

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Crónica y comentarios sobre un seminario organizado
por PwC y el IE

knowsquare .

Privado y Confidencial

Prohibida su Distribución sin Autorización Expresa del Autor
y Know Square S.L.

Ayer, 18 de Enero, descubrí una pequeña verdad oculta. Tonto de mí. Pues trabajando en tantas ocasiones en proyectos relacionados con la evaluación de las políticas públicas ya debería estar al cabo de la calle.

Les cuento. Me invitaron mis amigos de [PwC](#) a un seminario sobre el tema de la evaluación que organizaban en Madrid en colaboración con el [Instituto de Empresa](#). Difícil negocio aquel en el que el cliente, que no es otro que la administración pública, tiene recelo de recibir ese servicio pues por definición no le gusta ser evaluado y menos pagando. Con la crisis ya me dirán ustedes si van a reservar dinero para pagar a personal interno o externo para decirles a los gerifaltes lo que hacen mal. Ni a Julio Cesar se le ocurriría al día de hoy cometer ese error y pagar al funcionario del *memento mori*.

Pero no fue esa reflexión la que me hizo reconocer la verdad oculta. Fueron la pregunta de un asistente y la intervención de un representante del gobierno vasco quienes me iluminaron. **Si hablamos tanto de evaluación a lo mejor es porque los verdaderos evaluadores de las políticas públicas han desaparecido del escenario.**

¿Y quiénes son los verdaderos evaluadores? Pues nada más y nada menos que los ciudadanos y las instituciones de control de las que el sistema se ha dotado: los tribunales de cuentas, la fiscalización parlamentaria del ejecutivo y los organismos de control que dependen del gobierno tales como la intervención del estado, por ejemplo. A los que habría que añadir en buena medida una miríada de instituciones de asesoramiento como los Consejos Económicos Sociales de los que prácticamente disponen todas las comunidades autónomas. Si bien es verdad que esos organismos están obligados a garantizar la legalidad como primera obligación más que detectar la calidad de los comportamientos de los administradores públicos, no deja de resultar curioso que la moda de las evaluaciones aflore cuanto más opaca y difusa resulta la acción de los controladores.

La opacidad, la falta de información o la escasa presencia pública es la regla común de la imagen pública de este tipo de instituciones. Seguro que no por su propia vocación. En algunos casos debido a la propia dimensión discreta de su actividad y en general por la falta de interés de la ciudadanía y de los medios de comunicación.

Los ciudadanos permanecen silentes, permanecemos. Damos por hecho que las administraciones nunca van a hacer las cosas debidamente y lo único que esperamos es que el daño que las malas prácticas produzcan en las formas de gobernar sea el mínimo posible.

Las instituciones intermedias entre la ciudadanía y el poder, los partidos políticos principalmente, tampoco parecen interesados en proyectar sus críticas en este terreno. Prefieren los temas más sustanciales o de trazo grueso. Y por supuesto prefieren las formas brutales de la confrontación a la esgrima de los argumentos sobre cosas tan sofisticadas como la evaluación política que exigen finura, método y análisis en su tratamiento.

Queda abierta la veda, sin embargo, para eso que llaman “sociedad civil”. Me refiero a las asociaciones, a los medios de comunicación, a las fundaciones, etc. Se hablaba en el seminario de

organismos como [Transparency International](#) o a institutos de análisis, por supuesto que también a la universidad y se incluía en la relación a organismos internacionales o multilaterales como los que firman informes como el [famoso PISA](#) de la OCDE. Es por esos centros desde los que parece llegar cierto aliento hacia la práctica de la evaluación. Pero ya nos prevenían algunos de los ponentes sobre la precariedad de muchos de los análisis procedentes de estos medios. Desde mi punto de vista de observador imparcial tengo que reconocer que a veces los trabajos críticos procedentes de esos medios parecen estar influidos más por intereses de lobbies de todo pelaje, que por la verdad científica, al margen que lo de la verdad científica hablando de ciencias sociales tiene tela...Pero, bueno, es lo que hay. Si tienen interés, por ejemplo, por conocer ese tipo de acciones de evaluación o monitorizaciones en el tema de [la imagen país](#) pueden pasar a ver un informe que escribí recientemente sobre el tema para [Know Square](#).

Al margen de los ciudadanos y desde sus propias competencias las instituciones de control y de asesoramiento de las que hablaba- [Tribunal de Cuentas](#), comisiones de control parlamentarias, [Consejos Económicos y Sociales como el mismo CES](#), la intervención de Hacienda- permanecen silenciadas o solo alcanzan cierta notoriedad cuando las circunstancias políticas las elevan por encima del marasmo informativo, deseado o indeseado, en el que normalmente acampan. Lógicamente el escrutinio de las políticas públicas no es algo que se pueda situar siempre bajo los focos. Piensa uno que esos departamentos hacen su trabajo discretamente e incluso puede que en sus informes, fiscalizaciones, ponencias, comisiones o disposiciones proporcionen elementos críticos y evaluaciones a calzón quitado de los organismos que vigilan. En cualquier caso esos elementos no circulan por el aire social ni por los medios de comunicación de la manera debida. Por lo menos los ciudadanos no tenemos el gusto de conocerlos.

