

PRESENTACIÓN

*Juan Enrique Gradolph Cadierno**

¿Qué es la cultura de la evaluación? ¿Está consolidada en España? Podríamos decir que la cultura de la evaluación es la situación en la que todos los agentes relevantes —que, en el caso de las políticas públicas, incluyen decisores y gestores políticos, organizaciones, agentes sociales o la propia ciudadanía— actúan desde el compromiso —o la exigencia— de utilizar los resultados de los procesos de evaluación en la toma de decisiones. Esto implica la identificación sistemática de todos los efectos de estas decisiones —deseados o indeseados— el análisis de sus riesgos e interrelaciones y la disposición a mejorar las políticas públicas, en todas sus fases, sobre la base de lo aprendido, desde la concepción y diseño, hasta la ejecución e información al público.

Así definida, la cultura de la evaluación, más que un estado, es una aspiración. O un camino hacia esa aspiración. Y puede parecer que estamos aún muy lejos de alcanzarla, que el camino a recorrer aún es largo.

Sin embargo, desde los años —no tan lejanos— en que la evaluación *ex ante* de un proyecto normativo, o de una estrategia o programa, se saldaba con un lacónico «no tiene impacto presupuestario» se ha avanzado mucho. En algunas ocasiones, gracias al impulso de los organismos internacionales, o a las exigencias de la Unión Europea, vinculadas al acceso a los fondos estructurales. En otras, mediante impulsos políticos internos que perseguían mejoras de la eficiencia del sector público y de la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Por lo general, a través del efecto combinado de ambas fuerzas motrices.

Se han superado hitos que han extendido y mejorado la práctica de la evaluación de las políticas públicas. A título ilustrativo, en el ámbito de la producción normativa, podrían citarse la pionera regulación de las memorias del análisis del impacto normativo, mediante el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, y las disposiciones en materia de calidad de la regulación que contenía la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, corregidas y ampliadas mediante la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Una etapa de especial relevancia fue la actuación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), entre 2007 y 2017, que dejó un legado, en forma de experiencias, guías metodológicas y personas formadas en evaluación que pervive hasta nuestros días.

En la actualidad, ha dejado de sorprendernos que la actuación de los poderes públicos esté con frecuencia sujeta, no sólo a evaluaciones internas, sino también, a

* Vocal Asesor en la Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

PRESENTACIÓN

exámenes realizados por entidades independientes, como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) o la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Estos exámenes se suman a los que tradicionalmente han venido realizando organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por citar los ejemplos más visibles, o a los que se ejecutan en el ámbito de la Unión Europea.

El objetivo de este monográfico es arrojar luz sobre la experiencia y perspectivas de evaluación de las políticas públicas en la Administración en un momento clave para la consolidación de la cultura de evaluación. La reciente aprobación de la Ley de institucionalización de la evaluación de las políticas públicas supone un paso decisivo en un proceso que nace de una ya dilatada trayectoria.

Para ilustrar esta trayectoria, *Información Comercial Española, Revista de Economía*, ha querido dar voz a quienes, desde distintas unidades administrativas con responsabilidades de evaluación o colaborando con ellas desde el sector privado, hacen el camino de la cultura de la evaluación de las políticas públicas. Lo hacen al andar, como dijo el poeta, al evaluar políticas públicas con el ánimo de contribuir a su mejora, de persuadir a los responsables del impulso de nuevas políticas, a los gestores de los programas, a los analistas del sector público y a los propios ciudadanos de que la evaluación es un proceso necesario para el aprendizaje, la rendición de cuentas y la eficacia y eficiencia de lo público. A través de los trabajos que integra este monográfico, sus autores, compartiendo su experiencia, trazan un mapa que facilitará el viaje a quienes vienen detrás.

El monográfico mira hacia la etapa que se inicia con el nuevo marco normativo y pone también en valor la experiencia previa. Para ello, se estructura en tres secciones. La primera, que trata aspectos horizontales, pretende aportar una visión general sobre el horizonte que se abre con el nuevo marco normativo. La segunda, se centra en la experiencia de unidades de evaluación y revela distintos objetivos, enfoques, prácticas y grados de maduración que contribuyen a enriquecer el panorama de la evaluación de políticas públicas en España. La tercera, aporta experiencias recientes de evaluación de políticas públicas, ilustrando, a través de la práctica, el valor que aporta la evaluación.

