

Juan Antonio Garde Roca\*

# LA CREACIÓN DE LA AGENCIA DE EVALUACIÓN EN ESPAÑA

*Este artículo explica, en primer lugar, el desarrollo político y gerencial en el que se inserta la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios como un proceso de formación de una voluntad colectiva en torno a una finalidad compartida de buen gobierno. En segundo lugar, hace referencia al alcance y enfoque de la función de evaluación que cabe prever en la práctica. Finalmente, pasa revista a las principales características de la Agencia subrayando sus principios de actuación, la composición de sus órganos de gobierno y la importancia de su contrato de gestión.*

**Palabras clave:** economía pública, desempeño del gobierno, presupuesto, sistemas presupuestarios, Administración pública.

**Clasificación JEL:** H11, H61, H83, P35.

## 1. El significado de la creación de la Agencia de Evaluación

La creación de la Agencia de Evaluación se inserta en un proceso más amplio de modernización e innovación de las Administraciones Públicas compartiendo fines con otras iniciativas pertenecientes a la misma orientación política: plan modernizador, reforma del estatuto del empleo público, apuesta por la Administración electrónica, mejora de la regulación mediante simplificación y análisis de su impacto y creación de un nuevo tipo de organismo público (agencias para la mejora de los servicios públicos).

El proceso de modernización de la Administración pública forma parte igualmente de las agendas de los or-

ganismos internacionales y está presente de forma muy precisa en la Estrategia de Lisboa de la Unión Europea.

La función de evaluación tiene como propósito contribuir a alcanzar un mejor gobierno de la Administración Pública, más transparente, responsable, eficiente y eficaz.

La evaluación contribuye a:

- Mejorar la transparencia de la función pública. De modo que los ciudadanos puedan conocer y enjuiciar la actuación pública a partir de la información recopilada y analizada siguiendo métodos aceptados.
- La rendición de cuentas de los responsables de las políticas y programas a partir del conocimiento de los resultados y efectos de las intervenciones públicas. Mejorando la calidad democrática.
- Impulsar la productividad de las administraciones públicas y del conjunto de la economía al aprovechar con sentido crítico las enseñanzas de las políticas implementadas, eliminar o introducir nuevos programas en las áreas prioritarias y de mayor competitividad.

---

\* Presidente de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios.

- Favorecer la racionalidad en el gasto público, la estabilidad presupuestaria y la lucha contra el despilfarro, al aportar herramientas para enjuiciar los programas de gasto en vigor, su capacidad para lograr los objetivos que se proponen y lo acertado de su implementación.

## 2. El proceso de creación de la nueva Agencia

La Agencia de Evaluación ha tenido un dilatado proceso de gestación, en torno a dos años y medio, hasta su reciente creación. Con la autorización para su entrada en funcionamiento, la actividad de evaluación cuenta adicionalmente con un nuevo tipo de organismo público para su impulso y desarrollo, surgido de una nueva norma: la Ley de Agencias.

La creación de la Agencia de Evaluación se incluía en el programa electoral con que se presentó a las elecciones generales del año 2004 el partido que sustenta el Gobierno; en el capítulo dedicado a una Administración Pública garantizadora de los servicios públicos esenciales se señalaba, como proyecto prioritario, la creación de una Agencia Estatal de Evaluación.

Con posterioridad a la constitución del Gobierno, tanto el Presidente del Gobierno como otros miembros del Ejecutivo, en particular el Ministro de Administraciones Públicas y el Ministro de Economía y Hacienda y Vicepresidente Segundo del Gobierno, refrendaron este compromiso en sus intervenciones públicas y ante las Cortes Generales. El Presidente del Gobierno lo hacía, por ejemplo, en el último Debate del Estado de la Nación (2006). Asimismo, ha quedado también reflejado en los informes en los que se recogen las actuaciones previstas por el Gobierno español y que se han presentado ante las autoridades comunitarias, como el Informe de Progreso sobre las reformas en los mercados de bienes, servicios y de capitales (2004) o la Actualización del Programa de Estabilidad para España (2004-2008).

