



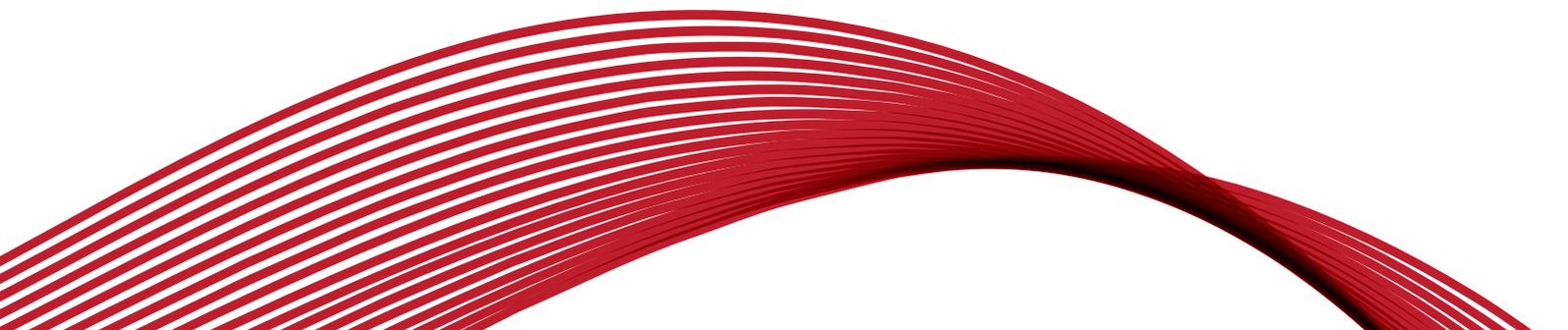
EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ESTUDIO

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN CASTILLA Y LEÓN: SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF

C./ José Abascal, 2-4, 2.ª planta
28003 Madrid
+34 910 100 599
info@airef.es
www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF.

Fecha de publicación del estudio, julio 2021

ÍNDICE

Página

RESUMEN EJECUTIVO	5
1. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO, OBJETIVOS, EJES Y METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN.....	15
1.1. Contexto de la evaluación.....	15
1.2. Objetivo y ejes	16
1.3. Metodología.....	18
1.4. Gobernanza y agentes participantes	20
1.5. Presupuesto y calendario	21
1.6. Panorámica de la evaluación	22
2. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	23
2.1. La institucionalización de la evaluación y su importancia.....	23
2.2. Diversos modelos de institucionalización de la evaluación para garantizar unos principios consensuados	24
2.3. Los elementos y actores del proceso de institucionalización de la evaluación de políticas públicas	25
3. SITUACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN.....	31
3.1. Marco normativo	31
3.2. Estructura organizativa.....	35
3.3. Capacidad evaluadora y cultura de evaluación.....	38
3.3.1. Actitudes hacia la evaluación de políticas	39
3.3.2. Formación: conocimientos y habilidades para la evaluación de políticas públicas.....	49
3.3.3. Datos y sistemas de información	54
3.3.4. Difusión y utilización de informes y análisis por parte de la Junta.....	57
3.4. Planificación, seguimiento y evaluaciones	59
3.4.1. La planificación estratégica	59
3.4.2. La programación presupuestaria	63
3.5. Principales hallazgos de la institucionalización de la evaluación en Castilla y León	68

4. ANÁLISIS COMPARADO INTERNACIONAL DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN. REFERENCIAS AL CASO DE ESPAÑA.....	71
4.1. La institucionalización de políticas en una muestra de países de referencia.....	71
4.1.1. Marco normativo.....	72
4.1.2. Estructura organizativa.....	73
4.1.3. Capacidad evaluadora.....	78
4.1.4. Los sistemas de información para la evaluación: datos y accesibilidad.....	81
4.1.5. Planificación, evaluaciones y seguimiento.....	82
4.2. La evaluación de políticas públicas en la Administración general del Estado.....	88
4.2.1. Antecedentes.....	88
4.2.2. El impulso de la AIREF y la situación actual de la evaluación en España.....	89
4.3. La evaluación de políticas públicas en las comunidades autónomas.....	92
4.4. Principales hallazgos de la comparación internacional.....	96
5. PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN.....	99
5.1. Estructura organizativa.....	100
5.2. Marco normativo.....	106
5.3. Capacidad y cultura evaluadora.....	107
5.3.1. Actitudes, recursos humanos, conocimientos y habilidades para la gestión y la práctica de la evaluación de políticas públicas.....	107
5.3.2. Gestión de los datos y sistemas de información.....	109
5.3.3. Difusión y utilización de la evaluación.....	110
5.4. Planificación estratégica y presupuestaria. Evaluación y seguimiento.....	110
5.4.1. Los planes estratégicos.....	111
5.4.2. Los programas presupuestarios.....	113
5.4.3. Ciclo estratégico y presupuestario.....	113
5.4.4. Creación de un sistema de indicadores.....	115
5.5. Propuestas para la consolidación de un sistema de evaluación en la comunidad autónoma de Castilla y León.....	117
REFERENCIAS.....	119

RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio analiza la situación actual de la evaluación de políticas públicas en la comunidad autónoma de Castilla y León y realiza propuestas para continuar avanzando hacia un marco más completo que permita institucionalizar esta práctica en esa Administración dotándola de un carácter permanente. La comunidad autónoma tiene todavía poco desarrollado su sistema de evaluación, pero en cambio cuenta con un marco normativo y organizativo con los mimbres suficientes como para poder continuar avanzando hacia una arquitectura más completa.

Este estudio se articula en torno a cuatro ejes considerados fundamentales para medir el grado de institucionalización de la evaluación: el marco normativo, la estructura organizativa, la capacidad evaluadora y la planificación y seguimiento de las evaluaciones. Estos ejes han guiado tanto el trabajo de campo llevado a cabo entre septiembre de 2020 y mayo de 2021, con el fin de extraer los hallazgos sobre la situación actual de la comunidad autónoma en materia de evaluación, como el análisis comparado a nivel internacional desarrollado por la OCDE a instancias de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)¹. Finalmente, en torno a estos cuatro ejes y en base a los hallazgos identificados sobre el terreno, el intercambio de información con la propia Administración, las mejores prácticas a nivel internacional y la experiencia de la AIReF se han construido propuestas específicas, factibles y ajustadas a la realidad de la comunidad autónoma. Para el desarrollo de este trabajo se han combinado diferentes metodologías de naturaleza cualitativa, como cuestionarios, entrevistas estructuradas y análisis documental, con el desarrollo de una encuesta dirigida a los coordinadores de las consejerías.

¹ Este trabajo ha sido financiado y ha contado con la supervisión técnica de la Comisión Europea (DG REFORM).

ESQUEMA DEL ESTUDIO



Fuente: Elaboración propia.

La evaluación de políticas públicas ha ganado protagonismo en las últimas décadas en las democracias avanzadas con el fin de fomentar la adopción de decisiones basadas en la evidencia, así como de aumentar la transparencia y rendir cuentas sobre la utilización de los recursos públicos y su impacto. El papel de los gobiernos en el proceso de institucionalización de la evaluación, si bien no es suficiente, es muy importante no solo para poner en marcha iniciativas propias de evaluación de políticas sino también para contribuir a generar un entorno propicio a la evaluación. En este sentido, se entiende que la evaluación está en proceso de institucionalización si existe algún tipo de regulación general o al menos sectorial en materia de evaluación, si se construye un marco organizativo de recursos y de tecnologías suficientes que permitan ejecutar y/o gestionar la realización de evaluaciones con calidad y si la planificación de las políticas cuenta con un marco que incorpora la evaluación en el proceso de adopción de decisiones del ejecutivo.

En el plano normativo, la comunidad autónoma de Castilla y León cuenta con un cuerpo legislativo suficiente para avanzar en el proceso de institucionalización. No obstante, gran parte de la legislación no está implementada y requiere de avances adicionales si se quiere articular un marco más completo de evaluación. La experiencia internacional evidencia que el marco normativo no es una condición necesaria ni suficiente para promover e institucionalizar un sistema de evaluación. Sin embargo, ha ayudado a que la evaluación se consolide especialmente en aquellos países con menor experiencia y trayectoria en la evaluación de políticas públicas. De todo ello se desprende que Castilla y León debe impulsar la aplicación de la normativa ya existente, al tiempo que avanza en el desarrollo de nueva normativa que facilite el encaje del modelo organizativo propuesto en este informe.

En la dimensión organizativa, la comunidad autónoma tiene asignadas responsabilidades de evaluación en distintas consejerías, particularmente en la de Transparencia, pero no existe un marco organizativo de la coordinación entre consejerías, ni protocolos, ni guías. La evidencia internacional pone de manifiesto que no existe una estructura organizativa única de éxito, pero la evaluación pivota, en diferente grado, en torno a tres instituciones: organismos coordinadores de la evaluación, centros gestores con funciones de evaluación e instituciones independientes evaluadoras y expertos externos. Además, los departamentos de hacienda suelen jugar un papel importante en la integración de los resultados de las evaluaciones.

Este estudio propone una arquitectura institucional para Castilla y León en torno a cuatro agentes: una *unidad impulsora de la evaluación* que fomente la formación y la evaluabilidad de las políticas públicas, que coordine las evaluaciones internas y los encargos externos a instituciones independientes, como en la actualidad la AIReF, y mida el grado de implantación de las propuestas; una unidad responsable de la integración de los resultados que incorpore las propuestas de las evaluaciones en el ciclo presupuestario y en otros órganos de decisión política; las unidades de evaluación en cada centro gestor que desarrollen las evaluaciones internas sistemáticas mediante el uso de indicadores y realicen encargos de evaluación externa e independiente; y una unidad independiente externa evaluadora que defina un plan anual de evaluaciones y desarrolle también las recibidas por encargo de las administraciones.

PROPUESTA DE ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA LA EVALUACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN



Fuente: Elaboración propia.

Este estudio incluye también una propuesta de posible ubicación de estas unidades según sus necesidades operativas, la experiencia previa y capacidades de algunos centros gestores, el aprovechamiento de los recursos públicos y el grado de independencia necesario para el correcto desempeño de las tareas.

Con respecto a la capacidad y cultura evaluadora, los responsables técnicos de Castilla y León han mostrado una elevada concienciación en la necesidad de incorporar la evaluación de políticas públicas. En cambio, se han identificado importantes áreas de mejora, entre otras la formación en materia de evaluación y el diseño y seguimiento de las políticas utilizando la evidencia y las plataformas de datos integradas con protocolos comunes de diseño, interrelación y accesibilidad.

La experiencia internacional muestra como la capacidad evaluadora es un factor tanto o más relevante que la existencia de un marco legal o institucional. En los países referentes en evaluación existen organismos que contribuyen a promover la evaluación mediante cursos y la elaboración de guías metodológicas y estándares y en varios se establecen regulaciones concretas de los niveles de formación y parámetros de calidad técnica requeridos a los evaluadores externos. Además, son crecientes las iniciativas para mejorar la disponibilidad de datos, la actualización periódica de los sistemas de información, su interconexión y el establecimiento de las condiciones para su utilización. En particular, se propone que Castilla y León desarrolle un programa de formación en evaluación de políticas públicas dentro de la Escuela de Administración Pública que cubra competencias y capacidades como las fijadas por la Sociedad de Evaluación del Reino Unido al tiempo que se aprovechen los cursos en métodos y técnicas de evaluación de centros formativos especializados y universidades internacionales, nacionales y regionales. Al mismo tiempo, se propone la puesta en marcha de un centro de datos centralizado o cuasicentralizado, mediante las adecuadas plataformas, que agrupe los indicadores y bases de datos y permita la fusión de la información y la interconexión con otros centros de datos de la Administración central y de otras comunidades autónomas. Por último, se incluyen propuestas para crear un sistema de información que permita a cualquier ciudadano y por supuesto a la Administración evaluada, realizar un seguimiento de las conclusiones y propuestas incluidas en cada evaluación.

En relación con la planificación estratégica, aunque hay diferencias entre consejerías, en general, los programas y planes no identifican de forma explícita los objetivos finales a alcanzar de forma que se posibilite, posteriormente, el establecimiento de relaciones causa-efecto, base mínima imprescindible para poder llevar a cabo cualquier ejercicio de evaluación. Con carácter general, la planificación no incluye indicadores del resultado e impacto de las políticas, tan solo del grado de ejecución financiera o determinados indicadores de proceso. Además, la planificación estratégica y la presupuestaria no están conectadas y los balances e informes de gestión realizan fundamentalmente un ejercicio de seguimiento presupuestario, dificultando la obtención de conclusiones sobre la eficacia y eficiencia de las políticas. A nivel

internacional, no existe un patrón claro a la hora de planificar las evaluaciones, si bien los países más avanzados en el uso de la evaluación han dado pasos para integrarla en el ciclo presupuestario. Además, en estos países se articulan evaluaciones de seguimiento mediante indicadores de resultado e impacto dentro de los centros gestores y en ocasiones por instituciones externas independientes.

Por último, como también ocurre a nivel internacional, se observa un importante margen de mejora en el uso de evaluaciones en las decisiones sobre políticas públicas. Por todo ello, este estudio propone un nuevo marco de planificación que refuerce la vinculación de la evaluación en la planificación estratégica y la programación presupuestaria, mejorando la coherencia entre ambas. Además, se propone la creación de un nuevo sistema de indicadores que incluya no solo variables de ejecución sino también de resultados e impacto basados en un sistema integrado de información.

HALLAZGOS Y PROPUESTAS MARCO NORMATIVO DE LA EVALUACIÓN

<p>HALLAZGOS DE CASTILLA Y LEÓN</p>	<p>Base normativa suficiente, aunque en gran parte no implementada:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley 2/2006: Programación presupuestaria ajustada a la planificación estratégica, la programación, la evaluación y la incorporación al ciclo presupuestario. Coordinación de las evaluaciones de los centros gestores por parte de la Consejería de Economía y Hacienda. Carácter público de las evaluaciones. • Ley 2/2010: Marco jurídico de las evaluaciones: tipos y naturaleza de las evaluaciones, métodos y agentes participantes en el proceso. • Orden 12/1997 Consejería de Economía y Hacienda: Cumplimiento y seguimiento por objetivos a través de un sistema de indicadores. • Art 5.2 Ley 2/2000 Consejo de Cuentas: Establecimiento del sistema de fiscalizaciones operativas para medir el grado de cumplimiento de los objetivos.
-------------------------------------	--

<p>ANÁLISIS COMPARATIVO INTERNACIONAL Y BUENAS PRÁCTICAS</p>	<p>El marco normativo no es una condición necesaria ni suficiente para promover la institucionalización de la evaluación, aunque ayuda especialmente en los países con menos cultura evaluadora:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los países de referencia cuentan con normativa primaria o al menos secundaria en materia de evaluación. • La mayoría de los países OCDE resaltan los principios de eficacia y eficiencia en sus legislaciones básicas. • Cuando no hay un marco legal definido, la evaluación depende del liderazgo político y compromiso coyuntural con la evaluación.
--	---

PROPUESTAS	<p>Impulso en la aplicación de la normativa ya existente.</p> <p>Adaptación legal para incorporar el marco organizativo y competencial propuesto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Decretos que regulen la organización, competencias y funcionamiento de la unidad impulsora, la unidad de integración de la evaluación y las unidades de evaluación de cada centro gestor. • Ley de creación y funcionamiento de la unidad independiente de evaluación.
------------	---

1. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA EVALUACIÓN

HALLAZGOS DE CASTILLA Y LEÓN	<p>Funciones de evaluación asignadas a diferentes consejerías:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior: coordinación y seguimiento de la evaluación, dirección e impulso de los planes, racionalización, protección de datos. • Presidencia: impulso y seguimiento de programas, planes de formación, coordinación de la publicidad institucional. • Economía y Hacienda: gestión de la política presupuestaria, seguimiento y evaluación de los fondos comunitarios, programación y orientación de la actividad económica. • Consejo de Cuentas: fiscalizaciones operativas.
------------------------------	--

ANÁLISIS COMPARATIVO INTERNACIONAL Y BUENAS PRÁCTICAS	<p>Aunque no existe una estructura organizativa única de éxito, la evaluación se articula, en mayor o menor medida, en torno a organismos coordinadores de la evaluación, centros gestores con funciones de evaluación e instituciones independientes y expertos externos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una cierta centralización en la coordinación, orientación y seguimiento de las evaluaciones contribuye a consolidar la cultura evaluadora. Esta se suele situar al más alto nivel de la Administración (presidencia o vicepresidencia). • Los departamentos de hacienda suelen jugar un papel relevante en lo que se refiere a la integración de los resultados de las evaluaciones en el ciclo presupuestario y en otros órganos de decisión política. • Los centros gestores asumen la evaluación de seguimiento mediante el uso de indicadores, aunque también encargan evaluaciones externas con mayor grado de complejidad. • Las evaluaciones son llevadas a cabo mayoritariamente con modelos que combinan órganos internos de la propia Administración pública e instituciones externas independientes. • En la mayoría de los países existen organismos que contribuyen a promover la evaluación mediante cursos y la elaboración de guías metodológicas. • La estructura organizativa de la evaluación pivota, en diferente grado según el caso, en torno a tres pilares fundamentales: organismos coordinadores de la evaluación, centros gestores e instituciones evaluadoras externas independientes.
---	---

PROPUESTAS

Refuerzo de la arquitectura institucional de la evaluación en torno a cuatro agentes:

- *Unidad impulsora de la evaluación.*
 - Garantizar las condiciones para la evaluabilidad de las políticas públicas: armonizar el diseño de planes y de indicadores.
 - Garantizar los recursos para la evaluación: humanos, financieros y disponibilidad de datos.
 - Fomento de la cultura evaluadora y formación.
 - Registro y seguimiento de las recomendaciones de las evaluaciones (principio de cumplir o explicar).
 - Centralizar los encargos de evaluación de la Administración a los organismos externos independientes como en la actualidad la AIREF.
 - Seguimiento del grado de implantación de las propuestas de la evaluación.
- *Unidad de evaluación de los centros gestores.*
 - Diseño de planes e indicadores según metodología armonizada.
 - Seguimiento y desarrollo de las evaluaciones internas sistemática mediante el uso de indicadores.
 - Gestionar los encargos de evaluaciones externas de la consejería a través de la unidad impulsora.
- *Unidad responsable de la integración de los resultados de las evaluaciones.*
 - Vinculación de programas presupuestarios con los planes.
 - Asegurar la Integración de la evaluación en el ciclo presupuestario y en otros órganos de decisión política.
- *Unidad independiente externa de evaluación.*
 - Definición de un plan anual de evaluación.
 - Desarrollo de las evaluaciones del plan de evaluación y de aquellas recibidas por encargo de la Administración.
 - Colaboración con la unidad impulsora de la evaluación.

2. CAPACIDAD y CULTURA EVALUADORA

HALLAZGOS DE CASTILLA Y LEÓN

Elevada concienciación, pero necesidad de reforzar el nivel formativo, mantenerlo permanentemente actualizado y abordar el déficit de infraestructuras.

- Elevada sensibilidad y conocimiento de las ventajas del uso de la evaluación.
- Identificación de necesidades formativas de los gestores. Existencia de una significativa y relevante cantidad de datos para la evaluación, pero faltan instrumentos de gestión y explotación.
- Esfuerzo modesto en difundir las evaluaciones realizadas.

<p>ANÁLISIS COMPARATIVO INTERNACIONAL Y BUENAS PRÁCTICAS</p>	<p>Importantes avances en los últimos años en los países de referencia para garantizar la calidad técnica de los evaluadores y diferentes estrategias para el uso compartido de los datos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organismos promotores de la evaluación mediante cursos y la elaboración de guías metodológicas y estándares. • Múltiples iniciativas para mejorar la disponibilidad de datos, la actualización periódica de los sistemas de información, su interconexión y el establecimiento de las condiciones para su utilización. • En algunos países, existen plataformas que agrupan los resultados y evidencias de las evaluaciones.
--	--

<p>PROPUESTAS</p>	<p>Refuerzo de la formación y las bases de datos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formación: <ul style="list-style-type: none"> – Cursos de formación en materias de evaluación general llevados a cabo por la Escuela de Administraciones Públicas de Castilla y León. – Cursos y másteres de formación en habilidades técnicas específicas cuantitativas y cualitativas impartidos por centros especializados y universidades extranjeras, nacionales o locales. • Centro de datos e indicadores de evaluación centralizado o cuasicentralizado. • Sistema de información y seguimiento de las conclusiones y propuestas de la evaluación.
-------------------	--

3. PLANIFICACIÓN y SEGUIMIENTO

<p>HALLAZGOS DE CASTILLA Y LEÓN</p>	<p>Escasa vinculación entre la planificación estratégica y presupuestaria. El seguimiento de los programas no incluye evaluaciones de resultados e impacto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La planificación estratégica no incluye una lista explícita y precisa de los objetivos finales que se pretenden alcanzar. • No incorpora un sistema de indicadores que permita su seguimiento, más allá del grado de ejecución. • El seguimiento de los programas presupuestarios no incluye evaluaciones más que en relación con el cumplimiento estricto de los objetivos cuantitativos y no de sus resultados o impactos. • Se observa una situación muy heterogénea por consejerías. • Los balances y los informes de gestión suponen un mero seguimiento presupuestario. • Se detecta una falta de conexión explícita y precisa entre los programas presupuestarios y los planes estratégicos. • En los casos en los que se han previsto evaluaciones en los planes estratégicos –tanto intermedias como finales– no todas ellas han sido hechas públicas.
-------------------------------------	--

<p>ANÁLISIS COMPARATIVO INTERNACIONAL Y BUENAS PRÁCTICAS</p>	<p>No existe un patrón claro a la hora de planificar las evaluaciones si bien los países más avanzados han dado pasos para integrar la evaluación en el ciclo presupuestario.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se articulan evaluaciones de seguimiento mediante indicadores de resultado e impacto dentro de los centros gestores y en ocasiones por instituciones externas independientes. • En los países más avanzados existe una planificación de las evaluaciones y una designación clara de quienes son los responsables de la evaluación. • La realización de evaluaciones no asegura su uso en la toma de decisiones. Se observa un uso heterogéneo e insuficiente en varios países sin existir mecanismos claros que potencien su uso.
<p>PROPUESTAS</p>	<p>Desarrollo de un nuevo marco que vincule la evaluación con la planificación estratégica y la programación presupuestaria y establecimiento de un sistema de indicadores de resultados e impacto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nuevo marco de planificación estratégica y presupuestaria vinculado a las políticas públicas. <ul style="list-style-type: none"> - Los planes estratégicos como la principal herramienta de la planificación de las políticas públicas con objetivos claramente definidos. - Visión de medio y largo plazo de la planificación estratégica vinculada con la programación presupuestaria plurianual. - Calendario concreto que incluya el seguimiento, la evaluación continua, la revisión de los planes y programas. • Creación de un sistema de indicadores. <ul style="list-style-type: none"> - Indicadores del grado de cumplimiento de los objetivos, resultados e impacto. - Accesibles a la totalidad de la consejerías y centros gestores. - Coordinado por la Consejería de Economía y Hacienda. - Vinculado a la contabilidad de costes.

1

INTRODUCCIÓN: CONTEXTO, OBJETIVOS, EJES Y METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN

1.1. Contexto de la evaluación

En este informe se recogen los resultados del estudio de la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en Castilla y León realizado por la AIREF mediante el análisis de la situación actual y elaborando una serie de propuestas para su mejora. Este trabajo es el resultado del encargo que el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León aprobó realizar a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) el 12 de septiembre de 2019 para la elaboración de un estudio sobre la institucionalización de la evaluación en Castilla y León y *el desarrollo de evaluaciones en el ámbito de algunas políticas públicas concretas*¹. La AIREF, en estrecha colaboración con la Junta de Castilla y León, elaboró un plan de acción cuya versión final fue enviada el 9 de julio de 2020 a la Junta, que se aprobó por Orden de 20 de octubre del 2020 del consejero de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior.

El plan de acción del estudio contemplaba la realización de un análisis de las necesidades de la Administración de Castilla y León para la implantación de un sistema de evaluación de políticas públicas y, en su caso, la creación de una agencia de evaluación o el refuerzo de las funciones de evaluación de algún órgano ya existente. Para ello, se establecían como principales acciones las siguientes:

- **La realización de un análisis comparativo internacional**, más allá de los estudios internacionales basados en encuestas autovalorativas, que permitiera identificar las buenas prácticas para que la evaluación de las políticas públicas forme parte de la gestión pública de forma regular y sistematizada. Este análisis incluye varios países (Estados Unidos, Canadá, Holanda, Reino Unido, Alemania) esco-

¹ Políticas Activas de Empleo, Transferencias de valor a medios de comunicación, Promoción Industrial y Universidades.

gidos por su tradición en materia de evaluación, teniendo también en cuenta que algunos de ellos son Estados muy descentralizados.

