanda ciudadana creciente de más y mejor información sobre los resultados que se obtienen en el uso de los recursos públicos; de lograr una mayor participación e implicación de los ciudadanos en lo público, y la exigencia a los gobiernos de una mayor transparencia, se evidencia el valor y la necesidad de la evaluación, ya que constituye una herramienta esencial para lograr estos retos.

Estos factores, además, aportan las claves de cómo se deben afrontar las evaluaciones. Así la concepción de las políticas públicas como procesos de acción, hace necesario un enfoque de la evaluación que va más allá de la descripción del grado de cumplimiento de los objetivos definidos en una política pública. Y la complejidad e interconexión, además, exigen un abordaje integral de los problemas y sus soluciones frente a los análisis fragmentados y descontextualizados tradicionales.

⁴ Aguilar Villanueva, L. F. (1992). El estudio de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa. México, D. F.

La evaluación, por lo tanto, es cada vez más necesaria en el nivel político para la comprensión y transformación de las políticas; para mejorar los procesos de toma de decisiones; para profundizar en la legitimación social de la acción pública, conocer sus impactos y las posibles alternativas y mejoras y para dotar de mayor transparencia a los gobiernos. Hoy en día, la evaluación ya no puede concebirse sólo como una herramienta técnica, útil en el nivel gestor de las administraciones públicas.

2. La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España.

En los últimos años todos los niveles de gobierno en España han dado pasos en materia de evaluación de políticas públicas, aunque con distinta intensidad. En la Administración General del Estado la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) constituye una clara decisión de incorporación de la evaluación como práctica institucional. A nivel autonómico la evaluación se ha incorporado al ordenamiento de prácticamente todas las Comunidades Autónomas y también en los gobiernos locales empieza a configurarse como una herramienta a desarrollar.

El concepto de institucionalización de la evaluación puede definirse como el proceso político por el que se establece un marco normativo que permite el desarrollo de la evaluación mediante instancias de las administraciones públicas a las que encargar tal función⁵. Es decir, la institucionalización implica no solo la regulación de esta función sino también su asignación a organizaciones o unidades públicas concretas. Desde este punto de vista los avances han sido más modestos.

Una posible explicación es la coincidencia en el tiempo del inicio del proceso de institucionalización de la evaluación en España con la crisis económica, y la

⁵ Garde Roca, JA (2006): La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España. Ministerio de Administraciones Públicas.

consiguiente adopción de medidas de ajuste y austeridad presupuestaria. La confirmación de esta hipótesis indicaría que en nuestro país sigue primando la visión de la evaluación como un “coste” y no como una inversión.

Pero a pesar de estas limitaciones, el proceso de institucionalización ha promovido un avance en la conceptualización de la evaluación. En España, como en otros países europeos, el impulso de la evaluación inicialmente se produjo como consecuencia de la obligatoriedad de evaluar los programas financiados con fondos comunitarios. Esto ha conseguido que la evaluación, constituya una práctica cotidiana incorporada a la cultura de las organizaciones responsables de su realización. Pero en paralelo ha favorecido un enfoque de evaluación más centrado en los aspectos operativos de las políticas públicas.

Sin embargo el proceso de institucionalización, más tardío en España que en otros países, además de posibilitar aprender de los errores ajenos también ha permitido incorporar el enfoque de políticas públicas en la práctica de la evaluación desde el inicio.

Abordar la práctica de la evaluación desde esta perspectiva además es una necesidad, ya que frecuentemente, al menos en nuestra experiencia, las intervenciones públicas se diseñan sin un diagnóstico previo – o éste es insuficiente- del problema a resolver, desconocen o no tienen en cuenta las diferentes teorías causales sobre las que deberían asentarse las hipótesis de intervención, no existen en ocasiones, objetivos claramente definidos y como consecuencia de lo anterior, tampoco se explicitan los resultados esperados.

También desde la perspectiva evaluadora ha sido frecuente una visión de las intervenciones públicas que asume como premisas lo contrario que se ha descrito en el párrafo anterior: por un lado, la existencia de un teoría y unas hipótesis de intervención y unos objetivos claramente explicitados; por otro, la presencia de un único actor que adopta decisiones libremente y con una lógica “cartesiana” y, por último, una concepción del ciclo de la política como una sucesión lineal de sus distintas etapas. Desde esta perspectiva teórica, la evaluación constituiría la última fase de este ciclo, tendría un carácter retrospectivo, y se entendería como

parte de un proceso de retroalimentación para justificar las decisiones relativas a las políticas o programas objeto de estudio. La evaluación, desde esta perspectiva, se centraría exclusivamente en los resultados de las intervenciones públicas.