Las referencias recientes cabe situarlas en dos documentos relevantes. Por un lado, en el Libro amarillo de los Presupuestos Generales del Estado para 2006, en el que se constataba el compromiso de creación de la Agencia

de Evaluación, en el marco de la Ley de Agencias Estatales, indicando que su actividad «contribuirá a fomentar la cultura y la práctica de la evaluación y, por esta vía, impulsará un uso racional y eficiente de los recursos públicos, así como el diseño de políticas y servicios de calidad».

Por otro lado, en el Programa Nacional de Reformas (PNR) presentado por el Gobierno de España ante la Unión Europea y que constituye la referencia fundamental de la política económica española para el período 2005-2010. En dicho Programa se recoge, entre las medidas previstas para mejorar el marco regulatorio y modernizar las Administraciones Públicas, la creación de la Agencia de Evaluación, tal y como estaba también prevista en el Plan de Dinamización de la Economía aprobado por el Consejo de Ministros en febrero de 2005. Pero además, lo que es quizá más relevante, el PNR introduce también la previsión de que sea la Agencia de Evaluación la que se encargue de realizar, con carácter anual, una evaluación del grado de aplicación y de éxito de las principales medidas del propio Programa.

Más allá del compromiso del Gobierno, ha sido también evidente el apoyo parlamentario a este proyecto, plasmado en la Resolución aprobada por el Pleno del Congreso tras el Debate del Estado de la Nación de 2005, por la que el Congreso de los Diputados «insta al Gobierno a propiciar la creación de una Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios en el marco del Proyecto de Ley de Agencias Públicas».

El Parlamento ha confirmado la base legal para la creación de la Agencia de Evaluación, a través de la aprobación de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos. En su Disposición Adicional primera, la ley «autoriza al Gobierno para la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas, cuyo objeto es la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad en los servicios».

Finalmente, el Consejo de Ministros acordaba en su reunión de 1 de diciembre de 2006 el Real Decreto de Presidencia del Gobierno (BOE 14-12-2006) por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia de Evaluación y la constitución de la misma el 1 de enero de 2007.

En términos cronológicos, el primer paso institucional en la constitución de la Agencia fue la creación de una Comisión de Expertos<sup>1</sup> encargada de «analizar la experiencia internacional, diagnosticar la situación de la evaluación en nuestro país y hacer las propuestas metodológicas e institucionales más deseables para la puesta en funcionamiento de la Agencia».

La Comisión estuvo formada por académicos y profesionales de diferentes disciplinas (economía, sociología, ciencias políticas, derecho, comunicación), así como por técnicos internacionales y por representantes de los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda.

La Comisión concluyó sus trabajos el 4 de octubre de 2004, remitiendo el correspondiente Informe al Ministro de Administraciones Públicas. El diagnóstico y las conclusiones contenidas en dicho Informe han servido de base de trabajo para la preparación y creación de la Agencia Estatal, incorporándose buena parte de sus recomendaciones al diseño y estructura de la misma.

En el Informe citado, al referirse a la situación de la evaluación en España señalaba que «el problema es que esa evaluación parte de supuestos conceptuales muy diversos, desde instancias organizativas muy heterogéneas, y ello hace que el resultado final sea disperso, desestructurado y no produzca efectos claros sobre el funcionamiento de las Administraciones Públicas, ni tampoco genere suficiente capacidad de aprendizaje de las mismas. Y lo que es más importante, no es suficientemente visible para el conjunto de la ciudadanía, desdibujándose la función de rendir cuentas a la sociedad que es una de las funciones

esenciales en la estructura de legitimidad de las sociedades democráticas» (página 22).

Justificaban los Expertos la necesidad de la creación de la Agencia de Evaluación «partiendo del buen funcionamiento y de la innegable utilidad de las instancias de control financiero y presupuestario ya existentes en las Administraciones Públicas del país», para responder «al claro objetivo de mejorar los datos básicos con los que operan los decisores y gestores públicos, y de contribuir a la función política y social de reforzar la rendición de cuentas a la sociedad española», a través de «un ejercicio claro de definición de responsabilidades, de generación de conocimiento y de colaboración con el resto de instancias que tanto en la Administración central como en las Comunidades Autónomas existan o puedan existir» (página 22).