- **El diseño de un plan de implementación en Castilla y León**, utilizando los resultados del análisis internacional, el conocimiento interno acumulado en la AIReF sobre la función evaluadora en las administraciones públicas y la estructura administrativa y la cultura de evaluación ya existente en Castilla y León. Este plan incluye el diseño de la arquitectura u opciones de arquitectura (si fuera el caso) para la institucionalización de la evaluación para esta región, con la posible creación² de una agencia de evaluación.

El encargo a la AIReF de este estudio se fundamenta, en parte, en la labor de evaluación que la institución lleva realizando desde el año 2017 actividad que se ha convertido en uno de sus pilares. Esta actividad tuvo sus orígenes en solicitudes específicas de evaluación por parte de las comunidades autónomas, pero gozó de un importante impulso a raíz del encargo realizado por el Gobierno para evaluar el gasto público, o *Spending Review 2017-2020*, comprometido en la Actualización del Programa de Estabilidad de 2017-2020³. Estas evaluaciones para la Administración Central han venido acompañadas de importantes y múltiples encargos de evaluación por parte de las comunidades autónomas. Además, esta labor evaluadora de la AIReF queda reforzada, en la actualidad, en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado por el Gobierno español a las autoridades de la UE asegurándose su permanencia, capacidades evaluadoras, independencia y relevancia de las evaluaciones⁴. La Administración central y las comunidades autónomas han empezado a incorporar las lecciones y recomendaciones derivadas de dichas evaluaciones en la gestión de sus presupuestos y sus políticas. Además, la Administración central está comenzando a dar nuevos pasos para reforzar sus compromisos con los resultados de las evaluaciones realizadas dotándolas del principio de cumplir o explicar y articulando mecanismos para su implementación en los centros gestores.

1.2. Objetivo y ejes

El estudio de la institucionalización de la evaluación pretende realizar un diagnóstico de la situación actual de la evaluación en Castilla y León e identificar las áreas de mejora, para formular una serie de recomendaciones y propuestas que permitan avanzar en la creación de un sistema de evaluación con vocación de permanencia en el tiempo.

El análisis llevado a cabo se ha organizado en torno a tres bloques (véase cuadro 1):

² O modificación de las funciones de algún organismo ya existente.

³ Dicha revisión tuvo un fuerte respaldo político al incluirse tanto en el Plan Presupuestario que el Gobierno envía a la Comisión Europea como en la actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020.

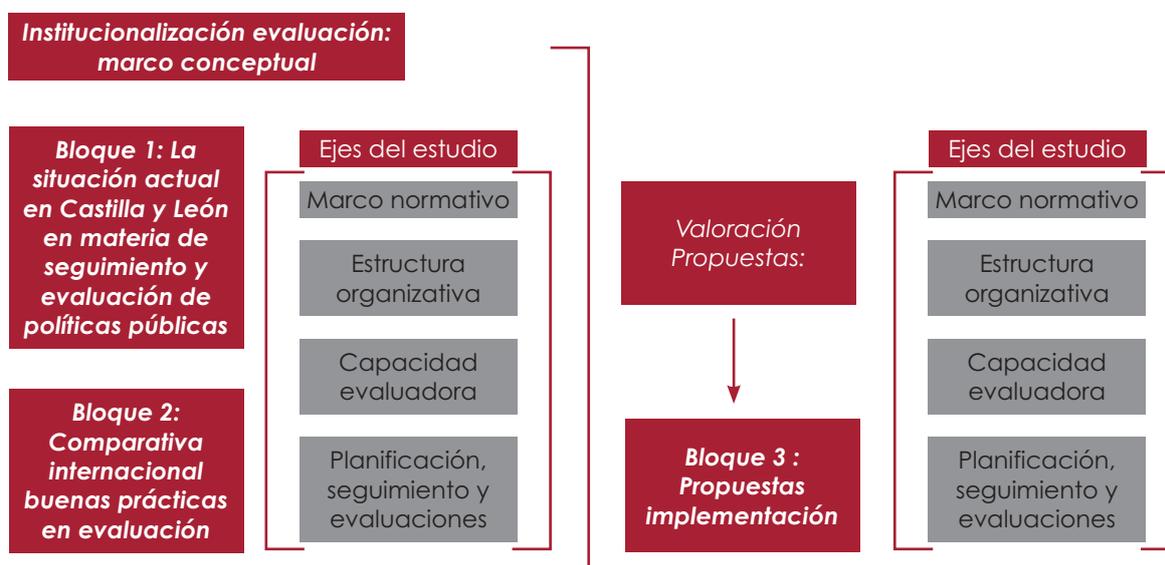
⁴ Véase el componente 29 del plan de recuperación.

Bloque 1: Estudio de la situación de partida en la comunidad autónoma en materia de evaluación de políticas públicas.

Bloque 2: Lecciones que se derivan de las buenas prácticas de evaluación a nivel internacional. Este análisis se ha basado, en su mayor parte, en la comparación internacional de buenas prácticas en evaluación que ha llevado a cabo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con financiación de la Comisión Europea a solicitud de la AIReF⁵ y que se publicará próximamente de forma separada por parte de la OCDE. Se han revisado las prácticas en evaluación en algunos países de la Organización con especial atención a aquellos que parecen más avanzados en la implementación de sistemas de evaluación en sus administraciones (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Alemania y Holanda). Asimismo, la OCDE ha revisado algunas de las prácticas de evaluación en la Administración central española y en algunas comunidades autónomas, Basándose en el estudio anterior, y teniendo en cuenta la situación de partida de Castilla y León, la OCDE realiza una serie de propuestas para esta Administración autonómica.

Bloque 3: Formulación de propuestas a partir de los resultados de los bloques 1 y 2 y del conocimiento interno acumulado fruto de la experiencia de la AIReF en los últimos años sobre la función evaluadora en las administraciones públicas.

CUADRO 1. ESQUEMA DEL ESTUDIO



Fuente: Elaboración propia.

⁵ La AIReF propuso la realización de este estudio para el que solicitó financiación a la Comisión Europea (DG REFORM). El proyecto fue aprobado y su realización fue encargada a la OCDE (Public Management and Budgeting Division and Public Governance Directorate). El estudio ha contado durante su desarrollo con la colaboración de la AIReF.

El análisis de los tres bloques mencionados se ha centrado en las siguientes áreas de análisis o ejes (véase cuadro 1):

- Normativa en materia de evaluación.
- Estructura organizativa y atribución de las funciones de evaluación
- Capacidad evaluadora
 - Actitudes hacia la evaluación
 - Formación, metodologías y guías
 - Sistemas de información para la evaluación: datos y accesibilidad
 - Interconexión con evaluados y otros actores de la evaluación
- Planificación, seguimiento y evaluaciones
 - Ámbitos de política pública en los que está definida la evaluación: planes estratégicos y programas presupuestarios
 - Metodologías y tipos de indicadores utilizados.
 - Grado de transparencia en la presentación pública de los resultados de las evaluaciones.
 - Seguimiento que se realiza de los resultados de la evaluación.
 - Métodos/protocolos para asegurar la incorporación de los resultados de las evaluaciones en el ciclo de la política pública.

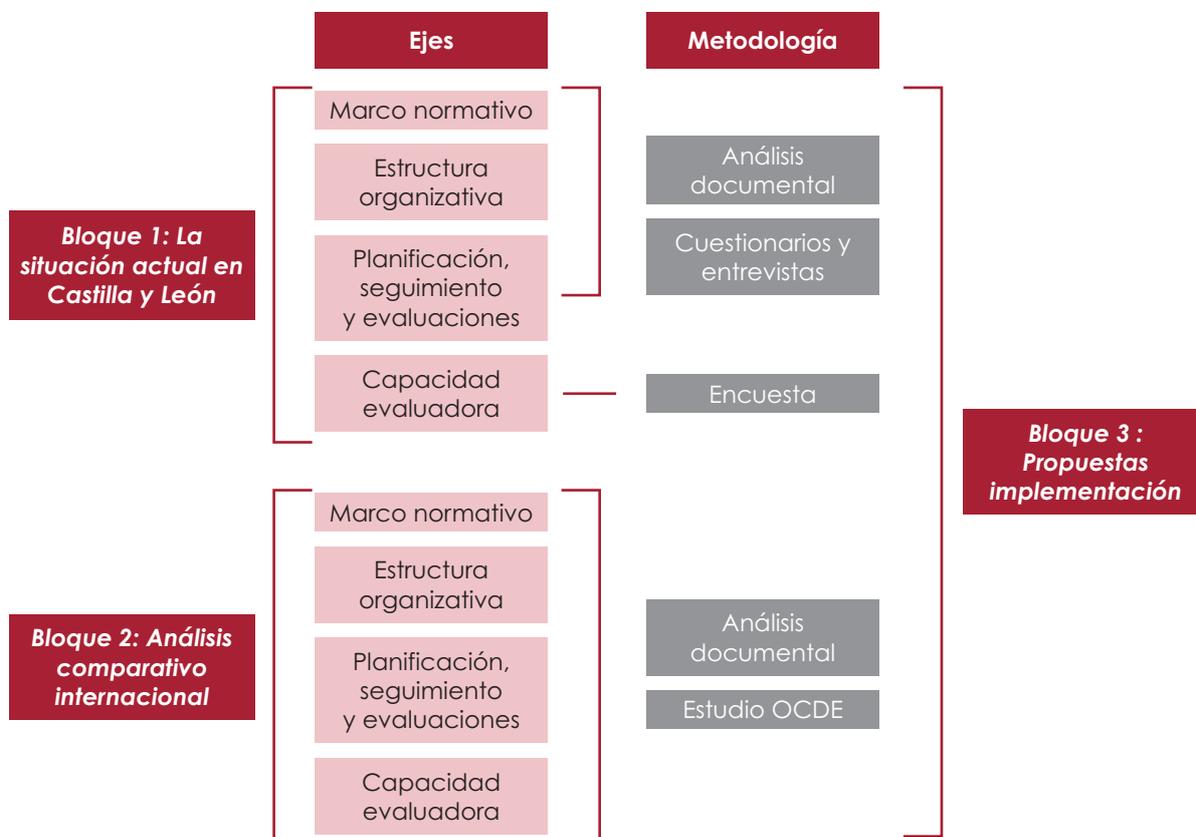
1.3. Metodología

Las metodologías para llevar a cabo el trabajo de campo han sido fundamentalmente de naturaleza cualitativa, buscando en cada momento la mejor forma de extraer la información para adaptarse a los tiempos requeridos de desarrollo del estudio. **El cuadro 2 resume las metodologías empleadas en cada eje:**

- Información obtenida mediante **cuestionarios** enviados a las consejerías y que han servido de base a las entrevistas mantenidas.
- **Entrevistas estructuradas** en torno a las áreas de interés identificadas con:
 - Diversos mandos de las consejerías:
 - o Viceconsejero de Transparencia y Calidad de los Servicios.
 - o Directora General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios.

- o Coordinadores de los servicios de la Secretaría General en cada consejería.
 - o Jefe de la Oficina Técnica de Calidad Normativa y Simplificación con funciones de coordinación.
 - o Jefe del Servicio de Ordenación del Territorio.
 - o Jefe del Servicio de Evaluación y Coste de Programas de la Dirección General de Presupuestos y Estadística.
 - o Intervención General de la Consejería de Economía y Hacienda.
- Agentes sociales (sindicatos y empresarios) involucrados en el diálogo social de la Administración autonómica
 - El Consejo de Cuentas: director y subdirector de fiscalización.
- **Una encuesta dirigida a los coordinadores o asimilados de las consejerías de la Junta de Castilla y León, todos ellos funcionarios de carrera.** Esta encuesta se envió a una población de 90 personas y se obtuvo respuesta completa al cuestionario por parte de 57 de ellas. La encuesta se envió en la última quincena de mayo de 2021 y se remitieron tres recordatorios. Tenía como finalidad identificar las actitudes hacia la evaluación de políticas, las necesidades de formación y las relacionadas con los sistemas de información y constaba de 21 preguntas organizadas en cinco bloques.
 - **Análisis documental** fundamentalmente referido a: los planes estratégicos de las consejerías, los programas presupuestarios y sus fichas, informes de gestión, informes de evaluación existentes; así como un conjunto de informes de fiscalización y de carácter operativo del Consejo de Cuentas. **También se han analizado informes y documentación sobre prácticas de evaluación en otros países y en comunidades autónomas españolas.**
 - **El trabajo realizado por la OCDE para este proyecto (véase OCDE, 2021a y 2022b).**

CUADRO 2. BLOQUES DEL ESTUDIO Y METODOLOGÍA EMPLEADA



Fuente: Elaboración propia.

1.4. Gobernanza y agentes participantes

Este estudio ha sido dirigido y realizado internamente por el equipo de la AIReF y ha contado con la participación de la OCDE, que ha desarrollado el análisis de comparación internacional sobre buenas prácticas en evaluación y su aplicación al caso de Castilla y León, con financiación de la Comisión Europea a solicitud de la AIReF (véase nota a pie de página número 5).

Además, para la realización de este estudio se ha contado con la colaboración de distintos agentes y órganos de la comunidad autónoma de Castilla y León que tienen algún papel en la formulación, implementación y/o evaluación de las políticas públicas:

- Junta de Castilla Y León:
 - Consejerías que diseñan, ejecutan y evalúan las políticas de gasto: la Consejería de Presidencia, las consejerías de Empleo e Industria, Fomento y Medio Ambiente, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Sanidad, Familia e Igualdad de Oportunidades, Educación, y Cultura y Turismo.
 - Consejerías responsables del impulso de la función evaluadora y rendición de cuentas a la ciudadanía y de la incorporación de los resultados de la evaluación al ciclo presupuestario: consejerías de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior y de Hacienda.
- Los agentes sociales del diálogo social.
- El Consejo de Cuentas de Castilla y León
- Para la realización del análisis de comparación internacional llevado a cabo por la OCDE se ha contado con la colaboración de expertos en evaluación pertenecientes a las administraciones de los países analizados, así como a organismos independientes con algún papel en la evaluación, como tribunales de cuentas u otros organismos evaluadores o de auditoría.

La Viceconsejería de Transparencia y de Calidad de los Servicios de la Junta de Castilla y León, con la que se ha mantenido un contacto y diálogo permanente, ha sido la responsable de asegurar la implicación de todos los órganos y organismos de la Administración autonómica que han resultado relevantes para el desarrollo del proyecto y de proporcionar la información general que se les ha pedido.

El beneficiario directo de este estudio es la Administración autonómica de Castilla y León y, por tanto, toda la ciudadanía castellana y leonesa en tanto en cuanto se podrá beneficiar de la progresiva institucionalización de la evaluación y de su contribución al uso más eficaz y eficiente de los recursos públicos. Por otra parte, este estudio puede ser de utilidad para otras administraciones públicas españolas en lo relativo al análisis de buenas prácticas en evaluación en otros países y, más en particular, a aquellas con unas características de partida en materia de evaluación similares a las de Castilla y León.

1.5. Presupuesto y calendario

El presupuesto para este estudio se determinó de conformidad con lo previsto en la Resolución de 18 de diciembre de 2019, de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, por la que se actualizan los precios públicos para la elaboración de

estudios (BOE de 23 de diciembre de 2019) y ascendió a un total de 52.129 € (IVA incluido). Además, el análisis internacional desarrollado por la OCDE ha contado con la financiación de la Comisión Europea.

El desarrollo del trabajo ha tenido lugar entre septiembre de 2020 y junio de 2021. A petición de la Viceconsejería de Transparencia y Calidad de los Servicios se realizó una presentación de resultados preliminares, de carácter interno y restringido, el 30 de marzo de 2021.

1.6. Panorámica de la evaluación

Después de esta breve introducción sobre los ejes, objetivos, metodología y aspectos administrativos de la evaluación, el contenido del informe se estructura en torno a los bloques mencionados en el apartado 1.2.

La sección segunda del informe incluye una revisión de los análisis previos, tanto conceptuales como empíricos, que han tratado de definir y proponer dimensiones e indicadores para valorar el alcance de los procesos de institucionalización de la evaluación de políticas públicas.

La sección tercera contiene el análisis correspondiente al estudio de la situación de partida en Castilla y León en materia de evaluación de políticas públicas (bloque 1). **La sección cuarta** recoge los resultados del estudio de las buenas prácticas en evaluación a nivel internacional (bloque 2). **La sección quinta** contiene las propuestas y recomendaciones para la institucionalización de un sistema de evaluación con vocación de permanencia en Castilla y León, basándose en los análisis de los bloques 1 y 2, y en la experiencia y conocimientos acumulados en la AIReF en relación con el funcionamiento de las administraciones públicas y los estudios de evaluación ya realizados.

Los análisis desarrollados en cada sección se estructuran en torno a los ejes mencionados en el apartado anterior: normativa en materia de evaluación, estructura organizativa, capacidad evaluadora y planificación, seguimiento y evaluaciones.

2

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. La institucionalización de la evaluación y su importancia

En las últimas décadas, la evaluación de políticas públicas ha ganado protagonismo en las democracias avanzadas, que recurren a ella persiguiendo múltiples objetivos declarados. Entendida como “la aplicación sistemática de procedimientos de las ciencias sociales para valorar la conceptualización, el diseño, la implementación y la utilidad de las intervenciones públicas” (Rossi, Freeman y Lipsey, 2003:5), mediante la evaluación de políticas, las autoridades públicas tratan de adoptar mejores decisiones, ser más transparentes y rendir cuentas sobre la utilización de los recursos públicos y su impacto (Albi y Onrubia, 2016; Eurosocietal, 2015; World Bank, 2010). Responden así a las demandas de una sociedad civil crecientemente instruida y sensible con la eficacia y eficiencia de los recursos públicos y la profundización democrática.

Sin embargo, en algunos lugares, la evaluación de políticas públicas es una práctica excepcional, aislada o poco normalizada. En ocasiones, la evaluación se practica solo en un sector o en un organismo y a veces depende de la voluntad de responsables públicos concretos que durante un tiempo impulsan este ejercicio. Algunos gobiernos se comprometen a evaluar determinadas políticas debido a que este es un requisito para recibir fondos proporcionados por terceros o porque necesitan reforzar la legitimidad de decisiones específicas, precisan analizar programas concretos que supondrán un gasto significativo o programas piloto, que pueden tener componentes muy novedosos respecto a lo que se ha implementado antes y por ello su resultado es incierto.

A pesar de que estas experiencias son en sí valiosas, entre los expertos existe el convencimiento de que la calidad y la utilidad de la evaluación de políticas depende de la medida en que esta práctica forme parte del engranaje institucional existente en vez de consistir en un ejercicio aislado. Si se consigue que la evaluación forme parte de todo el ciclo de las políticas, incluso desde la concepción de los progra-

mas públicos, tanto las propias políticas como los análisis serán mejores y más útiles. Los evaluadores pueden llevar a cabo análisis de mayor calidad si las políticas se formularon sabiendo que serán evaluadas, se establecieron objetivos concretos, se diseñaron indicadores, se prepararon los sistemas de información o se documentó el proceso de decisión (Eurosocial, 2015; Moral-Arce, 2014). La experiencia evaluadora se ve reforzada cuando existe un ejercicio sistemático que permite comparar los resultados de programas similares o entre diferentes diseños e intervenciones o cuando los evaluadores son capaces de entender, gracias a la experiencia acumulada, las necesidades de los evaluados y pueden definir con ellos sus propuestas o recomendaciones (Charbit, 2011). Igualmente, la relevancia e influencia de las evaluaciones será mayor si la implicación de otros actores en el proceso está normalizada y estos pueden encargarse de evaluaciones, participar en su ejecución o si las autoridades se ven interpeladas por la sociedad u otras instituciones para el uso de sus resultados en el ciclo presupuestario, con el fin de mejorar las intervenciones públicas (Conseil d'Analyse Économique, 2013).

Por ello, algunas organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, la Unión Europea, la OCDE y muchos gobiernos han reflexionado sobre cómo se puede caminar hacia la institucionalización de la evaluación de políticas, entendida como el proceso de incorporación de normas y rutinas al sistema institucional existente con el fin de estimular la demanda de evaluaciones por parte de la sociedad civil y de las propias autoridades y de garantizar tanto su práctica independiente y profesional como su utilización por los responsables públicos en la adopción de decisiones (véase la discusión de Meyer *et al.*, 2020; World Bank, 2010; Torrejón y Rodríguez, 2016).

El grado en que la evaluación de políticas está institucionalizada en distintos países y, en concreto, el papel de los propios gobiernos en estos procesos de institucionalización ha sido objeto de numerosos estudios (Rosenstein, 2013, 2015; Jacob *et al.*, 2015; Stockmann *et al.*, 2020; OCDE, 2021a). Estos trabajos ayudarán a identificar las principales dimensiones que deben analizarse para el caso de Castilla y León, que se aborda en este informe.

2.2. Diversos modelos de institucionalización de la evaluación para garantizar unos principios consensuados

Los análisis internacionales sobre evaluación de políticas nos muestran que no existe ni un modelo único ni un solo camino para la institucionalización de la evaluación. Cada sistema de evaluación muestra peculiaridades que hacen posible su encaje en el sistema político-institucional preexistente. La evaluación puede realizarse dentro y/o fuera de las administraciones. En ocasiones, se realiza por agencias públicas con distinto tipo de adscripción institucional, financiación y estructura, en uno o varios niveles de gobierno; en otras se lleva a cabo predominantemente por organizaciones priva-

das de uno u otro tipo (World Bank, 2010; Albi y Onrubia, 2016). Igualmente, la práctica internacional muestra diferentes enfoques metodológicos, aunque como es bien conocido en los últimos años predominan las aproximaciones cuantitativas y mixtas (véase Vedung, 2010 en relación con los diferentes enfoques a lo largo del tiempo, por ejemplo, y Moral-Arce, 2014; Torrejón y Rodríguez, 2016). Igualmente, las definiciones más rigurosas de evaluación se refieren a aquella práctica que trata de anticipar o medir el impacto que tiene o tendrá un programa en el problema social que trata de solucionar. Sin embargo, en muchos de los análisis sobre la institucionalización de la evaluación se muestra una variedad de tipos de evaluación, que van desde sencillas evaluaciones de impacto normativo a evaluaciones *ex ante*, incluso antes de que un programa público esté diseñado (por ejemplo, la evaluación de contexto), pasando por evaluaciones previas, evaluaciones de implementación, metaevaluaciones y de otros muchos tipos.

Por otro lado, los sistemas de evaluación son dinámicos y necesitan adaptarse para continuar pudiendo garantizar una serie de principios. La institucionalización es concebida como un proceso y no un punto de llegada (Eurosocial, 2015; Jacob *et al.*, 2015; Albi y Onrubia, 2016; Torrejón y Rodríguez, 2016). La evaluación evoluciona con los cambios que se producen en el propio proceso de formulación de políticas, hoy con políticas más interdependientes en el sentido territorial y sectorial, o con las modas sobre los enfoques, los instrumentos de política públicas (por ejemplo, los llamados *nudges*) o las metodologías, o con los avances en las propias tecnologías de análisis, las formas de comunicación social o los usos de sus resultados.

Con todo, sí existe un consenso extendido en que, sea cual sea el modo de organizar la evaluación, el sistema debe proteger una serie de principios. Como mínimo, tiene que garantizar la investigación sistemática, entendida como la realización de un análisis riguroso de datos relevantes utilizando la metodología más apropiada; la independencia, definida como la ausencia de conflictos de interés entre los evaluadores y de presión política u organizativa; así como la autonomía en la realización de las investigaciones y en la difusión y en la comunicación de los resultados; la profesionalidad de los equipos, que poseerán los conocimientos y habilidades necesarios para evaluar y mantener la integridad del proceso; la relevancia o transcendencia de los análisis, seleccionando programas a evaluar en función de su importancia social o presupuestaria y asegurando la difusión y utilización de las evaluaciones (Eurosocial, 2015; Jacob *et al.*, 2015).

