

## PROPUESTA DE MODELO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Es tentador, para el político que accede al poder, entender que el triunfo electoral le ha proporcionado un cheque en blanco, y que no hay necesidad de dar explicaciones detalladas de su actuación a los ciudadanos. Amparándose en la asimetría de la información decidirá hacia dónde dirigir el foco, y al ciudadano sólo corresponderá aprobar o suspender en conjunto su actuación en la siguiente cita electoral. Este modelo –opaco, paternalista y caciquil- es muy cómodo para el político gestor: le permite eludir la eficiencia y dedicar parte de los recursos públicos para sus propias necesidades electorales y para la creación de redes clientelares. Esto no sólo facilita la corrupción, sino también el despilfarro. Provoca la aparición de un ecosistema político, económico y social poco saludable, apto para lo que se conoce como capitalismo clientelista (*crony capitalism*), en el que lo que determina el éxito empresarial no es tanto la profesionalidad y la innovación como la cercanía al poder.

La única receta para combatir estos males, y para orientar la actuación pública hacia la utilidad social, es avanzar hacia un **modelo basado en la rendición de cuentas**. Los políticos y gestores públicos deben estar en condiciones de explicar, atendiendo a indicadores homogéneos previamente establecidos, por qué deciden emprender determinados proyectos: qué resultados esperan obtener, cómo pretenden llevarlos a cabo y -una vez realizados- cuáles son los resultados realmente obtenidos. Es decir, deben estar en condiciones de evaluar los proyectos en todas sus fases, de forma independiente y con criterios prefijados. No se está abogando aquí por una política plebiscitaria de corte populista: el votante ha encargado al político la gestión de los asuntos públicos, pero éste debe estar en condiciones de proporcionarle información sobre sus actuaciones en un formato comprensible.

Un modelo basado en la rendición de cuentas parte de la asunción de dos principios fundamentales. El primero, dado que los recursos son limitados debemos atender siempre al «coste de oportunidad»: los recursos que empleamos en un proyecto dejamos de emplearlos en otro. Y el segundo, los recursos públicos que los ciudadanos confían a los políticos después de cada cita electoral deben ser utilizados, precisamente, en beneficio de los ciudadanos, evitando las tentaciones de uso político, partidista o clientelar.

La espiral virtuosa de la rendición de cuentas comienza necesariamente con la **transparencia**. Al encender la luz sobre su actuación, el político acepta que los ciudadanos juzguen sus actos con datos objetivos, y así facilita que la propaganda tenga menos peso frente a los hechos. Y si la transparencia es la puerta de entrada a la rendición de cuentas, su pilar central es la **evaluación**. Esta es la historia de un experimento en ese sentido.

### ***Antecedentes***

En 2019 se formó en Castilla y León un gobierno de coalición entre el Partido Popular y Ciudadanos. El 21 de junio ambos partidos firmaron un acuerdo de gobierno que en dos de sus puntos recogía la necesidad de evaluar las políticas públicas:

*1.9. Se creará la Agencia Autónoma de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, con el objeto de promover y realizar evaluaciones y análisis de impacto de las políticas y programas de la Junta de Castilla y León, 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 ciudadanía. Por otro lado, se realizará anualmente una Auditoría sobre gasto público autonómico.*

*1.10. Se establecerá una evaluación independiente, profesional e imparcial de los proyectos de infraestructuras, priorizando las inversiones en función de su rentabilidad socioeconómica y su sostenibilidad medioambiental.*

En realidad el marco legal autonómico exigía esta iniciativa. La Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de Castilla y León y de Gestión Pública contiene un Título III dedicado a la evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios de la Administración de Castilla y León. En su Exposición de Motivos la Ley dice que sin un sistema de evaluación «no es posible ni incentivar ni medir», y por tanto no es posible mejorar. Y a lo largo de su articulado desarrolla una serie de preceptos cuyo cumplimiento, nueve años más tarde, permanecía en suspenso. En ese momento los distintos departamentos hacían evaluación con distinto alcance y profundidad -como por ejemplo en la gestión de fondos europeos-. Sin embargo no existían criterios, metodologías e indicadores comunes, ni existían guías de evaluación generales. Con frecuencia el enfoque era predominantemente burocrático.

Desde luego no parecía existir el conocimiento necesario para crear la Agencia de Evaluación de la que hablaba el punto 1.9 del Acuerdo de Gobierno, y era necesario tener en cuenta experiencias previas en España, muy notablemente la de la AEVAL. Dadas las resistencias que un proyecto de esta naturaleza puede encontrar, una Agencia que no esté dotada de la independencia necesaria, los medios suficientes, y el conocimiento imprescindible en esta materia, estará muy probablemente abocada al fracaso. Y eso acabará agravando la situación de partida al haberse creado, tanto una estructura inútil, como una carga burocrática adicional.