En dicho Informe, la propia Comisión reflejaba el carácter instrumental que tendría el objetivo de la Agencia y la manera más adecuada para alcanzarlo, partiendo de la convicción de que la evaluación ha de contar con un espacio diferenciado en el ámbito público y en el Estado descentralizado:

«La evaluación de políticas públicas constituye una actividad específica y con identidad propia, claramente distinta de otras como el control interno, la auditoría financiera, la auditoría de gestión o el control presupuestario, pero con los cuales mantiene y debe mantener una estrecha relación de complementariedad. Además de un espacio propio, la evaluación está llamada, también y sobre todo, a ocupar una posición central en el conjunto de organizaciones públicas. Al mismo tiempo, en un Estado políticamente descentralizado como el español, en el que el desarrollo de la acción pública requiere, en muchos casos, del concurso de los tres niveles de gobierno, también es preciso buscar un marco global de actuación en el que todos ellos tengan cabida y en el que exista una continua búsqueda del consenso en aspectos metodológicos y de funcionamiento» (página 64).

En todo caso, es importante destacar la referencia con la que concluía dicho Informe en cuanto a la oportu-

<sup>1</sup> La Orden Ministerial APU/1463/2004, de 19 de mayo (BOE 25 de mayo) designó la Comisión de Expertos, que fue presidida por el autor de este artículo.

nidad del momento para la creación de la Agencia: «En nuestra opinión, nos encontramos ante una *ventana de oportunidad*, en la que se conjuga el impulso político necesario con una sociedad y una Administración Pública maduras para iniciar un cambio de estas características, en el que se apueste por un claro compromiso en relación con la calidad de lo público» (página 86).

El Informe de la Comisión de Expertos fue presentado y debatido en distintos encuentros y seminarios con muy diversos representantes del mundo académico, gestores públicos y políticos en el marco de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo (Valencia 2004; Santander, 2006); la Universidad Complutense de Madrid (El Escorial, 2005, 2006); la Universidad Internacional de Andalucía (2006) y en diversos foros con representantes de la Unión Europea, Banco Mundial y de la Sociedad Europea de Evaluación.

En paralelo se tramitaba el Proyecto de Ley de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos que finalmente fue aprobada en el mes de julio de 2006.

A partir de ese momento se inicia el verdadero proceso constituyente de la Agencia de Evaluación. A pesar de que el proyecto había sido presentado a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos en junio 2005, hasta que la Ley de Agencias no fue aprobada, no pudo iniciarse la fase final de construcción de los consensos necesarios respecto de su Memoria, Plan Inicial y el propio Estatuto. La Agencia de Evaluación ha sido la primera agencia bajo la cobertura de la nueva Ley. Una vez informada de manera positiva por el Consejo de Estado, tal como ya se ha señalado, en diciembre de 2006 se aprobaba su Estatuto por el Consejo de Ministros.

### 3. Evaluación, gobernanza y gestores públicos

Con carácter general, la necesidad de la evaluación de las políticas y programas públicos goza de una rara unanimidad, tanto dentro del ámbito académico como del político, su justificación viene respaldada por más de ocho décadas de práctica y por una muy abundante literatura económica, social y política al respecto. Pero esta

falta de contestación a su necesidad, contrasta profundamente con las graves limitaciones de sus usos en muchos países, motivadas por los problemas de diseño y ejecución de las propias políticas y programas públicos, las contradicciones de los objetivos de los mismos, 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.

A pesar de todo ello, la evaluación es, sin duda, uno de los elementos más claves de la nueva gobernanza, 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 ciudadanía y de calidad democrática de nuestras sociedades.

El proceso de creación de la Agencia en España, ha permitido ir descubriendo, más allá de la experiencia adquirida en otros países, antes del inicio de la propia actividad evaluatoria, todo un conjunto de aspectos que habrán de ser tenidos muy en cuenta para el mejor desarrollo futuro de las tareas:

En concreto, se ha comprobado:

- Que nunca la evaluación puede sustituir la capacidad de decisión de los gestores públicos. Se trata de suministrar valoraciones técnicas independientes sobre resultados y efectos con recomendaciones argumentadas y rigurosas, para que quienes decidan lo hagan en mejores condiciones.
- Que si bien no puede hablarse de rechazo de los entes públicos a ser evaluados, existe un notable desconocimiento respecto al alcance de las evaluaciones y a su diferencia esencial respecto del mero seguimiento.
- Que resulta necesario difundir la cultura de la evaluación para que los gestores públicos aprecien sus ventajas. Ventajas que se concretan en la posibilidad de rendir cuentas bajo estándares objetivos, en poder modificar sus programas en base a la experiencia y en po-

der negociar sus disponibilidades de recursos humanos y económicos a partir de la calidad, oportunidad y eficacia de sus programas.