2.3. Los elementos y actores del proceso de institucionalización de la evaluación de políticas públicas

El surgimiento y la consolidación de los sistemas de evaluación en distintos países se han asociado con factores estructurales y no solo con la voluntad de los gobiernos

o parlamentos. En particular, por ejemplo, se ha vinculado con la aceptación de la Nueva Gestión Pública como paradigma administrativo, que no es igual en todos los países desarrollados y está a su vez condicionada por la cultura político-administrativa preexistente (Hallsworth y Rutter, 2011; European Commission, 2016 y 2017; Pollitt y Bouckaert, 2017).

Sin embargo, aunque el papel de los gobiernos en la institucionalización de la evaluación no es suficiente, sí es muy importante y no solo para poner en marcha iniciativas propias de evaluación de políticas, sino también porque con sus actuaciones contribuyen a generar un entorno propicio a la evaluación que es imprescindible para que las iniciativas fructifiquen. De hecho, los estudios que han tratado de diagnosticar el grado de institucionalización de la evaluación en un país sugieren comprobar la presencia de varios elementos en tres sistemas: el sistema político, el social y el profesional (Meyer *et al.*, 2020 p. 15; Jacob *et al.*, 2015 p. 10 y 11). En relación con el sistema profesional, para poder afirmar que en un país o en una región existe cierto grado de institucionalización de la evaluación, deberían identificarse varios elementos: formación y publicaciones sobre evaluación de políticas, una profesión de evaluadores organizada en asociaciones y estándares independientes que aseguren la calidad de las evaluaciones (cuadro 3). En lo que respecta al sistema social se podrá afirmar que se avanza en el proceso de institucionalización de la evaluación cuando se demandan evaluaciones por parte de la sociedad civil, se utilizan y se discuten.

CUADRO 3. SISTEMAS IMPLICADOS EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACION DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Elaboración propia inspirada en Jacob *et al.* 2015 y Meyer *et al.* 2020.

Los gobiernos pueden contribuir a generar las condiciones sociales y profesionales que requiere la institucionalización de la evaluación de políticas públicas. Por ejemplo, la generalización de la evaluación de políticas impulsará la formación de profesionales en la academia o para la consultoría; la propia Administración puede estimular la evaluación exigiéndola para los programas subvencionados con fondos públicos e implementados por el sector privado o el tercer sector.

Pero obviamente donde los gobiernos son decisivos para el impulso de la evaluación es asegurando la presencia de varios elementos en el propio sistema político (cuadro 3). Se entiende que la evaluación está en proceso de institucionalización si existe algún tipo de regulación general o al menos sectorial, así como vinculada a procesos gubernamentales en los que participan uno o más niveles de gobierno; si, efectivamente, existe una estructura organizativa, recursos y tecnologías suficientes que permitan, si no ejecutar, si al menos gestionar la realización de evaluaciones con la suficiente calidad; si se cuenta con personal con conocimientos y habilidades generales y específicos (véase UKES, 2012). Además, aunque es claro que la cultura evaluadora no es una precondition para la puesta en marcha de un sistema de evaluación, sí parece que la consolidación del mismo requiere de *un patrón de creencias, valores y conocimientos básicos compartidos por los responsables de las distintas fases del ciclo de las políticas que les proporcionan normas de comportamiento en relación con la demanda, la práctica, la utilización y difusión de las evaluaciones y la promoción y participación de la sociedad en este proceso* (definición adaptada de De Peuter y Pattyn, 2008 p. 6). La evidencia también sugiere que el propio funcionamiento del sistema contribuye a generar valores afines a la evaluación.

Igualmente, la institucionalización requiere de una planificación que permita la ejecución, difusión, retroalimentación de las políticas, es decir, la utilización de las evaluaciones por las autoridades competentes, incorporándolas a la adopción de decisiones del Ejecutivo, de acuerdo con el principio de cumplir o explicar e integrándolas en los procesos parlamentarios. Debe destacarse por su especial relevancia y por la propia presión que reciben los gobiernos para hacerlo, la necesidad de vincular la evaluación al ciclo presupuestario, por ejemplo, en el contexto de la Unión Europea tras la Gran Recesión (Cansino Muñoz-Repiso, 1998; Eurosocietal, 2015; Torrejón y Rodríguez, 2016). Estos propósitos presupuestarios están relacionados con asegurar el rendimiento presupuestario, la estabilidad y la sostenibilidad de las cuentas públicas e incluso la mejora del proceso presupuestario y la gestión del mismo (European Parliament, 2018; Higgins, 2007). A pesar de la importancia del presupuesto para establecer tanto los objetivos a medio plazo de la acción gubernamental, como los indicadores que deberían hacer posible su valoración, numerosos países, entre los que se encuentra España, no aprovechan este potencial por la ausencia de evaluaciones o sus limitaciones (Tome Muguruza, 2012; Lázaro, 2015; Feinstein y Zapico-Goñi, 2010; Kasperskaya y Xifré, 2016).

En resumen, estos son los ejes de acción del sistema político para avanzar en la institucionalización que centrarán a su vez la revisión y recomendaciones de este estudio sobre institucionalización de la evaluación en Castilla y León (cuadro 4):

- Marco regulatorio o normativo
- Estructura organizativa.
- Capacidad y cultura favorable a la evaluación.
- Planificación e incorporación a las decisiones, al ciclo presupuestario y los procesos parlamentarios.

CUADRO 4. DIMENSIONES DE ANÁLISIS Y DECISIÓN PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS EN EL GOBIERNO DE CASTILLA Y LEÓN



Fuente: Elaboración propia inspirada en Jacob *et al.*, 2015; Meyer *et al.* 2020.

Debe advertirse nuevamente que la institucionalización es un proceso complejo y diferente en cada país y por ello es difícil juzgar el momento en el que cada país está en relación con la consolidación del sistema. Como se verá en el capítulo dedicado al análisis de las experiencias en otros países, tan difícil es afirmar que en un país la evaluación de políticas está plenamente institucionalizada como lo contrario. Es probable que en cualquier país siempre existan elementos de la evaluación que pueden desplegarse más y mejor. Muchos Estados que reciben fondos de instituciones internacionales están obligados a evaluar sus políticas. En numerosos de ellos existen evaluaciones en al menos algún sector de la política, como el de la cooperación al

desarrollo o la educación; es frecuente que distintos actores políticos o sociales demanden e incluso practiquen la evaluación; no es extraño que exista formación para empleados públicos; incluso en los países con sistemas de evaluación más consolidados no son infrecuentes las quejas de los evaluadores sobre la escasa utilización de las, a veces numerosas, evaluaciones que se realizan.

El Gobierno de Castilla y León ha solicitado un análisis que le permita conocer el punto desde el que parte y los pasos que en adelante puede dar para avanzar en la institucionalización de la evaluación de políticas en su comunidad autónoma. Recapitulando lo dicho hasta ahora, los gobiernos no son los únicos actores importantes en el largo, complejo y a veces azaroso proceso de institucionalización de evaluación. Sin embargo, pueden adoptar decisiones en esta materia que se dirijan a conseguir que el sistema de evaluación garantice una serie de principios que han alcanzado cierto consenso en la comunidad internacional. En particular, las posibles decisiones a adoptar por el Gobierno de Castilla y León se refieren a las cuatro dimensiones identificadas más arriba para el ámbito del sistema político, es decir, el marco regulatorio o normativo, la estructura organizativa, la capacidad y la cultura evaluadora y la planificación y uso de la evaluación.

3

SITUACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN

3.1. Marco normativo

El marco normativo actual de Castilla y León permite construir, en la práctica, un sistema de evaluación bastante completo, si bien en parte no se ha puesto en práctica y aún presenta limitaciones si se quiere avanzar hacia una institucionalización más plena. Dos son las normas básicas que hay que resaltar en relación con la evaluación: la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León y la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

La normativa existente establece que se impulsará y coordinará la evaluación continuada de las políticas presupuestarias con la finalidad de asegurar que alcancen sus objetivos estratégicos y el impacto socioeconómico que con ellas se pretende. Además, obliga a los centros gestores a evaluar, con regularidad y periodicidad, sus políticas y programas presupuestarios, mediante una metodología elaborada por los centros directivos de sus consejerías y aceptada por la Consejería de Economía y Hacienda.

Sin embargo, la normativa no establece una organización funcional interna que permita definir unos estándares y protocolos de dichos procesos de evaluación, ni definir unos planes de evaluación de las políticas públicas, ni un seguimiento de las recomendaciones que se derivan de las evaluaciones. En este sentido, se ha detectado un desigual desarrollo y calidad de las prácticas de evaluación en los distintos centros gestores, lo que, en parte, parece deberse a la carencia de una estructura organizativa centralizada que permita crear las condiciones necesarias para que las políticas públicas puedan ser evaluables.

En el cuadro 5 se muestra un resumen de los detalles de las capacidades que la normativa fundamental existente otorga a la Administración autonómica para el establecimiento de un sistema de evaluación.

**CUADRO 5. CAPACIDADES PARA LA EVALUACIÓN POSIBILITADAS
POR LAS PRINCIPALES NORMATIVAS EN MATERIA
DE EVALUACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN**

Ley 2/2006	Ley 2/2010	Orden 12/1997 Consejería de Economía y Hacienda
Programación presupuestaria ajustada a planificación estratégica (art. 75)	Elaboración de escenarios presupuestarios plurianuales (art. 81)	Indicadores representativos del objetivo final perseguido
Elaboración escenarios plurianuales (art. 81)	Impulso de una cultura de evaluación y establecimiento sistema de evaluación (art. 56.1)	Indicadores para seguimiento de los objetivos de los programas
Principio de gestión por objetivos (art. 146)	Medidas para implantar el sistema de evaluación (art. 56.2)	El balance de resultados y el informe de gestión incorporarán seguimiento y objetivos
Resultados de las evaluaciones serán públicos (art. 147)	Métodos estandarizados de evaluación (art. 57.1)	La Comisión Funcional de Presupuestos analizará el cumplimiento de los objetivos
Coordinación de la evaluación continuada de las políticas presupuestarias (art. 148.1)	Evaluación integral y objetiva. Sus resultados serán públicos. (art. 57.2)	
Evaluación por los centros gestores de sus políticas y programas presupuestarios (art. 148.2)	Evaluaciones por órganos internos o externos (art. 60)	
Las evaluaciones se tendrán en cuenta en programación presupuestaria (art. 148.3)	Aspectos que deben cubrir las evaluaciones (art. 61)	

Fuente: Elaboración propia.

En particular, la Ley 2/2006:

- **Establece algunos principios básicos para el diseño y evaluación de políticas públicas.** Se define una disciplina presupuestaria que no solo contempla la planificación plurianual anual y la programación de la actividad financiera de la

comunidad, sino también la gestión por objetivos y la evaluación y su incorporación al ciclo presupuestario.

- **Determina que la Consejería de Economía y Hacienda, en colaboración con los distintos centros gestores, impulsará y coordinará la evaluación** continuada de las políticas presupuestarias con la finalidad de asegurar que alcancen sus objetivos estratégicos y el impacto socioeconómico que con ellas se pretende. Se señala que esta evaluación se realizara mediante una metodología elaborada por los centros directivos de las consejerías y aceptada por la Consejería de Economía y Hacienda
- **Señala que los resultados de las evaluaciones serán públicos** al establecer que los centros gestores elaborarán un balance de resultados y un informe de gestión que se incorporarán a la memoria que acompaña a la Cuenta General de la comunidad autónoma.
- **Otorga funciones de evaluación a la Intervención General de la comunidad autónoma mediante las auditorías operativas.** En la regulación de las auditorías operativas a realizar por la Intervención, la ley menciona las auditorías de economía, eficacia y eficiencia, consistentes en la valoración independiente y objetiva del nivel de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en la utilización de los recursos públicos.

Por su parte, la Ley 2/2010 contiene en su Título III el marco para la Evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios de la Administración de Castilla y León, articulando el marco jurídico de un sistema de evaluación. Esta ley establece que:

- **La evaluación de las políticas públicas supondrá la adopción y aplicación de modelos comúnmente aceptados** que permitan la comparación de sus resultados entre las distintas unidades administrativas o administraciones públicas y el intercambio de experiencias.
- **La evaluación será integral y objetiva** y sus resultados, conclusiones y áreas de mejora serán públicos.
- **El sistema de evaluación incorporará las medidas que permitan analizar la calidad, eficacia y eficiencia de las políticas públicas,** de los planes y programas que se ejecutan para la consecución de los objetivos de esas políticas, y de los servicios públicos que prestan los distintos centros, unidades y órganos de la Administración autonómica.
- **Se podrán realizar evaluaciones ex ante, durante la fase de implementación de la política y ex post.**

- **La evaluación podrá ser realizada por la propia Administración** o bien mediante órganos especializados independientes, con medios propios o mediante contratación.

Por último, la Orden de 12 de diciembre de 1997 de la Consejería de Economía y Hacienda regula el seguimiento de objetivos y la utilización de indicadores. Estos indicadores deben permitir tanto a los centros gestores, como a los usuarios de la información presupuestaria, conocer los resultados obtenidos en el desarrollo del programa.

La Orden prevé:

- **Que los programas incorporen objetivos cuyo cumplimiento debe medirse a través de un sistema de indicadores.** El balance de resultados y el informe de gestión, que se incorporan a la memoria que acompaña a la Cuenta General de la comunidad autónoma, deben incorporar la siguiente información:
 - a) Nivel de realización de los objetivos, determinando las desviaciones, tanto físicas como financieras, más significativas respecto a las estimaciones de sus indicadores.
 - b) Exposición y análisis de las causas de las desviaciones detectadas clasificándolas en internas o externas, según deriven de circunstancias propias o ajenas a la gestión, y expresando las medidas correctoras que se adoptan o proponen, según el caso.
 - c) Análisis de los costes y rendimientos de los programas.
- **Que la Comisión Funcional de Presupuestos valorará, de acuerdo con criterios de racionalidad económica el grado de cumplimiento de los objetivos y la causa de las desviaciones detectadas,** proponiendo, en consecuencia, las adaptaciones y reasignaciones de recursos presupuestarios que resulten aconsejables. Por tanto, en este marco normativo, la evaluación continuada no se refiere solo a una evaluación meramente presupuestaria, de si se cumple o no el presupuesto, sino de si se alcanzan los objetivos estratégicos perseguidos y su impacto socioeconómico.

Sin embargo, una carencia del sistema normativo en vigor es que no existe ninguna previsión, aunque sea genérica, sobre la incorporación de los resultados de la evaluación y las recomendaciones que se deriven, al ciclo presupuestario y/o a la formulación de políticas y la gestión pública.

También es relevante el marco normativo que desarrolla la actividad del órgano de control externo autonómico, el Consejo de Cuentas de Castilla y León. El artículo 5.2 de la Ley 2/2000, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León

dispone que “se implantarán progresivamente fiscalizaciones operativas o de gestión para el análisis de la utilización de los recursos disponibles atendiendo al grado de cumplimiento de los objetivos, siguiendo los nuevos modelos de control de las finanzas pública”.

La normativa anterior prevé la realización de verdaderas evaluaciones por parte del Consejo de Cuentas, dirigidas a verificar el grado de cumplimiento de objetivos y teniendo en cuenta la utilización de los recursos disponibles. Se trata, por tanto, de evaluaciones de eficacia y eficiencia. En este sentido, el Consejo de Cuentas ha hecho uso de dicha posibilidad, mediante la elaboración de fiscalizaciones operativas que incorporan evaluaciones de determinados sectores del gasto público autonómico, por ejemplo la *fiscalización de las subvenciones concedidas por la Administración de la comunidad autónoma a las entidades sin ánimo de lucro* y *Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León*¹.

Para finalizar, hay que mencionar la importancia que la X Legislatura de Gobierno de Castilla y León ha concedido a la evaluación de políticas públicas, incluyendo varios compromisos en el pacto de legislatura².

3.2. Estructura organizativa

La Administración autonómica de la comunidad de Castilla y León se organiza en la actualidad en 10 departamentos de los cuales tres de ellos tienen funciones y competencias en materia de evaluación³. Así, como se muestra en el cuadro 6, son tres las consejerías con funciones directa o indirectamente relacionadas con la planificación de políticas, su seguimiento, la evaluación y, más en general, con la transparencia y la rendición de cuentas.

¹ Véase el informe de subvenciones aquí: <https://www.consejodecuentas.es/es/informes/informes/fiscalizacion-subvenciones-concedidas-administracion-comuni>.

Véase el informe de políticas activas aquí: <https://www.consejodecuentas.es/es/informes/informes/informe-fiscalizacion-eficiencia-politicas-activas-empleo-s>

² <https://transparencia.jcyl.es/acuerdosgovernabilidad/AcuerdosGobernabilidad.pdf>

³ En el enlace de la Junta de Castilla y León <https://gobierno.jcyl.es/web/es/gobierno-castilla-leon.html> se puede encontrar la estructura organizativa de la Administración de Castilla y León y los entes que dependen de cada consejería.

CUADRO 6. FUNCIONES VINCULADAS CON LA EVALUACIÓN PRESENTES EN DIFERENTES DEPARTAMENTOS DEL GOBIERNO DE CASTILLA Y LEÓN

CONSEJERÍA	
Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior	<p>Coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.</p> <p>Dirección, definición e impulso de los planes, proyectos e iniciativas de transformación de la Administración pública.</p> <p>Establecimiento de criterios de racionalización organizativa en relación con la Administración general e Institucional y con la creación, alteración y supresión de entidades instrumentales.</p> <p>Impulso y puesta en marcha de medidas dirigidas a la mejora de la calidad de la política y de la toma de decisiones, en especial, el uso eficiente de los macrodatos y datos masivos, métricas predictivas de rendimiento e inteligencia artificial para la adopción de decisiones automatizadas.</p> <p>Impulso y coordinación de las actuaciones en materia de transparencia, participación y redes sociales a través del gobierno abierto.</p> <p>Coordinación y seguimiento corporativos del cumplimiento de la normativa aplicable en materia de protección de datos, en colaboración con la consejería competente en materia de seguridad de la información.</p> <p>La dirección y coordinación de los contenidos de los portales web de la Administración de la comunidad de Castilla y León.</p> <p>El diseño y la ejecución de programas y proyectos para el desarrollo y evaluación de la calidad de los servicios, así como la evaluación de su funcionamiento.</p> <p>La información y atención al ciudadano.</p> <p>El diseño y la coordinación de medidas de calidad normativa.</p>
Consejería de Presidencia	<p>Impulso y seguimiento del programa de gobierno, la realización de informes y estudios y la recopilación de la información generada por los distintos órganos de la Administración de la comunidad.</p> <p>Impulso, coordinación, y en su caso, establecimiento de planes, medidas y actividades tendentes a mejorar la formación y promoción del personal al servicio de la Administración de la comunidad de Castilla y León.</p> <p>Planificación de los recursos humanos y la emisión de informe sobre la racionalización de las estructuras organizativas de la Administración de la comunidad.</p> <p>Coordinación de la publicidad institucional de la Administración de la comunidad de Castilla y León y realización de acciones de publicidad de promoción de la comunidad y de difusión de informaciones útiles para los ciudadanos.</p>
Consejería de Economía y Hacienda	<p>Gestión de la hacienda pública y del tesoro, la política presupuestaria y de gasto público, la política de endeudamiento y de estabilidad presupuestaria y la actividad estadística pública.</p> <p>Seguimiento, evaluación, control y certificación de los fondos comunitarios, sin perjuicio de las competencias asumidas por otras consejerías en sus ámbitos sectoriales.</p> <p>La política económica general, la programación y la orientación de la actividad económica.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública de la Junta de Castilla y León.

Como se observa en el cuadro 6, en la legislatura actual es la **Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior** la que tiene asignadas **funciones esenciales en el área de transparencia, rendición de cuentas y evaluación**, tal y como se recoge en el Decreto 20/2019, de 1 de agosto de Castilla y León por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior.

En materia de evaluación, se le atribuyen a la Consejería de Transparencia las siguientes funciones:

- Coordinación, seguimiento, evaluación, y rendición de cuentas de las políticas públicas.
- Inclusión de criterios de evaluabilidad en los planes y programas de la Administración.
- Establecimiento de un modelo de fijación de indicadores a seguir en el marco de las actuaciones de la Administración autonómica.

Por su parte, la Inspección General de los Servicios de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios de la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior tiene también atribuidas ciertas funciones de evaluación, aunque no puede considerarse que este servicio realice actividades de evaluación de las políticas públicas en el sentido analizado en este estudio. Entre otras, tiene la función de evaluar los programas, estructuras, procesos, procedimientos, actividades y recursos humanos y materiales, con el objetivo de lograr una mayor calidad en los servicios públicos que se prestan, así como una mayor eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos; y la de vigilar y comprobar que las actuaciones del personal y la prestación de servicios públicos de la Administración de la comunidad de Castilla y León se adecuan a las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes aplicables en cada caso. Para ello realiza auditorías dirigidas a la mejora del servicio público auditado que no poseen la naturaleza de evaluación. En materia de calidad de los servicios, esta inspección elabora, coordina y ejecuta planes, programas, modelos y actuaciones para la implantación y la mejora de la calidad de los servicios, para lo que asesora y apoya a los distintos centros gestores. Además, este servicio ha desarrollado un sistema de gestión de las sugerencias y quejas hacia la Administración de la comunidad de Castilla y León, que le ayuda a medir el grado de satisfacción de los ciudadanos respecto de los servicios públicos y a elaborar propuestas de mejora.

Asimismo, la Intervención General de la Administración pública de Castilla y León, enmarcada en la Consejería de Economía y Hacienda, tiene atribuidas funciones de fiscalización esencialmente de carácter jurídico contable, y no realiza en la práctica ningún otro análisis de evaluación de las políticas públicas.

Además de las funciones resumidas en el cuadro 6, las tareas de evaluación llevadas a cabo en la Administración autonómica se complementan con algunas de las actividades realizadas por el Consejo de Cuentas de Castilla y León. Como se ha señalado en el apartado anterior, la ley reguladora de esta institución contempla la realización de “fiscalizaciones operativas para el análisis de la utilización de los recursos disponibles atendiendo al grado de cumplimiento de los objetivos”.

El Consejo de Cuentas ha realizado fiscalizaciones operativas que incorporan evaluaciones de determinados sectores del gasto público autonómico (véase apartado anterior). Dichos informes son públicos y su contenido muestra una aproximación a los elementos que deben incluir una evaluación. Estos informes se envían a las Cortes de Castilla y León, ante las que el Consejo rinde cuentas. En 2021, en su plan de actuaciones se incluía un análisis de la situación de la evaluación en la Administración autonómica cuyo informe se ha publicado el 9 de julio.

En conclusión, en la actualidad las labores de evaluación no responden a un modelo organizativo claramente definido. La Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior tiene atribuidas en su normativa ciertas funciones de coordinación no plenamente desarrolladas; la Consejería de Economía y Hacienda no juega, en la práctica, ningún papel bien definido en este marco; y los centros gestores realizan de forma independiente sus evaluaciones, como se verá en el apartado 3.4. El sistema se complementa con las tareas encomendadas al Consejo de Cuentas.

3.3. Capacidad evaluadora y cultura de evaluación

Junto al marco normativo y la estructura organizativa, otra de las dimensiones a analizar para realizar un diagnóstico de la institucionalización de la evaluación es la capacidad y la cultura evaluadora. Se trata por un lado de disponer de una infraestructura que cuente con el respaldo político e incluya a profesionales con habilidades y conocimientos, así como con las tecnologías (sistemas de información y posibilidades de explotación) necesarias para la realización o al menos la gestión de la evaluación. Por otro lado, los análisis que estudian las condiciones que favorecen la institucionalización sugieren la necesidad de que existan patrones de creencias y actitudes, percepciones y preferencias que demuestren la comprensión del sentido de la evaluación, su predisposición a incorporar la evaluación a las decisiones públicas y a ser transparente y difundir el resultado de evaluaciones y análisis. Estos trabajos también indican que la propia práctica de la evaluación, así como la formación pueden contribuir a consolidar esta cultura de evaluación.

Por ello, en esta sección se analizan las actitudes generales hacia la evaluación, las necesidades de formación identificadas, la disponibilidad de datos y de sistemas de información y los hábitos declarados en relación con la difusión de análisis y evaluaciones. Con este fin se han utilizado los resultados de una encuesta dirigida a los coordinadores o asimilados de la Junta (véase el epígrafe de metodología), así como las entrevistas llevadas a cabo a lo largo del proyecto.

