

La Agencia de Evaluación y Calidad y la necesidad de evaluar las intervenciones públicas

INÉS PÉREZ-DURÁNTEZ BAYONA

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

Recibido: Enero 2008

Aceptado: Febrero 2008

Resumen

La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios se creó en enero de 2007 con el objeto de promover el uso racional de los recursos públicos, mejorar la calidad de los servicios públicos y fomentar la rendición de cuentas ante los ciudadanos. En este artículo se presenta la Agencia, el contexto en el que surge, su organización y funciones así como la materialización de las principales líneas de actuación en su primer año de actividad. Se plantean una serie de reflexiones en torno al concepto de evaluación y respecto al papel que desempeña la Agencia. La evaluación se entiende como una herramienta útil ante los retos a los que se enfrentan las políticas públicas en el contexto social y económico actual. La Agencia de Evaluación y Calidad se configura como una institución que aporta valor añadido tanto a través de la realización de evaluaciones relevantes como mediante el impulso a un cambio cultural que incorpore la evaluación en el diseño y la articulación de las políticas públicas.

Palabras clave: Evaluación de políticas públicas, servicios públicos, economía pública, desempeño del sector público.

Clasificación JEL: H11, H61, H83, P35.

Abstract

The Spanish Agency for the Evaluation of Public Policies and Quality of Services was created on January 2007 with the goal of promoting a rational use of public funds, improving the quality of public services and enhancing the public accountability of government bodies. This paper aims to provide an understanding of the Agency, its context, structure and functions as well as its main lines of activity in 2007. It shares some thoughts on the concept of evaluation and on the Agency's role. Evaluation is considered a useful tool to address the challenges of public policies in the current economic and social environment. The Evaluation and Quality Agency provides value added through the conduct of relevant evaluations and fostering a cultural change to incorporate evaluation to the policy cycle.

Introducción

La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios surge como parte del compromiso gubernamental con una respuesta más eficaz y responsable a las necesidades de la ciudadanía. La Administración española no podía ser ajena al he-

cho de que una Administración moderna ya no se concibe sin la evaluación de sus actuaciones. En el contexto internacional se observa el continuo desarrollo de la evaluación y su amplio uso en los países más avanzados de la UE. La evaluación de las intervenciones públicas es un instrumento de buen gobierno, y el grado actual de madurez tanto de la sociedad como de la Administración pública y el ámbito político español eran factores de oportunidad a la hora de impulsar la institucionalización de la evaluación con la creación de la Agencia.

El propósito de este artículo es presentar qué valor añadido aporta la evaluación al campo de las políticas públicas y la Agencia de Evaluación y Calidad en el panorama institucional. Para ello, se comienza presentando el contexto y los problemas a los que se enfrentan las políticas públicas actualmente, tratando de explicar qué es la evaluación y cómo la Agencia, a través de su planteamiento evaluador, puede contribuir a que las políticas públicas satisfagan mejor las demandas de los ciudadanos. Se pasa posteriormente a describir la organización y funciones de la Agencia, sus objetivos y líneas de actuación, y cómo se han concretado éstas últimas en el primer año de su puesta en marcha. Finalmente se presentan unas reflexiones respecto a la vinculación entre la evaluación y la dimensión presupuestaria.

El nuevo contexto socio-económico y las políticas públicas

Al analizar el actual contexto socio-económico se impone como reflexión obligada la toma de conciencia sobre los acelerados cambios, la baja previsibilidad, la diversidad de nuevas situaciones y la complejidad de problemas y necesidades interrelacionados a los que tratan de aportar solución las políticas públicas.

Por otro lado, el grado de exigencia ciudadana ha aumentado considerablemente. Esta actitud ha venido favorecida por la mayor disponibilidad de información facilitada por los medios y las nuevas tecnologías, si bien siguen existiendo problemas de opacidad y de comunicación. Ante la información, aunque sea parcial, se constata la actitud crítica y una toma continua de posiciones de los ciudadanos¹, que exigen a los poderes públicos mayor responsabilidad y competencia para resolver sus problemas.

Frente a esta realidad, los gobiernos no pueden basar su legitimidad únicamente en haber sido elegidos mediante sufragio, sino que su legitimación se debe revalidar demostrando competencia para afrontar y resolver las cuestiones que preocupan a los ciudadanos. Se demandan respuestas a los problemas cotidianos. Las transformaciones sociales, culturales y económicas requieren flexibilidad y capacidad de adaptación de las políticas para ser eficaces. Además, las frecuentes interrelaciones e interdependencias entre distintos ámbitos sociales y económicos demandan visiones comprensivas antes de tratar de solucionar parcelas de un problema. En muchas ocasiones es preciso adoptar una perspectiva política innovadora, transversal e integral.

La multiplicidad de actores supone un importante reto. La tarea de gobernar ya no puede entenderse como una imposición jerárquica entre distintos niveles territoriales o esferas de gobierno. La descentralización competencial hace necesario establecer cauces de comunicación y mecanismos de coordinación y corresponsabilidad. Y no sólo es necesaria la coope-

ración interadministrativa, sino también la adecuada integración del punto de vista de los ciudadanos. Lejos ha quedado el viejo paternalismo que trataba de resolver los problemas de los administrados sin escuchar qué les interesa como ciudadanos. Desde mediados de los noventa emerge un nuevo modo de gobernar en el que se prima la interacción entre los distintos niveles de gobierno y de estos con los ciudadanos y las organizaciones del sector privado. Esta forma de producir capacidad de gobierno colectivo se entiende como gobernanza ².

