

Juan Antonio Garde Roca
Director General de Inspección,
Evaluación y Calidad de los Servicios
Ministerio de Administraciones Públicas

La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España¹

1.- INTRODUCCIÓN

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

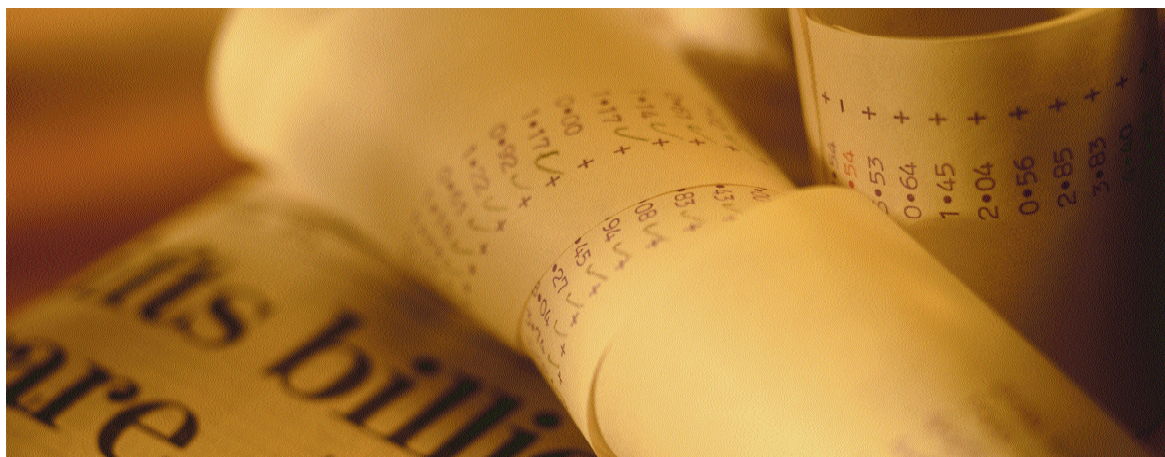
En este trabajo se analizará el concepto de evaluación tal como se entiende hoy en día y se repasarán las razones que justifican la importancia que tiene para la toma de decisiones en el sector público. A continuación, el análisis se centrará en el caso español, a partir de la iniciativa gubernamental para crear una Agencia Estatal de Evaluación.

2.- LA NECESIDAD DE LA EVALUACIÓN

La necesidad de la evaluación de las políticas y programas públicos goza de una rara unanimidad, tanto dentro del ámbito académico como del político. La justificación de esta institución viene respaldada por más de ocho décadas de práctica y por una muy abundante literatura económica, social y política al respecto. Pero esta falta de contestación a su necesidad contrasta profundamente con las graves limitaciones de sus usos, motivadas por problemas de diseño y ejecución de las propias políticas y programas públicos, las contradicciones de objetivos de los mismos, las dificultades para la medición de resultados e impactos, las reticencias de los poderes públicos y los propios gestores a su utilización y publicidad efectiva y las limitaciones y contenidos de la propia institución, incapaz, en ocasiones por su obsolescencia, de responder a las nuevas necesidades de la gestión pública y la gobernanza. A pesar de todo ello, la evaluación es, sin duda, uno de los elementos más claves de la nueva gobernanza, capaz de ofrecer una respuesta positiva a la necesidad de racionalizar el uso de los recursos públicos y mejorar la calidad del gasto, respondiendo simultáneamente a los retos de ciudadanía y de calidad democrática de nuestras sociedades.

La evaluación, tal como ha sido definida por el “Consejo Científico de Evaluación” francés, es una actividad “institucional que tiene vocación de integrarse en la gestión pública y en el funcionamiento del sistema político” y que

¹ Una primera versión de este trabajo ha sido publicada por el autor en colaboración con Francisco L. de Vera Santana, en el número 105 de la *Revista Economistas*.



sólo alcanza su sentido y perspectiva más profunda si se inserta como una fase del desarrollo de las políticas públicas, diseñada y puesta en práctica bajo la supervisión y responsabilidad de una autoridad pública, para atender a sus objetivos específicos de aprendizaje y mejora al servicio de los ciudadanos.

