

**LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE GASTO EN EL ÁMBITO DEL  
PRESUPUESTO DE LOS MINISTERIOS. IMPACTO DE LA EVALUACIÓN  
COMO TÉCNICA DE CONTROL DEL GASTO.**

**THE EVALUATION OF SPENDING POLICIES IN THE FIELD OF THE  
MINISTRY'S BUDGET. IMPACT OF EVALUATION AS A SPENDING  
CONTROL TECHNIQUE.**

BEATRIZ MERINO GARCÍA

Interventor Militar - Doctorando en Seguridad Internacional

Universidad Nacional de Educación a Distancia

Madrid, 29 de enero de 2019

Avda. La peseta, 94

28054 Madrid-España

636578857- beamerino32@hotmail.com

## **RESUMEN**

El diseño e implantación de políticas públicas requiere un proceso de evaluación que debe incluir el coste y el beneficio de las mismas. La institucionalización de la evaluación en España ha posibilitado 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. La Agencia de Evaluación y Calidad se configuró como una institución que aportaba valor añadido tanto a través de la realización de evaluaciones relevantes como mediante el impulso a un cambio cultural que incorporara la evaluación en el diseño y la articulación de las políticas públicas.

**PALABRAS CLAVES:** evaluación, políticas públicas, institucionalización, servicios públicos, Ministerio.

## **ABSTRACT**

The design and implementation of public policies is needed of an evaluation process, which should take into account their cost and benefits. The institutionalization of evaluation in Spain has made possible the practice of public policies evaluation base on public values without neglecting referents such us effectiveness efficiency in public actions. The Evaluation and Quality Agency provided value added through the conduct of relevant evaluations and fostering a cultural change to incorporate evaluation to the policy cycle.

**KEYWORDS:** evaluation, public policies, institutionalization, public services, Ministry.

## **I. INTRODUCCIÓN**

La evaluación ha sido concebida como una técnica de análisis dentro de la esfera privada en lo que a priori parece ser una herramienta poco aplicable a la Administración Pública. El control económico financiero permanente y la auditoría, entendidos en un contexto de control interno y externo aplicado a políticas públicas, arrojan datos cuantificables en un momento posterior a su entrada en funcionamiento. El hecho de poder aplicar técnicas evaluativas a esas políticas y ver los efectos y los resultados de las mismas antes de que se puedan poner en práctica, podrían dar respuestas a la necesidad de rendición de cuentas en la inversión pública y en la investigación social.

Desde que la noción por la eficacia pública se ha desarrollado en la conciencia ciudadana, surge la necesidad de analizarla y de hacerla creíble ante los ciudadanos como máximo exponente final de la misma.

En este contexto nace la idea de evaluación encaminada a una evaluación de políticas y acciones públicas, de forma conjunta con las ideas de racionalización y modernización de los sistemas públicos; la sociedad avanza y con ella los métodos para obtener resultados probabilísticos antes de poner en marcha las políticas públicas.

Asociada a los procesos de racionalización de las decisiones presupuestarias y al uso de métodos de *management* (gestión) en las grandes empresas, la evaluación es un acto político esencialmente democrático, esencial para mejorar la eficacia del Estado, logrando una mejor asignación de los recursos y, por ende, consiguiendo economías públicas.

De esta manera, junto con el denominado principio de economía de medios y eficacia en la asignación y utilización de los recursos públicos, se une el principio básico del servicio público y se recoge el derecho que tiene el ciudadano a la calidad en la prestación de los servicios públicos, estableciéndose un límite fundamental a la posibilidad del gestor de minimizar el coste de los mismos.

El hecho de considerar el término calidad al evaluar las políticas públicas introduce una serie de complicaciones de cálculo que no se contemplan en la contabilidad analítica poniéndose de manifiesto cómo la Administración se encuentra obligada a evaluar tanto la consecución de los objetivos asignados presupuestariamente a los gestores de los distintos programas de gasto, como a la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos presupuestarios establecidos para ello. Considerando que evaluar es establecer un juicio de valor sobre una política, programa o servicio público, la evaluación puede ser un aspecto central del proceso de políticas, programas y servicios. Podremos decir que es un aspecto crucial por razones utilitarias, ya que proporciona a los que toman decisiones algún tipo de valoración acerca de hasta qué punto los programas que han diseñado y llevado a cabo han alcanzado o están alcanzando los objetivos deseados, contribuyendo a mejorarlos, ayudando a decidir si es conveniente continuarlos, revisarlos o crear otros nuevos que posibiliten la consecución de los resultados deseados.

Nadie es nada si no se le dice qué debe buscar; esta reflexión no es otra que lo que se desprende del análisis del *Big data* que, con su gran base de datos, tiende a perder fuerza en beneficio de técnicas cualitativas en detrimento de las cuantitativas en el área de la evaluación.

Entre las muchas preguntas que el procedimiento de la evaluación puede plantearse podemos señalar las siguientes:

- ¿Funcionan los programas y servicios públicos? ¿Qué hubiera pasado si el mundo hubiera sido exactamente el mismo que fue salvo que el programa no hubiera sido implementado?.

- ¿Qué efectos e impactos producen los programas? ¿Se han conseguido los efectos e impactos esperados? ¿Qué consecuencias no previstas, positivas y negativas, han aparecido?.

- ¿Tendrán perdurabilidad los efectos e impactos conseguidos?. ¿Se habrán consignado los esfuerzos al objetivo perseguido?.

En la actualidad, el sector público se encuentra sometido a una fuerte presión social para aumentar su eficiencia y la calidad de sus productos y servicios, y esta situación refuerza la necesidad y la utilidad de las evaluaciones.

La evaluación no es un control de legalidad, ni una auditoria, ni una investigación ni un seguimiento aun cuando esté relacionada con estas técnicas y pueda integrarlas.

La progresiva presión social en los modernos Estados democráticos hace que los responsables públicos vayan tomando conciencia de la necesidad de analizar, cada vez con mayor rigor, la actividad de la Administración Pública: los programas puestos en marcha, los procedimientos, los medios utilizados y los resultados obtenidos.