Pero si la evaluación persigue evidenciar qué se ha hecho, para qué ha servido, hasta qué punto se han alcanzado los objetivos, en qué medida los resultados obtenidos son imputables a la intervención o cuáles son los efectos que ésta ha producido, es necesario que abarque todo el ciclo de la intervención. Dicho de otra manera, los efectos de las intervenciones públicas no pueden concebirse como independientes de su diseño y de su implementación. Por esta razón si la evaluación pretende conocer el por qué y no solo el qué, debe incorporar a los procesos de evaluación conceptos y herramientas de análisis de las políticas públicas: no es posible evaluar sin analizar en paralelo la política.

Se trataría como diría Nioche⁶, de superar lo que en pedagogía se denomina “evaluación aditiva”, basada en logros y sanciones y generalizar lo que en este mismo ámbito se denomina “evaluación formativa”: analizar periódicamente el nivel y ritmo de logros, y conocer las causas que los determinan para adaptar la enseñanza.

Además de lo anterior, este enfoque reitera, la naturaleza de la evaluación como herramienta de aprendizaje, proporcionando a las organizaciones conocimiento para el cambio y la mejora.

Resumiendo los párrafos anteriores podríamos concluir que:

1. La implantación de un sistema de evaluación requiere una fuerte voluntad política que lo impulse y eso ha quedado demostrado en el caso español. Pero el ritmo del proceso dependerá, en gran medida, de nuevas dosis de voluntad política que permitan seguir avanzando.
2. La institucionalización de la evaluación es una condición necesaria pero no suficiente para impulsar el proceso. El esfuerzo también debe centrarse en

⁶ Nioche, JP (1982): De la Evaluación al Análisis de las Políticas Públicas. Revue Française de Science Politique, vol. 33, Nº 1. pp 32-61.

generar cultura evaluadora en el conjunto de las administraciones públicas con el objetivo de desarrollar en común un sistema público de evaluación. Lo que también redundará en el fortalecimiento de la capacidad relacional de los distintos niveles de gobierno y administración.

3. La implantación de la evaluación en España como práctica sistemática requiere todavía un largo recorrido. Lo que aporta la función evaluadora es que sin perder de vista referentes como la eficacia y la eficiencia de la acción pública, trata de equilibrarlas con otros criterios fundamentales de valor público: equidad, cohesión social, corresponsabilidad, cooperación institucional, armonización, transparencia, participación, etc., que resultan fundamentales para emitir un juicio de valor más integral sobre las políticas públicas.

El enfoque de evaluación de AEVAL

La Agencia Estatal de Evaluación de las políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), ha iniciado su séptimo año de andadura. A lo largo de estos años, la Agencia ha tenido que simultanear su construcción como organización y la realización de evaluaciones de diferentes intervenciones públicas. Este proceso no exento de dificultades, ha permitido a la Agencia, que en 2013 tendrá más de 35⁷ evaluaciones realizadas o en proceso, reflexionar sobre su propia práctica evaluativa, aprender de los errores cometidos y a partir de ahí diseñar un enfoque propio de evaluación capaz de dar respuesta a las peculiaridades de la acción evaluadora que ha de realizar.

La evaluación que realiza AEVAL constituye una actividad institucional puesto que las evaluaciones que realiza derivan de un mandato anual del Consejo de Ministros. Aunque el Estatuto de AEVAL prevé la posibilidad de abordar procesos de evaluación por encargo directo de diferentes organismos públicos, el grueso de la actividad de la Agencia deriva de los mandatos de evaluación del Gobierno⁸.

⁷ Como anexo se incluye un cuadro con las evaluaciones realizadas por la Agencia desde 2007

⁸ Hasta este momento solo se ha realizado una evaluación por encargo de una organización pública: La evaluación intermedia del Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración.

Por otra parte, el Programa Nacional de Reformas de España y la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible contemplan la realización de una evaluación externa de carácter anual sobre el grado de implementación y éxito de las principales medidas que incorporan, encargando a AEVAL su realización. La evaluación de ambos instrumentos estratégicos forma parte del Plan anual de Trabajo aprobado por Consejo de Ministros. En un futuro próximo el Proyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, mandata a AEVAL a la realización de una evaluación anual del grado de implementación y efectos de la Ley en ámbitos de actuación concretos. A ello se añade el mandato que establece el proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, para que anualmente informe sobre el grado de desarrollo de su Título I.

