Presupuesto y Gasto Público 68/2012: 13-23
Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos
© 2012, Instituto de Estudios Fiscales

Panorámica actual de la evaluación de las políticas públicas

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

Recibido: Julio 2012
Aceptado: Septiembre 2012

Resumen

La institucionalización de la evaluación en España es una condición favorable a la extensión de la práctica de la evaluación, pero por sí sola no basta. Prueba de ello es que los avances que se han producido en los últimos años han sido básicamente de carácter normativo y en menor medida, la creación o asignación a organizaciones públicas de esta función. Sin embargo, este proceso de institucionalización sí ha posibilitado una práctica de la evaluación de las políticas públicas cimentada sobre criterios de valor público sin perder de vista referentes como la eficacia y la eficiencia de la acción pública. A pesar de los avances producidos quedan importantes retos a los que dar respuesta para consolidar la función evaluadora en nuestras administraciones.

Palabras clave: evaluación, políticas públicas, valor público, institucionalización.

Clasificación JEL: H11.

Abstract

The institutionalization of evaluation in Spain favours the spreading of evaluation practice but it is not enough by itself. For instance, the recorded improvements in the last few years have been basically of a regulatory nature and to a lesser extent they have been due to the assignment of this funtion to public organizations. Nevertheless, this process of institutionalization has made possible the practice of public policies' evaluation based on public value criteria without neglecting referents such as effectiveness an efficiency in public actions. Despite the recorded improvements, there remain important challenges to be addressed in order to consolidate the evaluation role in our public administration.

Key words: evaluation, public policies, public value, institucionalization.

JEL Classification: H11.

1. Introducción

En los últimos tiempos, la evaluación ha ido ganando relevancia entre las disciplinas cuyo objeto de conocimiento es la acción pública, entendida ésta como el conjunto de decisiones, el proceso por el que se adoptan y su materialización, que toman los gobiernos para resolver aquellos problemas que se reconocen como problemas públicos. Sin embargo, la evaluación no es una disciplina aislada, desconectada del campo de la ciencia de las políticas o accesoria a las mismas. Antes al contrario, la evaluación está intrínsecamente unida al análisis de las políticas públicas, hasta el punto que forma parte de su *corpus* doctrinal.

Como señala Muller (2002), «la evaluación corresponde a una voluntad de introducir más racionalidad científica en las decisiones públicas, permitiendo a las autoridades públicas conocer los resultados reales de su acción». Desde este punto de vista el nacimiento de la evaluación «corresponde al desarrollo de la teoría de las políticas públicas, de la cual es un momento esencial». En la misma línea, Monnier (1995) señala que «el tema de la evaluación está estrechamente ligado con el reconocimiento de la política como modalidad de acción colectiva; es decir, con la identificación de la acción pública en término de procesos.»

Pero es que, además, un aspecto importante de la legitimación política y, desde luego, de la legitimación social de la acción pública, radica en su propia eficacia y eficiencia. Desde este punto de vista, el conocimiento de si las intervenciones públicas parten de un diagnóstico adecuado de los problemas públicos que están en su origen; si su diseño e implementación se adecuan a los objetivos perseguidos; si se alcanzan los resultados previstos a un coste razonable y, a partir de este conocimiento, generar un proceso de aprendizaje continuo que mejore el ciclo de la acción pública, constituye un factor crítico para la gestión pública que sólo es obtenible a través de la evaluación.

Lo novedoso, tal vez sea la relevancia que actualmente ha alcanzado la evaluación, al menos desde el punto de vista teórico. Y, lo que no es menos importante, el cómo deben abordase los procesos de evaluación. Ambos aspectos están en cierto modo relacionados.

Así, diversas circunstancias han contribuido a agudizar la percepción de la necesidad de confrontar la acción pública con su puesta en práctica y con sus resultados. La situación de crisis fiscal, todavía más agudizada con la actual recesión, y la exigencia de cubrir necesidades sociales crecientes con recursos públicos aún más escasos, requiere una mayor eficiencia de la acción pública. Lo que, a su vez, conduce a la necesidad de evaluar de manera sistemática los resultados que ésta produce.