La primera sección «La cultura de la evaluación en España: una visión general» reúne tres artículos que exploran algunos aspectos horizontales sobre las perspectivas que el nuevo marco normativo abre para la evaluación de las políticas públicas en España.

En el primero de los trabajos, titulado «La Ley 27/2022, de institucionalización de la evaluación en la AGE como elemento de refuerzo del sistema público de evaluación en España», **Celia Casillas Barral** y **Mónica Macía González**, presentan el nuevo marco legal orientado al refuerzo de nuestro sistema público de evaluación. El compromiso adoptado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, es el detonante de este avance hacia la institucionalización de la evaluación y tiene sus resultados más visibles en la aprobación de la nueva Ley y en la puesta en marcha de la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas.

El alcance y los contenidos de la Ley, sin embargo, son mucho más amplios. Las autoras destacan la apuesta por un modelo organizativo de evaluación en red, en el que la propia Ley, la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y la Estrategia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas se configuran como principales mecanismos de vertebración y coordinación. Subrayan también los elementos que incorpora para planificar las propias políticas públicas desde un enfoque ya orientado a la evaluación. Por último, destacan la atención que presta a aspectos que determinan la calidad de las evaluaciones, como las metodologías, la disponibilidad de indicadores o el desarrollo de capacidades de evaluación.

Las autoras son conscientes de que la aprobación de la Ley es un relevante paso adelante, pero que no constituye una meta, ni garantiza, por sí misma, la institucionalización de la evaluación en España. Para llegar a este objetivo, a integrar la evaluación como herramienta que permita la mejora de las políticas y servicios públicos y facilite la rendición de cuentas a la ciudadanía, es preciso un impulso político continuado, recursos y extender la cultura de la evaluación. Queda, en definitiva, una larga travesía por delante.

En un segundo artículo, «La evaluabilidad en la Ley 27/2022. Una propuesta metodológica para el análisis previo de evaluabilidad», las mismas autoras, **Mónica Macía González** y **Celia Casillas Barral**, inician una de las primeras etapas de esta travesía. Para ello, desarrollan una propuesta metodológica de análisis de la evaluabilidad, con la que pretenden contribuir al reto de reforzar y reorganizar el sistema de diseño y evaluación de las políticas públicas.

En efecto, la nueva Ley no se limita a prescribir obligaciones de evaluación. Parte de la convicción de que esta actividad debe estar presente desde la concepción de las políticas públicas y dedica algunos de sus artículos a definir aspectos que deben tenerse en cuenta en su diseño y planificación. Entre ellos, destaca el análisis previo de la evaluabilidad de anteproyectos de ley, programas o planes estratégicos y otros instrumentos. El estudio de la evaluabilidad también es obligado antes de la realización de una evaluación en profundidad de las políticas públicas.

Las autoras analizan estas obligaciones, estudian lo que aporta la evaluación de la evaluabilidad en cada una de las fases y proponen una metodología para realizar este análisis. La metodología contempla tres dimensiones a revisar: la calidad de la planificación; el sistema de gobernanza de la política pública; y el propio mecanismo de evaluación previsto en la política pública.

El artículo que cierra esta primera sección, «La teoría del cambio del profesional», de **María José Soler Fraile** y **Myriam Pérez Andrada**, explora una dimensión que es clave para el éxito del nuevo marco normativo: el ejercicio de la actividad de evaluación por profesionales del sector privado. Las personas que, desde el ámbito privado, colaboran con las Administraciones para la evaluación de políticas públicas se enfrentan a múltiples retos. Aplicando la herramienta de la teoría del cambio, propia de la actividad de evaluación, las autoras analizan los componentes de la actividad evaluadora y sus interrelaciones e identifican las acciones que es preciso llevar a cabo para alcanzar los resultados

que persigue la nueva Ley. Destacan la importancia del ámbito formativo y competencial y estudian las dificultades a que se enfrentan las personas que ejercen la actividad profesional de evaluación en los procesos de contratación con las Administraciones públicas. Revisan los contenidos del nuevo marco normativo relativos al sistema de profesionalización e identifican las líneas en las que es preciso profundizar. El análisis les lleva a concluir que es necesario abrir canales de mejora, tanto de la formación, como de la práctica de evaluación y que, en este ejercicio, es clave el reconocimiento de la actividad profesional de evaluación, en particular, mediante la mejora de los mecanismos de acreditación de cualificación y experiencia.