El hecho de que los mandatos de evaluación deriven del Gobierno o se centren en instrumentos estratégicos hace que los procesos de evaluación que realiza la Agencia se enfoquen desde el “concepto política pública” y no tanto desde el “concepto programa público”. Cuando utilizamos el concepto “política pública” nos referimos a objetos de evaluación complejos, de carácter transversal que afectan a múltiples dimensiones (geográficas, temporales, institucionales, reglamentarias) y/o a sectores de la acción pública interconectados, la evaluación en este caso se centra en los aspectos estratégicos de las políticas: problemas, diagnósticos, actores, teorías e hipótesis de intervención, formulación y formalización de la intervención e impactos. Cuando utilizamos el concepto “programas” nos referimos a los aspectos operativos del despliegue de las políticas, en este caso la evaluación se centra en objetivos, recursos, implementación y resultados intermedios y finales.

No obstante las evaluaciones de AEVAL bien por el objeto definido en el mandato de evaluación o bien por el enfoque de evaluación que aplica, siempre se sitúan en el nivel estratégico integrando el nivel operativo. Se trata, por lo tanto de dar respuesta con la evaluación a las necesidades derivadas de la doble función de gobierno: legitimación (buen gobierno) y funcionalidad (buena administración).

Este enfoque integral de la evaluación que aplica la Agencia en sus trabajos, también parte de una concepción de la evaluación como un *continuo* que puede y debe aplicarse a todo el ciclo de la intervención desde la decisión de abordar el problema público que da lugar a la intervención, continuando con su diseño e implementación y finalizando con la verificación de sus efectos finales.

Abordar la evaluación de objetos complejos integrando el nivel estratégico y operativo de las intervenciones, implica una dificultad adicional que no se sitúa en el propio proceso evaluador –que básicamente sigue siendo el mismo independientemente del objeto de evaluación-. La dificultad radica en las preguntas de evaluación y en los criterios de valor en los en que éstas se traducen -además de en la utilidad de la evaluación, en las necesidades de información y, en las recomendaciones- que han de servir simultáneamente a ambos niveles de la intervención-. En este sentido ya desde 2008 algunas evaluaciones realizadas por la Agencia incluyen además de los criterios “tradicionales” de evaluación (pertinencia, coherencia, complementariedad, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, etc.) criterios como equidad, cohesión, participación o transparencia. Y junto a estos últimos otros criterios “ad hoc” que se relacionan con los valores que subyacen a la intervención.

Por último, AEVAL concibe la evaluación como una intervención pública más, que consume recursos públicos y que por lo tanto debe responder a los criterios de eficacia, eficiencia y transparencia. Para que la evaluación sea eficaz es necesario que de respuesta a las necesidades de información para la toma de decisiones de los responsables de la intervención en sus distintos niveles, político y gestor. Los mandatos de evaluación que recibe AEVAL suelen ser relativamente genéricos e imprecisos, de manera que requieren una delimitación del alcance de la evaluación que además de hacerla factible, focalice el proceso en los puntos de interés, dando respuesta a las necesidades de los responsables de la intervención. Esto implica que desde que se produce el mandato de evaluación se mantengan reuniones, inicialmente para precisar los objetivos a los que ha de dar respuesta y la utilidad que la evaluación va a tener en relación con la intervención evaluada para posteriormente, una vez precisado el encargo de evaluación, constituir una comisión de seguimiento que además de solventar cualquier incidencia surgida en

el desarrollo del proceso evaluador -en la mayoría de las ocasiones relacionadas con el acceso a información relevante para la propia evaluación-, posibilite un aspecto clave en relación con la eficacia de la evaluación y con sus usos posteriores: la apropiación de la evaluación por parte de los responsables de la intervención evaluada.

La realización de evaluaciones eficaces y eficientes se garantiza también a partir de un análisis en profundidad del encargo de evaluación y de una planificación de su desarrollo rigurosa, de manera que el trabajo de campo (tanto el que se realiza con medios propios como el externalizado) responda a las necesidades de información derivadas de las preguntas y criterios de evaluación.

Finalmente, la transparencia de la evaluación se garantiza por una doble vía. Por una parte los informes de evaluación que forman parte del Plan de Trabajo anual se publican íntegramente en la página Web de la Agencia y se difunden a los principales actores políticos y sociales relacionados con la intervención evaluada. Por otra, los informes de evaluación de la Agencia contienen un capítulo y un anexo, cuya inclusión es obligatoria, dedicados al enfoque con el que se ha abordado el proceso de evaluación, detallando la metodología y herramientas para la recopilación y análisis de la información y la matriz de evaluación. De esta manera se posibilita la replicación del proceso y por lo tanto su análisis crítico, lo que también constituye una garantía de independencia de la propia evaluación.