Es posible que ante ese desistimiento, los órganos ejecutivos del poder sientan cierta falta de estímulo y se interroguen a sí mismos sobre la calidad de lo que están haciendo. De hecho se está instalando poco a poco cierta tendencia a incluir en los programas de gobierno la función de la evaluación aunque solo sea bajo la fértil fórmula del control de calidad, la mejoría de los informes de seguimiento o la medición del esfuerzo y de la gestión del personal.

Tienen en ese sentido mucho mérito los programas de información del conjunto del sector sanitario en temas como las listas de espera y sobre otros muchos indicadores que determinan las buenas prácticas. Pero en general uno no alcanza a ver las razones por las cuales los responsables del ejecutivo se vean obligados a machacarse las mentes en demasiados ejercicios autocríticos. Donde esté una buena crítica que se quite la autocrítica. O como decían algunos en los viejos tiempos *“compañero te voy a hacer una autocrítica”*. Traducido: la evaluación está bien siempre que sirva para medir por debajo de la línea de la responsabilidad directa de los políticos pero ni un paso más.

Los que se dedican a la función evaluadora son discretos por naturaleza y cuando se les recuerda o se les insinúa estos “detalles” tienen el buen gusto de informarte sobre lo que “no” es la evaluación de políticas públicas. No es auditoria. No es seguimiento. No es control ni rendición de cuentas. Uno se pregunta qué cosa entonces será la evaluación y es ahora cuando los expertos te hablan de *“mejoría de la experiencia, reforzar el conocimiento, difusión de las buenas prácticas, ejercer la transparencia, etc.”*. Alguno, en un rasgo de sinceridad, te habla de *“abrir la caja negra”* como la última y más necesaria misión de los

evaluadores a la que todavía es difícil acceder. Con ese símil parece que se esté hablando de algo así como abrir el melón y entrar en la evaluación de la propia pertinencia del gasto público y no tanto en la forma de gastárselo. Algo así como un replanteo general al estilo de las metodologías presupuestarias base cero

Es posible que con la crisis, un *leitmotiv* generalizado entre los asistentes, encontremos razones para imponer una verdadera cultura de la evaluación en el seno de los gobiernos y de los órganos de la administración pública. De momento lo que hay, lo que aflora al público vía memorias por ejemplo, no pasa de ser un ejercicio voluntarista de autoevaluación o en el mejor de los casos intentos de “comunicar” las buenas nuevas de la acción de las administraciones. Las “malas nuevas” se quedan para el *reporting* interno, y eso cuando las condiciones son oportunas.

A cuenta de esos problemas de definición, Pablo Macías Bou, [director de consultoría de Sector Público de PwC](#), presentó una ponencia muy esclarecedora para tratar de enmarcar el verdadero eje de las políticas de evaluación. Para él la gestión de la evaluación, completa y se distingue de la propia de controladores, gestores y comunicadores de la acción pública gubernamental. Un evaluador, tarea que implicaría seguramente la necesidad de su institucionalización, de su anclaje en la estructura y en los mecanismos de los departamentos públicos, es algo así como el departamento de marketing de la gestión pública, salvando todas las diferencias del caso.

La evaluación, desde la visión de Pablo Macías, sería el espacio, el punto de encuentro en el que se lleva a cabo la misión de *“analizar lo que piden los consumidores-ciudadanos-, de adaptarse a esas necesidades y después de prestarles el servicio, preguntarles, ¿qué tal? ¿Le ha gustado el producto, se lo recomendaría a alguien, le ha servido para mejorar su calidad de vida?”* Creo realmente que ese concepto es el verdaderamente referencial para entender cabalmente los procesos de evaluación y por ahí deberían ir los tiros. La única pregunta que se me ocurre es si están las empresas y los organismos públicos preparados para asumir ese estilo de comportamiento. Si acaso esa misión de “análisis de mercado” no se pensará que es más propia de los políticos en el turno de poder que de los funcionarios. Algo de eso hay cuando una de las quejas que más escuchamos a los responsables de la acción pública es la de la *“falta de mandato”* y por ende la imposibilidad de calibrar las alternativas a los modelos de gestión.

Por lo demás el seminario proporcionó otras emociones. Conocer de primera mano la [cultura evaluadora de la Comisión Europea](#), maestros y creadores de los famosos *“estudios de impacto”* y que ahora con la ampliación de la UE están sometiendo a sus mecanismos de control interno y de auditoría a un verdadero análisis de mejora. Fueron muy brillantes las ponencias de [Francisco Fonseca](#) y de [Pierpaolo Settembri](#).

La gente de [AEVAL \(Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios\)](#), como siempre. Intentando promover la cultura de la evaluación en el seno de la administración y empeñados, en una heroica batalla, en defender la metodología, su metodología, como la fuente primaria de la legitimidad de la acción evaluadora que les toca realizar. A veces uno piensa que tanto empeño en eso revela cierta falta de seguridad en la alta misión política que les corresponde. Lo tienen difícil a pesar del argumento, por cierto que siempre lo he escuchado en estos casos, del impulso y del apoyo que supuestamente les brinda el ejecutivo en su tarea.

