

# Notas sobre las agencias de evaluación de las políticas públicas

---

**Lluís Armet i Coma**

Consejero del Tribunal de Cuentas

La necesidad de evaluar los servicios y políticas públicas es en todo el mundo democrático una exigencia de la gestión política actual. El debate sobre las competencias de las Administraciones públicas ha ido orientándose hacia formas que remarcaban su capacidad para la satisfacción de demandas sociales. Se observa una evolución desde una preocupación basada, fundamentalmente, en que las actuaciones cumplieran con el principio de legalidad hacia una progresiva preocupación por el establecimiento de mecanismos de control y evaluación de las políticas públicas.

La Orden del Ministerio de Administraciones Públicas 1.463/2004, de 19 de mayo, significa un primer paso para el planteamiento de forma sistemática de las perspectivas de evaluación de los servicios y políticas públicas. En efecto, la constitución de la Comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas ha permitido una primera reflexión en profundidad sobre la necesidad de potenciar políticas de evaluación para los distintos niveles de nuestras Administraciones.

El informe de la Comisión nos permite entrar en el terreno de la reflexión en torno al estimulante tema de las Agencias de Evaluación. La experiencia internacional nos permite analizar y comparar la multiplicidad de experiencias y organismos de aquellos países que más han desarrollado políticas en materia de evaluación que corresponden a realidades institucionales con una amplia tradición democrática.

El análisis comparativo permite observar que no existen modelos únicos de institucionalización de los mecanismos de evaluación y que la diversidad de los organismos relacionado con la evaluación presenta todo tipo de planteamientos orgánicos y competenciales. Nos encontramos con organismos de control presupuestario, de auditorías de gasto público, comités interministeriales, órganos especiales para la evaluación de políticas sociales, órganos internos para la evaluación de políticas sectoriales, etc.

La creciente evaluación de las políticas públicas se convierte hoy en una exigencia ciudadana de primera magnitud y significa un elemento fundamental para la mayor credibilidad democrática. Las labores realizadas por las instituciones evaluadoras presentan una adscripción institucional y nivel de objetivos muy diversos.

En la mayoría de países los organismos de evaluación se encuentran vinculados al Ejecutivo, aunque normalmente dotados de entidad y autonomía propias, con adscripción a Presidencia o distintos departamentos. En tan sólo dos países, EE. UU. y Suiza, se observa una dependencia de los órganos evaluadores con el Parlamento.

La situación de las políticas de evaluación en España se han desarrollado en base a la programación, seguimiento y ejecución presupuestaria, con las auditorías operativas y con el control económico-financiero permanente.

El análisis sucinto del papel jugado por los diversos protagonistas institucionales de las políticas de control nos permite valorar una creciente preocupación en relación a la mejora de los mecanismos de evaluación. En efecto, el papel desempeñado por el Tribunal de Cuentas como órgano supremo fiscalizador y los órganos de control de las Comunidades Autónomas ha evolucionado de forma positiva al introducir progresivamente programas y actuaciones de mayor complejidad que han redundado en una mejora del nivel de evaluación de políticas públicas. Las actuaciones de la Intervención General a través del seguimiento del cumplimiento presupuestario y del control financiero permanente han permitido una notable mejora en la optimización de los recursos presupuestarios. Si hacemos un análisis exhaustivo de los distintos actores que configuran las actuaciones del Ejecutivo en relación a la inspección, evaluación y calidad de los servicios y utilización de modelos de excelencia, observamos una progresiva asunción de capacidad de control y coordinación.

En los últimos años se han desarrollado un conjunto de experiencias de evaluación de las políticas y de la calidad de los servicios especializadas en campos sectoriales específicos. A título ilustrativo,

en el campo de la educación nos encontramos la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) y el Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE); en sanidad, la Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud. Estas experiencias, con otras similares, son una buena guía de reflexión para la implementación de las futuras políticas de evaluación.