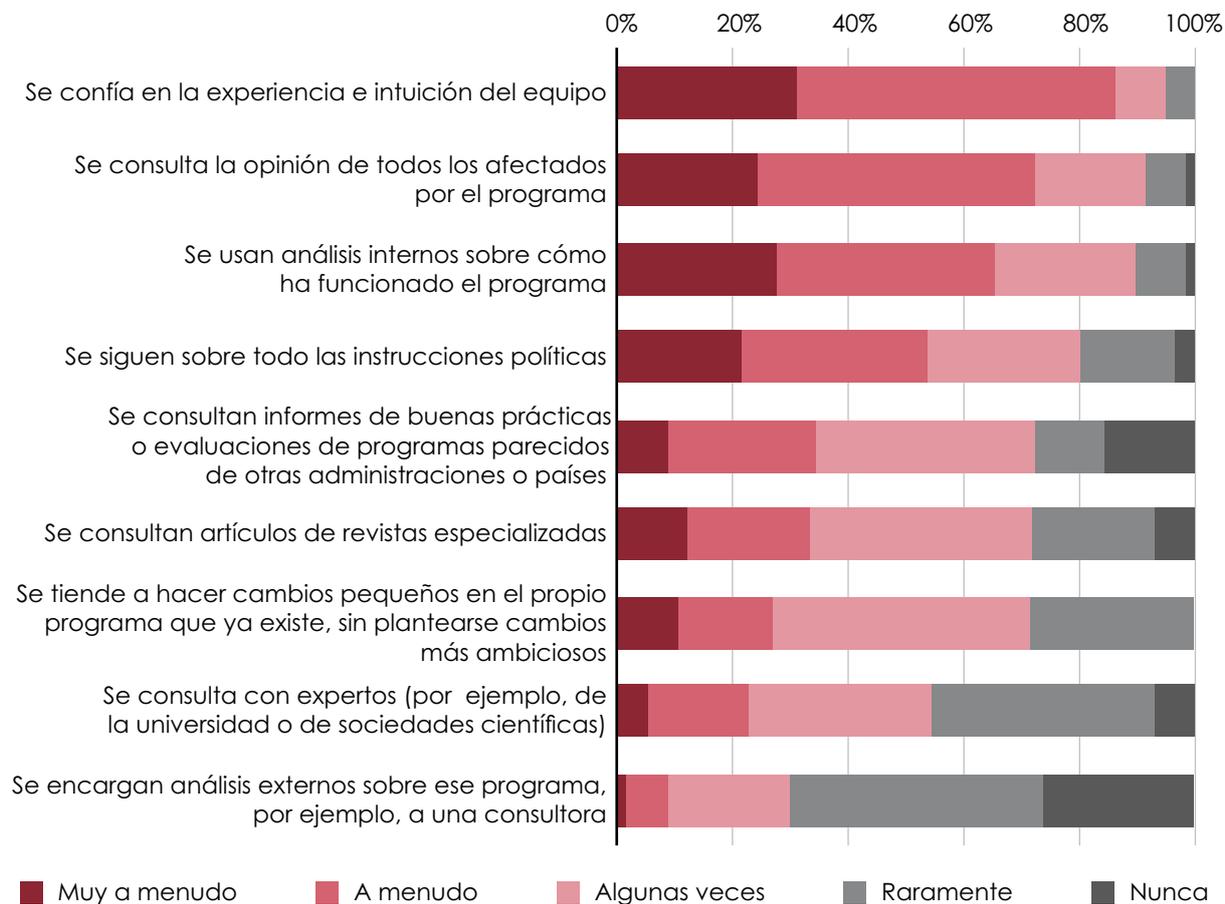
3.3.1. Actitudes hacia la evaluación de políticas

El modo en que se adoptan las decisiones y el peso que en estas tienen la evidencia y el conocimiento experto externo frente a la intuición y la inercia nos ayudan a valorar hasta qué punto la incorporación de la evaluación puede suponer un reto para las organizaciones públicas y sus responsables. Aunque en la adopción de decisiones la experiencia de quienes gestionan las políticas cotidianamente es importante, no es infrecuente que los resultados de la evaluación puedan desafiar esa misma experiencia y el modo tradicional de gestionar los programas públicos. Por ello, los hábitos existentes para adoptar decisiones son relevantes.

En el caso de Castilla y León, algo más de un 86% de los encuestados afirma que recurren a la intuición del equipo muy a menudo o a menudo cuando tienen que adoptar decisiones sobre los programas que gestionan (gráfico 1). Con similar frecuencia, un 72% de ellos consultan con los afectados por el programa, un 65% recurren a análisis internos y un 54% afirma que sigue sobre todo instrucciones políticas.

La utilización frecuente de fuentes externas al entorno inmediato del programa es minoritaria. Ello puede ser debido a que se percibe que el margen de maniobra para reasignar el presupuesto es escaso ya que el presupuesto está comprometido en los servicios básicos o por las condiciones que impone el diálogo social. Solo un 35% de los encuestados afirman consultar muy a menudo o a menudo informes de buenas prácticas o evaluaciones de programas parecidos en otras administraciones españolas o extranjeras. La consulta del conocimiento experto externo a la propia Administración pública es aún menos habitual. Algo más de un 33% consultan revistas especializadas muy a menudo o a menudo, pero solo un 13% acuden a expertos de la universidad o de sociedades científicas y aún menos encargan análisis a consultoras.

GRÁFICO 1. FRECUENCIA CON LA QUE LOS CENTROS GESTORES DE LA JUNTA CONSULTAN CON DISTINTAS FUENTES CUANDO SE ADOPTAN DECISIONES SOBRE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS QUE GESTIONAN EN CASTILLA Y LEÓN (2021)

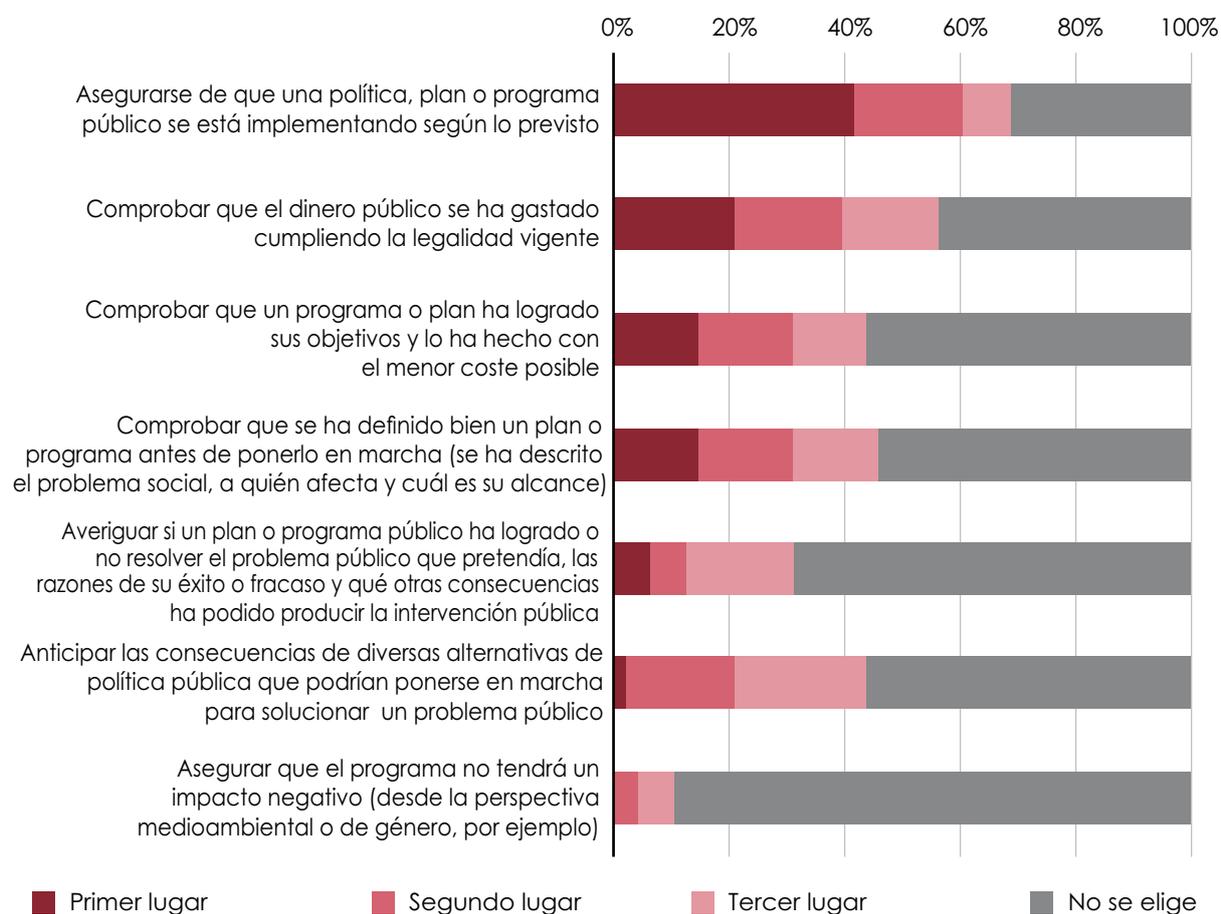


Fuente: Cuestionario a los coordinadores de la Junta de Castilla y León. Pregunta: *Cuando en su centro directivo se toman decisiones sobre los diferentes programas públicos que gestionan, ¿con qué frecuencia cada año...?*

Los responsables públicos autonómicos son sensibles a los distintos tipos de ejercicios que pueden formar parte de la evaluación de políticas. Cualquier estrategia para la institucionalización de la evaluación necesita identificar las asunciones básicas existentes en la organización sobre la evaluación de políticas públicas. La encuesta pedía a los responsables públicos que eligiesen tres actividades de entre un abanico de siete de ellas, todas vinculadas a la evaluación de políticas, y después se les solici-taba que ordenasen las tres opciones escogidas (gráfico 2). Todas estas actividades han sido seleccionadas alguna vez por parte de los encuestados, incluso aquellas que se parecen más a actividades de auditoría y fiscalización, como asegurar que el dinero público se ha gastado cumpliendo la legalidad vigente.

Los encuestados reconocen la evaluación *ex ante*, durante y *ex post*, pero en particular el tipo de evaluación que mejor identifican es la evaluación de implementación y en segundo lugar la de legalidad. Un 69% de los encuestados la eligen al menos una vez y un 42% en primer lugar. Esta suele considerarse como una evaluación administrativa que tiene como finalidad comprobar en qué medida las actividades y recursos, así como la cobertura de los servicios o prestaciones, son las que estaban previstas pero no incluye una medición o análisis del impacto, es decir, no logra averiguar en qué medida los problemas que las políticas o programas públicos trataban de resolver han podido solucionarse. Como veremos en la sección 3.4. que analiza una selección de planes y programas, la elección de esta definición encaja con la práctica real en la Junta, dado que los indicadores usados en planes y programas que muchas veces deberían ser de impacto son en realidad indicadores de implementación. La siguiente modalidad de evaluación más escogida tiene que ver con el cumplimiento de la legalidad que se elige por el 56% de los entrevistados y en primer lugar por el 21% de ellos.

GRÁFICO 2. ACTIVIDADES QUE LOS COORDINADORES DE DISTINTAS CONSEJERÍAS ASOCIAN CON LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN PRIMER, SEGUNDO Y TERCER LUGAR EN CASTILLA Y LEÓN (2021)



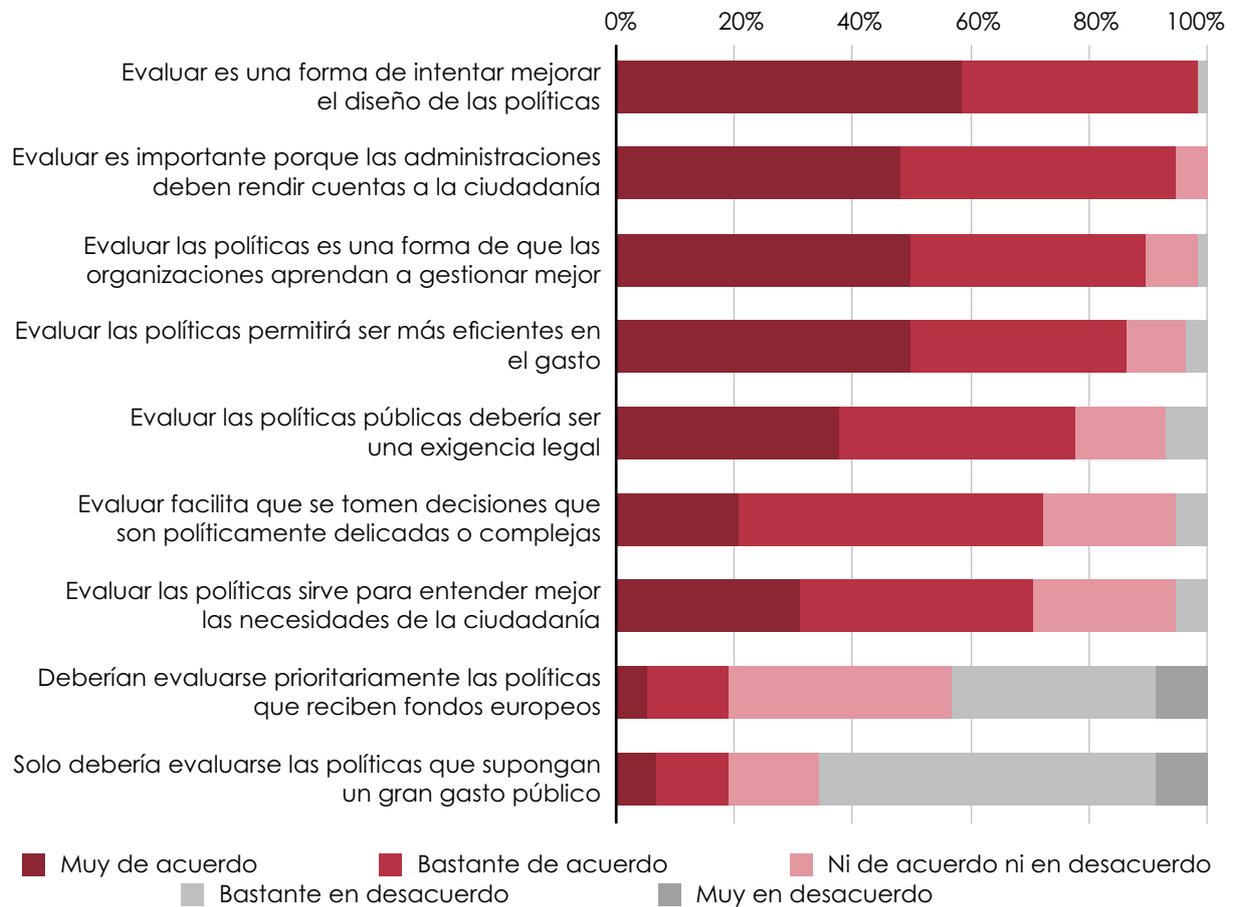
Fuente: Cuestionario a los coordinadores de la Junta de Castilla y León. Pregunta: *Por favor, elija qué tres de las siguientes actividades asocia usted con la evaluación de políticas públicas. A continuación, ordene estas tres respuestas.*

Un menor número de responsables públicos elige la evaluación de impacto como definición principal, a pesar de ser la evaluación que se considera más acabada por parte de los expertos. Se trata de las opciones: “comprobar que un programa o plan ha logrado sus objetivos y lo ha hecho con el menor coste posible” elegida por un 44% de los encuestados y en primer lugar por tan solo un 15% de ellos; así como la de “averiguar si un plan o programa público ha logrado o no resolver el problema público que pretendía, las razones de su éxito o fracaso y qué otras consecuencias han podido producir la intervención pública”, escogida por un 31% de personas y en primer lugar solo por el 6%.

La evaluación de contexto se elige incluso por más personas que la evaluación de impacto. En concreto, por un 47% de los entrevistados y por un 15% en primera opción. El análisis *ex ante*, consistente en anticipar las consecuencias de varias posibles opciones de política pública, se escoge por el 44% y en primer lugar por el 2%.

Los encuestados entienden el potencial de la evaluación de políticas especialmente en su capacidad para mejorar el diseño de las políticas, la eficiencia de gasto, la gestión y la rendición de cuentas (gráfico 3). Mejorar el diseño de las políticas (98%), rendir cuentas a la ciudadanía (95%), el aprendizaje organizativo (90%) y la eficiencia en el gasto (86%) son los cuatro principales objetivos que pueden atribuírsele a la evaluación de políticas para los responsables públicos castellanos y leoneses entrevistados. Ayudar a tomar decisiones políticamente delicadas (72%) y entender las necesidades de la ciudadanía (71%) son también objetivos para los que los entrevistados consideran que la evaluación es útil.

GRÁFICO 3. OBJETIVOS QUE LOS COORDINADORES DE DISTINTAS CONSEJERÍAS ASOCIAN CON LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN CASTILLA Y LEÓN (2021)

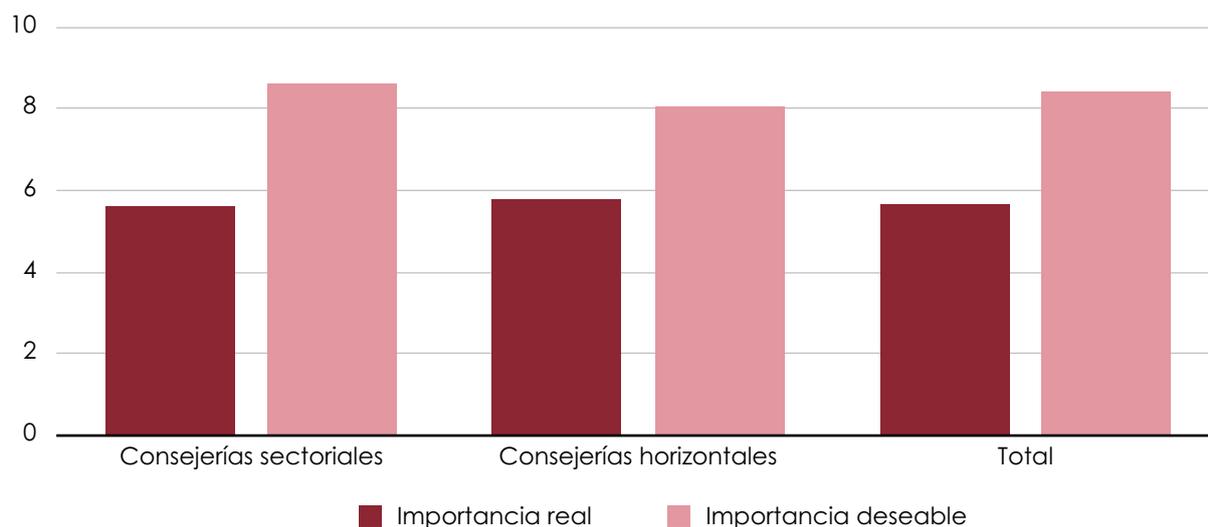


Fuente: Cuestionario a los coordinadores de la Junta de Castilla y León. Pregunta: *Por favor, dígame su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones.*

Los responsables públicos de la Junta de Castilla y León creen que debe dársele más importancia a la evaluación de políticas públicas en sus consejerías de lo que se le ha concedido hasta ahora (gráfico 4). Ello se explica porque, como se ha visto claramente, entienden sus objetivos y parecen pensar que estos son más relevantes que las dificultades que también conlleva su puesta en marcha como se verá más adelante. Utilizando una escala de 0 a 10, actualmente consideran que la importancia que tiene la evaluación supera por poco el aprobado (5,4) y creen que debería alcanzar al menos el 8,2.

Por consejerías, las sectoriales perciben un mayor margen de mejora que las horizontales, aunque la diferencia no es significativa. En las primeras, entre las que se incluyen las consejerías de Empleo e Industria, Cultura y Turismo, Educación, Familia e Igualdad de Oportunidades, Fomento y Medio Ambiente y Sanidad, creen que la importancia actual es de 5,6 y sus responsables creen que existe un espacio para la mejora hasta alcanzar el 8,6. En el caso de las consejerías horizontales, entre las que se cuentan la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, la de Economía y Hacienda y la de Presidencia, se percibe que la importancia actual es de 5,8 y debería aspirarse al menos hasta el 8.

GRÁFICO 4. IMPORTANCIA QUE SEGÚN LOS COORDINADORES SE CONCEDE ACTUALMENTE A LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS EN SU CONSEJERÍA E IMPORTANCIA QUE DEBERÍA CONCEDÉRSELE, CASTILLA Y LEÓN (2021)

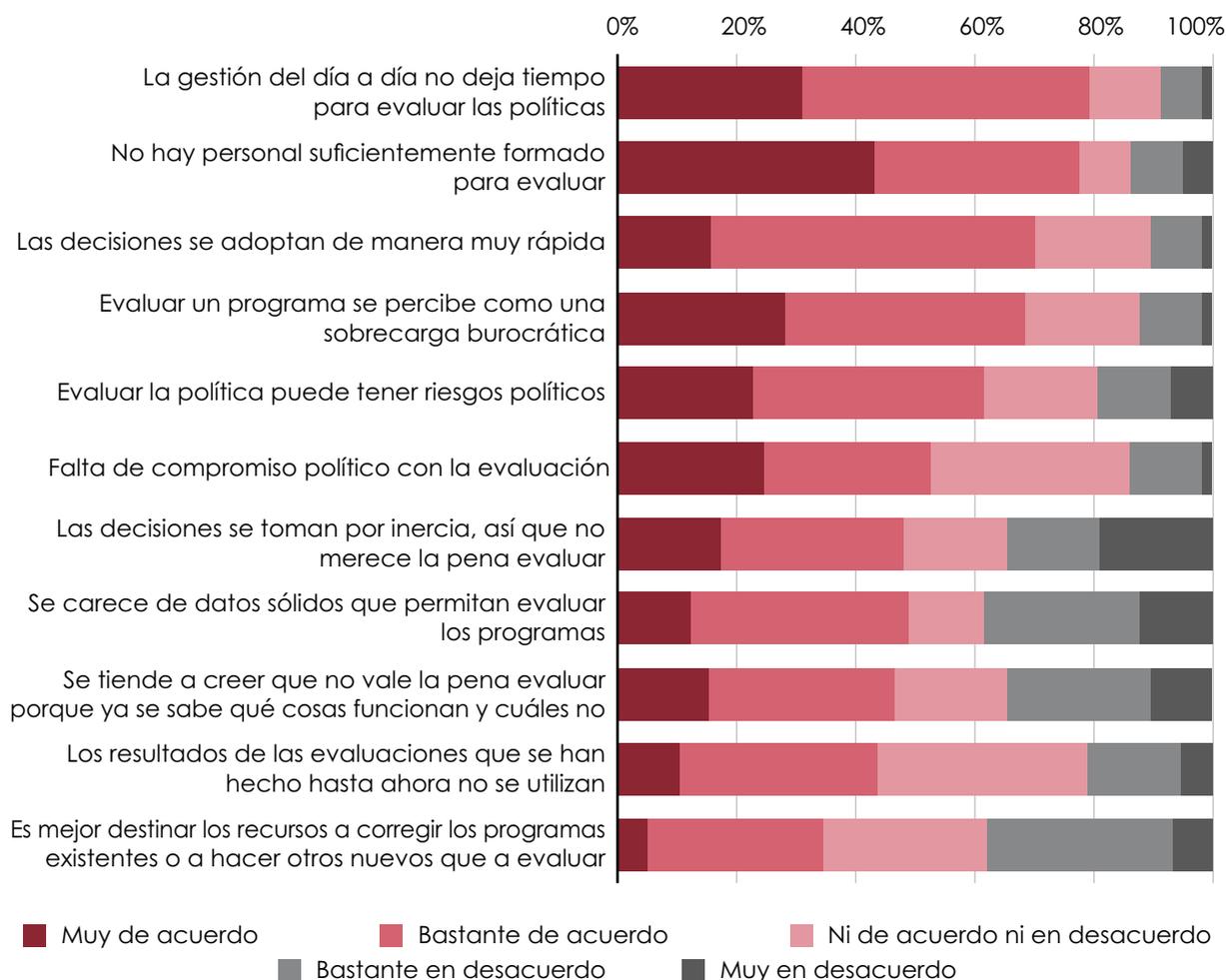


Fuente: Cuestionario a los coordinadores de la Junta de Castilla y León. Preguntas: Si en una escala 1 a 10, 0 representa la mínima importancia y 10 representa la máxima importancia ¿Qué importancia diría usted que hasta el momento se ha concedido en su consejería a la evaluación de políticas públicas?; ¿Y qué importancia diría que debe concedérsela a la evaluación de políticas públicas en su consejería? Observación: las consejerías sectoriales son Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Cultura y Turismo, Educación, Empleo e Industria, Familia e Igualdad de Oportunidades, Fomento y Medio Ambiente y Sanidad. Las consejerías horizontales incluyen Presidencia, Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, y Economía y Hacienda.