Ante estos retos se exigen nuevas respuestas políticas, y la evaluación puede ser un instrumento muy útil en el proceso, como se tratará de demostrar posteriormente.

El concepto de evaluación

El concepto de evaluación ha evolucionado a lo largo de tiempo y existen distintos matices en relación con el objeto de estudio y el objetivo de las evaluaciones. En cualquier caso, la disciplina de la evaluación es mucho más que la acepción genérica y común que se atribuye al término. Viene respaldada por más de ocho décadas de práctica y por una muy abundante literatura económica, social y política.

La evaluación no es un control de legalidad, ni una auditoría, ni una investigación ni un seguimiento; aunque esté relacionada con estas técnicas y pueda integrarlas.

La evaluación tampoco debe ser un mero trámite adicional, más burocracia. Ni trata sólo de medir. Y debe ser especialmente cuidadosa en la definición de indicadores válidos ³.

Se puede definir la evaluación de las políticas públicas como un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, norma, programa, plan o política, que permita alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias respecto a su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos. La finalidad de la evaluación es ser útil a los decisores y gestores públicos así como a la ciudadanía ⁴.

Las evaluaciones de las políticas públicas pueden referirse a distintas fases de una intervención pública. En función de su contenido, y sin ánimo de exhaustividad, pueden clasificarse en evaluaciones de diseño, implementación, resultados e impacto. Los mejores resultados se obtienen si se adopta una perspectiva integral, que contemple las distintas fases, y concibiendo la evaluación como una práctica institucional habitual.

Un campo específico que ha tenido un especial desarrollo es el análisis del impacto normativo, entendido como una evaluación cuya finalidad es estructurar o aportar la información necesaria, analizando alternativas, objetivos e impactos, para justificar la propuesta de una norma y así facilitar la toma de decisión y mejorar la calidad de las mismas. Aportar mayor racionalidad en el proceso de creación de normas es actualmente una de las prioridades de la UE, dentro del impulso a la mejora de la regulación ⁵.

Una evaluación particular es la de la calidad de los servicios públicos, que evalúa el compromiso y los resultados de una organización pública en relación con la calidad de sus servicios. Aborda un objeto de estudio específico y utiliza unos modelos concretos y ampliamente desarrollados de análisis (EFQM, CAF, EVAM...). Esta disciplina, que surgió y ha te-

nido amplia difusión en el sector privado, cuando se aplica adaptada al ámbito público trata de detectar los aspectos de calidad del servicio que preocupan a los ciudadanos y crear instrumentos para incorporar la gestión integral de la calidad a los compromisos de las organizaciones públicas.

Ahondando en el significado de evaluación de políticas públicas y con la pretensión de delimitar el concepto, cabría identificar una serie de requisitos que caracterizan la acepción de evaluación que aquí estamos utilizando. Debe garantizarse un proceso de generación de conocimiento sistemático y razonado, apoyado en evidencias, incluyendo un juicio valorativo sobre la base de unos criterios explícitos (como pueden ser la eficacia, eficiencia, sostenibilidad o cohesión social entre otros) y con una finalidad de utilidad práctica que ayude a mejorar las decisiones políticas. La metodología de evaluación facilita el proceso de conocimiento y avala sus conclusiones.

Un paso más sería preguntarnos sobre qué permite que la evaluación alcance su finalidad en la mejora de las políticas públicas. El proceso de evaluación y el informe resultante deben aspirar a promover cambios en las intervenciones públicas que en última instancia revertan en una mejora para los ciudadanos.

Para garantizar la rigurosidad del método y promover la utilidad de la evaluación desde distintos ámbitos se han elaborado listados de criterios de calidad tanto del proceso como del resultado de la evaluación ⁶.

En el proceso de evaluación destaca la necesidad de una buena planificación, gestión y difusión de las evaluaciones. Un diálogo efectivo con retroalimentación con los gestores de las políticas y los solicitantes de la evaluación es uno de los puntos esenciales, pues promueve que estos actores se sientan identificados con la evaluación y por tanto acepten las conclusiones y consideren la aplicación de las recomendaciones de la evaluación.

En cuanto al resultado de la evaluación —el informe—, se resumen a continuación a grandes rasgos los criterios de calidad que propone la Comisión Europea en su *Guía para la Evaluación del Desarrollo Socio-económico*:

- Satisfacer las necesidades de la solicitud del informe, respondiendo a lo establecido en los términos de referencia.
- Cubrir el alcance relevante, incluyendo el estudio de la lógica y racionalidad de la intervención.
- Ser un proceso abierto, tomando en consideración distintos puntos de vista.
- Presentar un diseño defendible para obtener los resultados que responden a las preguntas planteadas en la evaluación.
- Basarse en datos fiables y apropiados en términos de su uso esperado.
- Realizar análisis sensatos y tratar los datos de manera apropiada para responder correctamente las preguntas planteadas.
- Presentar resultados lógicos y justificados por el análisis de los datos y por adecuadas interpretaciones e hipótesis.
- Presentar conclusiones imparciales y no sesgadas.
- Redactar un informe claro.
- Realizar recomendaciones útiles y suficientemente detalladas como para ser aplicadas.

