

Beatriz Merino García
Doctorando en Seguridad Internacional
Universidad Nacional de Educación a Distancia

La evaluación de políticas de gasto en el ámbito del presupuesto de los ministerios. Impacto de la evaluación como técnica de control del gasto

RESUMEN/ABSTRACT:

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.

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.

EVALUACIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTITUCIONALIZACIÓN, SERVICIOS PÚBLICOS, MINISTERIO
EVALUATION, PUBLIC POLICIES, INSTITUTIONALIZATION, PUBLIC SERVICES, MINISTRY

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

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 respuesta 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 aspec-

to 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.

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 auditoría, 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 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 combinando 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

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: reducción de programas ineficaces para recortar los presupuestos.

Durante los años noventa en Europa, en países como Irlanda y España, y Alemania desde 1990, casi todos los sistemas nacionales de evaluación estuvieron influenciados por la evaluación imperativa de los programas cofinanciados por fondos estructurales de la Unión Europea, en virtud de los cuales, 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.

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.

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 los realizados en los años 80 con sus propuestas de reformas de las Administraciones Públicas¹, hasta los más recientes, como la recomendación referida en 2005² al proceso español de creación de la Agencia Estatal de Evaluación.

¹ 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

² "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>

La justificación en la necesidad de evaluar políticas y programas públicos contrasta con las graves limitaciones existentes para ponerla en práctica, motivadas por problemas de diseño y ejecución de las propias políticas y programas públicos, las contradicciones de objetivos, las dificultades para medir resultados e impactos, las reticencias de los poderes públicos y los propios gestores a su utilización 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 a los retos de la ciudadanía y 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. 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 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 supervisión de los derechos de los produc-

tores y consumidores en lugar de manejar a voluntad sus actividades.

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.

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 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 (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.

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.

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.

Con la evaluación, el análisis se dirige al examen de los efectos reales producidos por una política determinada, sobre su implementación y efectividad, frente al análisis en la fase de implementación o de puesta en práctica en que se estudiaban los efectos estimados.

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, consistente 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 ajustes periódicos para obtener un estilo de gestión que haga de la organización un ente proactivo.

El propósito de la evaluación, 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 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 que ofrece la posibilidad de comparar normas 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.
- La investigación científica como instrumento estratégico de los Gobiernos en la mejora de los servicios públicos.

Además de la existencia de estos factores (oportunidades), identificamos 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.
- La falta de consenso en la definición de las dimensiones de la calidad de los servicios.
- 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.

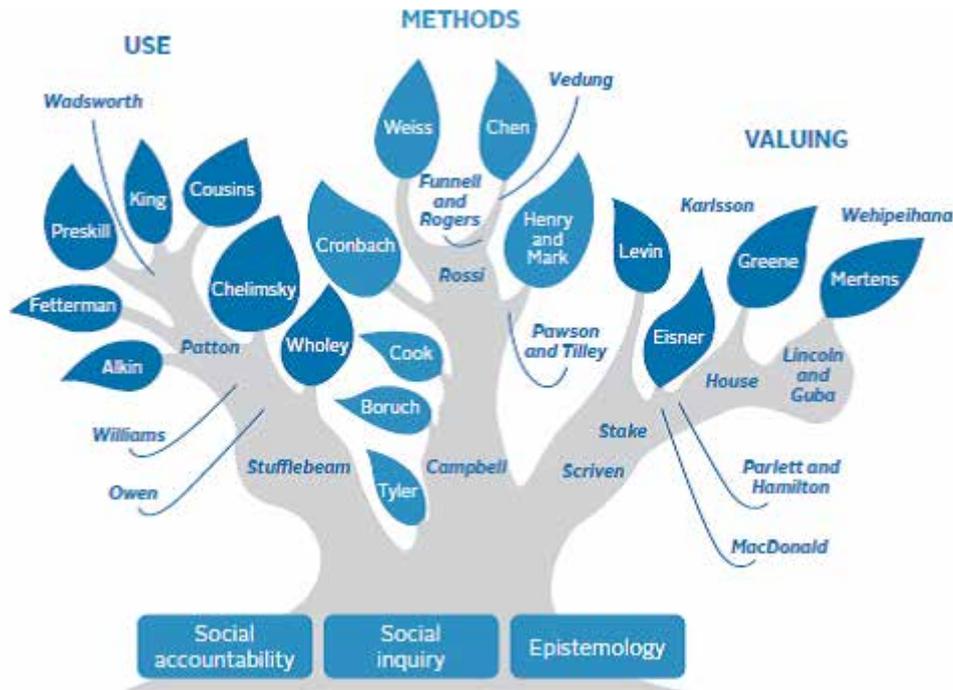
- La evaluación puede ser considerada proceso punitivo y no de mejora continua.
- Junto con estas amenazas externas, la evaluación identifica una serie de fortalezas:
- Permite conocer el nivel de calidad prestado en la ejecución de las políticas.
- Facilita la implementación de Sistemas de Gestión de 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 a los responsables de la ejecución de esas políticas públicas para comparar e incrementar la calidad del servicio.
- Permite conocer la opinión de los destinatarios finales de esas políticas.
- Permite contar con información fiable en el uso de los recursos públicos.