Un grupo de razones por las que no se ha impulsado la evaluación en las administraciones son las de tipo político (gráfico 5). Para algo más de un 61% de los entrevistados, la evaluación se percibe como una actividad que puede conllevar riesgos políticos y cerca de un 53% de ellos piensa que esa falta de impulso político lastra la puesta en marcha de la evaluación.

Aun así, las principales razones por las que los entrevistados creen que la evaluación no recibe el impulso suficiente en las administraciones públicas están vinculadas a su propia capacidad: por un lado, las carencias formativas del personal y, por otro, la necesidad de responder a las urgencias de la gestión cotidiana. Respectivamente un 78 y un 79% de los entrevistados se manifiestan muy o bastante de acuerdo con estas afirmaciones. Además, algo más de un 49% de ellos creen que se carece de datos lo suficientemente sólidos como para evaluar los programas.

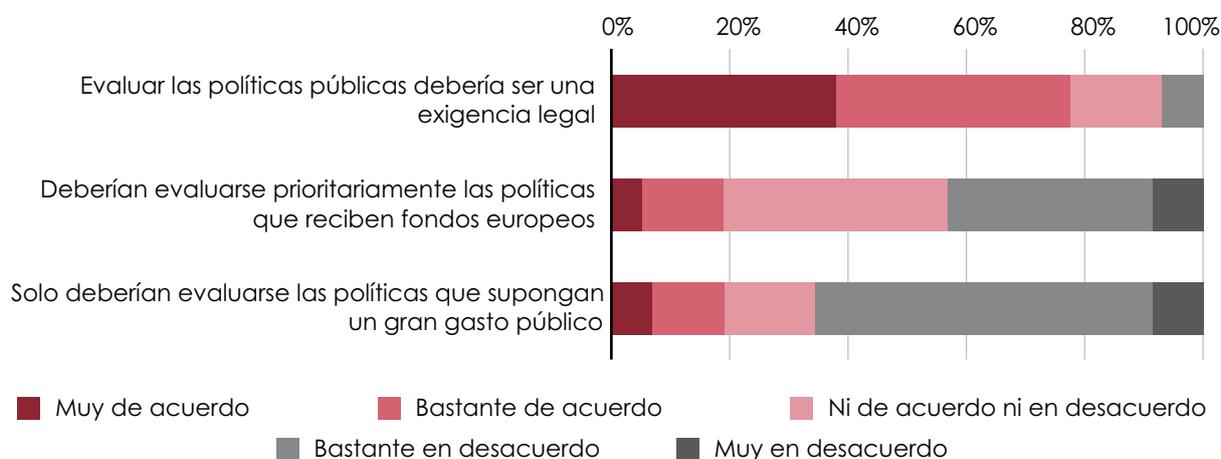
GRÁFICO 5. RAZONES POR LAS QUE LOS COORDINADORES DE DISTINTAS CONSEJERÍAS DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN CREEN QUE EN LAS ADMINISTRACIONES NO SE HA IMPULSADO LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2021)



Fuente: Cuestionario a los coordinadores de la Junta de Castilla y León. Pregunta: *Algunas administraciones están impulsando la evaluación de políticas públicas como una práctica integrada en la gestión pública. Sin embargo, otras no han dado todavía este paso. Diga si usted está más o menos de acuerdo con las siguientes posibles razones por las que en algunas administraciones no se ha impulsado la evaluación de políticas públicas.*

Es especialmente llamativo el alto porcentaje, cerca de un 69% de los responsables públicos castellanos y leoneses, que creen que la evaluación se percibe en las administraciones como una sobrecarga burocrática. Ello no es extraño dados los problemas de capacidad que acaban de ser mencionados y el hecho de que, aunque como se ha visto más arriba, la mayoría de los responsables públicos son capaces de percibir el potencial de la evaluación, también observan importantes déficits en la utilización de las evaluaciones. Por ejemplo, un elevado porcentaje de personas considera que no merece la pena evaluar debido a que las decisiones en realidad se toman por inercia (más de un 48% de los entrevistados) o porque se tiende a creer que ya se sabe lo que funciona y lo que no (un 46%) o porque es mejor destinar los recursos a corregir los programas existentes que a evaluar (un 35%). Además, un 44% cree que las evaluaciones llevadas a cabo hasta ahora no se utilizan y hasta un abultado un 70% piensa que las decisiones se toman de manera muy rápida.

GRÁFICO 6. GRADO DE ACUERDO DE LOS COORDINADORES DE DISTINTAS CONSEJERÍAS DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN CON EL ALCANCE DE LA EVALUACIÓN Y LA OBLIGACIÓN LEGAL DE EVALUAR



Fuente: Cuestionario a los coordinadores de la Junta de Castilla y León. Pregunta: Diga si usted está más o menos de acuerdo con....

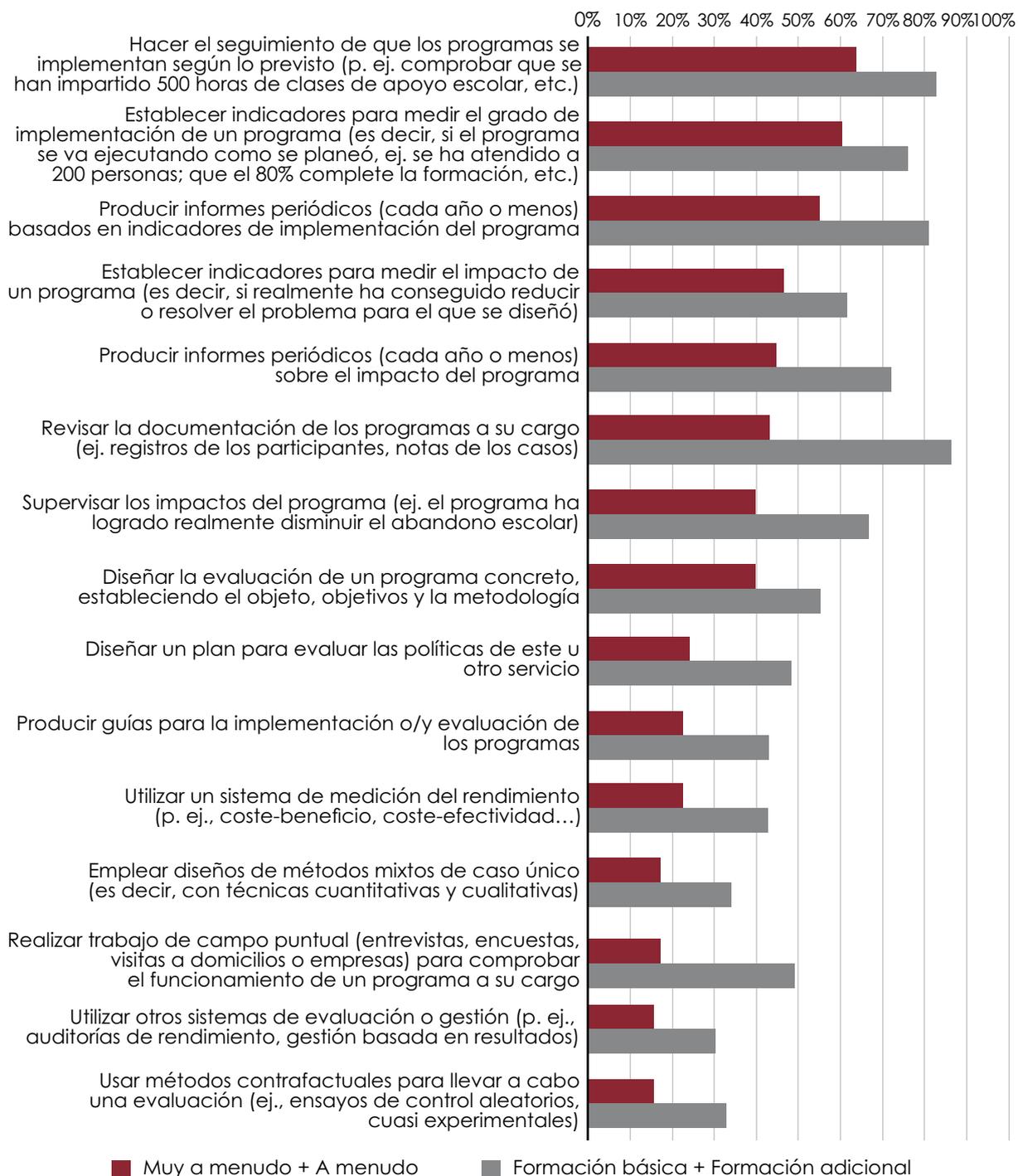
Un porcentaje muy elevado, casi un 80%, de los entrevistados consideran que la evaluación debería ser una obligación legal (gráfico 6). Además, y a pesar de las dificultades que reconocen en la evaluación de políticas, solo un 19% está de acuerdo con que únicamente deban evaluarse los programas de gran gasto o que los que reciben fondos europeos.

3.3.2. Formación: conocimientos y habilidades para la evaluación de políticas públicas

Tanto los conocimientos y habilidades como la sensibilidad con la necesidad de evaluar políticas públicas se transmiten a través de la práctica sistemática de la evaluación y de la formación. En la encuesta dirigida a responsables públicos, también se han detectado algunas necesidades generales de formación.

Es importante destacar que los responsables públicos aseguran que en sus centros gestores se están asumiendo con mayor o menor frecuencia numerosas actividades relacionadas con la evaluación de políticas públicas sin la formación adecuada para ello. Al menos un 40% de los responsables públicos aseguran que sus equipos han tenido que realizar muy a menudo o a menudo tareas como diseñar indicadores de seguimiento e impacto, realizar informes de seguimiento de la implementación y el impacto de los programas o diseñar algún tipo de evaluación. Otras tareas han sido realizadas muy a menudo o a menudo al menos, según un 16% de los entrevistados (gráfico 7).

GRÁFICO 7. FRECUENCIA CON LA QUE LOS CENTROS DIRECTIVOS DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN REALIZAN DETERMINADAS TAREAS VINCULADAS CON LA EVALUACIÓN (2021)



Fuente: Cuestionario a los coordinadores de la Junta de Castilla y León. Pregunta: *Indique en qué medida su unidad o centro directivo ha realizado o ha encargado que se realicen las siguientes actividades en los últimos cinco años y Pensando en que su centro directivo o unidad tuviera que hacerse cargo de alguna de las siguientes actividades, dígame por favor, si su equipo necesita formación complementaria para hacer adecuadamente estas tareas.*

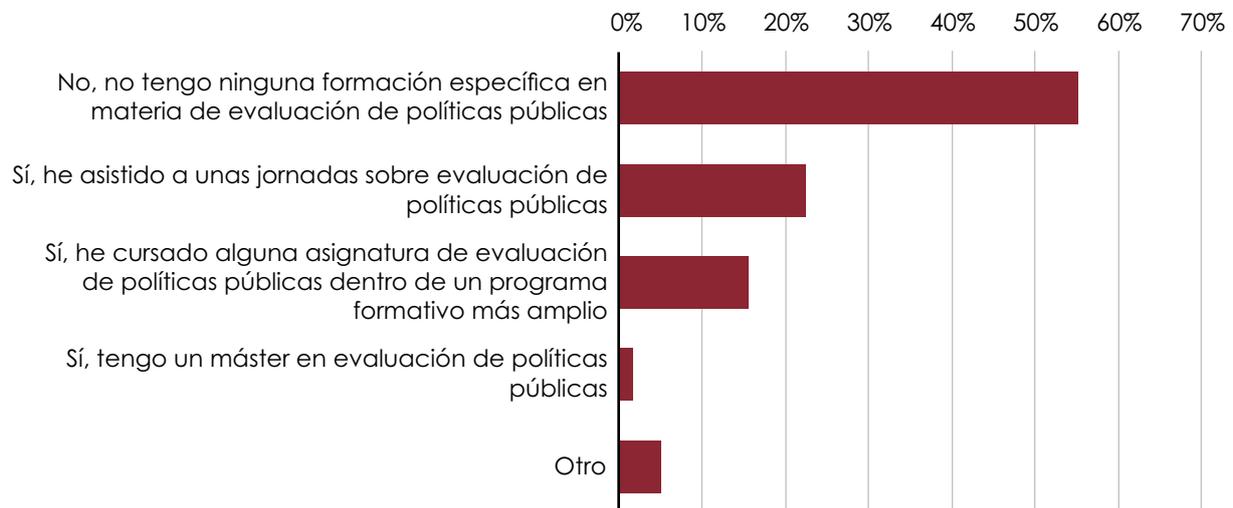
Excepto para la tarea de revisar la documentación relativa a los programas que se gestionan, para el resto de las catorce actividades que se plantean en relación con la evaluación de políticas públicas, más de la mitad de los responsables públicos cree que el personal de su centro directivo tiene necesidades de formación básica o complementaria, y este porcentaje alcanza más del 90% en varios casos. El gráfico 7 muestra que, en general, a medida que las tareas que toda evaluación implica se van sofisticando, los responsables públicos creen que su equipo requiere un apoyo formativo mayor. Por ejemplo, alrededor de un 80% del personal necesitaría formación para poder establecer indicadores de implementación e impacto de los programas y políticas públicas, cuestión que, como veremos en una sección posterior, también ha sido identificada al examinar los planes estratégicos y otros documentos de gestión de la Junta de Castilla y León. El uso de metodología cualitativa y especialmente de metodología cuantitativa y experimental supone sin duda otra necesidad para los trabajadores respecto a la cual alrededor del 90% de los responsables públicos identifican que se requiere mayor formación.

Un 83% de los responsables público asegura que en sus equipos se requiere más formación complementaria o básica incluso para el diseño de planes de evaluación. Los datos muestran que existen dificultades para discernir qué tipo de análisis se deben solicitar o contratar a terceros cuya labor profesional está vinculada a la evaluación de las políticas públicas en otras instituciones públicas de uno u otro nivel de gobierno, en la academia o en el sector privado.

Si se decidiera impulsar la evaluación, la Junta encontraría que las preferencias de su personal sobre quién debe hacer evaluación no se ajustan a la capacidad evaluadora de su personal ya que solo un 5% está de acuerdo con que se lleven a cabo por personal completamente externo a la Junta. Todas las demás alternativas exigirían personal interno debidamente formado en evaluación, ya sea la evaluación hecha por la propia consejería (opción preferida por un 38%), por alguien externo a la consejería, pero dentro del ámbito de la Junta (9%) o por equipos mixtos (Junta con una consultora o la universidad, solución apoyada por el 36%).

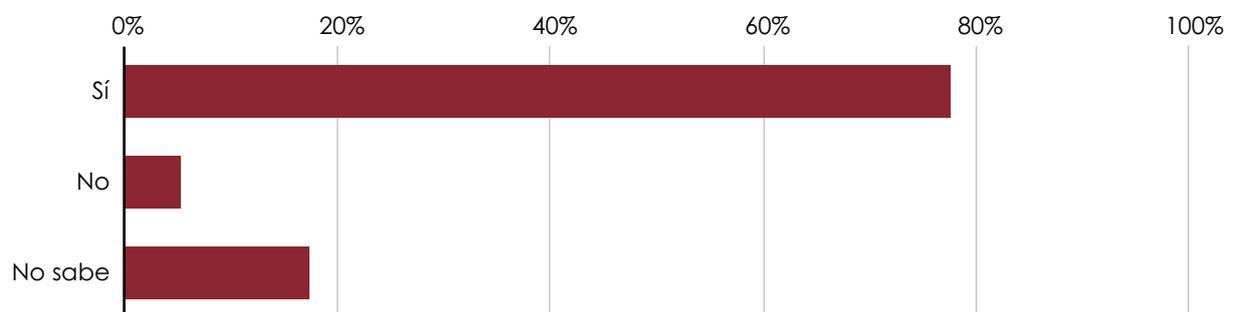
Los entrevistados también fueron preguntados por su propia instrucción en materia de evaluación de políticas públicas reflejando haber recibido escasa formación en esta materia. Solo una persona afirmó tener un máster en evaluación. Un 55% de ellos reconocía no tener ninguna formación específica en la materia y un 38% ha recibido alguna formación esporádica, ha asistido a alguna jornada o ha cursado alguna asignatura vinculada a la evaluación. Probablemente, en algunos casos se ha asistido a los cursos que en los tres últimos años ha realizado la Escuela de Administración Pública de Castilla y León (ECLAP) que ha puesto en marcha varias iniciativas de formación en evaluación de políticas públicas a los empleados públicos autonómicos, locales y al personal de Administración y servicios de las universidades públicas (gráfico 8).

GRÁFICO 8. COORDINADORES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN CON FORMACIÓN EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2021)



Fuente: Cuestionario a los coordinadores de la Junta de Castilla y León. Pregunta: Y usted en particular, ¿ha recibido algún tipo de formación específica sobre evaluación de políticas públicas en los últimos 10 años?

GRÁFICO 9. INTERÉS DE LOS COORDINADORES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN POR RECIBIR FORMACIÓN EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2021)



Fuente: Cuestionario a los coordinadores de la Junta de Castilla y León. Pregunta: ¿Estaría usted interesado en recibir formación sobre evaluación de políticas?

En cambio, el interés por aprender a realizar evaluaciones es elevado. Tanto el alto porcentaje de entrevistados que manifiestan interés por recibir formación en materia de evaluación (un 78% de ellos), como la larga lista de temas que proponen para ser objeto de evaluación, reflejan la utilidad y la necesidad de avanzar en el proceso de institucionalización de la evaluación.

Los responsables públicos mencionan una larga lista de programas sectoriales que les gustaría que se evaluaran. Citan, por ejemplo, el impacto de las subvenciones vinculadas a la Política Agraria Común en la actividad agraria, en los modos de producción o en la incorporación de los jóvenes a este sector productivo. También en materia de subvenciones y ayudas se enumeran algunas vinculadas al empleo, la natalidad y la exclusión social. La formación y la promoción turística en la evolución del turismo son otros de los programas que merecen ser evaluados. También se sugiere evaluar la política de inmigración, así como diversos programas educativos, como la formación profesional o la enseñanza superior y la gestión de los centros de enseñanza. En el ámbito de las infraestructuras se hace referencia al impacto de las carreteras en la accesibilidad, la accidentabilidad o en la despoblación. Se menciona la vivienda, la depuración y su repercusión socioeconómica, el impacto de las políticas de abastecimiento en la sequía o el efecto de la banda ancha en las zonas rurales.

También se sugiere que merecería la pena evaluar el impacto de determinadas innovaciones de la gestión pública. Por un lado, de aquellos programas que se espera que hayan tenido algún impacto en la ciudadanía, como las iniciativas de participación ciudadana, el programa de simplificación normativa, el plan de reducción de cargas administrativas, la oficina virtual, la transformación digital o la implementación de sistemas de información sectoriales. Por otro lado, se trataría de evaluar programas transversales y de gestión interna de las diferentes consejerías. Se cita por ejemplo la selección y formación de los empleados públicos o las políticas de género en la propia Junta. Además, varias veces se propone la evaluación del rendimiento del personal o de las diferentes unidades. Para acabar, también se enumera en varias ocasiones la comunicación institucional y se sugiere realizar un seguimiento del programa de la legislatura.

3.3.3. Datos y sistemas de información

Una parte importante de la capacidad evaluadora depende de en qué medida se es capaz de establecer el tipo de datos que deben recogerse para el análisis, así como los indicadores oportunos para medirlos, los sistemas de información que aseguran que tales datos puedan ser tratados, de modo que se puedan calcular automáticamente indicadores para explotar determinado tipo de información o se puedan combinar datos de sistemas de diferentes consejerías si es necesario.

La gestión de los datos presenta un importante margen de mejora en la Junta de Castilla y León, que ha tomado ya algunas medidas recientes en este ámbito. Estas necesidades atañen tanto a la gestión de los datos y sistemas en materia económico-presupuestaria y de personal, como a aquellos sistemas vinculados a la propia gestión de las políticas sectoriales.

El porcentaje de responsables públicos que afirman que los programas y planes cuentan con indicadores no es modesto, pero sí sugiere la necesidad de extender esta práctica a todos los programas y planes de la Junta. Un 66% indican que los planes y programas de la Junta incorporan indicadores de actividad o de implementación que son útiles para poder hacer un seguimiento de si las actividades que estaban previstas se están realizando. Sin embargo, solo la mitad de los entrevistados afirman que muy a menudo o a menudo, los planes y programas disponen de indicadores de impacto. Además, como se verá en la sección 3.4., estos indicadores presentan en muchas ocasiones problemas metodológicas.

Existe una significativa y relevante cantidad de datos, de gran utilidad, tanto para la gestión como para la evaluación, pero faltan instrumentos de gestión y explotación de la información. Un primer problema en relación con algunos sistemas es su propia alimentación, que puede ser más difícil si cabe en áreas en las que los empleados públicos tienen mucha carga de trabajo, por ejemplo, mucha presión asistencial como es el caso de la sanidad, o cuando los protocolos de recogida son complejos.

Los sistemas de información no siempre incluyen indicadores de gestión, necesarios para hacer el seguimiento de los programas. Solo el 43% de los encuestados afirman que esto ocurre muy a menudo o a menudo. El tratamiento informático de los datos también es limitado (menos del 40% señalan que esto se haga muy a menudo o a menudo). Y la explotación que se hace de los datos también es infrecuente (un 25% afirma que lo hace muy a menudo o a menudo).

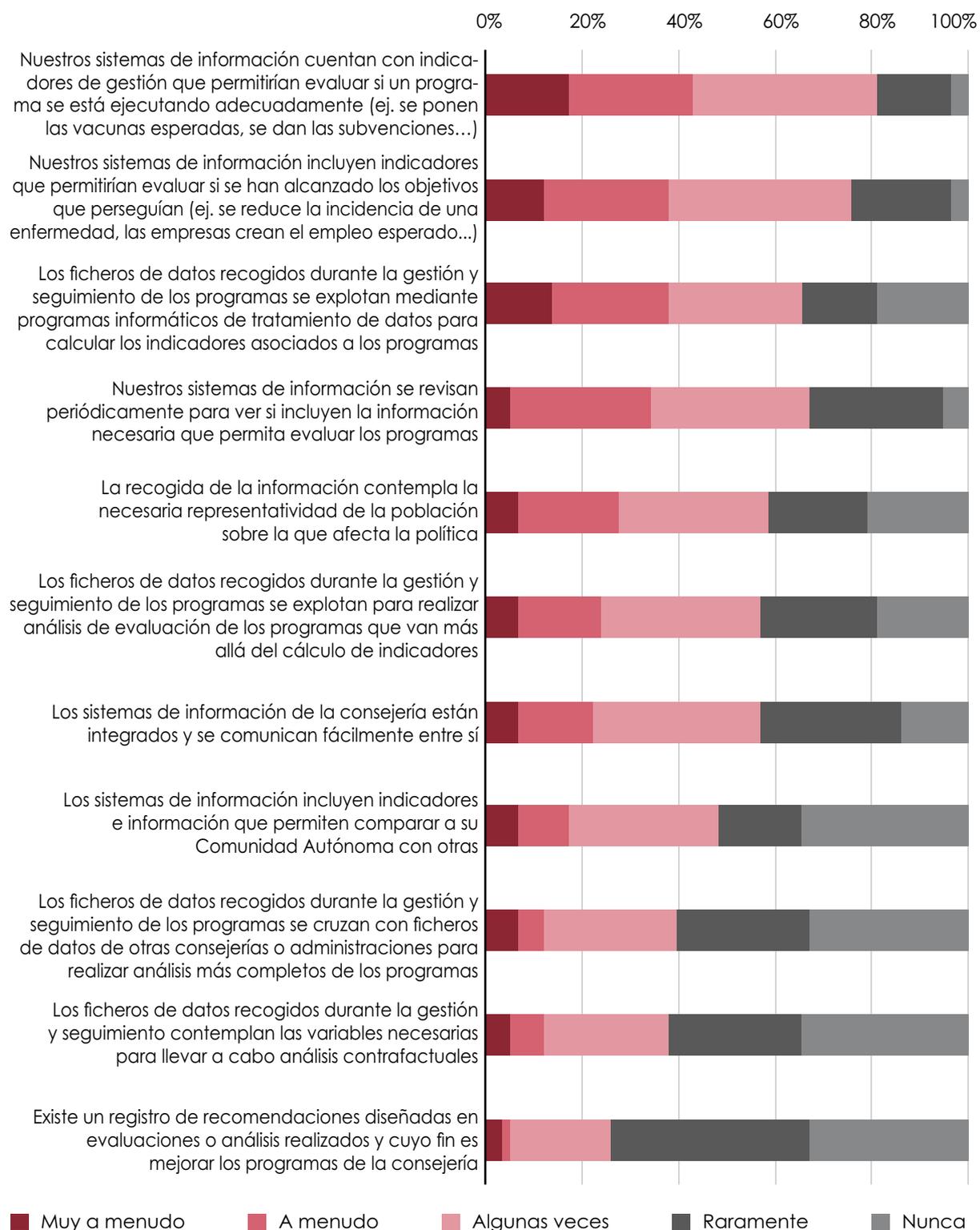
El grado de desarrollo de las bases de datos y su tratamiento difiere entre consejerías. En algunas de ellas como Empleo, Familia e Igualdad de Oportunidades existen bases de microdatos de gran interés para la implementación de políticas con alta relevancia social y presupuestaria. Igualmente, Sanidad y la Gerencia Regional de Salud cuentan con sus sistemas de información asistenciales y de cuadro de mando. En muchas ocasiones se echa de menos un diálogo intersectorial, tanto para el diseño como para la evaluación de políticas.