Esta necesidad de la evaluación se refuerza todavía más, al ir consolidándose un enfoque de reforma administrativa que la concibe como un proceso permanente que permite la adecuación de la acción pública en sus distintos niveles —tales como políticas, servicios y organizaciones—, a circunstancias y necesidades cambiantes.

A ello se añade, parafraseando al profesor Subirats (2008), uno de los grandes retos a los que todos los países se enfrentan: los gobiernos han de articular políticas orientadas a resolver problemas globales interconectados, complejos, difusos y muchas veces contradictorios. Y ello significa que gobernar en este contexto requiere «dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público» (Aguilar, 1992).

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

Estos factores, además, aportan las claves de cómo se deben afrontar las evaluaciones. Así la concepción de las políticas públicas como procesos de acción, hace necesario un enfoque de la evaluación que va más allá de la descripción del grado de cumplimiento de los

objetivos definidos en una política pública. Y la complejidad e interconexión, además, exigen un abordaje integral de los problemas y sus soluciones frente a los análisis atomizados y descontextualizados tradicionales.

Porque la evaluación ha de proporcionar conocimiento sobre el valor global de intervenciones complejas, dando respuesta a los retos que plantean la transversalidad, la descentralización y la corresponsabilidad financiera que comparten los distintos niveles de Gobierno en el diseño e implementación de las políticas.

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

2. Avances en la evaluación de políticas públicas en España

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

Cabe entender por institucionalización de la evaluación «el proceso político por el que se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función de evaluación a partir de la estructuración de espacios e instancias de las administraciones públicas a las que encargar tal función, ubicándolos en distintos niveles de gobierno y según las distintas actividades o sectores a evaluar» (Garde, 2006). Es decir, no sólo su regulación sino también la asignación de esta función a organizaciones públicas concretas. Desde este punto de vista los avances han sido más modestos.

A nivel autonómico han existido ámbitos en los que tradicionalmente se ha practicado la evaluación (cooperación al desarrollo, programas financiados con Fondos Comunitarios, etc.). Al margen de estos ámbitos, sólo Cataluña ha creado una organización, Ivàlua, que tiene como cometido la realización de evaluaciones con una orientación generalista. En el caso de Navarra, la Comisión Foral de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios desarrolla actividades de formación, sensibilización y promoción de la evaluación y mantiene un registro de evaluaciones, pero no las realiza. Una situación similar se da en el País Vasco, que en la actualidad está impulsando un portal y un observatorio de la evaluación de las políticas públicas, aún en fase de ejecución. En otros casos, como puede ser el de Extremadura o Canarias, si bien se ha asignado esta función a una organización o unidad concreta, no hay evidencia de que se estén realizando evaluaciones de políticas públicas.

Otras Comunidades Autónomas han empezado a dar los primeros pasos a través de convenios de colaboración con AEVAL, pero también con distintas intensidades. En el caso de Castilla-La Mancha, Castilla y León e Illes Balears, los convenios contemplan la realización de evaluaciones de intervenciones públicas gestionadas por estas Comunidades, bien realizadas sólo por AEVAL o bien de manera conjunta. En otros casos, Murcia por ejemplo, el objetivo se orienta más a la sensibilización de las organizaciones públicas hacia esta práctica a través de la realización de jornadas o de acciones formativas. En esta última situación también cabría ubicar el convenio celebrado con la FEMP.

Una posible explicación de este menor avance es la coincidencia en el tiempo del inicio del proceso de institucionalización de la evaluación en España con la crisis económica, y la consiguiente adopción de medidas de ajuste y austeridad presupuestaria. La confirmación de esta hipótesis indicaría que en nuestro país sigue primando la visión de la evaluación como un «coste» y no como una inversión.