Entendemos por “institucionalización de la evaluación” el proceso político por el que se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función de la evaluación, a partir de la estructuración de espacios e instancias de las Administraciones a las que encargar tal función, ubicándolos en los distintos niveles de gobierno y según las distintas actividades o sectores a evaluar.

Con la institucionalización no se trata sólo de realizar algunas evaluaciones sino de incorporar la evaluación y sus resultados como prioridad de la agenda gubernamental y en los procesos de formación de políticas públicas, haciendo de ellas un factor clave para la gobernanza, arbitrando la participación de la ciudadanía y de los distintos actores sociales.

Institucionalizar la evaluación exige configurar un modelo permanente de análisis de resultados, definiendo los principios y valores en los que sustentar dichos análisis y evaluaciones, enmarcándolos dentro de un proyecto político de gobernanza. Para ello, los poderes públicos, respetando íntegramente los roles legítimos del poder decisorio, deben

estimular el establecimiento de estructuras culturales y formales capaces de diseñar sistémicamente e implementar las políticas públicas, así como de definir recursos técnicos, normas, metodologías, etc. que hagan de la evaluación de tales políticas un proceso riguroso, transparente y de calidad, al servicio de los ciudadanos. Serán éstos, junto con los diversos actores sociales, a través de su participación, los que expresen sus demandas, necesidades y opiniones, y a los que, en todo caso, se les debe rendir cuenta de los resultados de las evaluaciones realizadas.

3.- CONCEPTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La evaluación de las políticas públicas no es una función completamente nueva dentro de las que desempeñan los gobiernos. De una manera u otra, los poderes públicos siempre han procurado valorar su propia actividad. El parlamento ha controlado al ejecutivo, los ministros han controlado la actividad de sus departamentos y los resultados conseguidos con sus programas, y el Ministerio de Hacienda ha controlado a los ministerios de gasto. Lo que resulta nuevo de la función de evaluación no es tanto su existencia como sus características diferenciales que vienen a enriquecer lo anterior. Por una parte, su objetivo y su alcance, que se sitúan más allá del control financiero o de legalidad y que alcanzan la valoración de los efectos o impactos de los programas y políticas en la solución de los problemas a los que

pretenden hacer frente. Por otra parte, el esfuerzo en hacer de la evaluación una práctica generalizada en el seno de la Administración, en un proceso de aprendizaje continuo, realizada además de forma sistemática y con metodologías generalmente aceptadas. Por último, resulta novedoso también hacer de la evaluación una herramienta para la transparencia del gobierno y para la profundización de la democracia.

3.1. Evolución del concepto: de las metas contables a los impactos sociales

La función de control, aquella que junto con la de planificación y ejecución formaban la trilogía elemental de la gestión de los negocios, ya fueran públicos o privados, ha ido cambiando de naturaleza, modificando su alcance y su fin último. El control fue concebido inicialmente como mera comprobación contable de la correspondencia y legalidad del gasto realizado con las partidas presupuestarias. Posteriormente, al tomar carta de naturaleza la presupuestación por programas, el control expande sus propósitos para comprobar que los objetivos que figuran en los programas –kilómetros de carretera construidos, número de vacunas distribuidas– se alcanzan (eficacia) y que el organismo público responsable ha cumplido con sus obligaciones. Se trataba básicamente de lo que actualmente denominaríamos evaluación del desempeño.

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

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

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

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

3.2. Definición aceptada

De la misma forma que ha habido diferentes “oleadas” en el enfoque de la evaluación, también existen múltiples definiciones de la misma. A los efectos de este trabajo, en lugar de subrayar las similitudes y diferencias entre ellas y completar todo lo anterior comparando el concepto de evaluación con otras actividades conexas, como el análisis económico y social, el control de gestión o la auditoría, parece más operativo describir qué pretende la evaluación.

Al evaluar una intervención pública (política, programa, proyecto, reglamentación), lo que se pretende es obtener información sobre los siguientes aspectos:

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

sido los resultados esperados (y no esperados) de la intervención y en qué medida los objetivos perseguidos realmente resuelven el problema que dio origen a la intervención pública.