En síntesis podemos afirmar que la cultura de la evaluación se ha ido extendiendo al conjunto de Instituciones y Organismos con responsabilidades en la política de control de las Administraciones públicas. Asimismo es necesario remarcar que los esfuerzos han sido fragmentarios y claramente insuficientes, pudiéndose concluir que estamos todavía en una fase muy embrionaria en relación a experiencias e innovaciones producidas en muchos países democráticos. En los casos que se ha avanzado, especialmente a través de Agencias específicas en los campos de educación, sanidad y políticas de cooperación internacional, se demuestra con claridad la creciente importancia que representa para una sociedad democrática el profundizar las políticas de evaluación de servicios públicos estratégicos.

A título de digresión deberíamos partir de un principio muy elemental: toda actuación en el sector público como en el sector privado es medible con la certeza de que hay un largo camino de mejora permanente en los sistemas de evaluación. Este principio viene a menudo condicionado en la práctica mediante el ejercicio de actuaciones burocráticas interesadas tendentes a desnaturalizar la realidad económica y social objeto del análisis.

No es pretensión de estas notas establecer criterios y formalizaciones sobre la configuración de una Agencia de Evaluación. Los trabajos de la Comisión de Estudio, creada al efecto, y las deliberaciones en el ámbito del poder ejecutivo y legislativo establecerán las concreciones orgánicas y funcionales que consideren pertinentes. Sí, en cambio, pueden ser de un cierto interés algunas modestas reflexiones en torno a un tema que podría suponer una clara mejora cualitativa en los sistemas de información, control y evaluación de las políticas de las Administraciones públicas.

Un primer nivel de reflexión debería ser la mejora permanente de la información económica, financiera y contable del sector público. El objetivo de lograr el mayor grado de transparencia posible a todos los niveles para poder establecer comparaciones en base sectorial y territorial significaría un cambio trascendental, que evitaría la injusta situación que representa la mayor presión objetiva de control hacia aquellas realidades que presentan el grado de información más

desagregado y amplio. Existen mecanismos defensivos por parte de organismos públicos que crean ficciones de aparente complejidad para evitar los controles más elementales.

Desde la perspectiva de la información relevante, todo lo que comporte una ampliación y mayor detalle analítico contribuye de forma eficaz al desarrollo de la cultura de evaluación. Los esfuerzos de difusión por parte de la IGAE sobre el desarrollo de supuestos de Contabilidad Pública y los Principios Generales sobre Contabilidad Analítica de las Administraciones públicas contribuyen a la necesaria extensión al sector público de aquellos instrumentos contables imprescindibles para tomar decisiones que puedan maximizar los resultados de las políticas públicas. La extensión de la contabilidad analítica a las Administraciones públicas estatal, autonómica y local supondría una mejora trascendental que permitirá crear las bases informativas y comparativas para el análisis de políticas de evaluación. Ello redundaría en una ostensible mejora de los niveles de información económica y permitiría una mayor profundidad de las actuaciones de control presupuestario, interno y externo.

En ocasiones la pregunta más elemental es la que no tiene la respuesta adecuada, porque a muchos gestores no les interesa que se caracterice la especificidad de los costes unitarios de cada una de sus actuaciones. Qué sencillo sería conocer los costes unitarios de un kilómetro de autopista, carretera, línea de ferrocarril de alta velocidad, línea de ferrocarril convencional, plazas escolares, módulos sanitarios, coste de construcción por metro cuadrado, etc. La configuración de una política de costes unitarios que permita comparaciones territoriales es uno de los elementos básicos del control de costes que pone en evidencia las irracionalidades del sistema y permitiría poner en cuestión las situaciones extremas o las más insólitas. La evidencia de los análisis sencillos es la mejor receta para poner de relieve las grandes irracionalidades en la actuación del sector público.