La segunda sección «El ecosistema de evaluación pública: una realidad diversa» tiene el objetivo de mostrar la experiencia de algunas unidades de evaluación de la Administración General del Estado e incluye también una aportación de la Comisión Europea. A través de este ejercicio, con vocación ilustrativa, se pone de manifiesto que la trayectoria, enfoques y avances de las distintas unidades que realizan actividades de evaluación es muy variada, como reflejo de las diversas necesidades a las que responden estas unidades y del grado de madurez que han alcanzado las actividades de evaluación realizadas por cada una de ellas.

La sección se abre con el artículo, «Evaluación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)», de **Yolanda Alcalá García**. La Unión Europea, en especial a través de su Política de Cohesión, ha sido uno de los elementos dinamizadores de la evaluación en España. El artículo revela cómo la evaluación de los fondos FEDER ha ido adquiriendo cada vez más relevancia y cubriendo nuevos y más ambiciosos objetivos. Desde un enfoque inicial, en los años 70 y 80, de acuerdo con el cual las obligaciones de los Estados se limitaban, esencialmente, a fijar prioridades y objetivos y a informar sobre los resultados de las acciones aplicadas en cada región, se ha pasado, de forma progresiva, a enfoques más ambiciosos. En la actualidad la evaluación se concibe como un elemento clave de la Política de Cohesión, contribuye a adaptarla a las necesidades de la sociedad y a rendir cuentas ante la ciudadanía. Las metodologías, herramientas, recursos e indicadores empleados en estos ejercicios han evolucionado para ajustarse a los nuevos objetivos. Como concluye la autora, la evaluación ha pasado a ser considerada un elemento que aporta valor añadido a las políticas y contribuye a su eficacia y eficiencia, además de a la comunicación de logros e impactos de las intervenciones públicas.

En el siguiente trabajo, «Evaluación de impacto en las políticas de I+D e innovación. El caso del Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (CDTI)», **M.ª Ascensión Barajas Iñigo** nos invita a recorrer la senda de la implantación de la evaluación de impacto en el CDTI. El camino se inicia hacia 2008, con la colaboración de investigadoras de la Universidad Complutense de Madrid, y ha permitido consolidar un modelo de evaluación mixto, en el que participan en el equipo personal interno del CDTI y personal externo. La autora pone en valor los avances realizados, con una estrategia consolidada y realista que ha facilitado la completa realización de tres rondas de evaluaciones, además de una cuarta que está en marcha. Concluye que se han producido logros

importantes en la regulación y práctica de la evaluación en el CDTI y que el mayor reto es seguir profundizando en el uso de la evaluación para la toma de decisiones.

El artículo «La importancia de la evaluación de impacto para la promoción de la competencia y la unidad de mercado», de **María Vidales Picazo**, aporta una perspectiva complementaria. En los artículos anteriores se abordaba la experiencia de unidades integradas en los organismos responsables de la gestión de los fondos, programas o políticas objeto de evaluación. En este caso, la autora nos ofrece la visión de una entidad, la CNMC, que incluye entre sus funciones la evaluación, principalmente *ex ante*, de regulaciones y otras actuaciones que ejecutan otros agentes o Administraciones públicas. La CNMC aporta así una visión externa y lo hace con un propósito concreto: velar por el mantenimiento de la competencia efectiva y por el buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos.

El trabajo describe, además, los resultados de dos ejercicios recientes de evaluación llevados a cabo por la CNMC. El primero, se centra en el análisis de los resultados de sus actuaciones de promoción de la competencia y unidad de mercado. Se trata, por tanto, de una evaluación de los resultados de su propia labor evaluadora. El segundo, analiza el impacto de las ayudas públicas al despliegue de banda ancha en España y concluye que han determinado aumentos de la tasa de conectividad mediante fibra óptica y de la competencia en el mercado.