Con la definición y referentes presentados se ha tratado de aclarar los objetivos y garantías que deben estar presentes en la evaluación. ¿En qué medida es la evaluación una herramienta útil ante los retos que supone la nueva realidad social y económica en la que se desarrollan las políticas públicas actuales?

Una evaluación ágil y adecuada en el tiempo permite tomar decisiones sobre nuevas estrategias conociendo sus previsible consecuencias y aporta conocimiento sobre los resultados e impactos generados por las actuaciones en curso en un entorno rápidamente cambiante. La incorporación de la evaluación como práctica habitual favorece un proceso de aprendizaje continuo y sistemático. Asimismo, permite tener presente la pluralidad de actores y sus puntos de vista y actúa como instrumento de profundización democrática al acercar el gobierno a los ciudadanos.

Por otro lado, la transversalidad que caracteriza a muchas políticas justifica la realización de evaluaciones transversales, adecuadamente acotadas. Y la corresponsabilidad financiera que comparten en ocasiones los distintos niveles de gobierno requiere de acuerdos interadministrativos para aprovechar las sinergias de evaluaciones conjuntas y promover el desarrollo de sistemas de información e indicadores comparables.

Existen costes de oportunidad de no evaluar y se miden como las ganancias potenciales de mejoras de eficacia no realizadas y los efectos de no dar explicaciones a los ciudadanos sobre la actuación gubernamental. Cuanto más madura sea una sociedad, mayores serán los costes de no evaluar.

El contexto, enfoque y objetivos de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios entró en funcionamiento el 1 enero 2007. Su base legal se encuentra en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos (BOE 19/07/2006) y en el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba su Estatuto (BOE 14/12/2006).

El primer paso institucional en la constitución de la Agencia fue la creación de una Comisión de Expertos, encargada de «analizar la experiencia internacional, diagnosticar la situación de la evaluación en nuestro país y hacer las propuestas metodológicas e institucionales más deseables para la puesta en funcionamiento de la Agencia». Dicha Comisión, presidida por el actual Presidente de la Agencia, estuvo integrada por académicos y profesionales de prestigio de distintas disciplinas así como por gestores públicos representativos ⁷.

A nivel internacional, España se incorpora con cierto retraso a la práctica de la evaluación, pero esto también ha permitido aprender de los errores y buenas prácticas de otros países y organismos internacionales. La OCDE, la Comisión Europea y las Naciones Unidas son referentes indiscutibles. ⁸ La exigencia de realización de evaluaciones para la percepción de los fondos estructurales europeos ha supuesto un importante estímulo para el desarrollo

de la práctica de la evaluación. Las directrices aplicables a las evaluaciones de la cooperación al desarrollo y las de los fondos estructurales han aportado pautas útiles, aunque en muchos casos no sean directamente trasladables a la evaluación de políticas públicas encomendada a la Agencia. También es necesario adaptar los patrones generados en un entorno de cultura anglosajona a las necesidades y condicionantes de la realidad española.

La Agencia se crea en un contexto en el que ya existían experiencias evaluadoras en España, especialmente destacables en el ámbito de las políticas sociales, de cooperación, educativas y sanitarias⁹. La Agencia surge como un compromiso del Ejecutivo con la modernización de la Administración Pública y un elemento clave en el proceso de institucionalización de la evaluación en España.

La misión de la Agencia es la promoción y realización de evaluaciones y análisis de impacto de las políticas y programas públicos, así como el impulso de la gestión de la calidad de los servicios, favoreciendo el uso racional de los recursos y la rendición de cuentas a la ciudadanía¹⁰.

Claramente se identifican dos objetivos generales a los que contribuye la Agencia:

- Promover el uso racional de los recursos. Tomando como premisa que la evaluación no puede sustituir a la decisión política, sí puede aportar evidencias y análisis que aumenten la eficacia de la acción pública. Se aspira a reforzar la consistencia en la toma de decisiones, favoreciendo una mejor asignación de recursos y un mejor servicio, y en último término, una mayor productividad y competitividad de la economía así como mejoras en el bienestar. Aunque existan distintos condicionantes para la toma de decisiones políticas, se trata de fomentar que la evidencia sobre causas y consecuencias se tenga adecuadamente presente. Por otro lado, dado que la evaluación tienen distintos niveles de aplicación, debe presentarse la información adecuada a cada uno de los niveles: el operativo y el estratégico.
- Fomentar la rendición de cuentas ante los ciudadanos, impulsando la transparencia y la participación. Se promueve que los ciudadanos puedan conocer y enjuiciar la actuación pública a partir de la información recopilada y analizada siguiendo métodos aceptados, así como presentada de forma útil para sus intereses. Asimismo, se refuerza la responsabilidad de los decisores y gestores públicos, que deben explicar en qué medida han cumplido con unos objetivos explícitos.