3.3. El análisis ex ante del impacto de las intervenciones públicas

Aunque la evaluación de las intervenciones públicas, tal como se ha definido hasta ahora, ha de ser realizada tras la intervención (ex post) para comprobar su bondad y para que el gobierno rinda cuenta ante la sociedad, va tomado carta de naturaleza entre los gobiernos más preocupados por la calidad de sus intervenciones y particularmente por la calidad de la regulación la evaluación de los proyectos de intervención (evaluación ex ante o análisis de impacto previo). El análisis del impacto de las políticas realizado antes de que sean adoptadas se considera un útil mecanismo de ayuda a los gobiernos y un referente necesario para la evaluación ex post.

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

Dos ejemplos interesantes de la práctica del análisis de impacto previo (*regulatory impact assesment*) los encontramos en la Comisión Europea y en el Reino Unido.

Para la Comisión Europea, los objetivos del proceso de análisis de impacto son mejorar la calidad de las propuestas de la Comisión, asegurar que se analiza los impactos económico, medioambiental y social, y mejorar y simplificar la regulación². Para la Comisión, un elemento clave en este proceso es asegurar que los objetivos de cada propuesta están claramente definidos³.

En el caso del Reino Unido, y desde finales de 1998, el Cabinet Office del gobierno se ocupa de comprobar que los departamentos ministeriales llevan a cabo su labor regulatoria tras cumplir con su obligación de evaluar el impacto que la intervención pública tiene sobre las empresas y las organizaciones sin fines de lucro. El criterio que informa la actividad regulatoria en el Reino Unido se basa en que solamente se deben aprobar nuevas normas regulatorias cuando otras alternativas han sido tomadas en consideración y rechazadas y cuando los beneficios justifican los costos en que se habrá de incurrir⁴.

4.- EL MARCO DENTRO DEL QUE SE DESENVUELVE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

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

4.1. Algunos condicionantes políticos

4.1.1. Optimización de la actuación del sector público.

Europa ha vivido las últimas décadas bajo la doble preocupación de alcanzar la estabilidad económica como base imprescindible del crecimiento y procurar la cohesión social. Entre las múltiples contribuciones que los estados pueden hacer para lograr ambos objetivos, la revisión de sus programas de gasto y de su actividad regulatoria no es la menos importante.

Conseguir lo anterior con racionalidad, minimizando los costes sociales que puede acarrear, requiere disponer de alguna herramienta que permita tomar decisiones conociendo sus previsibles conse-

² *Strategic Planning and Programming unit, Secretariat-General: “Impact Assessment in the Commission, Guidelines”*, 2004.

³ *Commission of the European Communities: “European Governance, a White Paper”*, Bruselas, 25,7, 2001.

⁴ *Cabinet Office: Better Policy Making: “A Guide to Regulatory Impact Assessment”*, 2003.

cuencias y conociendo el impacto social de los programas en curso.

4.1.2. Rendición de cuentas de los gobernantes.

Una ciudadanía sensibilizada sobre las consecuencias que para su vida cotidiana tienen los programas públicos demanda transparencia y responsabilidad a sus gobernantes. Si esa transparencia pretende ser efectiva no bastará con la mera presentación de las cuentas públicas a la manera tradicional. Unos ciudadanos más implicados demandarán que la rendición de cuentas incorpore el análisis y la evaluación de las políticas públicas.

4.1.3. Aclarar qué paga y qué recibe cada cual.

Ese análisis y evaluación de las políticas públicas deberá incorporar la descripción de cuál es el resultado de la acción del gobierno sobre la distribución de la renta. Las políticas y programas públicos no son más que una corrección de la distribución de la renta realizada por el mercado. Conocer quiénes son los grupos sociales preceptores de las transferencias de rentas y quiénes los contribuyentes netos sería un deseable ejercicio de transparencia política.