Con el presente artículo se pretende analizar la existencia de una nueva técnica para cotejar resultados y ampliar el horizonte del control.

Su única pretensión es realizar una aproximación a la evaluación de políticas públicas, intentando abordar diferentes aspectos de dicha disciplina que despiertan el interés de aquél que se aproxima por primera vez a su estudio y consigue combinar el reto impuesto por los análisis del siglo XXI de establecer modelos mixtos de evaluación (cuantitativos y cualitativos) con el objetivo fundamental de entender “qué efectos”, el “porqué” y el “cómo”, lo que viene denominándose *innovation journey*.

## **II. LA EVALUACIÓN, UNA TÉCNICA LATENTE DESDE LA DÉCADA DE LOS SESENTA.**

La evaluación de las políticas públicas ha sido objeto de estudio en múltiples foros y publicaciones, lo que tiene su reflejo en los estudios elaborados tanto desde el ámbito gubernamental de distintos países, como en los organismos internacionales especializados.

Desde Administraciones como la de los Estados Unidos (EE.UU.), pionera en la evaluación de políticas, programas, presupuestos y servicios federales, hasta las más próximas de nuestro entorno como las del Reino Unido, Francia o Suecia, se han desarrollado diversas experiencias que constituyen un referente dominante para la Unión Europea quien también viene incidiendo en la relevancia de la evaluación de sus políticas y la necesidad de su desarrollo por parte de sus países miembros. Estos procesos han estado muy ligados al impulso generado en la década de 1990 por las instituciones comunitarias, que introdujeron la obligatoriedad reglamentaria de evaluar las ayudas proporcionadas por los Fondos Estructurales. La implementación del Fondo Social Europeo (FSE) y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) «convierte a la

Comisión Europea en el actor clave de la evaluación prácticamente en toda la Europa comunitaria» (Urteaga, 2010, p.41).

El surgimiento de la evaluación de programas y servicios públicos podría fecharse en la década de los años 60. El primer grupo de países que impulsó la evaluación de políticas durante esa década (Estados Unidos, Canadá, Suecia y la República Federal Alemana), eran países con una situación económica próspera y con presupuestos en crecimiento que permitían a los gobiernos embarcarse en costosos programas de intervención social, sobre todo educación y salud. En esos momentos las evaluaciones eran utilizadas principalmente por los responsables de programas para la planificación. Sin embargo, el impacto de la nueva situación económica reinante desde finales de los años 70, provocó que las evaluaciones comenzaran a utilizarse para gestionar los recortes presupuestarios, es decir, para «racionalizar» la distribución del presupuesto, allí donde los datos no arrojaban los resultados que se habían previsto.

La perspectiva y la función de las evaluaciones cambiaron: en lugar de utilizarse para poner en marcha programas, el énfasis pasó a ponerse en la reducción de los programas ineficaces para recortar los presupuestos.

El momento en que EE.UU. desarrollaba el estado del bienestar (años sesenta y principios de los setenta), fue el momento de mayor entusiasmo por la utilidad práctica de las ciencias sociales.

Durante los años noventa en Europa, casi todos los sistemas nacionales de evaluación estuvieron influenciados por la evaluación imperativa de las programas cofinanciados por fondos de la Unión Europea lo que ha tenido

implicaciones sobre los dispositivos nacionales de evaluación, sobre todo en los países que reciben mayores cantidades de fondos europeos.

En países como Irlanda y España, y Alemania desde 1990, la evaluación de programas recibió un impulso importante debido a la influencia de la Unión Europea (UE).

El desarrollo de las políticas regionales impulsado por la UE descansa en la aplicación de los Fondos Estructurales. En virtud de los mecanismos de gestión de estos fondos, durante el periodo comunitario de programación 1994-1999 se exige a los Estados miembro realizar actividades de evaluación sistemáticas y obligatorias que justifiquen los programas de ayuda.

Por la carencia de la evolución en el desarrollo de esta técnica, se hace necesario el establecimiento de un sistema de evaluación entendido como un sistema orientado a conocer de forma periódica determinados aspectos de las intervenciones cofinanciadas. Algunos de estos aspectos objeto de evaluación se corresponden con los criterios más comúnmente utilizados en la práctica evaluativa (eficacia y eficiencia, por ejemplo). Otros son específicos del sistema de evaluación comunitario (como la complementariedad y el valor añadido de los fondos con respecto a las políticas estatales objeto de las ayudas). De cualquier modo, el principal propósito formal de este sistema de evaluación es contribuir al diseño de las intervenciones cofinanciadas, estableciendo prioridades de programación, buscando la eficiencia y eficacia de los resultados e impactos de los programas y la rendición de cuentas de las intervenciones.

Del mismo modo, y de manera creciente, la importancia se denota en las experiencias de muchas organizaciones multilaterales dedicadas a la



cooperación y ayuda al desarrollo, como Naciones Unidas, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, que estimulan y fomentan las evaluaciones de programas por parte de las Administraciones Públicas de los países receptores de las ayudas, a partir de la publicación de numerosos estudios teóricos pero también de guías o manuales prácticos de notoria consideración.

Similar interés por la evaluación se evidencia en los informes, recomendaciones o manuales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), desde aquellos realizados en los años 80 con sus propuestas de reformas de las Administraciones Públicas y concretamente en el servicio al público<sup>1</sup>, hasta los más recientes de este nuevo siglo, como la recomendación referida en 2005<sup>2</sup> al proceso español de creación de la Agencia Estatal de Evaluación. Todos ellos son someros referentes internacionales necesarios para contextualizar el momento presente de las Administraciones respecto de la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios públicos.