Por lo que respecta a la Administración General del Estado, se dispone de información actualizada para conocer el estado de la cuestión, a través de un estudio realizado para AEVAL por la Universidad Carlos III de Madrid. Dicho estudio, denominado Mapa de la Evaluación de Políticas y Programas Públicos en la Administración General del Estado (2007-2011), conceptualiza lo que, utilizando la terminología de Stufflebeam y Sinkfield (1985), se denominan evaluaciones en sentido estricto o «verdaderas»: aquellos procesos evaluativos que producen evidencia científica a partir de una investigación sistemática; que tienen por objeto intervenciones públicas identificables como políticas, programas o planes públicos; que incorporan un juicio de valor sobre la base de criterios de valor explícitos o implícitos; y que proporcionan orientaciones prácticas en relación con la intervención evaluada. Es decir, procesos evaluativos que realmente se corresponden con el concepto de evaluación de políticas públicas.

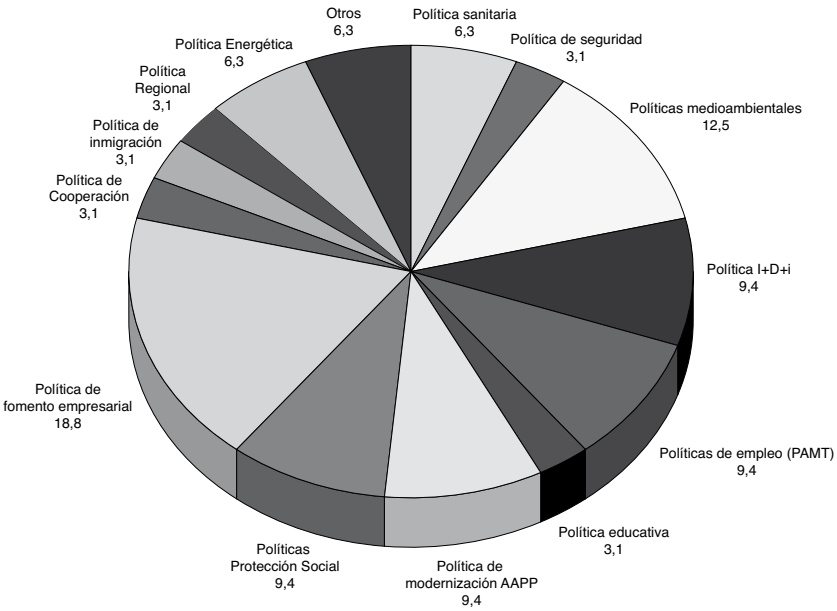
A través del trabajo de campo realizado se han identificado un total de 71 evaluaciones «verdaderas», aunque el universo estimado de evaluaciones de este tipo realizadas en el periodo de tiempo analizado podría situarse en, al menos, unas 85.

De estas 71 evaluaciones realizadas, 34 lo han sido por AEVAL y el resto por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (18), el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (6), la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (5), el CDTI (3) y otras organizaciones (5).

A ellas habría que añadir los materiales que han aflorado en el transcurso del trabajo de campo, que no constituyen evaluaciones en sentido estricto, pero que pueden resultar valiosos para potenciar la práctica de la evaluación en la AGE, lo que el estudio denomina «materiales proevaluativos».

Se trata, por tanto, de un proceso que todavía puede considerarse en fase de maduración en el conjunto de la AGE. Si bien es cierto que en términos absolutos la producción de evaluaciones puede considerarse escasa para un periodo de cinco años, no lo es menos que en el caso de las realizadas por AEVAL, las evaluaciones han afectado a múltiples sectores de política pública y ámbitos gestores, tal como se recoge en el gráfico 1.

Gráfico 1
Distribución de las evaluaciones realizadas por AEVAL según sector de política pública (2007-2011)



A pesar de las limitaciones señaladas, la institucionalización de la práctica de la evaluación ha supuesto avances también respecto de su conceptualización. En España, como en otros países europeos, el impulso de la evaluación vino determinado en sus orígenes por su obligatoriedad en relación con los programas financiados con fondos comunitarios. Esto ha conseguido que la evaluación de programas —limitada a determinados ámbitos, y mayoritariamente en el nivel gestor y operativo de la acción pública—, no sólo no sea ya una cuestión ajena, sino una práctica cotidiana incorporada a la cultura de las organizaciones responsables de su realización. Pero en paralelo ha auspiciado un enfoque de evaluación más centrado en los aspectos operativos de las políticas públicas.