Desde la óptica presupuestaria podemos 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 prerequisite para una correcta evaluación de resultados. La recuperación de la primacía del debate presupuestario en el ámbito parlamentario debería ser también un objetivo compartido. La presentación de objetivos cuantificados para los distintos programas de actuación permite valorar la información económica en términos de eficacia, eficiencia y economía. Por último, es importante remarcar la importancia del conocimiento con todo detalle de los compromisos

futuros de la Administración pública –avales, obligaciones urbanísticas, nivel de expectativas de las pensiones públicas, obras públicas acordadas conforme a la modalidad de pago aplazado, estabilidad presupuestaria, etc. Cuando la primacía de los temas presupuestarios está presente en el debate público y se estimulan políticas de transparencia en la información económica puede afirmarse que las Agencias de Evaluación cuentan con aquellos aspectos claves que permiten augurar resultados esperanzadores en su tarea.

Otra consideración para poder enmarcar correctamente el papel de las Agencias de Evaluación es situarlas dentro del conjunto de Instituciones que juegan un papel relevante en el contexto de las políticas de control y seguimiento. En este sentido, el papel del control interno y su grado de profundidad operacional, la existencia o no de una oficina presupuestaria, la presencia de organismos de valoración y seguimiento de procesos complejos –por ejemplo, el Consejo de Privatizaciones–, auditorías de empresas públicas, valoraciones técnico-económicas de los grandes proyectos, etc., permite la realización de políticas de evaluación de servicios y proyectos con mayor grado de profundidad.

Una primera reflexión a nivel global nos lleva a considerar que existe una interdependencia positiva entre los distintos actores de lo que podríamos denominar «cultura de control». Así podemos ver como desde la creación de mecanismos positivos de realce del papel del control en el ámbito de la conformación de la opinión pública hasta el control aparentemente más insignificante constituyen elementos relevantes para la mejora permanente de las políticas de evaluación.

La cultura de auditoría tanto en el ámbito público como privado exige una permanente actualización e intercambio de experiencias. Existen experiencias internacionales de gran interés que proponen la integración en un ámbito de discusión del conjunto de actuaciones de auditoría y consultoría del ámbito público y privado. Los objetivos se centran básicamente en el análisis de las Administraciones públicas, en la valoración sobre la prestación de servicios personales y sociales, en el análisis de las empresas públicas y a las empresas que por sus características están sujetas al control de las agencias reguladoras. La realización de trabajos de investigación, formación, seminarios y congresos permiten que un grupo especializado y numeroso de especialistas intercambien experiencias desde los distintos ángulos de vivencias. El resultado de reunir de forma sistemática a gente que con un denominador común contempla la realidad auditora desde su propia especialización significa una indudable mejora de la cultura de control del conjunto de la sociedad. El concepto de Auditoría

Integral encarna una profunda voluntad de establecer para el conjunto del Estado unos sistemas de control sistemático a todos los niveles y en todas las instancias. La asimetría en los niveles de control no deja de representar una dejación de responsabilidades y significa una injusticia muy notable al permitir que áreas opacas al control puedan considerarse correctas en relación a aquellas que desarrollan actuaciones de trabajos objetivables y que pueden ser objeto de legítimas críticas.

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. Existe un conjunto de preguntas previas que entrarían más en el terreno de la metafísica que en el análisis de eficacia. Las Agencias de Evaluación representan un gran interés cuando se proponen estrategias de eficacia basadas en el pragmatismo y en el gradualismo. 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. Existe un conjunto de objetivos mínimos sin ningún deseo trascendental que pueden hacer de las Agencias de Evaluación instituciones operativas y muy útiles en el contexto de las instancias de control.

Un elemento importante es saber escoger las áreas a estudiar y buscar entre ellas aquéllas en las que sea posible realizar progresos rápidos. También la capacidad para reunir argumentos para una reforma en profundidad de determinadas actuaciones. La capacidad de involucrar a los responsables de los distintos temas que serán objeto de una reorientación es un requisito indispensable para el éxito de la operación. Seguramente el aspecto que se debería superar es el de evitar la burocratización de los procesos de evaluación. En efecto, la creación de una burocracia para luchar contra los aspectos burocráticos no es la mejor forma de actuar. Una recomendación útil sería la de intentar evitar la creación sistemática de comités para la resolución operativa de cuestiones complejas.