La justificación en la necesidad de evaluar políticas y programas públicos viene respaldada por más de ocho décadas de práctica y por una muy abundante literatura económica, social y política al respecto. Pero esta necesidad contrasta profundamente con las graves limitaciones existentes para ponerla en práctica, motivadas por problemas de diseño y ejecución de las propias políticas y programas públicos, las

---

<sup>1</sup> El informe de la OCDE de 1986, aparecido en 1987 como documento publicado "*La Administración al servicio del público*", es un clásico en las líneas de trabajo de modernización y mejoras prácticas en los países desarrollados, publicado por el MAP bajo el título "*La ética en el servicio público*" en 1997. Pág.7

<sup>2</sup> "*Economic Survey. Spain 2005. OCDE*", de marzo de 2005, referencia la creación de la Agencia de Evaluación como parte del compromiso del Gobierno español con la mejora de la calidad de la información sobre los servicios públicos, señalando que, para ser efectiva, la Agencia deberá contar con suficientes recursos e independencia. La versión española de dicho Informe puede encontrarse en la web: <http://www.oecd.org/eco/surveys/34599244.pdf>

contradicciones de objetivos, 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 (OCDE, 2005, p. 9).

A pesar de todo ello, la evaluación es, sin duda, uno de los elementos claves del poder político, 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 la ciudadanía y de calidad democrática de nuestras sociedades, analizando de modo sistemático los objetivos, la implementación y los efectos que genera una acción pública con el fin de determinar su mérito o valor.

### **III. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

La técnica de la evaluación cobraría sentido si fuéramos capaces de obtener resultados que acercaran la presupuestación a los ciudadanos; si las políticas públicas pudieran arrojar resultados con un alto índice de veracidad antes de ser implementadas.

El concepto de política pública es un concepto inseparable del de la noción del análisis de las políticas; en sentido estricto, la política pública no existe como tal ya que sólo la intervención del analista otorga sentido a la multitud de decisiones y comportamientos de los administradores y de los demás actores sociales involucrados en el proceso.

El análisis de políticas públicas es un campo de especialización profesional emergente de gran importancia. El análisis, la evaluación, la investigación aplicada al proceso de formación de las políticas son técnicas

al alcance de analistas privilegiados que las utilizan en la necesidad que afrontan las organizaciones públicas para asegurar su supervivencia ya que sólo mediante políticas eficaces tanto desde el punto de vista del impacto social que generan como de la eficiencia en la utilización de los recursos, se podrá legitimar la acción de los gobiernos en una democracia pluralista.

En una economía de mercado, sujeto a innumerables políticas públicas, las decisiones fundamentales de qué, cómo y para quién producir se resuelven a través del mercado. La interacción entre la oferta y la demanda determinará la cantidad y el precio de equilibrio de los bienes y servicios transados, encargándose, asimismo el mercado de la distribución de la renta a través de la posesión de los factores productivos.

Para la existencia de los denominados mercados libres es necesario que los gobiernos aúnen sus miras en el control y en la supervisión de los derechos de los productores y de los consumidores en lugar de manejar a voluntad sus actividades. Sistemas políticos más proteccionistas estarán más alejados de economías de mercados mientras que corrientes como el Keynesianismo, marcan un papel de influencia relativo.

El estudio del libre comercio asegura asignaciones eficientes de los recursos únicamente dejando el funcionamiento de los mismos en manos de los agentes; es la denominada teoría de la mano invisible de Adam Smith y nos es propia a efectos de la evaluación de las políticas públicas.

Los gobiernos no son más que conjuntos de organizaciones que combinan recursos normativos, humanos, financieros y tecnológicos y los transforman en políticas, en programas públicos, en servicios, para

atender los problemas de los ciudadanos, satisfacer sus demandas y, en definitiva, lograr impactos sociales, políticos y económicos.

Las políticas públicas entendidas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar o mitigar ese problema. Dicho proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases (Del Barco, 2008, p. 146):

- Identificación del problema.
- Fijación de objetivos.
- Definición del programa.
- Actuaciones a desarrollar.
- Impacto o resultados.
- Consideración de alternativas a los elementos anteriormente definidos.

A este conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el gobierno para influir sobre el problema lo denominamos política pública (Bañón, 1997, p. 2).

Si el estudio de la evaluación se centra en la relación problema/objetivo/programa, la orientación de los trabajos estará dirigida a depurar la identificación del problema y las acciones a desarrollar para su solución; se trata de una evaluación de la política pública en sí misma.

La preocupación, como apunta Jesús del Barco Fernández Molina (Del Barco, 2008, p. 148), se centra en el descubrimiento de las debilidades en

el planteamiento del programa, lo que puede llevar a una redefinición de la estrategia y por consiguiente de los objetivos.

Las relaciones objetivo/programa/actuación recogen el conjunto de interacciones encaminadas a poner en práctica la política. En este caso, el estudio irá dirigido a evaluar la implementación, estudiando el funcionamiento real del programa, contrastando la efectividad de los procedimientos lo que supondrá una contribución a la toma de decisiones tácticas.

Las relaciones programa/actuación/impacto determinan la ejecución de la política. En este caso el enfoque de la evaluación se centra en las realizaciones entendidas en sentido amplio, en los resultados finales del programa, en los impactos. Hay que estudiar las aportaciones que ha supuesto el programa respecto a la situación anterior y si los impactos se deben a las acciones emprendidas, a las iniciativas de otros agentes o al mero azar.

Finalmente, la reconsideración de las alternativas en relación al problema es el auténtico elemento de cierre que permite el replanteamiento del programa en sí mismo.

Especial cariz toma el Presupuesto Base Cero, entendido como una metodología de planeamiento y presupuesto que trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos de una organización, que proporciona información detallada sobre los recursos económicos que se necesitan para lograr los resultados deseados, destacando la duplicidad de esfuerzos.

El proceso de elaboración del presupuesto base cero consiste en identificar paquetes de decisión y clasificarlos según su orden de importancia, mediante un análisis de costo beneficio, estableciendo

programas, fijando metas y objetivos, y tomando decisiones relativas a las políticas básicas de la organización<sup>3</sup>.