Más esperanzador resultaba oír a los representantes de organismos de evaluación territorial. Me lleve una sorpresa magnífica con las ponencias de [Iñaki Ortiz](#) sobre el lugar que asigna la nueva, ya no tan nueva, administración vasca a las políticas de evaluación. Las [insertan dentro del marco de las políticas de innovación](#). Dentro de su [proyecto PIP y bajo una estructura de red no institucionalizada](#). Otro tanto cabe decir de la presentación de la directora de [coordinación de la presidencia del gobierno vasco](#), [Koldobike Uriarte](#), que desbrozó muy bien los caminos que relacionan las prácticas de la evaluación con la planificación estratégica. Los vascos, los administradores públicos vascos, son, en este momento, la vanguardia en la reflexión sobre estos temas de reforma y de cambio en las políticas públicas.

[Blanca Lázaro de Ivàlua, consorcio catalán de evaluación de políticas públicas](#), nos contó la experiencia de esta nueva y original institución, a la que recomiendo seguir el rastro por lo innovador de su apuesta, muy centrada en extender la cultura y la calidad de la evaluación por el conjunto de las administraciones públicas autonómicas y locales y en, y esto es una novedad, las del tercer sector.

Marta Mérida del Ayuntamiento de Madrid hizo una estupenda [descripción del conocido Observatorio de la Ciudad de Madrid](#) que es una herramienta de información y de seguimiento de las políticas públicas locales que al tiempo de servir como cuadro de mando de los dirigentes municipales sirve también al propósito de obtener alertas tempranas sobre las deficiencias en la gestión. Proporcionó algunos ejemplos muy ilustrativos aunque me temo que la elección del SAMUR como uno de ellos puede que ofrezca, involuntariamente, pistas sobre la incapacidad de las herramientas de la evaluación para abrir la caja negra- expresión muy afortunada de [José Luis Osuna](#), presidente de la [Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas](#)-pues como todo el mundo sabe el SAMUR es una excepcionalidad sin sentido en el marco de las agencias dedicadas a las emergencias sanitarias en España y que debería haber sido transferido a la Comunidad Autónoma de Madrid para evitar duplicidades indeseadas. En teoría un observatorio, un proceso de evaluación debidamente formalizado debería sin duda hacerse eco de ello. Por supuesto que al margen de contar todo lo que tenga que contar sobre ese magnífico organismo.

La ponencia de Adolfo Hernández Gordillo sobre las políticas activas de empleo muy interesante pero poco ilustrativa sobre el tema de la evaluación. Aprendí todo lo que se puede aprender sobre el esfuerzo del [Servicio Público de Empleo Estatal-SEPE](#)-, el antiguo INEM, pero poco sobre sus mecanismos de evaluación.

El caso contrario fue el de la ponencia de Felipe Manso sobre los procesos de [evaluación del Fondo Social Europeo](#). Exhaustiva información sobre los mecanismos de evaluación de los resultados de ese capítulo tan importante de las políticas comunitarias. En este caso en un modelo de evaluación mixto y acordado entre una administración estatal y la Comisión Europea. Digamos que la excelencia tradicional europea en estas disciplinas se pone al servicio de una administración gerencial española con excelentes resultados. Por ejemplo tienen ustedes a su disposición el acceso a muchas de las herramientas con las que cuentan, por ejemplo [sus guías metodológicas](#).

Jordi Sevilla promotor del seminario en su condición de consejero sénior de PwC presentó y clausuró el acto con su maestría política habitual. Es una delicia [seguir su blog](#) y su [Twitter](#), sobre todo su

Twitter. Siempre da gusto encontrarse con políticos no domesticados. Decía ayer Jordi: *“señores evaluadores: hagan el trabajo como ustedes quieran, pero evalúen, por favor, evalúen”*.

Por mi parte solo me queda hacer una reflexión final. Si la evaluación de las políticas públicas corresponde a una moda o no, si acaso ese fenómeno viene determinado por la brecha entre ciudadanos y política, puede tener mayor o menor importancia. Lo sustantivo es que bajo el imperio de la crisis, en el estado de precariedad de las cuentas públicas que se nos cae encima, va a ser de importancia decisiva que los servicios públicos, que las administraciones públicas, se carguen de argumentos para justificar hasta el último euro de gasto y ello implica el fortalecimiento de los sistemas de control. Pero tanto o más énfasis van a tener que poner sobre la forma en la que se ejecutan los presupuestos. Si a ese ejercicio de austeridad e inteligencia aplicado al análisis y al seguimiento sobre la gestión del gasto le llamamos “evaluación” bienvenidas sean todos los recursos puestos sobre la mesa. Ahora bien si “evaluación” significa cubrir con un nuevo manto de justificaciones o nuevos discursos propagandísticos la acción de gobierno o si establece la creación de una nueva casta de funcionarios, instituciones o gastos dedicados a tal fin puede que no necesitemos de la evaluación.

© Ángel Alda
© Know Square S.L