La Agencia pretende generar valor añadido a partir de su contribución a dichos objetivos a través de tres vías:

- Realizar evaluaciones concretas que se consideren significativas o prioritarias por distintas razones. La parte principal del plan de trabajo de la Agencia son las evaluaciones que le encarga el Consejo de Ministros anualmente. Asimismo, la Agencia debe realizar con carácter anual una evaluación de las principales políticas del Programa Nacional de Reformas.
- Fomentar la calidad de los servicios públicos como compromiso con la ciudadanía, favoreciendo la participación y la transparencia. La Agencia realiza anualmente un informe al Congreso de los Diputados sobre la actividad realizada por las Agencias Estatales y sus compromisos para mejorar la calidad de los servicios prestados a los

ciudadanos. Asimismo, a través del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos se informa periódicamente sobre la calidad con la que se prestan los servicios públicos y se publica un Informe anual al respecto.

- Desempeñar un papel de facilitador, articulador y promotor de la cultura de evaluación y calidad. La Agencia promueve el aprendizaje y el debate en torno a la evaluación. Elabora y difunde guías metodológicas. No se trata de monopolizar la evaluación ni de imponer estándares sino de crear espacios de diálogo y de facilitar la aproximación a la evaluación y la calidad. La promoción de la cultura de evaluación y calidad se lleva a cabo tanto en el proceso de realización de evaluaciones como a través de la formación, el intercambio de experiencias, el establecimiento de convenios, la difusión de buenas prácticas y la emisión de certificados de calidad.

En su labor, la Agencia respeta una serie de principios de actuación ¹¹, entre los que cabe destacar los de interés general, objetividad, eficacia y servicio al ciudadano. Mantiene presente como guía el pragmatismo y la rigurosidad, evitando la burocratización y pérdida de sentido de la evaluación como mero trámite, al tiempo que se garantiza un compromiso con la calidad profesional y la ética pública.

En sus relaciones, la Agencia se configura como una institución ágil, con capacidad institucional para interactuar con instituciones y organismos sectoriales y territoriales vinculados con las políticas públicas y la evaluación.

En definitiva, la Agencia trata de contribuir a que las políticas públicas satisfagan mejor las demandas de los ciudadanos a través de la promoción del uso racional de los recursos y la rendición de cuentas ante los ciudadanos. Y en su actuación parte de un compromiso con los principios de gobernanza europeos: eficacia, participación, responsabilidad, transparencia y coherencia.

La fórmula organizativa de la Agencia de Evaluación y Calidad. El Contrato de Gestión como compromiso

La Agencia no es sólo novedosa en sus funciones, sino también en su organización, pues ha sido la primera institución establecida con el modelo de «Agencia», modelo que ya han adoptado también el BOE y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Este modelo se configura con una nueva forma de organización, más autónoma, flexible y que incorpora mecanismos de control y eficacia basados en una cultura de reponsabilización por resultados. Se busca una mayor flexibilidad con la que afrontar los nuevos problemas, pero sobre todo se introduce un sistema de gestión con mayor autonomía, que se equilibra con un sistema de control basado en el seguimiento y responsabilidad de sus resultados.

La Agencia tiene personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión y funcional dentro de los límites establecidos por la Ley de Agencias y su propio Estatuto.

Está adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas a través de su titular ¹² y su Presidente es nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas. En su creación se nutre de la mayor parte del personal de la previamente existente Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios, con extensa experiencia en la promoción de la calidad de los servicios públicos y donde se venía desarrollando un amplio acervo en el área de evaluación. Es una estructura reducida, de carácter multidisciplinar y centrada en ofrecer valor añadido estratégico y cultural. El modelo organizativo se caracteriza por su flexibilidad y opera a través de la configuración de equipos de trabajo internos, externos y mixtos, según las necesidades derivadas del trabajo a realizar. Se aplica una dinámica cooperativa y orientada a la búsqueda de la excelencia.

Dos elementos novedosos fundamentales del modelo organizativo «agencia» son el Contrato de Gestión y el Consejo Rector.

A través de un Contrato de Gestión cuatrianual la Agencia regula su actividad y sus relaciones con la Administración General del Estado. En dicho contrato se priorizan las distintas actividades que conducen al cumplimiento del objeto de la Agencia, se traza el enfoque bajo el cual debe acometerse su logro y se asignan los recursos presupuestarios y la dotación de personal a tal efecto.

El Contrato de Gestión 2008-2011 contempla dos objetivos estratégicos:

- Afianzar la apuesta por la evaluación emprendida por el gobierno y el Parlamento con la creación de la Agencia.
- Impulsar la mejora de la calidad en la prestación de los servicios públicos.

Para alcanzar estos objetivos, se establecen cuatro ejes estratégicos:

- El compromiso de «CREAR» Agencia. No se trata sólo de cuestiones logísticas y de estructura, sino de crear una institución que interiorice una nueva cultura de gestión, una ética de lo público y tenga siempre presente en sus actuaciones su visión y misión en cuanto a la generación de cultura de evaluación. Este eje se despliega a través del Programa de Formación y Comunicación interna, el Plan de Calidad, el Plan de Alianzas y el Plan de Visibilidad. Para el seguimiento de las acciones se desarrolla el Sistema Integrado de Gestión de la Agencia.
- La promoción de la cultura evaluadora. El objetivo es transmitir la necesidad y utilidad de la evaluación y convertirla en una práctica habitual en nuestra Administración. Los programas de formación externa, documentación y publicaciones, metodologías y guías van en esta dirección. La Agencia aspira a convertirse en una institución de referencia, invirtiendo en recursos, acumulando activos intangibles y generando redes de conocimiento en la materia específica de evaluación y en las distintas políticas públicas.
- La realización de evaluaciones con éxito. La Agencia tiene como pretensión evaluar programas y políticas de alto valor añadido y realiza propuestas al Gobierno en este sentido para definir su plan de trabajo. Los informes de evaluación tienen como objetivo fomentar la transparencia, el aprendizaje y la responsabilidad.
- La mejora de la calidad en la gestión de las organizaciones públicas. Promover la calidad y analizar y difundir información al respecto es un compromiso con la ciudadanía.

nía y la rendición de cuentas. Este eje se materializa a través de las acciones del Programa de Calidad de la gestión en las organizaciones públicas, el Observatorio de la Calidad y el Programa de Seguimiento de las Agencias Estatales.