4.2. Negociar, racionalizar, decidir

Se dice con frecuencia que el fin último de la evaluación de las políticas públicas es ser herramienta para la toma de decisiones. Eso es tanto como decir que con la evaluación formamos opinión sobre el valor y la escasez relativa de los bienes y servicios que puede proveer el gobierno y que el mercado no lo hace o lo hace de manera insuficiente. Son precisamente los fallos del mercado los que hacen necesaria la intervención del gobierno, pero no es menos cierto que la evaluación es una herramienta para poner precio a lo que no lo tiene y tomar decisiones y, en consecuencia, completar la información insuficiente del “no mercado” y los fallos del gobierno.

Esta toma de decisiones tiene lugar en un entorno político e institucional concreto cuya conformación varía entre países y períodos históricos. Los procesos de evaluación deberán adaptarse a esos entornos y contribuir a su funcionamiento armónico.

4.2.1. Liderazgo distribuido.

Las sociedades occidentales de nuestros días se caracterizan por tener el liderazgo político y social distribuido en una pluralidad de instituciones de ámbito geográfico y funcional diverso. Piénsese en el caso español, en el que pueden encontrar referencia muchos otros países. Un ciudadano residente en España sabe que su nivel de bienestar está en función de las decisiones políticas tomadas, al menos, en la Unión Europea, el gobierno central, las Cortes Generales, su gobierno y parlamento autonómicos, su diputación provincial o cabildo insular y su ayuntamiento. Probablemente la mayoría de esas decisiones serán tomadas por equipos políticos —o coaliciones implícitas— resultado de una coalición de partidos de ideología y ámbito territorial de influencia e interés variable.

A lo anterior se añade las transferencias de fondos públicos entre niveles de gobierno diferentes como las existentes entre la Unión Europea, los gobiernos nacionales y las entidades autonómicas y locales.

El liderazgo político distribuido genera una doble necesidad. En primer lugar, necesidad de negociación continua y de amplio alcance entre los gobiernos y los representantes políticos; y, en segundo lugar, una necesidad de delimitar las responsabilidades de cada cual y de rendir cuentas de ellas. La evaluación de las políticas y programas se convierte en un instrumento para racionalizar y hacer transparente todo lo anterior.

4.2.2 Revisión permanente de los compromisos a los que se ha llegado.

Otra característica del entorno político en el que viven las sociedades occidentales y las europeas en particular es la relativa frecuencia con la que se ponen en cuestión y se revisan los acuerdos adoptados entre gobiernos y países. Acuerdos que han sido objeto de prolongadas y difíciles negociaciones, que han supuesto llegar a situaciones de compromiso entre intereses diversos y que se presentan a la opinión pública como soluciones llamadas a ser duraderas, son revisadas en algunos casos poco después de su adopción. Piénsese en las sucesivas revisiones

de los tratados europeos, la suerte corrida por el Pacto de Estabilidad, las dificultades de la agenda de Lisboa, la planificación hidrológica o los pactos de financiación autonómica.

Un entorno como el descrito demanda estar en condiciones de revisar el conjunto de políticas y programas que pueden ser objeto de revisión en cualquier momento. O lo que es lo mismo, de evaluar permanentemente las políticas para tomar posiciones ante eventuales aperturas de negociaciones sobre este o aquel conjunto de materias sobre el que existía un acuerdo previo.

4.2.3. Hay que poner precio a lo que no lo tiene, y revisarlo periódicamente.

Liderazgo distribuido y revisión permanente de los pactos exigen no solamente la evaluación de las políticas públicas para poder negociar racionalmente sobre los temas en los que haya que tomar acuerdo, sino que además los criterios para valorar las políticas se verán modificados de tanto en tanto, esto es, los precios sombra que sostienen las evaluaciones que se realicen deben ser revisados en función de las nuevas circunstancias políticas. En estos precios sombra se recogerán no solamente preferencias y costes sociales, sino también valor político de lo que se pone en juego para contribuir a un nuevo equilibrio.

5.- EL CONTEXTO ESPAÑOL

Todo lo anterior debe concretarse en relación con el caso español, estudiar el contexto en el que se enmarca el desarrollo de la evaluación en nuestro país para construyendo sobre lo existente, dar un paso más en su alcance y en su grado institucionalización.

Dicho contexto presenta las siguientes características.