### **La AIReF**

Desde enero de 2018 la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) efectúa estudios de revisión del gasto de las Administraciones Públicas conocidos como *Spending Review*. Por eso, con el fin de aprovechar su conocimiento acumulado, desde el Gobierno de CyL se pensó en encargarle la realización de unos estudios para orientar la implantación de la evaluación en CyL. La AIReF cuenta con competencias para realizar estudios, tal y como se desprende de:

- La Ley orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (artículos 4 y 5).
- El Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba su Estatuto Orgánico (artículos 4 y 23).

Y la propia Ley autonómica 2/2010 en su artículo 6 reconoce la posibilidad de externalizar la realización de la evaluación de políticas públicas. Mediante un encargo formalizado el 11 de septiembre de 2019 el Consejo de Gobierno de Castilla y León encargó a la AIReF la realización de cinco estudios:

- Un estudio general para la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en CyL, incluyendo un análisis comparativo nacional e internacional, el diseño de la arquitectura jurídica necesaria y la previsión de las necesidades de personal y formativas.
- Cuatro estudios sectoriales:

- Políticas activas de empleo,
- Becas y Universidades,
- Transferencias de valor a medios de comunicación y
- Promoción industrial.

### **Primer estudio: institucionalización de la evaluación en CyL**

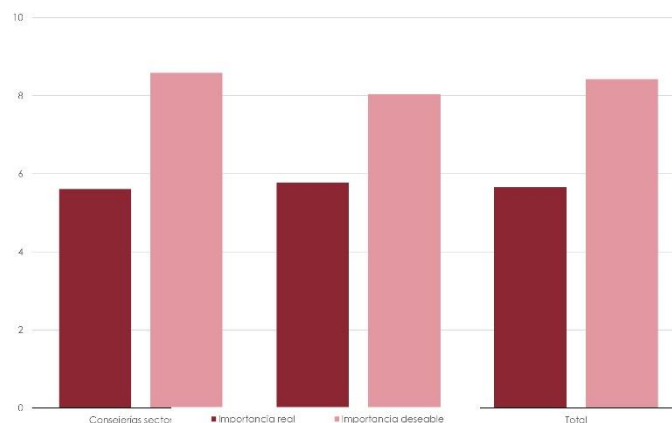
Para la realización del primer estudio la AIREF procedió a la recogida de información mediante formularios, encuestas y entrevistas dirigidos a las distintas Consejerías de CyL. También al Consejo de Cuentas que, como se verá más adelante, estaba previsto que desempeñara un papel importante en el esquema. La coordinación correspondió a la Consejería de Transparencia, que fue a su vez la impulsora del proyecto.

El trabajo de campo se desarrolló en torno a cuatro ejes:

- el marco normativo,
- la estructura organizativa,
- la capacidad evaluadora y
- la planificación y seguimiento de las evaluaciones

El estudio ponía de manifiesto las fortalezas y debilidades de CyL en evaluación de políticas públicas. Hay que destacar la importancia que los trabajadores de la Junta otorgan a la evaluación, un dato muy relevante si tenemos en cuenta que su implicación será clave para el éxito del proyecto:

GRÁFICO 4. IMPORTANCIA QUE SEGÚN LOS COORDINADORES SE CONCEDE ACTUALMENTE A LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS EN SU CONSEJERÍA E IMPORTANCIA QUE DEBERÍA CONCEDERSELE, CASTILLA Y LEÓN (2021)



Fuente: Cuestionario a los coordinadores de la Junta de Castilla y León. Preguntas: Si en una escala 1 a 10, 0 representa la mínima importancia y 10 representa la máxima importancia. ¿Qué importancia diría usted que hasta el momento se ha concedido en su consejería a la evaluación de políticas públicas?; ¿Y qué importancia diría que debe concedérsele a la evaluación de políticas públicas en su consejería?

Observación: Las consejerías sectoriales son Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Cultura y Turismo, Educación, Empleo e Industria, Familia e Igualdad de Oportunidades, Fomento y Medio Ambiente y Sanidad. Las consejerías horizontales incluyen Presidencia, Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, y Economía y Hacienda.