En estos ejes se asienta la actividad operativa de la Agencia. Su concreción —objetivos, actividades, tiempos y responsables— se instrumenta en el correspondiente Plan de Acción Anual.

La eficacia de la Agencia podrá valorarse a través de la medición del cumplimiento de los objetivos operativos que conforman el Plan de Acción Anual. Para conocer el grado de logro de los objetivos estratégicos se han establecido en el Contrato de Gestión indicadores resumen de gestión, calidad e impacto.

El Presidente informará anualmente a los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda de la ejecución y cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan de Acción anual y su incidencia en el logro de los objetivos establecidos en el Contrato de Gestión. Asimismo, se constituye una Comisión de Seguimiento del Contrato de Gestión con dos representantes de cada uno de los ministerios mencionados y dos de la Agencia. Por otro lado, la Comisión de Control prevista en el Estatuto de la Agencia elaborará internamente para el Consejo Rector informes sobre el desarrollo y ejecución de dicho contrato. Todo ello, aparte del control financiero y auditoría pública que corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado y el control externo por parte del Tribunal de Cuentas.

El Consejo Rector constituye el máximo órgano de gobierno de la Agencia. Cuenta con representantes de los Ministerios de Administraciones Públicas, Economía y Hacienda, Presidencia y Asuntos Exteriores y Cooperación, de las organizaciones sindicales y con profesionales independientes de reconocido prestigio. Asimismo, podrán integrarse en el Consejo Rector los representantes de las Comunidades Autónomas que celebren un convenio de colaboración con la Agencia.

El Presidente ejerce la representación institucional y legal de la Agencia y de su Consejo Rector, al tiempo que en su carácter de Presidencia Ejecutiva, desarrolla las tareas de dirección de la Agencia.

La Agencia tiene capacidad para generar recursos propios. Puede financiarse por los ingresos que perciba como contraprestación a sus actividades, y existe un compromiso de que dichos recursos propios supongan como mínimo un 3% de su presupuesto en 2008 y a partir de 2009 un 5%. El Presidente puede autorizar todas las variaciones presupuestarias que no afecten a la cuantía de los gastos de personal ni a la cuantía global del presupuesto. En cuanto a la contratación de la Agencia, se rige por la normativa de contratos aplicable al sector público.

De acuerdo con el principio de responsabilización por resultados, la partida presupuestaria en concepto de productividad depende del grado de cumplimiento de los objetivos cualitativos y cuantitativos presentados, de acuerdo con un mecanismo de cálculo explícito. Conforme se consolide la lógica contractual del Contrato de Gestión, y se superen ciertas inercias presupuestarias y de filosofía por parte de las unidades encargadas de la asignación de recursos con las que la Agencia negocia el contrato de gestión, es de esperar que se consoliden los principios de autonomía y asignación de recursos en función de objetivos y resultados.

En definitiva, la finalidad del nuevo modelo de gestión es promover un mejor uso de los recursos de acuerdo con los principios de autonomía, responsabilidad y control. Al mismo tiempo, se facilita que los ciudadanos puedan percibir con mayor transparencia las intervenciones públicas y responsabilizar a los gerentes por el cumplimiento de los objetivos fijados a través de la publicación del contrato de gestión y de las memorias anuales. El nuevo modelo ofrece oportunidades, como se ha descrito anteriormente. No obstante, su implantación no está exenta de dificultades y se enfrenta a resistencias dada la novedad, tanto organizativa como en las funciones de la Agencia de Evaluación y Calidad.

El primer año de actividad de la Agencia de Evaluación y Calidad: Actuaciones y reflexiones

Aunque la Agencia comenzó su actividad a principios de 2007, el proyecto venía fraguándose desde mucho antes. Actualmente el cometido es hacer operativa la visión estratégica inicial.

En esta primera fase se plantean como objetivos operativos explicar qué es la evaluación, motivar cambios favorables a esta nueva cultura y superar desconfianzas e inercias. El apoyo a las organizaciones que evalúan sus actuaciones así como el reconocimiento y la difusión de los resultados alcanzados habrían de servir como palancas para impulsar el cambio de cultura.

Durante este primer año la Agencia ha recibido el encargo del Consejo de Ministros de evaluar una serie de programas y políticas públicas¹³: La incidencia de las medidas adoptadas para la racionalización del gasto farmacéutico, la efectividad de las políticas de seguridad energética, los programas de fomento de las actividades de investigación, desarrollo e innovación, o la evaluación de los trámites administrativos para la creación de empresas, por citar algunas de ellas. Todas estas políticas son sin duda áreas relevantes donde la evaluación puede aportar valor añadido. En total, el plan de trabajo de la Agencia para este primer año estaba compuesto por siete evaluaciones, cuatro de ellas en relación con el Programa Nacional de Reformas de España.