- La primera de ellas es precisamente la existencia de una corriente en los países de nuestro entorno y en organismos supranacionales (básicamente, la UE) a la que no se puede permanecer ajenos. Se trata de una corriente que, a su vez, se expresa o se desarrolla a partir de dos ámbitos distintos: la exigencia ciudadana y la necesidad política y de gestión.

- Así, la exigencia ciudadana como segundo factor contextual, se puede relacionar con lo que se podría denominar una nueva forma de hacer política, en la que se tengan en cuenta elementos como la transparencia, la participación, la clarificación de objetivos, la rendición de cuentas y, lo que es muy importante, la percepción que los ciudadanos tienen de la eficacia y de los efectos de las políticas públicas.

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

- Por otro lado, junto a las nuevas exigencias ciudadanas, el contexto para la evaluación se ve también caracterizado por una necesidad política y de gestión que, en el caso español, se ve agudizada por el elevado grado de descentralización existente, tanto “hacia arriba” (UE) como “hacia abajo” (CCAA y EELL). Nos situamos así como uno de los Estados más descentralizados (desde luego en el contexto europeo), donde, en consecuencia, se hace más necesaria una adecuada articulación del propio diseño y gestión de las políticas y, en consecuencia, de la evaluación de las mismas.

En esa articulación, puede jugar un importante papel la evaluación como herramienta para valorar la adecuación de las políticas a los objetivos pretendidos y su adaptación a la continua evolución de las necesidades existentes y emergentes y a las actuaciones en otros ámbitos.

Pero además, tal y como se recoge en el reciente informe de la OCDE sobre España, uno de los efectos de la descentralización es la necesidad de desarrollar los sistemas de información para incrementar la efectividad del gasto público y para apoyar la disciplina fiscal, y, en este ámbito, y en el del diseño de los indicadores que permitan una adecuada comparabilidad (*benchmarking*),



la Agencia puede jugar un importante papel: comparar resultados, buenas prácticas, experiencias comparadas.

- Una cuarta característica del contexto español (y europeo) es el objetivo de la estabilidad presupuestaria y, en consecuencia, la necesidad de la eficiencia en el gasto, la calidad del gasto público. No se trata sólo de gastar más sino de evaluar la calidad de lo gastado.
- Íntimamente ligado a lo anterior, un quinto elemento relevante es el reto de la competitividad. Así ha quedado claramente recogido en el conjunto de medidas recientemente aprobadas que, entre otros aspectos, establece un mandato para que, antes del 1 de julio de 2005, el Ministerio de Administraciones Públicas eleve al Gobierno una propuesta para la creación de la Agencia de evaluación “con el objeto de coadyuvar a la realización de los análisis de impacto regulatorio y de fomentar la cultura y la práctica de la evaluación con carácter general y, en particular, en aquellas políticas con mayor impacto en la productividad”.

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

6.- LA EXPERIENCIA EN ESPAÑA

España cuenta con experiencias evaluadoras que se vienen realizando en diversos campos de actividad y con alcance y propósito muy variados. Haciendo un esfuerzo de dar un tratamiento sistemático a algo que no se ha desarrollado sistemáticamente, se podrían agrupar las experiencias españolas de la siguiente forma:

- Las centradas en políticas sociales, sanitarias o educativas, preocupadas por la eficacia de los programas y su impacto social y/o calidad de los servicios prestados, todas ellas de ámbito sectorial y especializada. Es el caso de los trabajos realizados por ANECA o INECSE en materia educativa, la Agencia de Calidad del SNS en materia sanitaria, el INEM en empleo o la Cooperación Española Exterior.
- La evaluación de la asignación y empleo de los fondos comunitarios realizada por el Ministerio de Economía y Hacienda en virtud de la regulación comunitaria en la materia.
- Las evaluaciones de la calidad de los servicios públicos impulsadas por el Ministerio de Administraciones Públicas en un esfuerzo de elevar la satisfacción de los ciudadanos en tanto que clientes de los organismos públicos.
- La labor de inspección de servicios realizadas por los departamentos ministeriales.
- El control presupuestario, contable, de legalidad y la evaluación de políticas del gasto y subvenciones que desarrollan la Dirección General de Presupuestos y la Intervención General del Estado desde el Ministerio de Economía y Hacienda. Además de la fiscalización posterior de naturaleza principalmente legal y financiera que desarrolla el Tribunal de Cuentas, órgano dependiente de las Cortes Generales.