Los modelos de Agencias de Evaluación se conciben normalmente como expresiones orgánicas del poder ejecutivo. Las unidades de eficacia acostumbran a desarrollarse como un pequeño equipo que da soporte al responsable orgánico. La pregunta a plantearse es a qué nivel orgánico deben estar vinculadas las Agencias de Evaluación. En algunos casos la dependencia al más alto nivel puede representar ventajas y a la vez serios inconvenientes. Si las sugerencias de mejora se realizan sin el impulso político necesario la mayoría de las estrategias no se concretarían porque no llegarían a implementarse.

A grandes rasgos los objetivos de una Agencia con voluntad de capacidad de incidencia serían los de ayudar a los departamentos de la Administración a mejorar sus rendimientos y un aprovechamiento máximo de los recursos disponibles; un impulso de apertura de las actividades hacia la comparación de los costes comparativos en otros ámbitos públicos y en el sector privado.

Existen otras realidades de Agencia que se vertebran a través de un departamento ministerial concreto o mediante la existencia de unidades de evaluación en cada uno de los departamentos. En estos casos se pueden observar realizaciones interesantes cuando se producen conclusiones sencillas y de fácil aplicación. Así, cuando se observa que funciona positivamente algún aspecto concreto se pueden provocar encuentros de intercambio de experiencias. También el establecimiento de normas para la evaluación con unos requisitos de mínimos permite establecer progresivamente una mejora del conjunto del sistema.

El desarrollo de programas de impulso y mejora de la Administración no depende estrictamente de la importancia del volumen de los colaboradores, sino más bien de la ubicación adecuada y básicamente del impulso de las distintas instancias públicas. La experiencia de Canadá, que seguramente es uno de los países que más experiencias positivas ha ido acumulando en el campo del control, nos permite valorar cómo se puede, con mecanismos flexibles y operativos, mejorar significativamente la eficacia del sector público.

Aspectos significativos en esta línea corresponden a políticas que comportan reestructuración, racionalización y eliminación de unidades orgánicas; a una mejora permanente de los sistemas de información horizontal con el ánimo de compartir experiencias exitosas; al establecimiento de normas operacionales que vinculan al conjunto de actuaciones, y, finalmente, a la correcta gestión del riesgo evitando el coste de un control excesivo.

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. Su estructura debería situarse en el núcleo real de incidencia política y posiblemente una estructura reducida altamente cualitativa es la mejor de las alternativas organizativas.

La selección de algunos aspectos significativos y muy concretos es el mejor enfoque para producir resultados operativos. Los intentos de grandes revoluciones organizativas siempre acaban en la parálisis o la inacción. La actuación de Agencias de Evaluación puede suponer una mejora cuantitativa y cualitativa de los niveles de control del sector público.

Desde la perspectiva de la actuación de los órganos de control externo la existencia de una información presupuestaria y económica más prolija supone, sin lugar a dudas, el reforzamiento cualitativo de sus funciones. Cuando se critica que determinados órganos de control externo realizan una función muy especializada en los procesos del control de legalidad a veces no se valoran suficientemente las carencias del conjunto de la información disponible y sistemas de control que limitan en gran medida los márgenes de actuación. Sólo con un esfuerzo complementario de creatividad y nuevos enfoques se pueden desarrollar planteamientos novedosos. Si hacemos una valoración del papel de las Entidades de Control Externo en el contexto de los distintos roles de control existentes observaremos que la potencialidad de su papel estratégico queda claramente reforzada en función de la cantidad de observatorios de la realidad del sector público.

En los recientes encuentros de los Tribunales de Cuentas de España y Portugal, celebrados en León, 23 y 24 de septiembre de 2004, se afirmaba el convencimiento de que los Tribunales de Cuentas verán reforzadas sus funciones y potencialidades si se producen mejoras claras en los mecanismos de elaboración y liquidación de los presupuestos, con la organización de una oficina presupuestaria y con la extensión de auditorías especializadas y Agencias de Evaluación. Convinimos que los diversos sistemas de control son como los distintos instrumentos de una orquesta sinfónica. El mayor grado de afinamiento siempre produce una mejora ostensible en la calidad democrática de un país.