Paralelamente al proceso de realización de las evaluaciones, la Agencia ha ido verificando su procedimiento de evaluación: la planificación, diseño y metodología de las evaluaciones, el funcionamiento de los equipos de trabajo, la participación de actores relevantes, la calidad de los informes, el grado de apropiación de las evaluaciones por los evaluados... Todo el proceso ha generado conocimiento y redes de cooperación. En el momento de redacción de este artículo las evaluaciones están finalizadas y pendientes de debate en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. La publicación posterior de los informes y el seguimiento de su impacto completarán el ciclo de evaluación.

Durante este proceso se han producido una serie de reflexiones. Una parte vienen ligadas a aspectos metodológicos. Se ha constatado la importancia de la fase previa a la realización de la evaluación, la interacción con los evaluados, la acotación adecuada del objeto de estudio y una buena definición de las preguntas de la evaluación. Se ha deliberado sobre los

procedimientos para promover la cultura de evaluación durante el proceso. Se han generado buenas prácticas y todo ello retroalimenta el proceso de evaluación. La fase posterior a la realización del informe es asimismo esencial en cuanto que el objetivo final no es sólo realizar informes de evaluación, sino también que se usen.

Otras reflexiones han venido referidas a los hallazgos de las evaluaciones y la madurez del entorno en el que tienen lugar. La articulación de la estrategia económica de gobierno en el Programa Nacional de Reformas español ha supuesto un significativo paso adelante en cuanto a la coherencia, la transparencia, el seguimiento y la rendición de cuentas de la actuación pública. No obstante, en amplios campos de las políticas públicas se han detectado posibilidades de mejora en relación con la coherencia del diseño de las políticas, los mecanismos de seguimiento, el análisis de las diferencias entre objetivos y resultados y la adopción de medidas correctivas al respecto, así como la comunicación de objetivos y resultados. Por otro lado, la articulación transversal de políticas, la consideración de los puntos de vista de los ciudadanos y la colaboración interadministrativa siguen siendo retos importantes. La descentralización exige gobernanza y los mecanismos institucionales al respecto están desarrollándose, aunque a un ritmo en ocasiones inferior al que demandan los cambios.

Las intervenciones que se han evaluado este año dan muestra del grado de madurez y de transparencia de importantes ámbitos de la Administración española. Al seleccionar cuál sería el objeto de evaluación de la Agencia en su primer año se han incluido políticas de importante peso y que son objeto de atención ciudadana. Se ha producido una buena acogida de la evaluación en muchos de los procesos de diálogo e interacción entre los evaluados y la Agencia, prestando consideración y reflexionando sobre las conclusiones y recomendaciones realizadas. En general se ha valorado especialmente la evaluación como medio de confirmar y comunicar buenas prácticas. También se ha percibido como argumento a utilizar de cara a negociar la obtención de recursos presupuestarios. Han estado presentes asimismo las facetas de aprendizaje y rendición de cuentas ante la ciudadanía. Ahora bien, debe reconocerse que también existen ciertos ámbitos donde todavía predomina una actitud de desconfianza y resistencia ante las críticas que puedan aparecer en una evaluación. En estos entornos cobra especial importancia el explicar adecuadamente los objetivos de la evaluación y las posibilidades que ofrece de enfoque escalable, asistencia para autoevaluaciones, etc. En definitiva, si bien la posición de partida se encuentra por detrás de los países con los que deberíamos compararnos, la cultura de evaluación como instrumento de mejora va aceptándose poco a poco, primero a nivel discursivo, y en algunas áreas empieza a reflejarse cada vez más en la aplicación práctica.

La promoción de la cultura de evaluación y la actividad de la Agencia se ha articulado no sólo en el proceso de realización de las evaluaciones, sino también a través de la organización de conferencias y seminarios, el establecimiento de convenios de colaboración, la participación en foros nacionales e internacionales, la realización de publicaciones especializadas, la presentación institucional de la Agencia y la presencia en medios.

Cabe destacar el seminario organizado sobre «Simplificación normativa e impacto de la regulación», en el que se intercambiaron experiencias en relación con la desburocratización de las intervenciones públicas; y las jornadas sobre «Evaluación, aprendizaje y rendición de

cuentas», donde se presentaron una serie de mejores prácticas por organismos de distintos sectores de la Administración General del Estado.

En el área de calidad, el Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos ha llevado a cabo dos estudios de percepción ciudadana de los servicios públicos¹⁴ y tiene previsto publicar próximamente el Informe Anual al respecto. La valoración que hacen los ciudadanos del funcionamiento de los servicios públicos puede considerarse razonable, si bien la gran mayoría cree que existen dificultades a la hora de realizar gestiones en los centros y servicios de las administraciones públicas. En estos estudios se identifican las prioridades y grado de información ciudadana, la percepción de la evolución del servicio y se obtienen valoraciones comparativas.

En cuanto a la difusión de la cultura de gestión de la calidad, se ha revisado el nivel de excelencia de 22 organizaciones de la Administración General del Estado, certificando a 9 de ellas, se han valorado los méritos de 24 organizaciones para la concesión de los Premios de Calidad e Innovación en la gestión pública y se han realizado más de 30 acciones formativas (cursos, seminarios, conferencias, etc.) sobre los modelos CAF, EVAM y EFQM de calidad de las organizaciones.