El proceso de las políticas públicas tiene un carácter cíclico. El gobierno, una vez efectuada la intervención, mide los efectos de la misma sobre el problema y tras observar si éste ha concluido o si permanece, se pregunta si es necesario seguir actuando. En caso afirmativo esto daría lugar a un nuevo proceso de formulación de alternativas con lo que los resultados de la política retroalimentan el proceso.

El análisis de estas políticas lo entendemos como un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas, como son la Ciencia Política, la Sociología, la Teoría de la Organización, la Psicología y la Antropología, entre otras, que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos; es investigación para la acción; su objetivo es ayudar al decisor público a responder a preguntas tales como:

¿Ante una situación de crisis concreta, debería intervenir el Gobierno en aras a facilitar una solución?

¿Esa intervención vendría marcada por cuestiones ideológicas políticamente o sería necesario exigir objetividad para su mejor resolución?

¿Cuánto tiempo será necesario actuar sobre él?

¿Cuál sería el montante económico que podría repercutir en esas actuaciones llevadas a cabo?

¿Quién se beneficiará de la intervención y quién resultará perjudicado por ella?

---

<sup>3</sup> [http://www.ingenieria.unam.mx/~materiafc/base\\_cero.html](http://www.ingenieria.unam.mx/~materiafc/base_cero.html)

¿Serán o no satisfactorios los resultados de la intervención? ¿Los resultados son o no son los deseados?

El proceso de las políticas públicas es asimilable conceptualmente a la noción de sistema. De tal forma que ninguna fase aislada del proceso tiene sentido en sí misma, ni se basta para definir las características del proceso. Es perfectamente posible hacer una adecuada definición del problema determinando a quién afecta la necesidad de afrontarlo, el momento adecuado para abordarlo y su posible coste, y, sin embargo, no acertar con el plan de implantación de las soluciones que se han elegido para neutralizar y responder al problema.

La dinámica de una política se presenta como un proceso complejo, en el que se identifican dos grandes parcelas de decisión: la política y la de gestión, con ámbito competencial propio y sin perjuicio de la lógica existencia de puntos de intersección.

Podemos decir que en la esfera política estamos hablando de la investigación de políticas y su formulación, mientras que en el área de la gestión se lleva a cabo la implementación o puesta en práctica. Finalmente la oportunidad de mejora planteada cambia el problema, se trata de un proceso continuo de aprendizaje, de tal forma que el sistema se alimenta continuamente a base de datos externos e internos claramente identificados.

Con la evaluación, el análisis se dirige al examen de los efectos reales producidos por una política determinada, frente al análisis en la fase de implementación o de puesta en práctica en que se estudiaban los efectos estimados. Se puede considerar la evaluación como el método de investigación sistemático sobre la configuración de un programa o política determinada, y sobre su implementación y efectividad.

#### **IV. METODOLOGÍA EN LA EVALUACIÓN**

Para el análisis estratégico del proceso de la evaluación de la calidad del servicio en el sector público he analizado la propuesta del Profesor Serna (2008, p. 124) sobre gerencia estratégica, la cual consiste en que la organización estudie sus fortalezas, revise y prevenga el efecto de sus debilidades, aproveche sus oportunidades y reduzca el impacto de sus amenazas.

De esta manera se permitirá la obtención de información sobre factores claves del éxito, su revisión y sus ajustes periódicos para obtener un estilo de gestión que haga de la organización un ente proactivo.

El propósito de la evaluación, en nuestro ámbito, consistirá en medir y conocer la calidad del servicio percibida determinada por la distancia que existe entre las expectativas que se han puesto en la ejecución de esas políticas y lo que realmente percibe la sociedad en cuanto a servicio efectivamente recibido.

La existencia de factores que pueden favorecer la evaluación de las políticas públicas antes de su implementación son:

- La medición de la transparencia del servicio ofrece la posibilidad de comparar normas, prácticas y resultados, además de medir la calidad y la oportunidad de la información obtenida.

- La existencia de normas internacionales para garantizar la calidad en los servicios públicos y leyes y disposiciones gubernamentales que promueven la calidad en el servicio ofrecido por esas políticas públicas.

- La investigación científica en el tema de la evaluación de la calidad del servicio representa un instrumento estratégico de los Gobiernos en la mejora de los servicios públicos.



Además de la existencia de estos factores que pudiéramos denominar oportunidades, identificamos la existencia de una serie de amenazas externas que tratan de anular este proceso de evaluación de políticas públicas:

- La divergencia existente para la identificación de los determinantes de la calidad del servicio. Las clasificaciones que se otorgan son variables y heterogéneas sin que exista consenso al respecto.

- La falta de consenso en la definición y determinación de las dimensiones de la calidad de los servicios origina dificultades para desarrollar instrumentos de medida fiables que permitan mejorar su calidad.

La existencia de debilidades marca el carácter del procedimiento de la evaluación:

- Los resultados de la evaluación no pueden ser generalizados.

- Ausencia de estándares internacionales para evaluar políticas de otros Ministerios.

- La evaluación puede ser considerada proceso punitivo y no de mejora continua.

Junto con estas amenazas externas, la evaluación identifica una serie de fortalezas:

- Permite conocer el nivel de calidad prestado en la ejecución de las políticas.

- Facilita la implementación de Sistemas de Gestión de la Calidad para la mejora y optimización de la calidad del servicio prestado.

- Ofrece una base para el diseño de excelencia de calidad en servicios.

- Ofrece información de valor a los responsables de la ejecución de esas políticas públicas que permitirá comparar e incrementar la calidad del servicio.

- Permite conocer la opinión de los destinatarios finales de la implementación de esas políticas.

- Permite contar con información fiable en el uso de los recursos públicos.

La mejora permanente de la información económica, financiera y contable del sector público debiera ser la base fundamental para una mejora cualitativa y cuantitativa del sector público.