Como cualquier otro tipo de intervención pública, la evaluación ha de llevarse a cabo a través de las tradicionales fases del ciclo de intervención: diagnóstico, planificación, implementación y resultados. A estas fases se añade una fase de seguimiento ex post, que permitiría evaluar el uso de las evaluaciones y por lo tanto, su eficacia. Este tipo de seguimiento posibilita también, una aproximación al grado de desarrollo de la cultura de evaluación en las organizaciones gestoras de las intervenciones evaluadas.

La Agencia ha desarrollado una metodología de evaluación que responde a este enfoque teórico, adaptada a las peculiaridades de la acción evaluativa que desarrolla, descritas en este apartado. Igualmente, incorpora en gran medida las lecciones aprendidas a lo largo de estos años de actividad evaluadora.

Nuestro proceso contempla 4 fases: Análisis del encargo cuyo objetivo es identificar claramente el objeto de evaluación, delimitar el alcance, objetivos, justificación y utilidad de la evaluación y realizar un primer avance del enfoque con el que se va a abordar el proceso de evaluación; Diseño y Planificación que contempla dos subfases, reconstrucción de la lógica de la intervención y diseño de la evaluación; Campo y Análisis, que incluye todas las tareas de recopilación, análisis y síntesis de la información recopilada para dar respuesta a las preguntas de evaluación; Informe de Evaluación que equivale a la fase de resultados de las intervenciones públicas.

Las dos primeras fases de este proceso, son las que se vinculan mas directamente a los principios de eficacia y eficiencia que desde nuestro punto de vista deben gobernar todo el proceso de evaluación. Igualmente la importancia que se da a ambas fases, especialmente a la primera, es uno de los rasgos distintivos de la evaluación que practicamos en relación con otros tipos de evaluación como puede ser la que se realiza por instituciones académicas, en las que el acento se pone en mayor medida en las herramientas de recopilación y análisis y en el trabajo de campo.

Por último, señalar aunque sea una obviedad hablando de evaluación, que las evaluaciones de AEVAL incorporan siempre un juicio de valor basado en evidencias, obtenidas, como se decía antes, a partir de perspectivas teóricas diversas y mediante la aplicación del método científico. A ello se añade, la incorporación en el proceso evaluador de las percepciones y valoraciones de los actores clave relacionados con la intervención.

Contenidos de los planes de trabajo de la Agencia 2007-2013

Política sanitaria	Incidencia de las medidas adoptadas para la racionalización del gasto farmacéutico (2007). Estrategia de Salud de Cuidados Paliativos (2010) Plan de Medidas de Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior (2013)
Política de seguridad	Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008 (2009)
Políticas medioambientales	Registro Nacional de GEI (2007) Acciones financiadas por los PGE en AISEs PPNN (2008) Gestión y funcionamiento de las CCHH (2009) Gestión y Funcionamiento de las Demarcaciones de Costas (2010)
Política I+D+i	Ingenio 2010 (2007) Política de Mejora del sistema de transferencia de tecnología a las empresas (2008) Plan Nacional de transición a la TDT (2009)
Política de modernización AAPP	Calidad del Servicio prestado por la del servicio prestado por los Museos Estatales (2007) Calidad del Servicio prestado por la Ventanilla Única para el Comercio Exterior en Canarias (2011) Programas de Selección y Formación de la Escuela de Administración Regional de Castilla la Mancha (2011)
Políticas Protección Social	Participación de la AGE en el SAAD (2008) Medidas de racionalización y mejora de la IT (2009) Programas de Vacaciones para Mayores y Termalismo Social (2010)
Política de fomento empresarial	Líneas de financiación para el fomento de la actividad emprendedora (2007) Trámites administrativos para la creación de empresas (2007) Programa APEX (2009) Líneas ICO-PYME (2010) Líneas ICO-PYME (2011) Trabas administrativas para la creación de empresas (2011)
Políticas de empleo	Bonificaciones en Ceuta y Melilla (2007) Política de bonificaciones (2008: 4 colectivos) Política de bonificaciones (2009: discapacitados)
Política educativa	Evaluación del Sistema General de Becas Educativas (2008)
Política Industrial	Programa REINDUS (2010)
Política Energética	Efectividad de las políticas en materia de seguridad energética (2007) Plan Español de Energías Renovables 2005-2010 (2010) Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2008-2012 (2013)
Política de Cooperación	Programas de Formación de la Cooperación Española (2009)
Política de Inmigración	Evaluación Intermedia del PECEI (2009)
Otros	Sistema de gestión colectiva de los DPI(2008) Sistema de gestión colectiva de los DPI (2009)
Estudios, análisis y diseños metodológicos	Rediseño del Sistema de Información Administrativa (2013) Diseño de una metodología para caracterizar las funciones desarrolladas por los servicios centrales de la Administración General del Estado. (2013)