En el ámbito de colaboración interadministrativa hay que destacar la organización de la Primera Conferencia Estatal de Calidad en los Servicios Públicos: «Calidad para la Gobernanza», donde los numerosos representantes de organizaciones de distintos ámbitos territoriales intercambiaron experiencias. Fue la ocasión para presentar públicamente la constitución de la red interadministrativa de calidad en los servicios públicos¹⁵ y confirmar la necesidad de articular la colaboración público-privada y la participación ciudadana.

Internamente, la Agencia ha avanzado en la generación de una cultura común a través de la formación y la comunicación internas, así como asumiendo los retos de gestión del cambio en el nuevo tipo de organización. Se ha iniciado la elaboración del Plan de Calidad y el Sistema Integrado de Gestión de la Agencia. Las tareas gerenciales y logísticas han supuesto un importante esfuerzo adicional en el primer año de existencia, especialmente en lo relativo a la aprobación del Contrato de Gestión. Los ajustes propios de la negociación, incluso algunas tensiones, han exigido concentrar un importante esfuerzo en sacar adelante un contrato lo más fiel posible a la lógica contractual inherente al mismo: autonomía de gestión, responsabilidad con los resultados y asignación de recursos en relación con el compromiso con unos objetivos.

En resumen, durante su primer año de existencia la Agencia ha realizado sus primeras evaluaciones estratégicas, ha ido consolidando su identidad y sentando las bases para impulsar la cultura de evaluación. Un análisis más detallado de la actividad de la Agencia en este año estará disponible próximamente en la Memoria 2007.

De cara al futuro, cabe destacar que en el próximo ejercicio se introducen nuevas actividades. El Consejo de Ministros ha aprobado recientemente que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos encargue a la Agencia y al Observatorio de Sostenibilidad la evaluación de la aplicación y el éxito de algunas de las políticas concretas contenidas en la Estrategia de Desarrollo Sostenible de España. También comenzará el análisis sobre la actividad desplegada por las Agencias Estatales y sus compromisos para mejorar la calidad

de los servicios prestados a los ciudadanos, una vez que se han creado dos agencias a finales de este año, y a la espera de que se sumen varias en 2008. Finalmente, el análisis del impacto regulatorio es un campo de actuación de la Agencia en el que podrían tener lugar avances significativos en la línea de los análisis que se están promoviendo desde la UE.

La evaluación de las políticas públicas y el proceso presupuestario

Desde su nacimiento la evaluación ha planteado cuestiones relacionadas con la asignación eficiente de los recursos. No obstante, la materialización del vínculo con el presupuesto es una cuestión controvertida y complicada.

Los compromisos de estabilidad presupuestaria requieren promover la eficiencia y calidad del gasto público. Asimismo, tanto la realidad cambiante y diversa como las exigencias ciudadanas de responsabilidad en el uso de los recursos públicos abogan por una nueva cultura de gestión presupuestaria que prime la flexibilidad y la orientación a resultados. Este nuevo modelo hace necesario considerar la integración del control y la evaluación de resultados en el proceso presupuestario.

La evaluación puede aportar información útil, partiendo de reconocer que las decisiones presupuestarias son un proceso complejo que tiene lugar en un determinado contexto político y organizativo y reconociendo asimismo que existen limitaciones y dificultades para definir objetivos y diseñar tanto indicadores como sistemas de información adecuados.

El papel de la evaluación puede ser más destacado ante problemas concretos. Es interesante considerar las posibilidades que ofrece un órgano de evaluación independiente a la hora de evaluar los resultados ante posturas contrapuestas entre los órganos que asignan los recursos y los gestores. La evaluación puede desempeñar un papel llevando la negociación presupuestaria en casos de conflicto hacia campos de debate de mayor consistencia. También puede ser de ayuda para promover cambios, contribuyendo a que la elección presupuestaria sea más consistente y ligada a resultados, superando las tendencias incrementalistas.

Por otro lado, la evaluación presenta una dimensión estratégica en la que de nuevo aparece un vínculo interesante con las decisiones presupuestarias. La evaluación ha venido ganando protagonismo como instrumento político estratégico, en estudios prospectivos y también para contrastar los resultados de la aplicación de políticas públicas en curso.

Sería apropiado avanzar en el diseño de programas y políticas teniendo en cuenta su evaluación. Considerar la coherencia de las políticas desde su fase de diseño promovería una mejor respuesta al diagnóstico de problemas, la articulación adecuada de las políticas a través de objetivos y medidas, así como la incorporación de mecanismos de seguimiento.

Dada la relación entre la implementación de las políticas públicas y la dotación de recursos de que disponen, la selección de las políticas públicas que vayan a ser objeto de evaluación en un determinado año podría simultanearse con la discusión parlamentaria sobre los presupuestos. Asimismo, la asignación de un porcentaje del presupuesto de cada política

para su evaluación permitiría avanzar hacia una cultura de mayor compromiso con los resultados y la rendición de cuentas.

Estas posibilidades de mayor vinculación entre la evaluación y el proceso presupuestario no están exentas de dificultades. Su desarrollo pasaría por cambiar ciertos valores en la gestión del gasto y crear dinámicas cooperativas para que las evidencias sobre resultados reforzaran la consistencia en la asignación de recursos.