Para el análisis de comparación internacional, la AIREF contó con la participación de la **OCDE** que desarrolló, que contó con la colaboración de expertos en evaluación pertenecientes a las administraciones de distintos países analizados, así como con organismos independientes con algún papel en la evaluación -tribunales de cuentas, otros organismos evaluadores o de auditoría...-. Esta parte recibió, a petición de la

AIReF, financiación de la Comisión Europea a solicitud. Las conclusiones aportadas por OCDE eran interesantes:

- **No existe un modelo único** que pueda funcionar en todos los países y administraciones públicas para asegurar unas buenas prácticas en evaluación
- La institucionalización de la evaluación es un proceso lento y gradual en el tiempo, con avances y retrocesos dependiendo de los ciclos políticos y económicos, entre otros factores. **El compromiso y apoyo político es esencial** para impulsar la implantación de los sistemas de evaluación y su permanencia.
- Los sistemas de evaluación **necesitan garantizarse la independencia**. Una de las estrategias principales para ello es reducir su dependencia de los ciclos políticos.
- Los parlamentos y los tribunales/consejos de cuentas juegan un papel importante en el fomento y mantenimiento de un buen sistema de evaluación.
- La existencia de normativa sobre evaluación no es una condición necesaria ni suficiente para promover e institucionalizar un sistema de evaluación, aunque ayuda a que la evaluación se consolide y sea una práctica sistemática.
- La estructura organizativa de la evaluación pivota, en diferente grado según el caso, en torno a **tres pilares fundamentales: organismos coordinadores de la evaluación, centros gestores e instituciones y expertos externos**.
- Los programas de formación son cruciales para mantener la capacidad evaluadora.
- La disponibilidad de datos, la actualización periódica de los sistemas de información, su interconexión y el establecimiento de las condiciones para su utilización constituyen un área de trabajo de creciente importancia en todos los países que apuestan por la evaluación y las políticas informadas por la evidencia.
- En los países más avanzados en el uso de la evaluación se han dado pasos para integrar la evaluación en el ciclo presupuestario y en el diseño de políticas, incorporando, al menos, las revisiones de gasto (Spending Reviews) en las discusiones presupuestarias.

Como ya se ha dicho, a la hora de crear una Agencia de Evaluación de la que habla el punto 1.9 del Acuerdo de Gobierno era necesario tener en cuenta experiencias previas en España. Dadas las resistencias que un proyecto de esta naturaleza puede encontrar, una Agencia que no esté dotada de la independencia necesaria, los medios suficientes, y el conocimiento imprescindible en esta materia, estará muy probablemente abocada al fracaso. El **Consejo de Cuentas**, institución propia de las Cortes de CyL, realiza simultáneamente a su labor principal de fiscalización trabajos de evaluación de políticas públicas que han sido favorablemente valorados por la AIReF.

El estudio de institucionalización de la evaluación en CyL fue presentado al finalizar septiembre de 2021. En él la AIReF presenta una propuesta de ARQUITECTURA INSTITUCIONAL que se resume en el siguiente gráfico.



De acuerdo con el modelo propuesto, se distinguirían tres niveles:

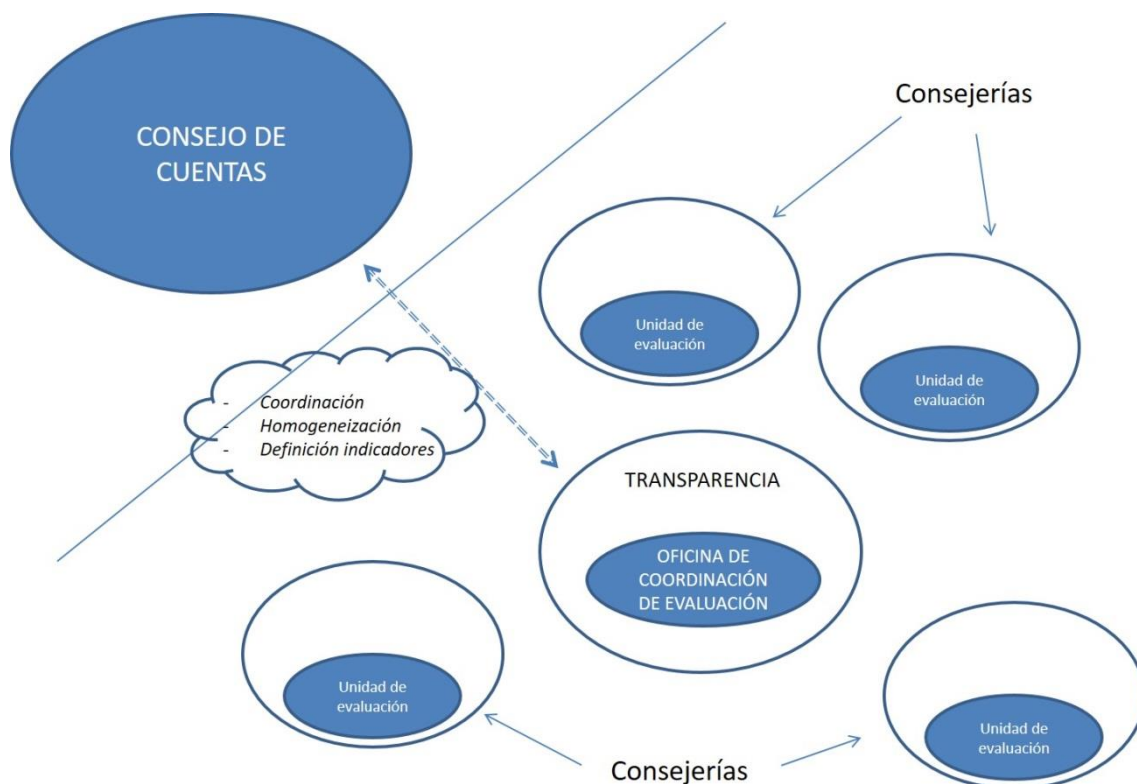
1. Dentro de cada Consejería, existirían **unidades de evaluación** dependientes de las respectivas Secretarías Generales que se encargarían de las evaluaciones **ex ante e intermedias** o de ejecución. En la actualidad, las Consejerías hacen, con mayor o menor alcance, evaluación. Sin embargo, no existen procedimientos homogéneos ni indicadores comunes, que deberán ser consensuados por los dos siguientes niveles.
2. El órgano independiente encargado de las evaluaciones **ex post** sería el **Consejo de Cuentas**, que elaborará un Plan anual y reportará a Cortes. Para ello creará una nueva sección de evaluación. Será necesario modificar la Ley del Consejo de Cuentas en ese sentido, y ya está avanzado un borrador (Anexo 1).
3. Como instrumento encargado de coordinar y engranar el funcionamiento de las unidades de evaluación de las Consejerías y el Consejo de Cuentas, se crearía una **Oficina de coordinación de la evaluación**, que estará radicada en la Consejería de Transparencia.