En este análisis de la metodología la premisa que debe asumirse es el *evaluative thinking*, es decir, un pensamiento crítico aplicado al contexto de evaluación motivado por la actitud de curiosidad de los resultados que arrojarán esas políticas antes de ser puestas en marcha y la creencia en el valor de la evidencia implicará:

- Deber identificar asunciones y supuestos.
- Hacerse preguntas razonadas.
- Perseguir una comprensión profunda a través de la reflexión y la toma de perspectivas múltiples.
- Ofrecer decisiones informadas en preparaciones para poner en práctica las políticas analizadas.<sup>4</sup>

## **V. SITUACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA**

---

<sup>4</sup> Buckley, Archibald, Hargraves & Trocim, 2015.

Recurriendo a la imagen metafórica del árbol (Alkin, 2004, pp. 60-65) se ofrece una representación del desarrollo de la disciplina y de su situación en la primera década del siglo XXI.

El árbol de teorías de la evaluación, ha ordenado los diferentes enfoques de evaluación disponibles a comienzos del presente siglo. Nos muestra una imagen relativamente estabilizada del estado actual de la evaluación. El árbol de teorías integra, las rupturas teóricas y metodológicas que los enfoques dialógicos introdujeron en el campo en las décadas de 1980 y 1990.

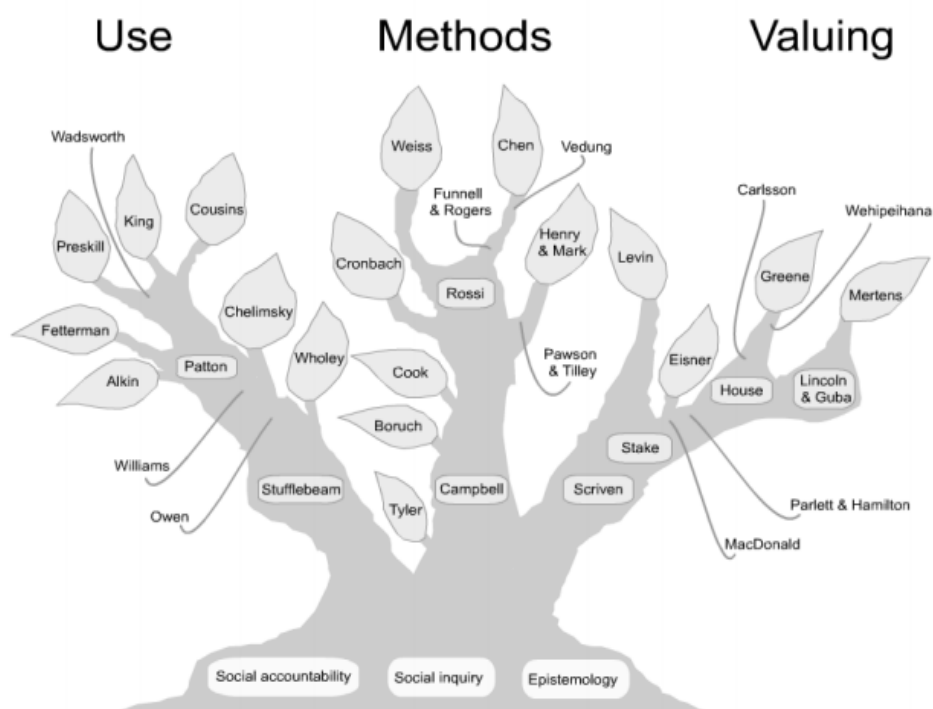


Figure 1. Evaluation Theory Tree

Source: Alkin, M. C. (2012). *Evaluation roots* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Asentado sobre dos raíces (por un lado, la investigación social, por otro, el control fiscal y la rendición de cuentas) y consta de un tronco o rama central, con dos ramas derivadas o adyacentes. Los diferentes enfoques disponibles en el campo se disponen en esas tres ramas, que se definen en

virtud del énfasis concedido a tres cuestiones clave en torno a las que se articulan las diferentes teorías de la evaluación:

1. El tronco, se define por el énfasis en los métodos de recogida y análisis de información. La científicidad de la evaluación y su rigor metodológico constituyen los problemas fundamentales de la práctica evaluativa, que se concibe, ante todo, como una forma de investigación social aplicada.

La centralidad de esta rama, indica la importancia de los enfoques orientados a la medición y comprobación de objetivos que tendrán en el experimentalismo y en el enfoque sistemático sus expresiones más elaboradas, constituyendo la corriente hegemónica en el campo.

2. La rama de la izquierda se forma a partir del problema de la utilidad y el uso de las evaluaciones.

En esta rama centrada en los usos se ubica una extensa gama de enfoques orientados a la decisión. La rama de los usos, al igual que la anterior, articulada en torno a los métodos, se corresponde, en lo esencial, con enfoques utilitaristas y gerenciales.

3. La rama restante crece en torno al problema de la atribución de valor, de donde derivan toda una serie de problemas ético-políticos inherentes a la evaluación, así como las cuestiones relativas a la relación entre evaluación y democracia.

En esta rama del árbol, se sitúan las principales rupturas del campo: los enfoques de usuarios, los enfoques participativos, los enfoques cuasi-judiciales o adversariales y los de crítica de arte. La evaluación se implica en la realidad práctica de la implementación de los programas.

El Profesor Merino, en esta línea descriptiva del proceso evaluador, resume los «retos actuales en evaluación» (Merino, 2010, p. 69) en una

serie de premisas que considera totalmente dependientes, del discurso evaluativo con respecto al análisis de políticas, con el propósito último de que la práctica evaluativa contribuya al buen gobierno y la transparencia de la acción pública:

1. Función: el desafío político principal de la evaluación es que cumpla su «función de utilidad» para «conformar buen gobierno aportando transparencia sobre la acción pública».

2. Innovación: la política «encuentra su razón de ser en el ámbito de la innovación» y la evaluación, en tanto que intervención pública, debe «asumir este carácter innovador».

3. Contextualización supranacional: la globalización y, en el caso de Europa, el contexto comunitario son determinantes para comprender la complejidad de las decisiones públicas. En los países de la Unión Europea, «el locus decisional de las políticas se ha trasladado en gran medida a Bruselas» y las evaluaciones no pueden prescindir de «los análisis contextuales de las políticas».