Una de las ventajas de haber comenzado el proceso de institucionalización más tarde con respecto a otros países es que, además de posibilitar aprender de los errores ajenos, ha sido posible incorporar los enfoques más novedosos en la materia. De manera que la institucionalización de la evaluación en España ha permitido incorporar su práctica desde el enfoque de políticas públicas desde el inicio.

Abordar la práctica de la evaluación desde esta perspectiva además es algo necesario, ya que no es infrecuente que las intervenciones públicas se diseñen sin un diagnóstico previo —o éste es insuficiente— del problema a resolver, generalmente desconocen o no tienen en cuenta las diferentes teorías causales sobre las que deberían asentarse las hipótesis de intervención, no existen en ocasiones objetivos claramente definidos y como consecuencia de lo anterior, tampoco se explicitan los resultados esperados.

Tampoco es infrecuente encontrar, esta vez desde la perspectiva evaluadora, una visión de las intervenciones públicas que asume como premisas justamente lo contrario que se ha descrito en el párrafo anterior: por un lado, la existencia de un teoría y unas hipótesis de intervención y unos objetivos claramente explicitados; por otro, la presencia de un único actor que adopta decisiones libremente y con una lógica «cartesiana» y, por último, una concepción del ciclo de la política como una sucesión lineal de sus distintas etapas. Desde esta perspectiva teórica, la evaluación constituiría la última fase de este ciclo, tendría un carácter retrospectivo, y se entendería como parte de un proceso de retroalimentación para justificar las decisiones relativas a las políticas o programas objeto de estudio. La evaluación, desde esta perspectiva, se centraría exclusivamente en los resultados de las intervenciones públicas.

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

Se trata, como diría Nioche (1985), de superar lo que en pedagogía se denomina «evaluación aditiva», basada en logros y sanciones. Y generalizar lo que en este mismo ámbito se denomina «evaluación formativa»: analizar periódicamente el nivel y ritmo de logros, y conocer las causas que los determinan para adaptar la enseñanza.

Además de lo anterior, este enfoque reitera la naturaleza de la evaluación como herramienta de aprendizaje, fomentando en las organizaciones el conocimiento para el cambio y la mejora. Si la evaluación analiza el pasado es para construir mejor el futuro.

Recapitulando, en estos últimos años se ha conseguido que la evaluación de políticas públicas no sea algo desconocido en nuestras administraciones; que su institucionalización sea una realidad en nuestro país, pues todos los niveles de gobierno la contemplan en mayor o menor medida; que se hayan creado algunas organizaciones públicas con este cometido específico o que existan organizaciones de ámbito sectorial o generalista que realicen evaluaciones sobre la base del enfoque más novedoso en la materia, como es el caso de AEVAL.

También ha aumentado la presencia de la evaluación a nivel social. Es frecuente encontrar en muchos medios de comunicación, especializados y generalistas, artículos de opinión que la demandan como una herramienta para la adopción de decisiones sobre la base de evidencias sólidas. Asimismo, importantes instrumentos de despliegue de políticas, como el Programa Nacional de Reformas o la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, han sido objeto de evaluación, mediante su inclusión en los mandatos anuales de evaluación de AEVAL. Igualmente la existencia de redes de evaluación en las organizaciones públicas constituye un avance. En este aspecto cabe destacar el comité de evaluación de políticas públicas de la Red Interadministrativa de Calidad de los Servicios; y

el inicio del proceso de articulación de un Sistema Público de Evaluación a través de los convenios de Colaboración entre AEVAL y diversas Comunidades Autónomas y la FEMP, ya señalados. Finalmente se ha conseguido despertar el interés parlamentario: se han solicitado informes de evaluación de AEVAL por parte de distintas Comisiones del Congreso de los Diputados, y se ha producido una comparecencia para explicar los resultados de una evaluación.