En este análisis de la metodología la premisa que debe asumirse es el *evaluative thinking*, es decir, un pen-

samiento 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 que implicará: identificar asunciones y supuestos, hacerse preguntas razonadas, perseguir una comprensión profunda a través de la reflexión y ofrecer decisiones informadas en preparaciones para poner en práctica las políticas analizadas³.

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

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 nos muestra una imagen estabilizada del estado actual de la evaluación integrando las rupturas teóricas y metodológicas con enfoques dialógicos introducidos en el campo en las décadas de 1980 y 1990.



Asentado sobre dos raíces (por un lado, la investigación social, por otro, el control fiscal y la rendición de cuentas) 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:

³ Buckley, Archibald, Hargraves & Trocim, 2015.

1. El tronco, se define por el énfasis en los métodos de recogida y análisis de información. La cientificidad de la evaluación y su rigor metodológico constituyen los problemas fundamentales de la práctica evaluativa.

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

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, se corresponde 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 participativos, los 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 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 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 bajo la denominación genérica de la Nueva Gestión Pública.

En este sentido, en la última década surgen 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 res-

pecto a una utilización eficaz vaya en aumento y que exista un elemento esencial presente en todas las fases por las que discurren las políticas públicas: 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.

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. 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.

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.

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 europea⁴. 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 presupuestaria es la de fijar un marco global de desenvolvimiento del gasto público, con independencia de la evaluación específica de cada política de gasto, realizando una evaluación global de los efectos económicos de las políticas públicas pues, de lo contrario, no se podrá garantizar una asignación racional de los recursos no ya sólo dentro de la Administración Pública, sino dentro del sistema económico en su conjunto.

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 mayor déficit público y, consiguientemente, en tensiones en

⁴ Proyectos de planes presupuestarios para el 2018: evaluación general. Comunicación de la Comisión. Comisión Europea. Bruselas 22.11.2017 COM (2017) 800 FINAL.

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 ineficiente de los recursos productivos lo que en último término implicaría destinar recursos, de empleos potencialmente productivos a improductivos 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.

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 traspasos 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 sociedad actual está ávida de conocer resultados, de conocer las técnicas empleadas para la mejora en la gestión de los recursos públicos y conocer el fin real en

lo que se invierte el dinero recaudado con sus impuestos.

Si sectores como el privado aplican 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 un bien escaso y limitado.

El análisis de las políticas públicas y la evaluación de éstas y de sus impactos, se configura 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.

Para hacer realidad todas estas premisas, las Agencias de Evaluación deberían situarse en el conjunto de Instituciones que juegan un papel relevante dentro del 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 de aplicación universal para efectuar valoraciones de eficacia. Pero seguramente el aspecto clave que se debería superar es el de evitar la burocratización de los procesos de evaluación.

La pregunta que debe hacerse es a qué nivel orgánico deberían estar vinculadas las Agencias de Evaluación quienes 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 podría permitir una mejora efectiva en la organización del sector público si sus sugerencias concretas se convirtieran 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 impulsarlo y de unos resul-

tados que muestren lo que la sociedad viene demandando de su Administración: que 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: generar y promover cultura evaluadora en el conjunto de las administraciones públicas con el objetivo de desarrollar un sistema público de evaluación que contribuirá a un mayor valor público para los ciudadanos.

El proyecto evaluador existe en España pero 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 tomará 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.

BIBLIOGRAFÍA

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.

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.

"*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>

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

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.