Menos del 20% de los encuestados señalan que existan indicadores que permitan compararse con otras comunidades autónomas o con otras consejerías para así entender su posición relativa respecto a planes o programas (gráfico 10). El cruce entre datos existentes en diferentes consejerías de la propia Junta es infrecuente. Únicamente un 12% de los entrevistados reconoce que esto se hace muy a menudo o a menudo. No existe una plataforma de datos donde se posibilite el acceso fácil, ágil y seguro en términos de confidencialidad por parte de la propia Administración autonómica a información de las distintas consejerías.

Cada consejería, de acuerdo con sus necesidades, establece su propio diseño de las bases de datos y sus aplicaciones, que en ocasiones difieren entre las propias direcciones generales de una misma consejería. Si bien esta situación responde a las diferentes necesidades de cada centro gestor, no existe por el momento ninguna plataforma de datos ni ningún protocolo que homogeneice o estandarice los formatos generales que deben cumplir las bases de datos de cada consejería para que sea posible su interconexión e interrelación. Los datos que se necesitan entre centros gestores diferentes se extraen, en general, a petición, elaborando programas o aplicaciones específicas para cada caso concreto. Además, existe un escaso nivel de automatización, homogeneización y sistematización de la información.

Un 35% de los encuestados declara que sus sistemas de información se revisan periódicamente. Desde 2000, se ha avanzado en la coordinación de la estadística entre las consejerías. La Consejería de Sanidad por ejemplo detectó que, desde el punto de vista asistencial, no existía ni en el ámbito de la Consejería y ni en el de la Gerencia Regional de Salud una plataforma o cuadro de mandos al que pudieran acceder los diferentes órganos directivos. En 2020 se contrató el diseño y construcción de una plataforma corporativa para la creación, mantenimiento y difusión de datos abiertos.

GRÁFICO 10. CONTENIDOS DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN GESTIONADOS POR LOS CENTROS GESTORES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2021)



Fuente: Cuestionario a los coordinadores de la Junta de Castilla y León. Pregunta: *En mi unidad o centro directivo...*

La Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior tiene asignadas importantes funciones en el área de los datos: 1) la información y atención al ciudadano; 2) el impulso y puesta en marcha de medidas dirigidas a la mejora de la calidad de la política y de la toma de decisiones, en especial, el uso eficiente de los macrodatos y datos masivos, métricas predictivas de rendimiento e inteligencia artificial para la adopción de decisiones automatizadas; 3) el impulso y coordinación de las actuaciones en materia de transparencia, participación y redes sociales a través del gobierno abierto; 4) la coordinación, el seguimiento corporativo del cumplimiento de la normativa aplicable en materia de protección de datos, así como su desarrollo, en el ámbito de las competencias de la Administración autonómica, todo ello en colaboración con la consejería competente en materia de seguridad de la información; 5) la dirección y coordinación de los contenidos de los portales web de la Administración de la comunidad de Castilla y León.

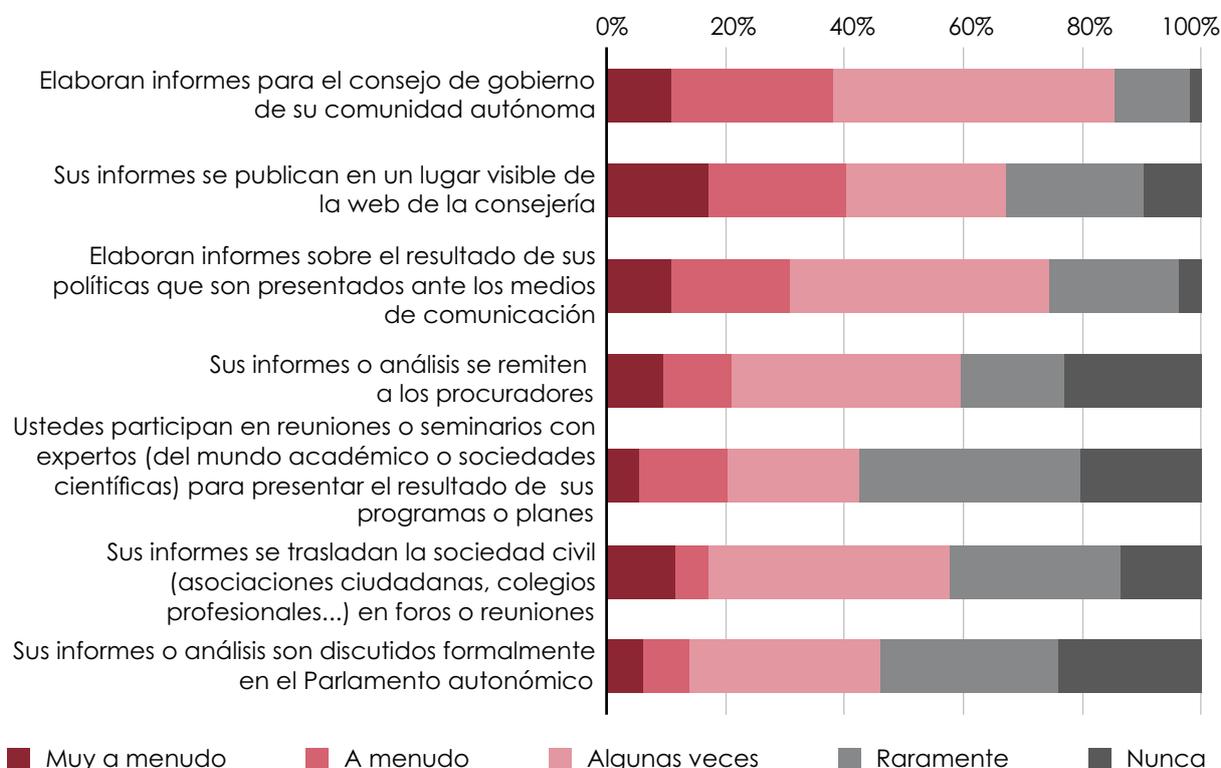
En la actualidad, existe un plan a tres años en esta Consejería para utilizar big data e inteligencia artificial en una serie de programas, con el fin de mejorar el tratamiento del contenido informativo de los datos, que permita su mejor incorporación en la gestión y en las decisiones de política tomadas. Por otra parte, en la Administración autonómica se han establecido compromisos/protocolos de colaboración con la Asociación Data Economy España.

3.3.4. Difusión y utilización de informes y análisis por parte de la Junta

El esfuerzo en difundir los contenidos de las decisiones públicas y los análisis en los distintos foros existentes es modesto. Solo el 5% de los encuestados afirman que se elabora un registro de recomendaciones diseñadas en evaluaciones o análisis realizados y cuyo fin es mejorar los programas de la consejería. Esta práctica sería recomendable para garantizar que el esfuerzo de análisis no se pierde y que se puede realizar un seguimiento más eficaz de los hallazgos y su implementación. Todo ello parece una condición necesaria para que la evaluación alcance cierta difusión.

Solo un 40% de los entrevistados explica que los informes se publican en la página web (gráfico 11). Además, como se verá más adelante en la sección 3.4., en muchas ocasiones no es posible encontrar este tipo de informes y en otras la web no es amigable ni está ordenada.

GRÁFICO 11. FRECUENCIA CON LA QUE SE DIFUNDEN ANÁLISIS POR PARTE DE LOS CENTROS GESTORES DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2021)



Fuente: Cuestionario a los coordinadores de la Junta de Castilla y León. Pregunta: *En mi unidad o centro directivo...*

Los datos en relación con la presentación de los informes en otros foros sugieren mayor margen de mejora todavía. Menos de un 40% afirma elaborar muy a menudo o a menudo informes para el Consejo de Gobierno y la mitad, un 20%, remite o difunde muy a menudo o a menudo sus informes entre los procuradores o en el Parlamento regional. Aunque compartir los informes con los medios de comunicación parece una práctica algo más habitual (un 31% afirma se mantiene esta práctica), el porcentaje de quienes afirman que se remiten a la sociedad civil organizada muy a menudo o a menudo es muy modesto, un 18%.

Recapitulando, en relación con la capacidad y cultura evaluadora, existe interés y conciencia de la necesidad de incorporar la evaluación de políticas públicas pero el análisis pone de manifiesto que los medios y la formación son limitados. Los coordinadores o asimilados de la Junta de Castilla y León entienden el potencial de la evaluación, sus objetivos e incluso sugieren una larga lista de planes y programas que podrían ser evaluados. En todas las consejerías se reconoce que existe margen de mejora. En este sentido, si se considera que la evaluación debe asentarse sobre predisposiciones favorables, la Junta está en una buena posición para avanzar en el

proceso de institucionalización. Será este propio proceso, así como la formación, el que contribuyan a neutralizar otras debilidades que se han encontrado en este análisis. Se trata, por ejemplo, de la escasa utilización por parte de los centros directivos de evaluaciones o informes provenientes del exterior de las propias organizaciones y, al contrario, de la escasa difusión de los planes, programas y otros informes a terceros. Asimismo, se ha detectado una importante necesidad de formación tanto en tareas básicas como en otras más sofisticadas que puedan servir, no tanto para la realización de evaluaciones, como al menos para garantizar la capacidad de diseñar, encargar y hacer un seguimiento riguroso de estos análisis. Finalmente, también la capacidad de producir, explotar y extraer consecuencias de los datos debe ser fortalecida.

3.4. Planificación, seguimiento y evaluaciones

En esta sección, se recogen los resultados del análisis de aspectos de la planificación estratégica, su relación con los programas presupuestarios y el papel de la evaluación en estos procesos. En el apartado 3.4.1 se analiza la planificación estratégica que tiene lugar en Castilla y León, y se extraen conclusiones a partir de la revisión de una muestra significativa de planes estratégicos; en el apartado 3.4.2 se analiza la programación presupuestaria.

3.4.1. La planificación estratégica

Un requisito esencial para implantar un sistema de evaluación es que las políticas públicas se definan de forma que sean claros los objetivos y los resultados que se pretenden alcanzar. La primera condición para poder evaluar es haber realizado una planificación o programación de las políticas a desarrollar, fijando de forma clara y precisa los objetivos, resultados e impactos que pretenden lograr. En definitiva, se debe contar con planes estratégicos correctamente elaborados, que no solo incluyan los objetivos, sino también los instrumentos para alcanzarlos, ya sea la provisión directa o la utilización de técnicas de incentivo, como pueden ser las subvenciones u otras herramientas de política pública.

Además, con la finalidad de que los planes estratégicos sean evaluables deben incorporar que permitan la obtención de datos que hagan posible construir indicadores. A través de dichos indicadores se deberá hacer un seguimiento de los resultados directos (*outputs*) que se pretenden conseguir con las intervenciones y realizar evaluaciones para analizar si los objetivos finales que se pretendían alcanzar se han logrado. Solo así se podrá evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas y valorar si es necesario reasignar recursos o mejorar los sistemas de diseño y/o implementación de las políticas.

Con carácter general y una vez analizados los planes vigentes en la comunidad autónoma de Castilla y León, no puede afirmarse que con generalidad se cumplan plenamente las condiciones mencionadas.

Existen planes muy numerosos y heterogéneos por lo que se ha analizado una muestra significativa. Se han tomado diferentes criterios de selección y se han seleccionado finalmente los siguientes:

- Planes de relevante impacto presupuestario: sanidad y servicios sociales.
- Planes singulares por su procedimiento de elaboración y evaluación: planes derivados del diálogo social.
- Planes de promoción económica y social: comercio, desarrollo rural y reto demográfico.
- Planes de infraestructuras físicas: carreteras.
- Planes de políticas específicas: calidad del aire.
- Planes relativos a determinados instrumentos de política: subvenciones.

Del examen de estos planes, pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

Existen diferencias significativas entre las distintas consejerías a la hora de abordar la planificación estratégica destacando favorablemente el procedimiento llevado a cabo por la Consejería de Sanidad. En este sentido, los planes vinculados a la Consejería de Sanidad son los que parecen mostrar la mayor experiencia en esta materia al diseñarse partiendo de los resultados obtenidos en los ejercicios anteriores, indicándose las fuentes de información que van a ser utilizadas para la construcción de indicadores y definiendo la metodología que se va a emplear para la evaluación, combinando indicadores de proceso o actividad y de resultado. Además, los planes se evalúan a su finalización y el informe de evaluación está disponible en la página web.

Los planes no son fácilmente accesibles. Un primer obstáculo que se ha encontrado para la realización del presente trabajo es la poca accesibilidad de los planes. No resulta sencillo identificar y acceder a los planes actualmente vigentes y con un mínimo de sistemática. Se encuentran todos en la web, sin orden y mezclando planes ya ejecutados con los vigentes.

Existe una gran heterogeneidad en el ámbito de los instrumentos de planificación y se mezclan la orientación por políticas con la operativa que evidencia que no existe una dirección común en la Administración sobre la elaboración y uso de instrumentos de planificación. Como puede observarse de la mera exposición de los planes

analizados, la primera característica que puede identificarse es la gran heterogeneidad y dispersión de instrumentos de planificación. Algunas consejerías elaboran planes estratégicos por cada política, que pueden tener o no un desarrollo a través de instrumentos de planificación específicos. Pero, al tiempo, en otras consejerías se prescinde de la planificación estratégica por política y se recurre directamente a planes operativos relativos a aspectos parciales de cada política. Además, existen consejerías, como la de Servicios Sociales, que engloban toda su actividad bajo un plan estratégico –el de Servicios Sociales 2017-2020– que comprende diferentes líneas, que son desarrolladas a través de instrumentos específicos. Por el contrario, en otros casos en ausencia de un plan integral, se elaboran unos de ámbito muy reducido, como son los de carreteras o los de mejora de la calidad del aire.

Los distintos instrumentos de planificación que se utilizan no responden a una estructura y contenido estandarizados. Cuando se analizan instrumentos comparables –por ejemplo, planes estratégicos–, estos no guardan una estructura común ni presentan un contenido similar. De nuevo, todo obedece a la ausencia de una política común de planificación, que se fía al buen hacer de cada consejería y centro directivo.

Los planes estratégicos no presentan un horizonte temporal coincidente. Lo usual es que todos los planes estratégicos tengan un período de cuatro o cinco años, pero no todos se inician en el mismo momento. Por tanto, es posible encontrar planes que están a punto de finalizar, junto con otros que acaban de iniciarse y, finalmente, algunos que tienen la misma vigencia que la legislatura. Esta circunstancia no implica, por sí misma, una valoración negativa, ya que la planificación se enmarca en una visión de medio y largo plazo y no debe estar vinculada a una legislatura concreta. No obstante, dicha visión es compatible con que, al principio de cada legislatura, se realice una actualización de los planes que se asumen como programa a desarrollar por cada consejería.

Los planes estratégicos no plantean distintas alternativas de política para alcanzar los objetivos, aunque suelen realizar una identificación correcta del problema que se pretende abordar. Es bastante frecuente encontrar en los planes un buen diagnóstico de la situación y una correcta identificación de los problemas. Pero no se plantean las distintas alternativas de política para alcanzar los objetivos que se pretende alcanzar, ni se comparan sus posibles resultados para elegir la más eficaz. Por el contrario, se da por hecho cuál debe ser la intervención pública a desarrollar para conseguir los objetivos que se fijan.

Los planes estratégicos fijan objetivos y programan actividades para alcanzarlos, pero no se cuantifica su coste. Los planes fijan objetivos y programan las actividades necesarias para alcanzarlos. En muchas ocasiones, sin embargo, los objetivos son muy numerosos e imprecisos. Además, no siempre se distribuyen temporalmente las actividades con la suficiente claridad, aunque existen excepciones. En todo caso y

como regla común para todos los planes, no se hace una cuantificación del coste de las actividades, con lo que es imposible analizar su acomodo a la programación presupuestaria de medio plazo.

Los planes estratégicos suelen fijar indicadores, pero, en la mayor parte de los casos, no están contruidos de forma completa al no incluir indicadores de resultados y aún menos de impacto. La regla general es que los planes introduzcan indicadores para realizar un seguimiento del cumplimiento de los objetivos marcados. Pero en la mayor parte de los casos, dichos indicadores son solo de actividades o procesos, no de resultado y, mucho menos, de impacto. Incluso, en algunos supuestos, ni siquiera se formula un sistema de indicadores (véase recuadro 1).

Recuadro 1: El caso de las políticas activas de empleo y su evaluación

A título de ejemplo merece la pena citar las conclusiones obtenidas por el *Informe de fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo*, elaborado por el Consejo de Cuentas. En concreto, señala que el VI Plan de Empleo “no define ni cuantifica los indicadores asociados a las diferentes medidas programadas para las cuales se definen objetivos genéricos, pero no medibles, por tanto, no permite una correcta evaluación de los resultados”. Algo similar sucede en el caso del *Informe de fiscalización operativa sobre el Acuerdo de Renta Garantizada de Ciudadanía*, también del Consejo de Cuentas. Afirma que “no existen sistemas de control y evaluación mediante indicadores ni se realizan informes de evaluación de resultados a efectos de comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la finalidad que se persigue con el abono de la prestación en su doble vertiente de atención de las necesidades básicas y promoción de la integración social”.

En otros casos, como sucede en el Plan de Discapacidad 2016-2020, se fijan indicadores para cada uno de sus objetivos, pero aluden más a los procesos o actividades –número de personas atendidas, número de reuniones, etc.- que a sus posibles resultados.

Como es lógico, la situación es peor si analizamos la existencia de indicadores de impacto, aunque existen también excepciones, como los planes de salud ya mencionados o la Estrategia para la Calidad del Aire, que construye un sistema de indicadores que miden la reducción de emisiones y los ahorros energéticos que pretenden obtenerse.

Los planes estratégicos no identifican las fuentes de información necesarias para aplicar los indicadores. Una deficiencia común en la práctica totalidad de los planes, con alguna excepción aislada, es una falta de identificación de las fuentes de información que van a permitir obtener los datos necesarios para la aplicación de los indicadores. Existen, como se ha señalado, excepciones, por ejemplo, la Estrategia para la Calidad del Aire, que incluye un listado de las fuentes de información, estatales y autonómicas, que se van a emplear para la construcción de los indicadores.

Para finalizar, los planes suelen prever evaluaciones intermedias y finales, pero en muchos casos no se hacen o no son accesibles y, en otros, constituyen un mero relato de actividades realizadas. La práctica totalidad de los planes prevén la realización de evaluaciones intermedias y finales, pero, en la mayoría de los casos, no se ha podido constatar si se realizan, ya que no se encuentran disponibles. Por ello mismo, se puede concluir que no se utilizan para reformular los propios planes, en el caso de las intermedias, ni para la confección de los siguientes, en el caso de evaluaciones finales. Así sucede, por ejemplo, en todos los planes derivados del diálogo social, respecto a los que se prevé su evaluación, pero no se encuentra disponible.

En los casos donde se han realizado informes de evaluación se arrastran los defectos derivados de la mejorable construcción de sus indicadores, limitándose a una enumeración de actividades desarrolladas, con un enfoque muy limitado al análisis de resultados e impacto. Los informes de evaluación disponibles se limitan a una enumeración de actividades desarrolladas, sin analizar los resultados. Así por ejemplo el Plan de Discapacidad 2016/2020, cuyos Informes de seguimiento de 2016, 2017 y 2018, están disponibles, constituyen más un relato de actividades que de sus resultados. Existe algún caso singular, como es el del III Plan de Comercio, que incluye indicadores de impacto, tales como el número de empresas del sector y el número de trabajadores empleados. Dichos indicadores, además, muestran una evolución negativa pero no se emplean metodologías claras para identificar la relación de causalidad entre esta evolución y los planes evaluados. De esta forma, tales resultados negativos puede que no tengan ninguna relación con el plan desarrollado, sino con causas exógenas vinculadas a la situación económica.

Sin embargo, sí se han realizado algunas evaluaciones más completas por parte del Consejo de Cuentas. A título de ejemplo, puede citarse el *Informe de fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo*, el *Informe relativo al Acuerdo de Renta Garantizada de Ciudadanía* o el *relativo a las Medidas contra la despoblación*. Dichos informes son públicos, pueden consultarse en el sitio web del Consejo de Cuentas y su contenido muestra una aproximación más cercana a los elementos que deben incluir una evaluación.

3.4.2. La programación presupuestaria

Como se señalaba al analizar la normativa sobre evaluación, el artículo 75 de la Ley de Hacienda de Castilla y León dispone que la programación presupuestaria se ajustará a la planificación estratégica y sectorial de la comunidad. Así pues, se prevé un primer paso en la elaboración de los presupuestos que pasa por una programación plurianual del gasto, lo que no es sino el reflejo financiero de la planificación estratégica y sectorial de la comunidad autónoma. A través de dicha programación se fijan, por tanto, los objetivos a conseguir en el medio plazo. Y, lo que es más importante en

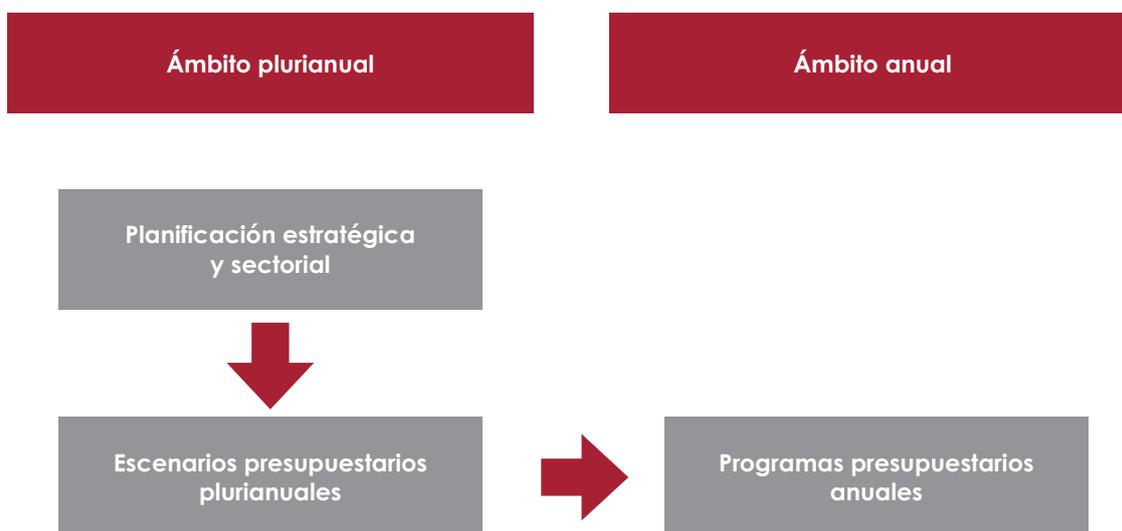
materia de evaluación, se establece que en su elaboración debe tenerse en cuenta el cumplimiento de objetivos de los ejercicios precedentes.

En línea con dichas previsiones, el artículo 81 de la misma Ley contempla la elaboración de escenarios presupuestarios plurianuales, que incluirán los recursos a asignar a las políticas de gasto, según las principales necesidades y objetivos que hayan de abordarse en el período al que los escenarios se refieran y los compromisos de gasto ya asumidos.

El marco normativo prevé una vinculación entre la planificación estratégica y la programación presupuestaria en el medio plazo. A través de dicho cauce no se solucionan todos los retos que plantea la evaluación, ya que existen políticas, sobre todo regulatorias, que no tienen impacto en el presupuesto. Pero, al menos, sí se garantiza que la totalidad del gasto público responda a unas políticas que sí son objeto de evaluación.