El siguiente artículo, de **Joaquín María Núñez Varo** y **María del Mar Gómez González**, titulado «ICEX: convertir la evaluación en un servicio público», expone el proceso de transformación de la actividad evaluadora en ICEX, que trasciende el mero estudio de los servicios que presta, para generar una propuesta de valor para las empresas. Esta transformación se apoya en el uso de técnicas de Ciencia de Datos y de Inteligencia Artificial, descritas en el artículo. El uso de estas herramientas permite aprovechar toda la experiencia y conocimiento acumulados en la actividad de evaluación, y lo aprendido a través del seguimiento a las empresas clientes de ICEX, para poner en marcha un sistema de perfilado del cliente, diagnóstico de sus necesidades y recomendación de los servicios que le pueden resultar más útiles. Así, la evaluación en ICEX supera su papel tradicional de mejora de la política pública, apoyo a la toma de decisiones y rendición de cuentas, para constituir, en sí misma, un servicio que se presta a las empresas clientes de la entidad.

El trabajo que cierra esta sección, «Evaluating Trade Policy – The Practice of the European Commission», de **Pierre Ecochard**, **Lars Nilsson** y **Jan Schmitz**, analiza la evaluación de la política comercial de la Unión Europea que lleva a cabo la Comisión Europea. Esta práctica, con raíces en los primeros años 90, recibió un fuerte impulso en 2015, tras la adopción de la agenda «Legislar mejor» y se enfrenta a peculiaridades, como la multidimensionalidad de los objetivos de la política comercial, entre los que se incluyen los puramente comerciales, los sociales y medioambientales o los geoestratégicos. El artículo expone el ciclo completo de evaluación de la política comercial que aplica la Comisión Europea y revisa las diferentes metodologías aplicadas. Los autores concluyen que es una de las políticas donde la evaluación ha alcanzado un mayor nivel

de madurez, no sólo en términos de rigor y detalle, sino también en la forma en que se realiza, durante todo el ciclo de diseño, aplicación y rendición de cuentas de la política.

Más allá de los casos con los que se ilustran las experiencias de las distintas unidades de evaluación, la tercera y última sección «Algunas aplicaciones prácticas», incluye trabajos que analizan en profundidad casos prácticos de aplicación de la evaluación a políticas públicas. Los artículos permiten apreciar la diversidad de enfoques y las distintas utilidades que tienen los ejercicios de evaluación.

En el primero de los trabajos recogidos en esta sección, «Impacto de las intervenciones de la CNMC en defensa de la competencia: metodología y estimación para el período 2012-2022», **Javier García-Verdugo Sales, Lorena Gómez Cruz y Ane Miren Martín Ugarte** realizan una evaluación de impacto de la actividad de la CNMC en materia de defensa de la competencia. Aplican una metodología basada en supuestos generales, convencionalmente aceptados, en cuanto a los efectos de las intervenciones sobre los precios y a su duración y estiman los ahorros para los consumidores derivados tanto de la persecución de prácticas anticompetitivas, como del control de concentraciones. La evaluación de impacto llevada a cabo es, sobre todo, un ejercicio de transparencia que legitima las intervenciones de la autoridad de competencia ante sus principales beneficiarios: los consumidores.

El artículo que cierra la sección y el monográfico, de **Eduardo Aguilar García, Irene de la Rosa Pastor y Pablo Valero Carrasco**, titulado «Evaluación de las políticas del mecanismo ibérico y la bonificación de los carburantes: no solo la técnica importa», presenta sendos análisis sobre el impacto en precios de dos medidas adoptadas ante las turbulencias que han afectado a los precios de la energía. El trabajo comienza por subrayar las dificultades a que suele enfrentarse el decisor público, con tiempos de análisis e información limitados, y estudia los problemas a que se enfrentan las metodologías de evaluación cuando las políticas públicas se desarrollan en entornos de alta volatilidad e incertidumbre. Los análisis realizados son altamente ilustrativos de la necesidad de adaptar las técnicas de estimación al entorno en el que se aplican las políticas públicas. El análisis previo de las características de los mercados, los cambios regulatorios y otras perturbaciones que les puedan estar afectando son claves para que el ejercicio de evaluación sea robusto y las conclusiones que se obtengan resulten útiles para mejorar las políticas públicas.

En definitiva, volviendo a la pregunta que nos hacíamos al inicio, a la luz de los trabajos que presentamos, podemos concluir que sí existe una cierta cultura de la evaluación en España o, al menos, que avanzamos progresivamente hacia ese estado aspiracional. La reciente Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, marca una nueva etapa en este recorrido. Con la difusión de la experiencia ya acumulada a través de este monográfico de *Información Comercial Española, Revista de Economía*, titulado «La cultura de la evaluación de políticas públicas» perseguimos facilitar el viaje a quienes se aventuren a realizarlo.