- Que en los procesos de realización de las evaluaciones resulta necesario contar con la participación activa de las entidades evaluadas. Ello permite elevar la calidad y precisión de la labor realizada y evitar errores de apreciación y alcance, al tiempo que convierte el propio proceso en mecanismo de reflexión y aprendizaje de los gestores, que pasarán a ser los primeros defensores de las conclusiones a las que se llegue.

- Que la evaluación no es un mecanismo de control y crítica sino de análisis y propuesta, que se debe concebir como un proceso participativo para mejorar lo que se hace.

- Que la evaluación para que justifique el coste de realizarla tiene que ser capaz de generar unas recomendaciones que añadan valor al programa o política, y que razonablemente puedan ser puestas en práctica.

- Que resulta imprescindible la correcta definición del alcance del proyecto de evaluación y la planificación de su realización antes de su comienzo. El plan y los métodos de trabajo del equipo evaluador son las reglas del juego a las que se someten los datos y los juicios.

Mención especial debe realizarse de dos referentes claves de la evaluación que precisan de un tratamiento institucional específico. En primer lugar, el papel de la evaluación dentro del ciclo presupuestario y del presupuesto por programas. La evaluación de los programas presupuestarios y el uso de sus resultados en el ámbito de los presupuestos anuales y plurianuales, así como la evaluación de los contratos-programa y contratos de gestión en las Agencias Públicas, suponen el reconocimiento de un escenario relevante de actuación que adolece de las mismas debilidades en la práctica que el conjunto de la acción evaluatoria. A pesar de su teórica implementación a lo largo ya de muchas décadas, el cambio cultural previsto no ha llegado a consolidarse. La pretensión de hacer de la evaluación en este campo una suerte de sustituto de

la planificación económica, en el marco de un ciclo político-presupuestario ideal, no parece ser la respuesta para alcanzar el resultado deseable, al desconocer las nuevas necesidades político-institucionales del proceso de negociación presupuestaria. No obstante, la evaluación está llamada a cumplir un papel relevante al servicio de la presupuestación y los planes plurianuales de los gobiernos.

Aunque hoy puede afirmarse que en la práctica institucional no se ha encontrado el diseño adecuado que permita incorporar a las decisiones presupuestarias la evaluación de resultados de las políticas; éste, probablemente, deberá transitar a través de la incorporación del análisis de Agencias de Evaluación externas a las autoridades presupuestarias y a los departamentos interesados en la negociación (Zapico, 2005).

El segundo referente está emergiendo con una fuerte intensidad; hace referencia a la evaluación *ex ante* para conocer el impacto de las nuevas normas en la sociedad y en los agentes económicos y sociales implicados. El Análisis del Impacto Regulatorio o normativo (RIA) no es sino una forma de evaluación llamada a cumplir un papel fundamental para alcanzar la calidad regulatoria y eliminar obstáculos innecesarios para la acción de los ciudadanos y los emprendedores.

#### 4. Contenido y características de la Agencia de Evaluación

La Ley de Agencias Estatales ha dado lugar a una nueva forma organizativa que conlleva necesariamente una nueva cultura de gestión y nuevas prácticas de evaluación y de compromiso con la calidad.

En este nuevo marco, la Agencia de Evaluación tal como expresaba Jordi Sevilla, Ministro de Administraciones Públicas en la presentación del Proyecto de Ley de Agencias Estatales ante el Pleno del Congreso de los Diputados: «... va a suponer un importante impulso para la satisfactoria implantación del conjunto de las Agencias y, en general, de la nueva cultura de gestión de lo público».

Es, en consecuencia, importante reseñar el papel referente que la Agencia de Evaluación tiene sobre las demás Agencias Estatales, sobre cuya actividad y compromisos de mejora elevará un Informe anual al Congreso de los Diputados.