3. Los retos en la evaluación de políticas públicas en España

Pero todo lo anterior no obvia que existan importantes retos a los que dar respuesta.

3.1. Un paso previo: mejorar el diseño de las intervenciones. Planificación vinculada a la evaluación

Uno de los temas recurrentes, que al menos aflora en las evaluaciones de AEVAL, son los déficits en la planificación y en los sistemas de seguimiento de muchas intervenciones públicas. De manera que es frecuente encontrar en las recomendaciones de las evaluaciones realizadas por la Agencia la necesidad de mejorar los sistemas de planificación y el establecimiento o mejora de sistemas de seguimiento. Otro déficit es que muchos planes estratégicos o los grandes programas de intervención pública no contemplen mecanismos de evaluación. O bien, que en ocasiones tampoco definan indicadores, que éstos sean insuficientes para su seguimiento, o que no se considere el diseño e implementación de sistemas de información que lo posibiliten.

Por tanto, uno de los retos es promover cambios en la cultura del diseño y la planificación de las políticas públicas y de los instrumentos en que éstas se despliegan, que faciliten la evaluación. La generalización del uso de herramientas de planificación estratégica, de sistemas de seguimiento y, desde el lado de la evaluación, de evaluaciones de diseño y de evaluabilidad son iniciativas que posibilitarían mejoras relevantes en este ámbito. Ambas intervenciones evaluadoras tienen un carácter claramente «preventivo». Además, en el caso de las evaluaciones de evaluabilidad, permiten definir qué pasos han de dar las organizaciones para posibilitar que las intervenciones que gestionan sean evaluables. Todos estos aspectos aportarían un elemento de aprendizaje y de contacto con la evaluación muy útil desde el punto de vista de la extensión de la cultura de la evaluación. Y al mismo tiempo, incrementarían la eficacia y eficiencia de la propia intervención evaluadora.

Un ejemplo evidencia los déficits en los aspectos apuntados anteriormente: el mapa de la evaluación de la AGE indica que de las 71 evaluaciones «verdaderas» realizadas en el periodo 2007-2011, sólo una fue una evaluación ex ante.

3.2. Hacer más visible la evaluación para asentar la cultura de la evaluación en las organizaciones públicas

A pesar de los avances señalados, no es menos cierto que todavía existe un cierto desconocimiento de qué es y qué aporta la evaluación. Sigue habiendo confusión y, por tanto, subsiste la necesidad de diferenciar la evaluación de políticas públicas de otras formas de valorar la acción pública. Subsiste una concepción de la evaluación como un ejercicio coyuntural, que se realiza bajo determinadas circunstancias, ligadas a la mayor o menor limitación de los recursos públicos disponibles.

Es necesario hacer más visible la evaluación en las administraciones públicas, generar un mayor grado de conocimiento de la evaluación como herramienta y de sus resultados en nuestras administraciones. Y, de manera prioritaria, conseguir la involucración de los directivos públicos en este cambio de cultura que implica la práctica sistemática de la evaluación. La experiencia de AEVAL evidencia, asimismo, que, cuando las organizaciones públicas tienen contacto con la evaluación, aprecian su utilidad y demandan evaluaciones que faciliten la toma de decisiones.

Dado que cada vez, en mayor medida, los usuarios reales de las evaluaciones trascienden a las instituciones que las encargan, generándose una creciente demanda de acceso a la información que aquellas proporcionan, un servicio que proporcionaría un alto valor añadido a la práctica de la evaluación y que la haría más visible, sería el establecimiento de instrumentos que permitan el acceso a la mayor cantidad de información evaluativa disponible en el menor tiempo posible.

Esto implicaría poner a disposición de los distintos grupos de interés relacionados con las diferentes políticas públicas el conocimiento acumulado, tanto las evaluaciones realizadas como los análisis de necesidades o demandas sociales relacionadas, los diagnósticos de problemas, las metodologías utilizadas, las herramientas de recopilación y análisis de la información, así como los datos sobre los que se han construido las evidencias de las evaluaciones.