A lo anterior podrían añadirse las funciones de evaluación ex ante o de análisis del impacto de las intervenciones que planea el gobierno y que vienen recogidas en memorias justificativas y económicas que deben redactarse con ocasión de las propuestas normativas gubernamentales.

Podemos considerar que en las experiencias existentes predomina el enfoque “control de gasto” en su vertiente de control de legalidad y financiero, la auditoría, y los efectos presupuestarios, sobre el análisis de los resultados e impacto general. Por otra parte las evaluaciones, si bien aportan una provechosa base de entrenamiento y reflexión en las administraciones, se caracterizan por su sectorialización por razón de la materia o de las técnicas empleadas y necesitan planteamientos metodológicos más integradores. En general, no se utilizan como herramientas para la retroalimentación del proceso de tomas de decisiones, ni han ido más allá del ámbito específico de los proyectos o programas, sin considerar el impacto de políticas generales o transversales.

7.- LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS

Entre los compromisos del programa electoral del partido del gobierno de la Nación, figura la creación de una Agencia Estatal para la evaluación de la calidad de los servicios y de las políticas públicas. Para dar cumplimiento a ese compromiso, se crea por Orden del Ministerio de Administraciones Públicas APU 1463/2004, de 19 de mayo, la Comisión para estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas⁵. La tarea encomendada a la Comisión fue el análisis coordinado de la experiencia internacional, diagnóstico sobre la situación de la evaluación en nuestro país y la formulación de las propuestas metodológicas institucionales más deseables para la puesta en marcha de la Agencia Estatal.

A juicio de la Comisión⁶, 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. A esa misión la Comisión añade una visión de la agencia como entidad que aspira a 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.

Como fines propios, la Comisión propone los siguientes:

1. 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.
2. 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.
3. Propiciar la incorporación de la política de evaluación en un lugar destacado de la agenda de las instituciones.
4. 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.
5. Contribuir a la mejora en el procedimiento de elaboración y decisión normativas, a través de la aplicación de evaluaciones de impacto normativo.
6. Desarrollar evaluaciones de políticas públicas transversales y de mayor impacto social que le demanden.

⁵ Forman parte de la comisión expertos procedentes de muy diverso ámbito, entre los que se puede citar: profesores de ciencia política y administración, economía aplicada, consultores de organismos internacionales y gestores de los Ministerios de Economía y Hacienda y Administraciones Públicas.

⁶ 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.

7. Propiciar un nuevo contrato con los ciudadanos por la calidad de los servicios públicos.

8. Favorecer el compromiso ético y la ética institucional.

La Agencia, que debería contar con autonomía y capacidad institucional suficiente, estaría adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas por tratarse de un ministerio transversal con competencias en materia de evaluación de políticas, análisis de impacto regulatorio y calidad de los servicios, sin perjuicio de que se fomente la incorporación a la Agencia de instituciones autonómicas y locales y se considere la participación y el compromiso activo del Ministerio de Economía y Hacienda en la misma.

Igualmente, se considera la necesidad de establecer un marco de relaciones con el Parlamento, a través de mecanismos, 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. En el marco de la reforma del Senado como Cámara Autonómica, se vislumbra, en el medio plazo, una perspectiva para la Agencia de una mayor vinculación institucional.

Se recomienda asimismo adaptar las principales características como ente público 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.

La Comisión señala finalmente la importancia de recoger en su marco estatutario de 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 defini-

ción y aplicación de metodologías venga acompañado de criterios éticos exigentes y de la máxima transparencia y publicidad respecto de sus acciones e informes institucionales.

8.- EL COMPROMISO DEL GOBIERNO

En numerosas ocasiones representantes del gobierno, específicamente su Presidente, el Vicepresidente Económico y el Ministro de Administraciones Públicas, han subrayado la importancia que para la modernización y racionalización de las administraciones públicas tiene el empleo sistemático de las herramientas de evaluación, así como la necesidad de que para que esa herramienta sea de utilización general se institucionalice la función a través de la creación de una Agencia responsable de ello.