4. Compromiso y coherencia como intervención pública: la evaluación debe mostrar su eficacia como intervención gubernamental acompañando todas las fases del ciclo de gestión de las políticas, «desde su formulación hasta los resultados e impactos».

5. Calidad y uso: es necesario incrementar el número de evaluaciones realizadas, la calidad de los informes y su uso.

6. Difusión de la cultura evaluativa: el desafío consiste en establecer «las estrategias necesarias para que la evaluación pueda ser comprendida en su justa medida por el conjunto de los agentes públicos», promoviendo una labor de dinamización de la acción de gobierno «bajo presupuestos de mejora de lo público en su nivel político y gestor».

7. Aportación de conocimiento: la evaluación debe «tratar con lo complejo» y valorar las intervenciones gubernamentales sobre la base de presupuestos científicos, «pero incorporando el propio conocimiento de la lógica política, administrativa y social en la que se inserta».

8. Especialización: la práctica evaluativa necesita de una mayor capacitación de los evaluadores, desde un «enfoque multidisciplinar», un conocimiento sólido de la historia de la disciplina y del «análisis de políticas públicas, completada con las especialidades que se requieran».

El proceso de consolidación presupuestaria (García, 2007, p. 8) que se ha puesto en marcha en España por imperativo de la Unión Europea durante los últimos años ha puesto el acento sobre la necesidad de cumplir determinados requerimientos en materia de déficit y endeudamientos públicos. Un contexto de estabilidad presupuestaria es garantía de un marco eficiente para desarrollar la actividad económica y es en ese marco donde resulta más fácil dedicar una mayor atención a los problemas de eficacia y eficiencia, lo que implica la necesidad de adoptar decisiones acerca de cuáles han de ser los criterios que permitan una mejor asignación de los recursos públicos.

Este proceso de toma de decisiones se viene acometiendo bajo los postulados de la búsqueda de la calidad y la productividad en la gestión de los servicios públicos, a partir de una reflexión acerca del papel y del funcionamiento del sector público tradicional, que ha venido plasmándose en nuevas propuestas y modelos recogidos bajo la denominación genérica de la Nueva Gestión Pública.

En este sentido, cabe destacar, que en la última década surgen diversas iniciativas que conciben la evaluación de las políticas públicas como una herramienta para la gestión, técnica usual en organizaciones

internacionales como el Banco Mundial, la FAO, la OMS, la UNESCO..., contribuyendo así a avanzar hacia una cultura de la calidad en la Administración Pública. En definitiva, es en este marco donde debe situarse la evaluación de las políticas públicas en España, como elemento sustantivo que coadyuva a la gestión de los recursos públicos.

Por otra parte, si se tiene en cuenta que la actividad pública representa una parte significativa de la actividad económica de España y además que su financiación se realiza fundamentalmente mediante recursos impositivos, es lógico que el nivel de exigencia ciudadana respecto de la utilización eficaz de esos recursos vaya en aumento y que exista un elemento esencial presente en todas las fases por las que discurren las políticas públicas. El elemento al que nos referimos no es otro que la transparencia (Garde, 2006, p. 18), la cual exige no sólo fijar con claridad los objetivos últimos que se persiguen, sino también los instrumentos que se van a utilizar para su consecución y, por tanto, dar a conocer los resultados últimos de las actuaciones realizadas. Además, el desarrollo efectivo del principio de transparencia en la gestión pública permite que los ciudadanos cuenten con todos los elementos disponibles para poder valorar las actuaciones de la Administración Pública.

Por ello, resulta evidente que toda reforma de racionalización de la gestión pública que se acomete implica nuevas exigencias con mayores y más desarrolladas necesidades de información. A este respecto la Intervención General de la Administración del Estado, en adelante IGAE, como órgano encargado de suministrar un importante volumen de información económico-financiero lleva a cabo, en aras a la efectividad de la transparencia, la función de evaluar la actuación de las Administraciones Públicas orientada a conseguir una mayor eficacia y

eficiencia en la gestión de los recursos públicos y desarrollándose en un contexto donde opere de manera permanente el principio de transparencia.

### **V.1. La evaluación en el marco presupuestario**

El Presupuesto es uno de los instrumentos fundamentales de la política económica y social del Gobierno y, en la actualidad, uno de los baremos más importantes de credibilidad de política económica, concebido como parte de un programa de decisión a medio plazo, en que los objetivos perseguidos por la acción de los poderes públicos sólo puede alcanzarse en un horizonte de perspectiva necesariamente plurianual y en un contexto de restricción financiera global que exige acentuar los aspectos más competitivos de eficacia y eficiencia del gasto público.

El Presupuesto es el resultado de un complejo proceso de negociación y de formación de decisiones políticas de gasto, en el que concluyen una multiplicidad de intereses de carácter político, social y económico externos, pero también internos a la propia organización administrativa. Así, si es indiscutible que las decisiones sobre ingresos y gastos públicos tienen una incidencia relevante sobre el conjunto de la economía, recíprocamente, también es cierto que la situación económica y los objetivos definidos para la política económica, van a afectar a la recaudación y a la evolución de los gastos. En este sentido, el Presupuesto, en su concepción actual, no puede disociarse del fenómeno de la institución parlamentaria y la representación popular con facultades de prefiguración y control de la actividad económica del Estado.

Este marco de previsión y análisis de consistencia macro y microeconómica de las políticas públicas, debe ser donde se apoyen los principios de racionalidad económica y de asignación eficiente de los



recursos, no ya del sector público sino de todo el sistema económico en su conjunto. Debe ser la base que permita analizar y anticipar los efectos económicos de las políticas públicas.