La localización de la Oficina de Coordinación de la Evaluación en la Consejería de Transparencia era lógica porque en ella radican las principales áreas relacionadas con la rendición de cuentas: planificación, transparencia, participación y calidad. Por eso estará coordinada con tres de los centros directivos de la Consejería. Entre sus funciones previstas se encontraba la interlocución con el Consejo de Cuentas, la colaboración con él para la elaboración de criterios y metodologías comunes a las Consejerías para las evaluaciones ex ante e intermedias, Sus funciones se detallan a continuación:

- Ser la unidad interlocutora de la Junta con el Consejo de Cuentas.
- Elaborar, en colaboración con el Consejo de Cuentas, criterios, indicadores y metodologías comunes a las Consejerías que les permitan realizar evaluaciones ex ante e intermedias de sus políticas públicas. Promover guías de evaluación.

- Favorecer el desarrollo de sistemas de información que faciliten la evaluación de las políticas y programas públicos.
- Diseñar y realizar actividades de formación sobre evaluación de políticas públicas en colaboración con el Consejo de Cuentas y la Escuela de Administración Pública de CyL y participar en programas de formación de otros organismos en la materia.
- Supervisar el cumplimiento de las conclusiones llevadas a cabo en la evaluación ex ante, intermedia y ex post.
- Difundir los resultados de las evaluaciones de políticas públicas con formatos y canales adaptados a los diferentes tipos de destinatarios, en colaboración con el órgano competente en materia de transparencia.

Este es el esquema en cuatro niveles que se propone a CyL:



Además de la propuesta de arquitectura institucional, el estudio hace una propuesta de ARQUITECTURA LEGISLATIVA. Para resumir, la adopción de este modelo abre un doble camino legislativo:

- En cuanto a las reformas legislativas necesarias más relevantes, por un lado era necesario, por un lado, modificar la Ley 2/2002 reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León, que básicamente consistía en modificar su artículo 1 para incluir la función evaluadora del Consejo («*El Consejo de Cuentas ejercerá la función de evaluación ex post de las políticas públicas de acuerdo con su naturaleza en el marco del Estatuto de Autonomía de Castilla y León*») e incluir un nuevo Título para detallar sus nuevas funciones.

- Por otra parte, era necesario redactar un Decreto para detallar la estructura y competencias de la Oficina de Coordinación de la Evaluación dentro de la Consejería de Transparencia.

A partir de aquí, la historia tendrá que contarla otro. El 20 de diciembre de 2021 el Presidente de la Junta de Castilla y León convocó elecciones anticipadas. Esta, entonces, por ver cuál será la continuidad de esta experiencia de evaluación, un verdadero proyecto transformador de la sociedad que no debe quedar incompleto.

*Fernando Navarro fue Viceconsejero de Transparencia de CyL entre julio de 2019 y diciembre de 2021*