En el cuadro 7 se muestra cómo debería funcionar, en el plano teórico, la vinculación entre la planificación y el presupuesto, de conformidad con el marco normativo de Castilla y León.

CUADRO 7. **VINCULACIÓN ENTRE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO SEGÚN DISEÑO NORMATIVO**



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, dicha vinculación no se produce en la práctica, por dos razones. En primer lugar, como se ha expuesto en el apartado precedente, los planes estratégicos no contienen una cuantificación del coste de las actividades programas. En segun-

do lugar, no es posible acceder a los escenarios presupuestarios plurianuales, lo que hace pensar que, tal y como sucede en la Administración general del Estado, estos constituyen una mera previsión de techos de gasto.

No se hace una programación presupuestaria que incluya una previsión de gasto para cada uno de los programas, sino que, en caso de realizarse, permanece en un nivel agregado, como una mera previsión de la cantidad máxima de gasto que va a estar disponible.

En relación con los programas anuales, el análisis se ha centrado en los de mayor importancia cuantitativa, esto es, los de Educación y Sanidad. Ante todo, debe destacarse la rigidez del gasto en estas áreas, con escasas variaciones cuantitativas a lo largo de los años, excepción hecha, a consecuencia de la pandemia, de la de Sanidad en 2021. Ello constituye un indicio de una elaboración de los presupuestos meramente de forma incremental y, por tanto, al margen de todo proceso de evaluación.

El análisis de los programas ha supuesto la consulta de distintos documentos. En primer lugar, las denominadas fichas F01, incluidas en el tomo 8 de los presupuestos, que establecen, por cada sección de la clasificación orgánica –básicamente coincidente con las consejerías–, las líneas de acción, sus metas y su correspondencia con los programas presupuestarios. En segundo lugar, en el tomo 9 de los presupuestos se incluye información sobre los programas presupuestarios, a través de dos documentos, las denominadas fichas F02 y F03. La ficha F02 es un resumen de cada programa, donde se hacen constar los medios personales adscritos y el gasto asignado según la clasificación económica. Por su parte, las fichas F03 recogen, por cada programa, los objetivos que se le asignan, las actividades necesarias para conseguirlos y los indicadores de resultado.

Desde la perspectiva del diseño de los programas, la primera característica que se ha identificado es su ausencia de vinculación con la planificación. A la vista de la información recogida en los planes estratégicos y en los programas presupuestarios, al menos, dicho vínculo no se explicita. No se señalan cuáles son los programas que contienen las previsiones presupuestarias necesarias para ejecutar las acciones previstas en los planes. No existe una correspondencia entre ambos instrumentos, ni presentan el mismo nivel de detalle ni, finalmente, se utilizan, cuando existen, los mismos indicadores.

Lo anterior parece evidenciar que los programas presupuestarios no se utilizan por los centros gestores como instrumentos de gestión, papel que le corresponde a los planes. Así, el presupuesto parece utilizarse como una herramienta financiera, verificándose el cumplimiento de objetivos, cuando ello sucede, al margen de este.

La mayoría de los denominados objetivos incluidos en los programas no se refieren a un resultado –output– sino a una mera actividad. Ello impone una seria limitación de

partida a la evaluación de los programas, ya que no es que no se pueda determinar su impacto –*outcome*–, sino que ni siquiera es posible conocer si se han logrado unos productos –*outputs*–, que no se definen. De lo anterior se desprende que las actividades asignadas a cada objetivo, así como sus indicadores, se refieren a procesos y no a verdaderos *outputs* (véase recuadro 2).

Recuadro 2: Ejemplos de la definición de objetivos en algunos programas

En el programa 322A, Enseñanza escolar, se especifican los siguientes objetivos:

- Objetivo 1: Formación, motivación y reconocimiento del profesorado.
- Objetivo 2: Mejora de infraestructuras y equipamiento.
- Objetivo 3: Mejora de los servicios complementarios: transporte, comedores escolares y programas de conciliación.
- Objetivo 4: Mejora del rendimiento escolar y refuerzo del bilingüismo.
- Objetivo 5: Impulso de la calidad de la Formación Profesional. Refuerzo de la vinculación entre la Formación Profesional y el mundo laboral.
- Objetivo 6: Avance en la lucha contra todo tipo de acoso y discriminación.
- Objetivo 7: Desarrollo del Plan de Atención a la Diversidad.
- Objetivo 8: Ayudas para la adquisición de libros de texto, material escolar y de estudio.
- Objetivo 9: Garantía de libertad de elección de centro educativo.

Los objetivos 2 y 3 hacen referencia a meras actividades de dotación de medios materiales; el objetivo 7 nos remite al mero desarrollo de un plan; y el objetivo 8 alude a la mera asignación de ayudas económicas.

En todo caso, y como puede comprobarse, no se definen cuáles son los impactos que pretenden conseguirse, en términos, por ejemplo, de mejora de los resultados escolares o de la inserción laboral de los alumnos que cursan formación profesional.

La evaluación del cumplimiento de objetivos que aparecen en los programas presupuestarios se realiza, en primer lugar y de manera muy sencilla, mediante las fichas F03 descritas anteriormente. En tales fichas se recoge la información relativa a los indicadores del último ejercicio liquidado, así como su previsión para el ejercicio en curso y para aquel al que se refiere el presupuesto.

Se trata, por tanto, de un mero seguimiento de los indicadores que, como ya se ha señalado, tan solo aportan, en la mayor parte de los casos, información acerca de la realización de actividades. Así, por ejemplo, siguiendo con el ejemplo del recuadro 3, en el objetivo 8 del programa 322A de Enseñanza Escolar, los indicadores que se utilizan son el número de beneficiarios de las ayudas de enseñanza postobligatoria, las ayudas para la adquisición de libros de texto y las ayudas para la adquisición de dispositivos digitales y para el transporte de alumnos.

Adicionalmente, la Orden anual que dicta norma para la elaboración de los presupuestos selecciona un conjunto de programas que deben ser objeto de Informe de Gestión y Balance de Resultados por parte de los centros gestores destacando que, en los últimos ejercicios, los programas elegidos siempre han sido los mismos. Es cierto que son los que tienen un mayor impacto presupuestario, pero limitar los informes a los mismos programas, año tras año, implica, en sentido contrario, excluir la evaluación de buena parte del presupuesto. El examen de esta documentación revela que, en la mayor parte de los casos, además de describir los datos financieros del programa, se limitan a ofrecer los datos relativos a los indicadores incluidos en el programa, con una brevísima explicación.

En definitiva, se puede afirmar que, aunque los informes de gestión aportan alguna información relevante, no constituyen, en ningún caso, una evaluación de los programas presupuestarios. Se trata, en la mayor parte de los casos, de una información descriptiva de las actividades realizadas por cada consejería, así como de la ejecución presupuestaria realizada.

Por otra parte, tampoco existe constancia alguna de que estos informes se utilicen en el proceso de decisión de las asignaciones presupuestarias. Buena prueba de ello es que, examinados los programas, estos no cambian mucho de un año a otro, no solo en términos cuantitativos, como se ha señalado anteriormente, sino también en la propia definición de objetivos y actividades.

Finalmente, la Comisión Funcional y las comisiones de análisis de programas, contempladas en las órdenes de elaboración de presupuestos⁴ no realizan una verdadera función de análisis de los programas, más allá del plano estrictamente presupuestario y, por tanto, no parece que tengan en cuenta la evaluación, si existiera, de los programas presupuestarios anteriores ni ningún otro criterio de eficacia más allá del cumplimiento estrictamente presupuestario de los mismos.

Por lo tanto y poniendo de forma conjunta las conclusiones extraídas del trabajo de campo en materia de planificación estratégica y programación presupuestaria cabe destacar:

⁴ Véase, por ejemplo, la Orden EYH/717/2020, de 29 de julio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los presupuestos generales de la comunidad de Castilla y León para el año 2021.

- **No existe una vinculación entre la planificación estratégica y la presupuestaria**, ni en el medio ni en el corto plazo. Los planes no cuantifican el coste de las actividades previstas y los programas no se corresponden con dichos planes.
- **Los planes estratégicos fijan objetivos e indicadores, pero se refieren, en la mayor parte de los casos, a actividades y procesos, no a resultados.** Esta deficiencia también se registra en los programas presupuestarios.
- **No hay constancia de que todos los planes sean objeto de evaluación**, mientras que los programas son objeto de un seguimiento basado, sobre todo, en indicadores financieros, de ejecución presupuestaria.

Para finalizar, debemos recordar que todo lo dicho hasta el momento se refiere a los órganos internos de la Administración. Pero, como se señaló en el apartado 3.1, el Consejo de Cuentas sí ha realizado evaluaciones sobre aspectos concretos del gasto público de la comunidad. Debe resaltarse, además, que, con carácter general, sus recomendaciones presentan un alto grado de cumplimiento y se ofrecen explicaciones en caso contrario. Tomando el conjunto de sus informes de fiscalización en el año 2019, la Junta de Castilla y León, única Administración fiscalizada todos los años, implantó el 60% de las recomendaciones.

3.5. Principales hallazgos de la institucionalización de la evaluación en Castilla y León

Las conclusiones del análisis de la situación actual en materia de evaluación en la Administración autonómica de Castilla y León se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. **Existe una base normativa suficiente** para poner en marcha un sistema de evaluación de políticas públicas.
2. **Sin embargo, dicha normativa no está implementada en su mayor parte y requeriría de algunos avances adicionales** si se quiere articular un marco más completo de evaluación.
3. **La estructura organizativa actual asigna responsabilidades de coordinación en materia de evaluación a distintas consejerías, particularmente a la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior** pero no existe una estructura organizativa que puede encargarse de la coordinación entre consejerías, ni protocolos ni guías de evaluación.
4. **Respecto a la cultura y capacidad evaluadora, existe conciencia de la necesidad de incorporar la evaluación de políticas públicas.** Sin embargo, se confía

más en la intuición y en los análisis internos que en la información externa a los propios programas.

5. **Se comprenden los objetivos de la evaluación y, en general, su utilidad.** Sin embargo, también se percibe un gran margen para la mejora en relación con la formación y la gestión de los datos.
6. **Por lo que se refiere a la formación, se han identificado importantes necesidades en los centros directivos** en torno a los diferentes conocimientos y habilidades vinculadas a la evaluación.
7. **No existen, por el momento, plataformas de datos integradas con protocolos comunes de diseño, interrelación y accesibilidad,** lo que dificulta la obtención de indicadores útiles para la evaluación y la explotación de las bases de microdatos existentes.
8. **La planificación estratégica no incluye una lista explícita y precisa de los objetivos finales** que se intentan alcanzar con los distintos tipos de políticas públicas que dificulta establecer relaciones entre políticas emprendidas y efectos sobre objetivos finales.
9. **Con carácter general, tampoco incorpora un sistema de indicadores que permita su seguimiento,** más allá del grado de ejecución financiera o de determinados indicadores de proceso, no de resultado.
10. **El seguimiento de los programas presupuestarios no incluye evaluaciones más que en relación con el cumplimiento estricto de los objetivos cuantitativos de los programas,** si bien en algunos programas sí que se definen indicadores que podrían ser útiles para la evaluación.
11. **Se observa una situación muy heterogénea por consejerías,** con planes, en algunos casos, que no contienen ningún instrumento para su seguimiento y evaluación, mientras que otros presentan un conjunto de objetivos finales y específicos muy preciso y un conjunto de indicadores bien diseñado y con acceso detallado a las correspondientes fuentes de información. Sin embargo, no parece que estos indicadores se utilicen en la discusión de las asignaciones presupuestarias.
12. **La Comisión Funcional y las comisiones de análisis de programas no realizan una verdadera función de análisis de los programas, más allá del plano estrictamente presupuestario** y, por tanto, no tienen en cuenta las evaluaciones de los programas presupuestarios anteriores, ni ningún otro criterio de eficacia más allá del cumplimiento estrictamente presupuestario de los mismos.
13. **En general, los balances y los informes de gestión suponen un mero seguimiento presupuestario.** No se realiza ningún intento de evaluación o análisis de impacto de las políticas que permita sacar conclusiones sobre su eficacia y eficiencia.

14. **La planificación estratégica y la presupuestaria no están explícitamente relacionadas en la documentación que se prepara en la elaboración de los presupuestos.** Se detecta una falta de conexión explícita y precisa entre los programas presupuestarios y los planes de estratégicos en todas las consejerías.
15. **En los casos en los que se han previsto evaluaciones en los planes estratégicos –tanto intermedias como finales– no todas ellas han sido hechas públicas** y no existe información sobre cómo se han tenido en cuenta sus resultados en la programación presupuestaria posterior ni en la formulación de políticas.

En definitiva, de todo lo anterior se concluye que la evaluación, tal y como se contempla en la base normativa establecida por la Ley 2/2006 de Hacienda de Castilla y León y en la Ley 2/2010 de los Derechos Ciudadanos, no está implementada en la Administración autonómica, aunque cuenta con mimbres suficientes para su desarrollo. Este proceso de implantación requiere de la difusión y consolidación de una cultura y una capacidad evaluadora en todos los centros gestores, que en estos momentos son, en general, mejorables y no están consolidadas.

4

ANÁLISIS COMPARADO INTERNACIONAL DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN. REFERENCIAS AL CASO DE ESPAÑA

Esta sección presenta una síntesis del análisis comparado internacional sobre la institucionalización de la evaluación de políticas públicas con la finalidad de obtener información útil sobre las prácticas en una selección de países con una cierta tradición en esta área (Estados Unidos, Canadá, Holanda, Reino Unido, Alemania)¹. En este apartado se incluye también una referencia a la evolución de la evaluación de políticas en el caso de España. En comparación internacional se describe fundamentalmente la situación de la evaluación en el nivel central de gobierno. En el caso de España se hace referencia también a la evaluación en las comunidades autónomas.

4.1. La institucionalización de políticas en una muestra de países de referencia

A continuación, se presentan los hallazgos más relevantes del análisis realizado por la OCDE a encargo de la AIReF. Siguiendo la estructura de este informe, se comienza por el marco normativo y organizativo, para después abordar la capacidad evaluadora y la planificación de la evaluación.

¹ Este apartado se basa en su mayor parte en el estudio *Evaluation frameworks and practices: a comparative analysis of five OECD countries* realizado por la OCDE, que ha sido financiado por la Comisión Europea (DG REFORM). El proyecto fue propuesto por la AIReF y su realización se encargó a la OCDE (Public Management and Budgeting Division and Public Governance Directorate).

4.1.1. Marco normativo

Según el estudio realizado por la OCDE (2021a) en la mayoría de los países existe un marco, que a veces se expresa en una ley y otras no, en el que se define la estrategia de la política de evaluación (*policy evaluation framework*). En los países que cuentan con normativa, esta es a veces primaria y otras veces secundaria. En los países que no cuentan con ella, se suelen desarrollar, al menos, orientaciones o guías por parte de algún organismo u organización central.

En general, en los países de la OCDE se resaltan los principios de eficacia y eficiencia, transparencia y rendición de cuentas de la gestión de los recursos de políticas públicas en las legislaciones básicas. Además, se recogen previsiones relativas a los criterios de selección de políticas para su evaluación, periodicidad, guías de evaluación, responsables de la realización de evaluaciones y publicidad, entre otras cuestiones.

La evidencia internacional muestra que el establecimiento de un marco legal para la evaluación no es una condición necesaria ni suficiente para asegurar la implantación efectiva de un sistema de evaluación ni tampoco para garantizar su calidad. Sin embargo, la existencia de un marco legal ayuda a asentar las bases de las prácticas de evaluación en las administraciones públicas, a la vez que se dota a la evaluación de continuidad y permanencia en el tiempo, sobre todo en países con menor tradición y cultura evaluadora (Filguera y Quiroz, 2016).

Países con larga trayectoria en las prácticas de evaluación muestran experiencias diferentes en cuanto a la existencia o no de marco normativo (cuadro 8). Por ejemplo, Holanda y Estados Unidos son países que han establecido marcos legislativos específicos para la evaluación. Sin embargo, otros como Alemania, Canadá o Reino Unido no disponen de un marco legal específico, si bien han aprobado guías y recomendaciones desde organismos centrales. En Canadá, el marco de la evaluación está definido fundamentalmente en el documento *Policy on Results* y en la *Directive on Results*, donde se establece la importancia de los resultados para la gestión y decisiones de gasto, así como requisitos para la rendición de cuentas y la evaluación. En Alemania, si bien los requisitos de eficiencia están recogidos en su Constitución y la obligación de realizar evaluaciones se señala en el *Federal Budget Code*, no existe una ley que establezca el marco de la política de evaluación. Reino Unido no recoge tampoco su política de evaluación en su marco legislativo, si bien tanto el Tesoro como la *Cabinet Office* (*Oficina del Primer Ministro*) orientan y guían la política de evaluación y de revisión del gasto público (*Spending Reviews*) en las administraciones públicas y elaboran documentos con orientaciones específicas. En Estados Unidos, la *Foundation for Evidence-Based Policymaking Act* (*Evidence Act*) de 2019

regula las actividades que contribuyen a diseñar políticas basadas en la evidencia, a la vez que se intenta seguir progresando en la política de datos abiertos, asignándose a la *Office of Management and Budget (OMB)* el desarrollo de orientaciones y guías para llevar a cabo la política de evaluación.

El estudio Internacional llevado a cabo por la OCDE muestra que, cuando no hay un marco legal definido para la evaluación, las iniciativas y prácticas dependen, en mayor medida que en otros casos, del liderazgo político y su compromiso con la evaluación. En esos casos, el mayor reto es asegurar la continuidad de las prácticas de evaluación. La evidencia recogida muestra que, en contextos donde no hay una integración estructural de la evaluación en la Administración, ni una capacidad evaluadora suficiente, la existencia de un marco legal puede contribuir positivamente a la robustez y permanencia en el tiempo del sistema de evaluación.

No obstante, un marco legal demasiado rígido puede entorpecer la evaluación. En algunas circunstancias, un marco legal severo puede provocar una (percepción de) sobrecarga burocrática que entorpece o daña la calidad de las evaluaciones. Los marcos legales de las políticas de evaluación existentes en la práctica internacional se limitan, en general, a definir las obligaciones básicas de evaluación de los distintos centros gestores y a complementarlos con guías y recomendaciones.

4.1.2. Estructura organizativa

Cada país organiza las tareas y el reparto de responsabilidades en materia de evaluación de modo distinto y de acuerdo con sus peculiaridades político-administrativas, aunque pueden encontrarse actores y pautas comunes (cuadro 8). De hecho, en muchos países la estructura organizativa de la evaluación pivota, en diferente grado según el caso, en torno a tres pilares fundamentales (cuadro 9): 1) organismos coordinadores de la evaluación; 2) centros gestores responsables de los distintos programas públicos; e 3) instituciones y expertos externos: parlamentos, entidades superiores de fiscalización (tribunales/consejos de cuentas, comités de auditoría) y otros expertos en evaluación externos a la Administración.

CUADRO 8. CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN EN EL NIVEL ESTATAL. PAÍSES DEL ESTUDIO DE LA OCDE Y ESPAÑA

	Existencia marco legal política de evaluación	Grado de coordinación centralizada de la política de evaluación	Organismos coordinadores política de evaluación	Predominio evaluación interna/externa
Alemania	Guías y orientaciones	Descentralizado	---	Externa
Canadá	Guías y orientaciones*	Alto	Tesoro Privy Council Central Agencies and Justice**	Mixto
Holanda	Sí	Alto	Ministerio de Hacienda	Externo
Estados Unidos	Sí	Alto	Office of Management and Budget	Mixto
Reino Unido	Guías y orientaciones	Bajo	Tesoro Cabinet Office	Externa
España ***	Guías y orientaciones	Bajo	—	Mixto

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2011). * Las *Policy and Directive on Results* desarrollan, entre otros temas, el marco de la política de evaluación a partir de lo estipulado de forma muy general en la *Financial Administration Act*. ** Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia, Tesoro y Privy Council. *** En el caso español se ha esbozado recientemente un nuevo marco para la política de evaluación recogido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (véase apartado 4.2.).

En general, en todos los países coexisten varias instituciones con competencias en evaluación que acostumbran a cooperar entre sí. Suele establecerse algún tipo de coordinación y/o supervisión a nivel central de la evaluación realizada por los distintos centros gestores. Esta coordinación se realiza bien designando unidades/servicios específicos dentro de la Administración pública central, o mediante instituciones/órganos ligados a presidencia de gobierno, al primer ministro o a algún otro gabinete, o concediendo estas atribuciones al Ministerio de Hacienda o algún otro ministerio competente en estas materias (cuadro 8). En algunos países, un departamento o agencia coordina las labores de evaluación en los distintos centros gestores, que gozan de distinto grado de autonomía para llevar a cabo sus evaluaciones. Otros han optado por modelos con una gran autonomía por parte de cada centro gestor, si bien en ocasiones se emiten orientaciones y recomendaciones por parte de organismos o instituciones a nivel estatal.

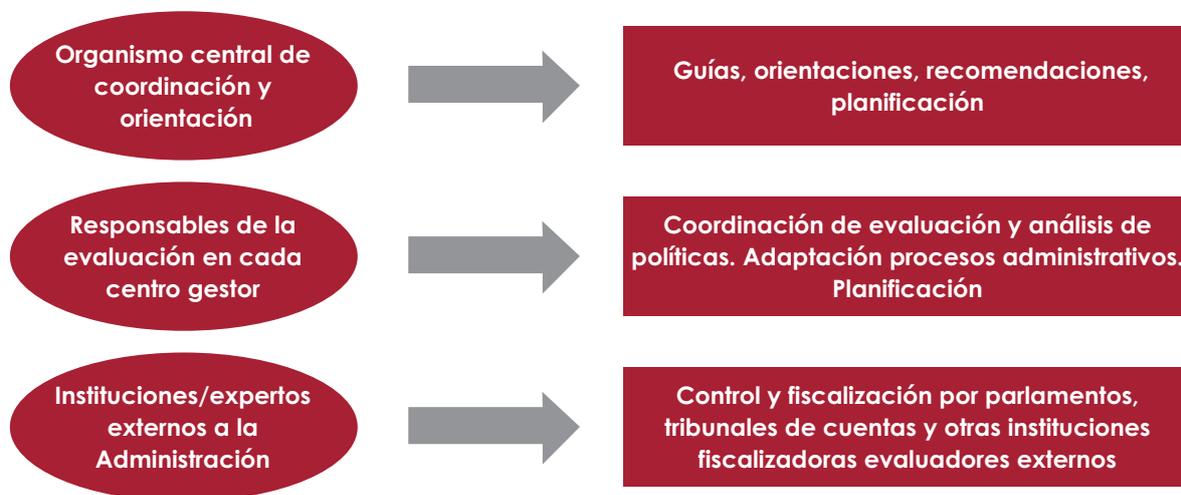
El modelo elegido en cada caso ha respondido, entre otros factores, a las características específicas de cada sistema político y, en particular, de la capacidad y cultura evaluadora existente en los centros gestores, aunque se observa mayoritariamente un modelo híbrido. En los países analizados por la OCDE (2021a) para este estudio, se observa, en general, un sistema híbrido que combina un cierto grado de coordinación central, con autonomía por parte de los centros gestores para llevar a cabo sus políticas de evaluación.

En general, el análisis no detecta una relación entre el nivel de centralización y la calidad de las evaluaciones, aunque cierto grado de coordinación flexible parece recomendable. Parece que un cierto grado de centralización/coordinación es conveniente en los países donde el proceso de institucionalización está en sus fases iniciales. Es útil también para facilitar la comparación de los resultados de las evaluaciones de políticas relacionadas y para realizar evaluaciones de políticas de carácter transversal.

La evidencia indica la importancia de realizar una asignación clara de responsabilidades entre los distintos actores intervinientes en las evaluaciones. La existencia de un responsable o una unidad dentro de cada centro gestor, que coordine la evaluación, parece particularmente útil.

Las unidades centrales de coordinación suelen tener el apoyo político y, en algunos casos, el soporte legal suficiente para promover la utilización de las conclusiones / recomendaciones que se derivan de las evaluaciones en las decisiones de gasto y/o en las políticas públicas. Por su parte, los centros gestores gozan de independencia para gestionar y planificar sus evaluaciones, con la coordinación por parte de alguna unidad/órgano central.