En la actualidad el marco presupuestario y financiero viene marcado por la extrema rigidez, donde la restricción más importante viene contemplada por el déficit público, o, más en concreto, por la necesidad de alcanzar un objetivo de reducción del déficit compatible con las exigencias de estabilización de nuestra economía y con las exigencias marcadas por la gobernanza europea<sup>5</sup>. Existe por tanto una capacidad de gasto que, por una parte, viene limitada por el nivel potencial de recaudación de ingresos y, por otra, por el logro de un objetivo de déficit al que no se puede renunciar.

La principal consecuencia de ello es que la primera tarea en el proceso de presupuestación va a ser la de fijar un marco global de desenvolvimiento del gasto público, con independencia de la evaluación específica de cada política de gasto.

Se debiera empezar a realizar una evaluación global de los efectos económicos de las políticas públicas, de lo contrario, no se podrá garantizar una asignación racional de los recursos no sólo dentro de la Administración Pública, sino dentro del sistema económico en su conjunto considerado. Ésta es, en suma, la gran realidad del marco presupuestario actual.

Sin esta evaluación lo más probable sería incurrir en una política expansiva de demanda, sin ninguna limitación, ya que ésta se formaría como suma de las necesidades planteadas individualmente en cada política pública de gasto. Esta política expansiva se traduciría en un

---

<sup>5</sup> Proyectos de planes presupuestarios para el 2018: evaluación general. Comunicación de la Comisión. Comisión Europea. Bruselas 22.11.2017 COM (2017) 800 FINAL.

mayor déficit público y, consiguientemente, en tensiones en los tipos de interés, en los precios y en la balanza exterior, perjudicando, finalmente, la capacidad de crecimiento económico potencial y de creación de empleo.

Ello podría acabar en una asignación ineficaz e ineficiente de los recursos productivos lo que en último término implicaría destinar recursos, de empleos potencialmente productivos, a empleos improductivos y, en definitiva, terminaría afectando a la competitividad de nuestro sistema económico.

Por tanto, el primer punto de evaluación de las políticas públicas es analizar el volumen de gasto admisible en el umbral de consistencia con las variables reales y nominales de la economía. Por encima de ese umbral de referencia, cualquier volumen adicional de gasto comportaría una asignación ineficiente de los recursos. Ahora bien, si se logra situar el gasto público en ese nivel de asignación racional macroeconómica, o incluso por debajo, no se está garantizando que no se vayan a producir distorsiones en la asignación de los recursos que se efectúa desde la esfera de la decisión pública. La cuestión que se plantea ante esta situación es cómo distribuir ese volumen limitado de recursos de forma racional entre las distintas atenciones que demandan el logro de los objetivos de las políticas públicas de gasto. Y es aquí, precisamente donde cobra mayor relieve la necesidad de la evaluación como instrumento de racionalización de las decisiones presupuestarias.

Los Presupuestos Generales del Estado marcan una tendencia similar a la que viene ejercitándose en años anteriores bajo la premisa fundamental de la crisis y recuperación económica en la que España se ha visto inmersa y que marca y ha marcado el devenir de nuestra economía, no

pudiéndose aumentar partidas necesarias y que se han quedado de todo punto obsoletas en su distribución.

La asignación racional y coherente de los recursos públicos, en un marco de fuerte restricción presupuestaria como el actual, exige poner un énfasis mayor en el desarrollo y aplicación de sistemas de análisis y evaluación que permitan racionalizar los procesos de decisión entre las distintas alternativas de gasto existentes y, por tanto, optimizar la elección entre aquéllas que plantean las diferentes políticas públicas para la consecución de sus objetivos.

Las incorporaciones de crédito o los trasposos de los mismos en función de los diferentes programas se han convertido en práctica habitual dentro de la asignación presupuestaria donde una clara identificación de necesidades basadas en una correcta evaluación de las mismas evitaría programas de gasto sin realidad económica en contraposición con programas que carecen de la necesidad vital y que se encuentran dotadas con créditos más que excesivos.

Una buena programación, basada en una óptima planificación nos acerca a una gestión presupuestaria eficaz y eficiente donde los recursos se verán asignados a aquellas necesidades realmente necesarias para la realidad social que están viviendo nuestros Ministerios.

## **VI. CONCLUSIONES**

La realidad emergente en la sociedad actual está ávida de conocer resultados, de conocer las técnicas empleadas para la mejora en la gestión de los recursos públicos, para conocer el fin real en lo que se invierte el dinero recaudado con sus impuestos.

Combinar técnicas de control supone una limitación al exceso de libertad que muchos gestores pudieran llevar a cabo pero los resultados que se obtienen con estas técnicas son siempre resultados a posteriori que ayudarán en diseños futuros pero que impiden conocer posibles conclusiones antes de implementarse las denominadas políticas públicas.

Si sectores como el privado aplican estos métodos de evaluación para cualquier sinergia que quieran implementar, con mayor motivo será necesario implementar técnicas de evaluación en la Administración Pública donde los recursos públicos son, de siempre, un bien escaso, limitado, y cada día más recortado. El análisis de las políticas públicas y la evaluación de éstas y de sus impactos, se configuran como una pieza clave que permite robustecer la adecuada sintonía del Estado con la ciudadanía para evitar desconfianza y críticas al funcionamiento y a su vez atinar en la satisfacción de las demandas sociales que legítimamente se invoquen.

La transparencia en la gestión pública exige un esfuerzo por definir previamente objetivos, estrategias, así como los resultados que se esperan conseguir en la implementación de las políticas públicas.

Desde la óptica presupuestaria se puede afirmar que el grado de transparencia del proceso presupuestario facilita la rendición de cuentas y los trabajos de evaluación de la actuación del sector público.

La simplificación y jerarquización de la información presupuestaria es un requisito clave para una correcta evaluación de resultados; la presentación de objetivos cuantificados para los distintos programas de actuación permitirá valorar la información económica en términos de eficacia, eficiencia y economía.

Para hacer realidad todas estas premisas, las Agencias de Evaluación deberían situarse dentro del conjunto de Instituciones que juegan un papel relevante en el contexto de las políticas de control y seguimiento. El papel del control interno y su grado de profundidad operacional, la existencia de una oficina presupuestaria, la presencia de organismos de valoración y seguimiento de procesos complejos, permite la realización de políticas de evaluación de servicios y proyectos con mayor grado de profundidad.