Asimismo, es conveniente resaltar el camino que abre la Agencia de Evaluación al desarrollo del resto de Agencias Estatales, que la seguirán en el futuro inmediato, tanto las que explícitamente se señalan en la Ley de Agencias como las que resulten de la transformación de los actuales organismos públicos, que se ajusten a la naturaleza de las Agencias Estatales.

La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios tiene como misión la promoción y realización de evaluaciones y análisis de impacto de las políticas y programas públicos, favoreciendo el uso racional de los recursos y la rendición de cuentas a la ciudadanía, así como el impulso de la gestión de la calidad de los servicios. La rendición de cuentas a la ciudadanía y la participación social serán objetivos políticos prioritarios que enmarquen las funciones de la Agencia, que debiera llegar a convertirse en una institución de referencia nacional e internacional en las actividades relacionadas con la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios públicos.

Como funciones más relevantes, la Agencia deberá desempeñar las de:

- Promover la cultura de la evaluación, así como la de calidad de los servicios e impulsar su práctica en la gestión pública;
- Elaborar y proponer metodologías, realizar actividades de acreditación y certificación y fomentar la implantación de sistemas de información e indicadores para la evaluación y la gestión de la calidad;
- Realizar trabajos de evaluación y análisis de políticas y programas públicos, poniendo especial énfasis en aquellas de naturaleza transversal y de «nueva agenda».
- Fomentar la mejora de la calidad de los servicios públicos como compromiso con la ciudadanía y, específicamente, efectuar el seguimiento, e informar al Parla-

mento del funcionamiento en este ámbito de las nuevas Agencias.

Tales funciones, en sintonía con la propuesta del Informe de la Comisión de Expertos y con los criterios contruidos a partir de las experiencias acumuladas por otras organizaciones de ámbito internacional y de las propias organizaciones sectoriales, se desempeñarán por la Agencia Estatal de Evaluación respetando los principios de interés general, objetividad, eficacia, economía y servicio al ciudadano y, específicamente, los siguientes:

- Principio de independencia de criterio, dictamen y juicio en la realización de sus trabajos sobre la base de valores de responsabilidad pública y competencia profesional.
- Principios de transparencia y participación, entendidos respectivamente como la rendición de cuentas a los ciudadanos y como el compromiso de consulta y participación de los interesados en la realización de sus trabajos.
- Principios de autonomía y responsabilidad, entendidos respectivamente como la capacidad de la Agencia de gestionar con autonomía los medios puestos a su disposición para alcanzar los objetivos comprometidos, y como la disposición de la misma a asumir las consecuencias de los resultados alcanzados.
- Principios de cooperación interadministrativa y participación institucional, entendidos respectivamente como la disposición activa a colaborar con otras administraciones e instituciones, así como a fomentar la participación directa de las Comunidades Autónomas en la Agencia y el desarrollo de trabajos compartidos.
- Principio de calidad y mejora continua, entendido como el compromiso sistemático con la autoevaluación y la utilización de modelos de excelencia que permitan establecer áreas de mejora y prestar sus servicios de forma innovadora.
- Principio de ética profesional y responsabilidad pública, entendido como el compromiso del personal de la Agencia y especialmente de sus directivos, de observar en su actuación los valores contenidos en el código de

ética profesional del personal de la Agencia, y en normas de conducta aplicables a los empleados públicos de la Administración General del Estado.

Cabe resaltar la gestión por objetivos que se desarrollará en la Agencia de Evaluación, que se plasmará en el «contrato de gestión» como mecanismo donde fijar los compromisos que la Agencia adquiere, así como los indicadores de resultados y los niveles de eficacia y de calidad pretendidos.

Será el Consejo de Ministros quien acordará anualmente los programas y políticas públicas cuya evaluación incluirá la Agencia en su Plan de Trabajo. Dicho Plan se integrará en el Plan Anual que aprobará su Consejo Rector y que, igualmente, incorporará otras actuaciones de análisis, consultoría y colaboración técnica.