La preocupación por la creación de esta Agencia tiene su origen en el programa electoral del partido gobernante, se pone en marcha con la Orden Ministerial que crea la Comisión de Expertos y culmina con el mandato al Ministerio de Administraciones Públicas para que presente al Gobierno una propuesta para la creación de la Agencia Estatal de Evaluación⁷.

De este compromiso se han hecho eco el Informe de la OCDE sobre España de marzo 2005 y figura de manera expresa en la Actualización del Programa de Estabilidad para España 2004-2008 y en el Informe de Progreso sobre las reformas en los mercados de bienes y servicios y de capitales, presentados a la Comisión de la U.E.

Por otro lado, en el Programa Nacional de Reformas (PNR) presentado por el Gobierno de España ante la Unión Europea y que constituye el marco fundamental de la política económica española para el periodo 2005-2010, ha incorporado un nuevo referente. En dicho Programa se recoge, entre las medidas previstas para mejorar el marco regulatorio y modernizar las Administraciones Públicas, la creación de la Agencia de Evaluación, tal y como estaba también prevista en el Plan de Dinamización

⁷ Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de febrero de 2005, por el que se adoptan mandatos para poner en marcha medidas de impulso de la productividad.

de la Economía aprobado por el Consejo de Ministros en febrero de 2005. Pero además, lo que es quizás más relevante, el PNR introduce también la previsión de que sea la Agencia la que se encargue de realizar, con carácter anual, una evaluación del grado de aplicación y de éxito de las principales medidas del propio Programa.

Más allá del compromiso del Gobierno, ha sido también evidente el apoyo parlamentario a este proyecto, plasmado en la resolución aprobada por el Pleno del Congreso tras el Debate del Estado de la Nación de 2005, por la que el Congreso de los Diputados “insta al Gobierno a propiciar la creación de una Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios en el marco del Proyecto de Ley de Agencias Públicas”.

Finalmente, y como colofón de todo lo anterior, el Parlamento está debatiendo estos días la creación de la Agencia de Evaluación en el ámbito de la Ley de Agencias Estatales, para la mejora de los Servicios Públicos. En su Disposición Adicional primera, la ley “autoriza al Gobierno para la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas, cuyo objeto es la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad en los servicios”.

9.- LA AGENCIA PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS

La propuesta de la Comisión de Expertos deja claro que el objeto de la Agencia deberá ser la promoción de la evaluación de las políticas y programas públicos para contribuir al uso racional de los recursos públicos y a la rendición de cuentas a la ciudadanía. A este objetivo general se añade el impulso de la gestión de la calidad de los servicios.

El desarrollo del objetivo general de la Agencia puede concretarse en los siguientes objetivos específicos:

- Actividades de formación, investigación y publicación, así como el intercambio de experiencias y mejores prácticas
- Proponer y armonizar indicadores, sistemas de información y metodologías de evaluación de las políticas y servicios públicos.
- Actuar como entidad de referencia para el diseño de los sistemas de acreditación y certificación, así como certificar organizaciones y acreditar certificadoras de productos y procesos tales como Cartas de Servicios y Buenas Prácticas.
- Prestar servicios de asistencia técnica, consultoría y análisis de evaluaciones realizada por terceros a solicitud de los órganos gestores e instituciones.
- Ejecutar trabajos de evaluación y análisis de políticas públicas que le sean encomendados.
- Propiciar la elaboración de planes de evaluación y análisis de impacto en las administraciones públicas.
- Desarrollar el Marco General de la Calidad de los Servicios Públicos, impulsar sus programas de actuación y efectuar un Informe anual sobre su situación.
- Preparar, en colaboración con el resto de los organismos competentes, la propuesta de plan bienal de evaluación de políticas públicas para su aprobación por el Gobierno.

En resumen, con la creación de la Agencia se pretende integrar la evaluación como una herramienta habitual de trabajo en la administración pública española, dentro de una perspectiva de impulso a un Sistema Público de Evaluación en el que participen los diversos niveles de gobierno.

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