El primer problema que se presenta al analizar sistemas de evaluación es la dificultad para analizar un modelo que sea de aplicación universal para efectuar valoraciones de eficacia. Las estrategias de eficacia deben plantearse objetivos realizables basados en el sentido común y que signifiquen una mejora de los resultados a corto y medio plazo.

Pero seguramente el aspecto clave que se debería superar es el de evitar la burocratización de los procesos de evaluación.

La pregunta a plantearse es a qué nivel orgánico deberían estar vinculadas las Agencias de Evaluación. Las Agencias de Evaluación deberían contribuir al incremento de la información económica significativa al servicio de los mecanismos de control establecidos en cada país. Su papel puede ser anecdótico si se circunscribe al ámbito de recomendaciones voluntaristas sin ninguna trascendencia ulterior, en cambio, su actuación puede permitir una mejora efectiva en la organización del sector público si sus sugerencias concretas se convierten en nuevos impulsos organizativos.

La situación de las políticas de evaluación en España se ha desarrollado en base a la programación, seguimiento y ejecución presupuestaria, con

las auditorías operativas y con el control económico-financiero permanente.

La implantación de la evaluación requerirá de una fuerte voluntad política para poder impulsarlo y de unos resultados que muestren lo que la sociedad viene demandando de su Administración: un sistema de evaluación eficaz y eficiente no es sólo el diseño de instrumentos con los que llevarlos a cabo sino su aplicación.

La institucionalización de la evaluación es una condición favorable pero se hace necesario un impulso mayor. La necesidad radica en generar y promover cultura evaluadora en el conjunto de las administraciones públicas con el objetivo de desarrollar en común un sistema público de evaluación. En buena lógica, todo ello contribuirá a un mayor valor público para los ciudadanos.

El proyecto evaluador en España se está iniciando en la actualidad, a pesar de los años en los que se viene desarrollando. Quedan todavía algunos mecanismos por perfeccionar y desarrollar. La función evaluadora, como generadora de valor público, se va cimentando; sin perder de vista referentes como la eficacia y la eficiencia de la acción pública el proyecto de evaluación deberá 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.

Potenciar la integración en la Comisión de Control, existente en la estructura administrativa de la extinta AEVAL, en la actualidad Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, de Interventores expertos en el ámbito de la gestión económico financiera repercutirá en una mejora en

los resultados de la gestión y con ello en una optimización de los objetivos y realidades marcadas en la gestión pública así como en la mejora de la información económica, financiera y contable del sector público.

Nadie realmente sensato deseará tomar decisiones que puedan adolecer de ignorancia de ahí que, aun dando por ciertas las limitaciones que puedan ofrecer las técnicas de evaluación, las alternativas, es decir, su no utilización, arrojará resultados más subjetivos y menos analizados.

Un sistema de evaluación capaz de convertirse en una herramienta útil para los Ministerios y un recurso necesario para la ciudadanía por aportar una información útil, comprensible y accesible a todos y cada uno de los integrantes de la sociedad. Que acerque realidades sociales a los agentes públicos y sea cauce de comunicación simple al ciudadano.

Un sistema que tenga la misma repercusión que las auditorías públicas o el control financiero y que a su vez pueda compaginar los procedimientos y técnicas que se desarrollan en la empresa privada con las realidades que existen en el ámbito público de la sociedad.

Las bases existen, sólo queda su ansiado desarrollo.

## **VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALKIN, M., (1997) *“Stakeholder concepts in program evaluation”*. Greenwich Ed. A. Reynolds y H. Walberg, Evaluation for Educational Productivity.

BAÑÓN RAFAEL, E., (1997). *“La nueva Administración Pública”*. Madrid. Alianza Universal.

Constitución Española, 1978, de 29 de diciembre de 1978 (BOE núm. 311).

BUCKLEY, ARCHIBALD, Hargraves & Trocim, 2015.

- DEL BARCO FERNÁNDEZ MOLINA, J., (2008). “Introducción a la metodología de la evaluación”. *Eficacia y legalidad en la gestión Pública*. Intervención General de la Administración del Estado. P.146.
- “*Economic Survey*”. *Spain 2005*. OCDE. Marzo 2005.  
<http://www.oecd.org/surveys/34599244.pdf>
- Estudio económico de la OCDE sobre España. *Resumen Ejecutivo*. OCDE. 2005
- GARCÍA SÁNCHEZ, I., (2007). “La nueva gestión pública: evaluación y tendencias”. *IEF. Presupuesto y Gasto Público* N°47/2007. P.8
- GARDE ROCA, J.,(2006) “La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España”. *Auditoría y gestión de los fondos públicos*. N° 39.P.18.
- Informe OCDE. “*La Administración al servicio público*”. 1986.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (BOE núm. 284).
- MERINO, M., (2010). “*Fundamentos de evaluación de políticas públicas*”. Madrid. Ministerios de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- “*Organización y aspectos generales*”. Dirección general de Presupuestos. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Ministerio de Hacienda.2018. <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es>
- PÉREZ PÉREZ, J.A., (2005). “La evaluación de las políticas públicas de gasto en el ámbito de la Intervención General de la Administración del Estado”. *Revista española de control externo*, vol.7, N°20, 2005. Papeles de Evaluación n°3. AEVAL. P.24.



Proyectos de planes presupuestarios para el 2018: evaluación general.

Comunicación de la Comisión. Comisión Europea. Bruselas  
22.11.2017 COM (2017) 800 FINAL.

Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, desarrollado por el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

SERNA, H., (2008). *“Gerencia estratégica; Teoría-Metodología, Alineamiento, implementación y mapas estratégicos, índices de gestión”*. Bogotá. Colombia. Editorial 3R Editores.

URTEAGA, E., (2010). *“La evaluación de políticas públicas en el mundo”*, País Vasco. SEE-Evaluación. Año 3, 10.