Los órganos de gobierno de la Agencia de Evaluación son un Presidente ejecutivo y el Consejo Rector. El Presidente será nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas, a cuyo Departamento se adscribe la Agencia. El Consejo Rector incorporará representantes de los Ministerios de Economía y Hacienda, Administraciones Públicas, Presidencia y Asuntos Exteriores y de Cooperación, así como un representante de los trabajadores designado por las Organizaciones Sindicales más representativas. Formarán parte, igualmente, del Consejo Rector tres Vocales designados por el Ministro de Administraciones Públicas, entre funcionarios y profesionales independientes de reconocido prestigio, así como, según lo previsto en el Estatuto, los Vocales designados por las Co-

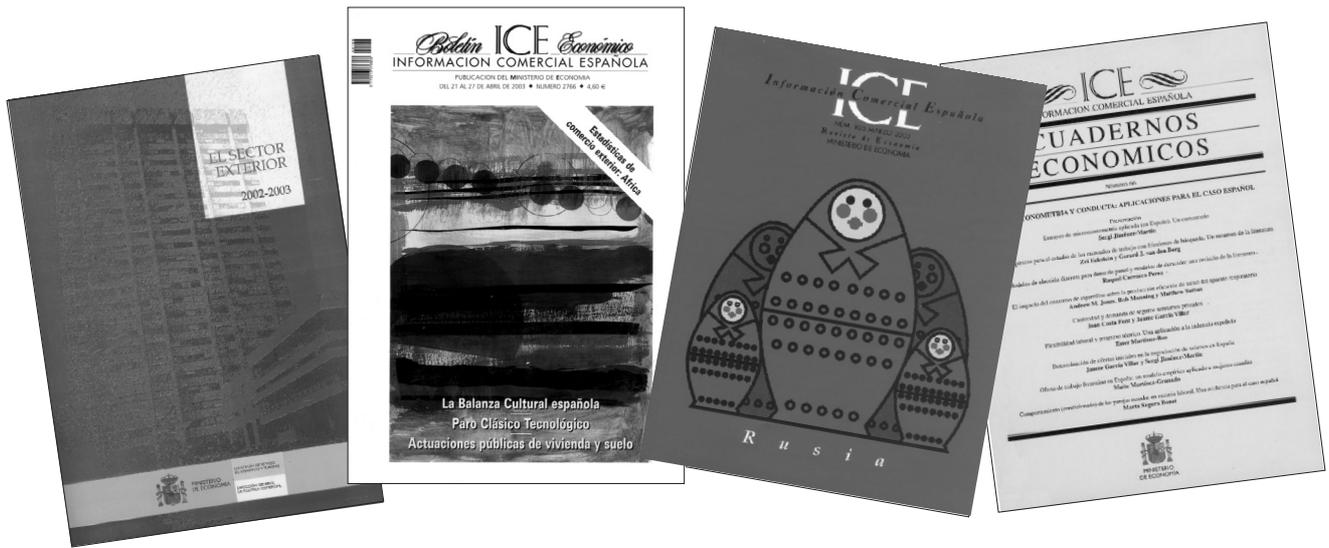
munidades Autónomas que decidan integrarse en la Agencia.

El Estatuto de la Agencia contempla la participación de las Comunidades Autónomas a través de dos vías, ambas de forma voluntaria: mediante Convenios de Colaboración específicos y a través de su integración en la propia Agencia. La creación de la Agencia debe ser una oportunidad para que los distintos niveles de gobierno se puedan dotar de mejores instrumentos para analizar los resultados de sus programas y políticas, contribuyendo a una más estrecha cooperación entre las distintas Administraciones Públicas.

Para facilitar los trabajos del Consejo Rector, el Pleno del mismo constituirá una Comisión Permanente, y como órganos de apoyo al Consejo, una Comisión de Control y una Comisión Científica y Profesional. Esta última tendrá como misión promover la calidad de las evaluaciones, la idoneidad de los estándares metodológicos empleado y el respeto a los principios de ética profesional.

La innovación legislativa que supone la creación de la Agencia de Evaluación, sin duda debe contemplarse como una apuesta esencial por la gobernanza y la modernización e innovación de las políticas públicas en España, con un referente claro de ciudadanía y de calidad democrática.

No obstante, la nueva Agencia debe superar importantes obstáculos para su implementación real y debe ganarse la credibilidad y la confianza institucional y social en la práctica, a partir de su propio desempeño y el acierto en su gestión.



~

# INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

en

# INTERNET

~

[www.revistasICE.com](http://www.revistasICE.com)