3.3. Profundizar en la institucionalización de la evaluación

La creación de organizaciones públicas cuya misión es la evaluación de la acción pública es una condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar una implantación de la evaluación como una práctica interiorizada y sistemática en las organizaciones públicas. La institucionalización implica no sólo la realización de evaluaciones por parte de organismos especializados o únicamente en algunos sectores de política pública. La institucionalización supone implantar la evaluación como una práctica permanente y sistemática, generando en las organizaciones públicas un modelo cultural y organizativo que la posibilite.

Como se ha señalado, en el desarrollo de la evaluación en la AGE a través de AEVAL, han tenido un papel decisivo los mandatos de evaluación contenidos en el Programa Nacional de Reformas y en la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. Es decir, la obligación de realizar evaluaciones externas de las medidas integradas en ambos instrumentos. La ley de

Economía Sostenible ha supuesto también un avance, al establecer la obligación de evaluar en distintos ámbitos de actuación pública. Pero, probablemente, sería necesario ir más allá, estableciendo el requisito de la evaluación al menos en los planes estratégicos o los grandes programas de intervención pública. O la realización obligatoria de evaluaciones de diseño en el caso de las políticas de nueva agenda y de aquellas otras intervenciones que requieran un rediseño, bien para dar respuesta a nuevas necesidades, bien porque los resultados alcanzados no sean satisfactorios.

También se podría avanzar en la profundización de la institucionalización de la evaluación a través de la implantación de planes plurianuales de evaluación. La existencia de una programación plurianual de las evaluaciones a realizar en la AGE permitiría ordenar y planificar la propia evaluación, evaluar grandes sectores de política pública a lo largo de ciclos cuatrienales mediante evaluaciones anuales de las políticas o programas de mayor impacto en el cumplimiento de sus objetivos. Y también evaluar las políticas articuladas para dar respuesta a problemas públicos emergentes o priorizados en cada legislatura.

3.4. Construir un Sistema Público de Evaluación

Como se ha señalado, aunque la evaluación con enfoque de política pública tiene unas señas de identidad propias, a lo largo de los años se han venido realizando evaluaciones de programas y proyectos con un enfoque básicamente operativo. También evaluaciones de carácter sectorial o bien seguimiento de la ejecución presupuestaria y control económico-financiero. Es decir, existe una pluralidad de organizaciones que practican la evaluación, si bien es cierto que con enfoques, metodologías y herramientas muy diferenciadas.

Por otro lado, el abordaje de procesos de evaluación en un país como España, caracterizado por un alto grado de descentralización y la concurrencia de diversos niveles de la Administración en múltiples ámbitos de actuación pública, hacen necesaria la construcción de espacios para definir marcos comunes que permitan homologar y compartir metodologías, el conocimiento acumulado, impulsar la complementariedad de las distintas actividades evaluativas, haciéndolas más sinérgicas y más eficientes, y favorecer el aprendizaje mutuo.

Todas estas razones, justifican la necesidad de impulsar un Sistema Público de Evaluación. En este Sistema, cuyo diseño debe sustentarse en los principios de cooperación y colaboración, AEVAL debe desempeñar un papel articulador. Su carácter estatal, así como el hecho de que por tratarse de una institución cuya práctica evaluativa se centra en general, en objetos de evaluación complejos, de carácter transversal, y que se implementan en múltiples ámbitos territoriales, la convierten en un observador privilegiado de las intervenciones públicas en España. A ello se añade su relación permanente y, por tanto, su capacidad de interlocución con las organizaciones internacionales, que entre otras actividades promueven la práctica de la evaluación: Comisión Europea, OCDE, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, CLAD, etc…

A ello contribuye, tal y como señalaba el informe de la Comisión de Expertos para la creación de la Agencia (2004), el hecho de que «el valor añadido de la Agencia se asocia a los principios de complementariedad y de subsidiariedad —en el respeto a las funciones

atribuidas a otros órganos en materias de inspección, evaluación de políticas de gasto o evaluaciones sectoriales o territoriales—, de tal forma que aporte a responsables políticos, directivos públicos y ciudadanos lo que una actuación realizada desde una perspectiva sectorial, autonómica o local no puede proporcionar por sí misma».