Notas

1. Pasar de la expresión individual a la colectiva de esa posición es objeto de otro análisis, en el que habría que considerar factores relacionados con la creciente individualización de los modos de vida y la capacidad de movilización social.
2. El término gobernanza ha ido evolucionando y presenta acepciones con distintos matices. Se propone entenderlo, siguiendo a Llamazares y Marks 1999, como «un sistema en el que los diferentes niveles institucionales comparten, en lugar de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas competenciales... dentro de un patrón altamente variable, y no jerárquico, de interacción entre actores diversos en diferentes áreas de políticas». Para profundizar en el concepto y sus acepciones ver Prats, J. 2007, *Aproximación al concepto de gobernanza*. Administración Inteligente. MAP, AEVAL y Ayuntamiento de Alcobendas.
3. Definiciones poco cuidadosas de indicadores de desempeño pueden inducir una reorientación de la actividad para cumplir con los mismos que tenga efectos perversos sobre los objetivos a lograr.
4. Una referencia a distintas definiciones y perspectivas de evaluación en Garde, J.A. 2006, *La evaluación de las políticas públicas y su institucionalización en España*, Papeles de Evaluación n.º 3. Disponible en www.aeval.es
5. Ver http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment_en.htm para más información al respecto
6. Ver una propuesta de criterios en European Commission, The New Programming Period 2007-2013. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex ante evaluations. Working document n.º 1. 2006. p. 20. Se pueden considerar como un referente útil, al margen de que sean posibles mejoras en la categorización y adaptación de los mismos. Disponible en http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_en.htm
7. Ver La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. 2005. *Reflexiones y propuesta de creación. Informe Comisión de Expertos*. Disponible en www.aeval.es
8. La Comisión Europea ha publicado una guía práctica especialmente útil para iniciarse en la práctica de la evaluación: *Evaluating EU activities. A practical guide for the Commission services*: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/eval_activities_en.pdf
9. Merecen una mención especial los desarrollos en evaluación en materia educativa de ANECA, así como los de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo en materia de cooperación internacional al desarrollo. Ver www.aeval.es para otras referencias.
10. Ver el Estatuto de la Agencia de Evaluación y Calidad para un mayor detalle de sus objetivos y principios de actuación. Disponible en www.aeval.es
11. Ver nota anterior.
12. En la mayoría de países los órganos evaluadores están adscritos al Ejecutivo, aunque dotados de entidad y autonomía propias. Esta tendencia ha sido la recomendada por el Comité de Expertos y la seguida por la Agencia para primar «que las evaluaciones se integren mejor en el proceso de las políticas y sus resultados sean aprovechados de forma efectiva».

13. Orden APU/1219/2007, de 24 de abril, de publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueban los programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en el año 2007.
14. Ver Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos. 2006. *Percepción ciudadana del funcionamiento de los servicios públicos. Una valoración de los resultados de la encuesta conjunta del CIS y la Agencia de Evaluación y Calidad*. Papeles de Evaluación n.º 5, disponible en www.aeval.es
15. Formada por la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias y ANECA (la Agencia encargada de promover la mejora de la calidad del Sistema de educación superior).

Referencias bibliográficas

- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2005): *Reflexiones y propuesta de creación. Informe Comisión de Expertos*. INAP
- Dahler-Larsen, P. (2007): *¿Debemos evaluarlo todo? O de la estimación de la evaluabilidad a la cultura de la evaluación*. ICE n.º 836. MITYC.
- Díaz, A. (2007): *Gestión Pública Inteligente*. Administración Inteligente. MAP, AEVAL y Ayuntamiento de Alcobendas.
- European Commission (2004): *Evaluating EU activities. A practical guide for the Commission services*.
- European Commission (2006): *The New Programming Period 2007-2013. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex ante evaluations*. Working document n.º 1.
- Feinstein, O. (2007): *Evaluación pragmática de políticas públicas*. ICE n.º 836. MITYC
- Garde, J.A., y Vera, F. (2005): *La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España*. La eficiencia de los servicios públicos: viejos problemas, nuevos enfoques. *Economistas* n.º 105.
- Garde, J.A. (2006): *La evaluación de las políticas públicas y su institucionalización en España*. Papeles de Evaluación n.º 3. AEVAL
- Merino, M. (2007): «La evaluabilidad: De instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas». *Papeles de Evaluación* n.º 7. AEVAL.
- Monnier, E. (1995): *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Estudios de Hacienda Pública. IEF.
- Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos (2006): *Percepción ciudadana del funcionamiento de los servicios públicos. Una valoración de los resultados de la encuesta conjunta del CIS y la Agencia de Evaluación y Calidad*. Papeles de Evaluación n.º 5. AEVAL
- Prats, J. (2007): *Aproximación al concepto de gobernanza*. Administración Inteligente. MAP, AEVAL y Ayuntamiento de Alcobendas.
- Subirats, J. (2006): *Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales*. 2005. *Economiaz* n.º 60. vol. I
- Weiss, C. (1997): *Evaluation*. Prentice Hall Ed.
- Zapico, E. (2005): *Comisiones de análisis de programas y asignación eficiente del gasto público*. La eficiencia de los servicios públicos: viejos problemas, nuevos enfoques. *Economistas* n.º 105.