El núcleo de este Sistema Público de Evaluación estaría integrado por organizaciones y unidades públicas de ámbito sectorial, autonómico y local dedicadas a la evaluación. También se podrían integrar otras organizaciones públicas como las Universidades o el CSIC, cuya práctica evaluativa tiene unas características diferenciadas (más próximas a la investigación), pero en las que se genera gran parte del conocimiento necesario para la evaluación.

Los objetivos a abordar por el SPE serían: el diseño de estrategias comunes y/o complementarias para el impulso de la cultura de la evaluación en el conjunto de administraciones públicas españolas; el desarrollo de estándares comunes de evaluación y de metodologías comunes para la evaluación de políticas y programas públicos; la definición de unos criterios básicos comunes de valor para el abordaje de las evaluaciones, teniendo en cuenta especialmente la operativización de criterios vinculados a los principios de buen gobierno; el establecimiento de sistemas de información que favorezcan la gestión compartida del conocimiento en evaluación y finalmente la realización de evaluaciones conjuntas.

4. A modo de conclusión

La implantación de un sistema de evaluación requiere una fuerte voluntad política que lo impulse y eso ha quedado demostrado en el caso español. Pero el ritmo del proceso dependerá, en gran medida, de las motivaciones y resistencias de los diferentes actores públicos —políticos, administrativos, académicos y sociales— que la impulsan, y de la propia mentalidad del país. El problema no es sólo el diseño de instrumentos, sino su aplicación. El cambio de cultura que supone esta medida modernizadora de buen gobierno debe ser una de las estrategias fundamentales a considerar para comprender el desarrollo del proyecto, porque si hay barreras a la evaluación no son tanto técnicas o profesionales como culturales.

Como se ha señalado, la institucionalización de la evaluación es una condición favorable, pero por sí sola no basta. La necesidad, ahora, es generar y promover cultura evaluadora en el conjunto de las administraciones públicas con el objetivo de desarrollar en común un sistema público de evaluación. Desde esta perspectiva la evaluación no sólo contribuirá a la eficacia, sino también al fortalecimiento de la capacidad relacional entre las distintas esferas administrativas, aprovechando sus capacidades, recursos y sinergias. En buena lógica, todo ello contribuirá a un mayor valor público para los ciudadanos.

El proyecto evaluador, como sistema, es todavía embrionario. De más está decir que aún es necesario un largo recorrido. Quedan todavía algunos mecanismos por perfeccionar y desarrollar. La función evaluadora, como generadora de valor público, se va cimentando sobre criterios en línea con el buen gobierno. Sin perder de vista referentes como la eficacia y la eficiencia de la acción pública, trata de equilibrarlos con otros criterios fundamentales

de valor público: equidad, cohesión social, corresponsabilidad, cooperación institucional, armonización, transparencia, participación, etc., que resultan fundamentales para emitir un juicio de valor más integral sobre las políticas públicas.

En definitiva, no son las metodologías o los hallazgos el eje básico de la intervención evaluadora, sino los referentes con los que se van a valorar las políticas públicas. En este sentido, los valores no pueden ser prerrogativas de la política o de las administraciones, sino de éstas y del conjunto del tejido social.

5. Bibliografía

AEVAL (2009): «La función evaluadora: Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas». Ministerio de la Presidencia.

AEVAL (2010): «Fundamentos de evaluación de políticas públicas». Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

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

Garde Roca, J.A. (2006): «La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España». Ministerio de Administraciones Públicas.

Ministerio de Administraciones Públicas (2004): Informe de la Comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

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

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

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

Stufflebeam, D. L. y Sinkfield, A.J. (1985): «Systematic Evaluation. A Self-Instructional Guide to Theory and Practice». Kluwer-Nijhoff. Boston.

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