CUADRO 9. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA GENERAL DE LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

La decisión de si realizar las evaluaciones internamente o encargarlas a evaluadores externos independientes depende de distintos factores. La existencia de suficiente capacidad evaluadora en los centros gestores, la naturaleza y transversalidad de la política evaluada, el momento de la vida en la que se encuentra la política o su volumen y periodicidad condicionan si las evaluaciones se llevan a cabo por parte de la propia Administración o se requiere algún tipo de colaboración con terceros. Así, por ejemplo, en Alemania y Holanda, con el objetivo de una mayor independencia y objetividad y debido a las limitaciones en la capacidad evaluadora interna, las evaluaciones se suelen encargar a instituciones de evaluación independientes y/o a expertos académicos, y en las evaluaciones internas se incluyen expertos externos (caso holandés). En el Reino Unido se recurre con frecuencia a institutos de evaluación independientes y a la academia². En Canadá y Estados Unidos, las evaluaciones son internas o externas dependiendo de cada caso.

La experiencia internacional muestra que, aunque existan un marco legal y organizativo bien definidos, la permanencia en el tiempo del sistema de evaluación puede depender de la voluntad política de los gobiernos de cada momento y por ello conviene pensar en mecanismos para evitarlo. Con el fin de velar por la permanencia de los sistemas de evaluación y reducir su dependencia de los avatares políticos, los actores institucionales externos pueden jugar un papel importante.

Los parlamentos y los tribunales/consejos de cuentas desempeñan en algunos países un papel importante en la promoción y la permanencia de un buen sistema de evaluación (véase Intosai, 2016). A veces, los parlamentos inician o producen evaluaciones y cooperan con las entidades fiscalizadoras superiores, como los tribunales/consejos de cuentas, que realizan también evaluaciones de algunas políticas. En muchos casos, los parlamentos han contribuido al uso de los resultados de las evaluaciones en la definición de políticas públicas, al requerir, mediante comparecencias y otros instrumentos de control, análisis y evidencia, para su utilización en las discusiones presupuestarias y, en general, en el debate político. En algunos parlamentos, existen unidades que facilitan a los parlamentarios el uso, de forma estructurada y accesible, de las evaluaciones producidas por las administraciones. En Alemania, el Bundestag (la Cámara Baja) requiere al año aproximadamente 80 evaluaciones de políticas o normativa del Gobierno federal. En algunos casos, el parlamento organiza evaluaciones, a menudo a través de audiencias que dan como resultado resoluciones parlamentarias. En Canadá, el Parlamento recibe una lista de todas las evaluaciones llevadas a cabo por los distintos centros gestores y de las que se planifica hacer. En Holanda, esta labor la lleva a cabo el departamento de análisis e investigación del Congreso y en Reino Unido, la *Scrutiny Unit*.

² En Reino Unido hay que tener en cuenta la distinción entre *Spending Review* y evaluación. Los *Spending Reviews* se llevan a cabo dentro de cada centro gestor, si bien utilizando a veces los resultados de evaluaciones realizadas externamente.

Además, en algunos países, existe una relación institucional directa entre las entidades fiscalizadoras superiores (*Supreme Audit Institutions*) y el Parlamento. El Parlamento recibe y analiza las evaluaciones que las entidades superiores fiscalizadoras realizan a iniciativa propia, que en algunos casos reciben el nombre de fiscalizaciones operativas.

En los últimos años, las entidades fiscalizadoras de algunos países, por ejemplo, Alemania, Reino Unido y Estados Unidos, vienen realizando valoraciones (auditorias y/o fiscalizaciones) de los sistemas de evaluación existentes a nivel gubernamental, que han permitido identificar sus principales deficiencias y proponer mejoras. En Estados Unidos, la *Government Accountability Office (GAO)* elabora recomendaciones al Congreso con el fin de mejorar las políticas y el uso de los recursos públicos. La mayor parte del trabajo de la GAO consiste en fiscalizaciones operativas (*performing audits*); prepara entre 600 y 700 informes cada año y pone la información a disposición del público en su sitio web. Estas fiscalizaciones se inician a petición de los comités públicos del Congreso, por iniciativa independiente del *Comptroller General* (director de la GAO) y/o por prescripción legal. Además, el Servicio de Investigación del Congreso proporciona análisis objetivos de las políticas y del impacto que distintas políticas alternativas tendrían. En el Reino Unido, el Parlamento juega un papel importante al analizar políticas y programas utilizando los informes de los organismos fiscalizadores. A través del Comité de Cuentas Públicas, el Parlamento británico analiza informes denominados *Value for Money* de la *National Audit Office (NAO)* que le sirven de base para realizar interpelaciones a los centros gestores sobre la implementación de sus políticas y programas. Estos análisis son públicos y son objeto de gran difusión en los medios.

Además, la rendición de cuentas ante el Parlamento por parte de las entidades fiscalizadoras superiores (*Supreme Audit Institutions*) hace que las evaluaciones que realizan estas instituciones, tanto las prescritas por ley como las llevadas a cabo a iniciativa propia, se utilicen en el debate presupuestario y político. Ello facilita que los resultados de las evaluaciones se puedan incorporar a los debates presupuestarios y al diseño de políticas.

Por último, hay que señalar que la evidencia internacional muestra que no existen protocolos formales claros y específicos de coordinación en materia de evaluación entre las administraciones centrales y las autonómicas o regionales dentro de cada país. No obstante, en algunos casos existen foros o comités de discusión, en los que participan redes de evaluadores, sobre la evaluación de ciertas políticas referidas a algún ámbito especialmente relevante, como es el caso de las políticas de empleo en Canadá. Por otro lado, en ocasiones existe cierto grado de coordinación entre los tribunales de cuentas centrales y los regionales que permite el intercambio de conocimientos y buenas prácticas en relación con las fiscalizaciones operativas y evaluaciones que realizan estos organismos. En otros casos, como en Holanda y Estados Unidos, la cooperación entre administraciones es especialmente promovida en relación

con desarrollo de bases de datos y su accesibilidad. Si bien los problemas de acceso e interrelación entre bases de datos de distintas administraciones siguen planteando un fuerte reto a la evaluación.

4.1.3. Capacidad evaluadora

La promoción de la capacidad evaluadora: estrategias

El análisis internacional llevado a cabo muestra que la capacidad evaluadora es un factor tanto o más relevante que la existencia de un marco legal e institucional para las buenas prácticas en evaluación. A nivel operativo, como se he visto en el apartado 3.3., la capacidad de evaluación implica poder llevar a cabo evaluaciones. Para ello se requiere disponer del personal con los conocimientos y habilidades necesarios y los recursos oportunos para planificar el acceso y el uso de los datos y de los sistemas de información que permitan la evaluación. De la capacidad depende también que las evaluaciones pueden ejecutarse a nivel interno o necesitar de apoyo externo. Tener capacidad implica también poder realizar un buen control y seguimiento de las evaluaciones que termine con la propuestas y recomendaciones realmente útiles para las políticas públicas y la gestión.

La formación en evaluación es fundamental y no debe limitarse únicamente a las metodologías de evaluación, que son fundamentales. Debe incluir también otras competencias en gestión de datos, en aspectos organizativos y de interacción entre distintos agentes involucrados en los procesos de evaluación, además de promover una determinada forma de orientar la gestión pública.

En algunos países, existen regulaciones sobre el tipo de formación que necesitan tener los evaluadores y organizaciones e instituciones que proporcionan certificaciones. La *Canadian Evaluation Society* ha elaborado un programa para obtener el certificado como experto evaluador. En Reino Unido, aunque no existe una práctica generalizada, la evaluación la realizan en su mayor parte expertos externos y existen unos estándares que describen el tipo de formación requerido.

En Canadá, Estados Unidos, Holanda y Reino Unido, las unidades/ organismos centrales coordinan y orientan la política de evaluación, poniendo énfasis en la importancia de la capacidad evaluadora y proponen estrategias, para mejorarla. A continuación, se aporta más detalle de su funcionamiento:

En Canadá, los 50 analistas que trabajan en la *Results Unit* del *Treasury Board Secretariat (TBS)* y realizan labores de evaluación son convocados a participar en procesos de aprendizaje. La *Policy on Results* atribuye al TSB la responsabilidad de establecer las competencias que deben tener los jefes y especialistas en la unidad/organismo central de coordinación y, también, de los centros gestores, intentando así garan-

tizar la capacidad evaluadora. La *Results Unit* organiza actividades de formación en evaluación dirigidas al personal que realiza tareas de evaluación. Además, entre otras actividades, fomenta la difusión de información entre las redes de evaluadores, proponiendo acciones de mejora en relación con distintos temas como, por ejemplo, la disponibilidad y calidad de los datos.

Holanda tiene un sistema similar, pero con competencias menos detalladas que el canadiense. Cada centro gestor debe establecer una dirección/ unidad de asuntos económicos y financieros que, entre otras tareas, suele supervisar la evaluación. La organización de estas direcciones no está regulada, ni existen orientaciones por parte del Ministerio de Hacienda. No obstante, el *Bureau for Strategic Analysis (BSA)* ha creado un comité de evaluación, *Interdepartmental Supervisory Committee on Performance and Evaluation*, con personal de las direcciones de asuntos económicos y financieros que se reúnen periódicamente para intercambiar buenas prácticas y discutir sobre los enfoques de las evaluaciones y de las revisiones de gasto. Además, en Holanda, el Ministerio de Hacienda, donde radica la coordinación y orientación de la evaluación, presta especial atención a los procesos de formación en evaluación y facilita el soporte a los mismos. El país ha puesto en marcha recientemente, y de modo experimental, la iniciativa denominada *Insight in Quality* que intenta que la Administración fije la atención en si se hace todo lo posible para maximizar el valor añadido de una política, contando para ello con el análisis de expertos y otros actores directamente relacionados con las políticas implicadas. Este enfoque se parece al desarrollado recientemente en Reino Unido (*Public Value Scan*), que centra la atención en cómo se están implementando las políticas (*durante evaluación*). Sin embargo, la iniciativa *Insight in Quality* de Holanda va más allá, al requerir a los centros gestores que incluyan en sus *Policy Reviews* una explicación de cómo intentan solventar las deficiencias de información con el objetivo de mejorar su conocimiento sobre la eficacia y la efectividad de las políticas en las siguientes revisiones. También en Holanda, la *Strategic Evaluation Agenda* tiene como objetivo obtener información puntual sobre el desarrollo de las políticas y facilitar el aprendizaje mediante la planificación y la preparación de evaluaciones. En esta línea de fomento de la capacidad evaluadora, el Ministerio de Hacienda holandés ha puesto en marcha ciertos incentivos para mejorar la calidad de las evaluaciones, por ejemplo, la convocatoria de premios a la mejor evaluación en el área de subvenciones (*Best Grant Evaluation*).

En Estados Unidos, la OMB intenta que los procesos de planificación estratégica y la organización de los centros gestores integren los requerimientos sobre evaluación que fija la *Evidence Act*. Esta ley hace que los centros gestores tengan que enviar un informe con una valoración de su capacidad evaluadora (*Capacity Assessment*). La ley introdujo las llamadas *Learning Agendas* (agendas formativas) en los distintos departamentos con el fin de apoyar el uso de la evidencia en las decisiones políticas. Los centros realizan anualmente análisis (*Strategic Objective Reviews*) para identificar las áreas donde se necesitan evaluaciones, análisis y formación. La *Evidence Act* requiere que la capacidad evaluadora se gestione a través de los *Evaluation Officers* y

la OMB estableció un consejo interdepartamental para garantizar dicha capacidad. Además, la OMB organiza seminarios y cursos para proporcionar asistencia técnica que ayude a la implementación de sus guías y recomendaciones, si bien los centros gestores tienen margen para organizar sus propios cursos de formación.

En Reino Unido, la capacidad evaluadora también se asegura a nivel centralizado mediante diversas estrategias como la creación de una red de evaluadores. A través del *Cross-Government Evaluation Group* se comparten buenas prácticas retos y experiencias. Mediante un panel de expertos se proporciona orientación a los equipos o analistas que desean realizar evaluaciones ex post y también se organizan cursos para empleados públicos. Igualmente, algunos centros gestores proporcionan formación. Por otro lado, existen varias organizaciones que apoyan el desarrollo de orientaciones y el intercambio de prácticas relacionadas con la política de evaluación. Una de ellas es el *Government Economic and Social Research Team* del Tesoro, que da soporte a los centros gestores, coordina actividades de formación y desarrolla estándares profesionales de evaluación e investigación social.

En Alemania el modelo es algo diferente al no existir un organismo central que coordine la evaluación ni ningún requisito explícito sobre la obligación de crear unidades específicas de evaluación en los centros gestores que promuevan la capacidad evaluadora.

En síntesis, los ejemplos anteriores muestran que la capacidad evaluadora resulta reforzada cuando desde instituciones u organismos centrales coordinadores se interactúa con los centros gestores para estimular los conocimientos sobre la evaluación, las áreas de mejora y los recursos que necesitan.

Por último, en algunos países, las asociaciones independientes de evaluación juegan también un papel importante en la promoción de la capacidad evaluadora. Elaboran estándares y orientaciones que complementan los proporcionados por las administraciones y ofrecen, en algunos casos, formación. La *German Evaluation Society* se ha centrado en la profesionalización de los evaluadores y en el desarrollo de un marco conceptual de la evaluación. Además, ha publicado estándares, guías de evaluación y recomendaciones para el aprendizaje. Ha formado grupos de trabajo que organizan conferencias anuales y reuniones en las que participa personal de las administraciones. Por su parte, la *Canadian Evaluation Society*, que reúne a casi 2.000 profesionales procedentes de administraciones, universidades y consultoras, promueve el liderazgo, el conocimiento y el desarrollo profesional y ofrece formación. En Estados Unidos, la evaluación es una profesión certificada y sus profesionales están representados por la *American Evaluation Association*. Esta asociación ha publicado los conocidos *Guiding Principles for Evaluators*.

4.1.4. Los sistemas de información para la evaluación: datos y accesibilidad

En la mayor parte de países, aunque existen buenos sistemas de información estadística y numerosos registros administrativos y bases de microdatos, las regulaciones sobre protección de datos restringen el uso de estos y la interrelación entre distintas bases de datos. Ello supone, en muchos casos, un impedimento para la realización de evaluaciones, imponiendo retrasos en la obtención de información y limitando el alcance del análisis.

Dentro de un mismo país, la ausencia de plataformas de datos bien diseñadas a nivel nacional y de acuerdos de cooperación que permitan la integración de datos de los distintos estados federados o regiones, entorpece de forma importante los análisis y las evaluaciones.

El fomento de políticas basadas en la evidencia ha servido en algunos países para revisar la estructura y calidad de las bases de datos de cara a facilitar el uso de los datos administrativos y su interrelación. En ocasiones, la heterogeneidad en la disponibilidad de datos y su calidad en los distintos centros gestores impone limitaciones relevantes en las evaluaciones.

En muchos países no existe una estructura de datos integrada y por tanto el acceso a datos de distintos centros gestores incluso dentro de un mismo nivel de gobierno continúa siendo complicado. En los países de tradición anglosajona, donde el proceso de formulación de políticas basadas en la evidencia tiene más tradición, los sistemas de información están más avanzados. No obstante, incluso en ellos persisten importantes retos por lo que se refiere a la homogeneización de definiciones y metodologías, a la compatibilidad del uso de datos con el respeto a la confidencialidad y a las inversiones necesarias para mejorar las plataformas y mejorar su interrelación.

En Estados Unidos, la *Evidence Act* (2019) intentó implementar algunas de las recomendaciones de una comisión formada en 2016 para mejorar la formulación de políticas basadas en la evidencia tales como las siguientes:

- **Rediseñar las bases de datos** y su interconexión con vistas a su utilización ágil por parte de todos los actores interesados y para una mayor transparencia. Para ello se establecieron el *National Secure Data Service*, que permitiría la interconexión de datos y un acceso seguro, y agendas formativas para apoyar el uso de datos y su utilización en las políticas.
- **Establecer la figura del Chief Evaluation Officer en cada departamento para coordinar la evaluación** y el análisis de políticas y para colaborar con el resto de las tareas de cada departamento que tuvieran relación con la recogida de evi-

dencia. La comisión consideraba que la coordinación entre agencias federales era vital para un funcionamiento eficiente.

- **Mejorar la coordinación dentro de los órganos gubernamentales**, para lo que se aconsejaba una reorganización de la OMB.
- **Alinear los procesos administrativos con las actividades dirigidas a fomentar el uso de la evidencia**, incluyendo la recogida de información.

Además, la agenda del presidente en 2018 incluía la creación de una *Federal Data Strategy* para definir los principios, prácticas y planes de acción con el fin de conseguir un enfoque consistente en el nivel federal, que tuviera en cuenta tanto el uso, como el acceso a los datos a nivel estatal e hiciera posible su uso para el “análisis de la evidencia”. El desarrollo de dicha estrategia se materializó en la elaboración de un plan de acción en 2020.

Canadá tiene un plan estratégico, *Data Strategy Roadmap for the Public Service*, que intenta apoyar el uso de datos respetando la confidencialidad de algunos de ellos. La política de datos abiertos se lleva a cabo por la *Treasury Board Secretary* a través de una base de datos con la que es posible acceder a los datos de multitud de centros gestores.

En Reino Unido, la *Cabinet Office* y el Tesoro lanzaron una iniciativa denominada *What Works*, por la que se crearon centros en determinadas áreas de política con el objetivo de mejorar el uso de los datos y la evidencia en las decisiones de política. Dentro de este marco, se estableció la *What Works Network*, red que reúne a los distintos *What Works Centers* y se dirige desde la oficina del primer ministro.

4.1.5. Planificación, evaluaciones y seguimiento

En los países analizados no existe, en general, una pauta común sobre la planificación de las evaluaciones. Dado que las evaluaciones son costosas y no se pueden evaluar todas las políticas, se suelen seleccionar un conjunto de ellas para llevarlas a cabo en períodos plurianuales.

En general, existe un compromiso entre garantizar el suministro de información relevante en momentos clave del ciclo de vida de una política y la autonomía de los centros gestores competentes para establecer su propio alcance y agenda de evaluación. Esto da lugar a amplias diferencias entre países en el alcance de las evaluaciones obligatorias, así como en la periodicidad de las evaluaciones, que van desde un sistema regulado estricto que abarca todas las políticas, hasta la total autonomía de los ministerios competentes para establecer su agenda de evaluación.

Los dos elementos principales a determinar en la planificación son la periodicidad y el alcance de las evaluaciones y los países analizados han tomado diferentes decisiones sobre su determinación. Se observan tres tipos de modelo en relación con la planificación de la evaluación:

- Establecimiento de reglas formales para las evaluaciones periódicas o para la evaluación de determinadas políticas (incluidos los requisitos supranacionales, como los de la UE para la evaluación de los fondos estructurales);
- Fijación de umbrales y criterios de proporcionalidad para elegir políticas a evaluar;
- Diseño de un proceso de planificación para definir las agendas de evaluación estratégica y operativa.

Países como Alemania y Canadá establecen ciertos requisitos en cuanto a la periodicidad de los planes de evaluación y su contenido. En Alemania, desde 2013 se estipula que las políticas que tienen un impacto financiero considerable para los ciudadanos o la economía deben evaluarse cada tres a cinco años. Las evaluaciones *ex post* son obligatorias para los proyectos regulatorios que superan cierto coste para la economía. Además de estas evaluaciones obligatorias, los ministerios deciden qué evaluaciones realizar, también en función de los costes financieros totales, la importancia política de determinadas políticas o la incertidumbre existente sobre sus resultados. En Canadá, la *Policy on Results* prevé evaluaciones de todas las políticas cada cinco años (con cierta flexibilidad). No obstante, identifican las políticas que pueden ser objeto de evaluaciones más simples y aquellas que necesitan evaluaciones más complejas, que se incluyen en un plan móvil a cinco años. La agenda se establece internamente en cada centro gestor, si bien se consultan a nivel interno y con el *Treasury Board Secretary* que puede hacer sugerencias.

En otros casos, los centros gestores gozan de mayor autonomía para establecer sus planes de evaluación. En Holanda, el programa *Insight in Quality* ha revelado que la evaluación obligatoria de todas las políticas en un determinado momento establecido de antemano no es necesariamente la mejor solución. En este sentido, han introducido la Agenda de Evaluación Estratégica (EAE) con el objetivo de introducir análisis cuando se necesitan. La EAE ofrece a los centros gestores competentes la oportunidad de organizar la planificación de la evaluación de acuerdo con las necesidades estratégicas de cada momento. Las EAE departamentales tienen un horizonte entre tres y cuatro años y se envían al Parlamento anualmente. En Reino Unido, los centros gestores deciden qué políticas evaluar, teniendo en cuenta las políticas que tienen requisitos formales para ser evaluados (es decir, una cláusula de evaluación introducida en la ley) y las directrices del Tesoro. Además, la *National Audit Office* y el Parlamento impulsan la evaluación de determinadas políticas. En Estados Unidos, tampoco existe una regulación estricta sobre la periodicidad ni el

alcance de las evaluaciones y los centros gestores diseñan sus planes de evaluación.

La experiencia internacional muestra que la existencia de una buena política de evaluación no es garantía del uso de las evaluaciones en el proceso político y presupuestario. En los países analizados no existen muchos mecanismos y protocolos formales que garanticen el seguimiento de las evaluaciones y la incorporación de sus resultados al ciclo presupuestario y/o al diseño de las políticas. No obstante, existe heterogeneidad entre países e incluso dentro de un mismo país, entre diferentes centros gestores y en muchos procesos de toma de decisión se menciona, de forma general, que los resultados de las evaluaciones se tendrán en cuenta.

En los países donde se observan mejores prácticas de evaluación, si bien no está formalizado el uso de las evaluaciones en las discusiones presupuestarias, al menos sí se han dado pasos para integrar de forma sistemática las revisiones de gasto (*Spending Reviews*) en el ciclo presupuestario. Las revisiones de gasto tienen como objetivo informar sobre la asignación de recursos y proponer, en su caso, reasignaciones, tanto dentro de los centros gestores competentes como en el diseño de los presupuestos a nivel más general. El proceso supone apoyar las decisiones presupuestarias en el escrutinio sistemático de los gastos que se analizan.

En los países donde se han integrado las revisiones de gasto en los procesos presupuestarios como, por ejemplo, en Canadá, Holanda y Reino Unido, estas se realizan con carácter anual, si bien las más complejas y estratégicas, *Comprehensive Spending Reviews (CSRs)* tienen un carácter plurianual. Los CSRs suelen tener una periodicidad entre los tres y los siete años, abarcan las políticas públicas de mayor importancia en términos financieros y/o sociales y tienen margen para incorporar evaluaciones más sofisticadas.

En Reino Unido, las revisiones de gasto se utilizan en las discusiones presupuestarias y estas revisiones hacen, en ocasiones, uso de las evaluaciones de políticas cuando existen, aunque no hay una práctica establecida al respecto. Los *Spending Reviews* han servido no solo para intentar evaluar los resultados de las políticas, sino también, en ocasiones, para orientar los recortes en el gasto cuando esto han sido necesario. Además, es importante mencionar que los estándares que se requieren a los empleados públicos británicos que están involucrados en la formulación de políticas exigen que utilicen los datos y la evidencia en su trabajo, basando sus recomendaciones de política en la evidencia y en los resultados de las evaluaciones existentes.

Por otra parte, en los países donde los organismos centrales coordinadores de la evaluación se sitúan en los Ministerios de Hacienda es más común que las evaluaciones que se realizan se consideren en las discusiones presupuestarias y en la formulación de políticas. Ejemplos ilustrativos de ello son los casos de Canadá, Holanda, y Reino Unido. En Canadá, la *Policy on Results*, apoya la inclusión de la evidencia y la

evaluación en el proceso presupuestario a través de los informes del *Treasury Board*. Recientemente, en este país se ha estudiado la posibilidad, apoyada por el *Treasury Board*, de que los análisis de los resultados de las políticas sean una condición para la financiación de los centros gestores.

En todos los países los parlamentos pueden contribuir más o menos formalmente a la promoción y utilización de las evaluaciones como ya se ha visto en el epígrafe dedicado al marco organizativo.

La planificación de la evaluación y la comunicación y divulgación de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones son también factores que estimulan su uso en la formulación de nuevas políticas. Merece destacarse la experiencia en Estados Unidos donde el Congreso solicita una creciente cantidad de información sobre los resultados de las políticas y la evaluación. Con ello se facilita que los resultados de la evaluación pueden incorporarse a las discusiones políticas y presupuestaria.

Recapitulando, el cuadro 10 sintetiza los principales rasgos de la evaluación de políticas públicas en los países estudiados. Además, incluye una columna sobre el caso de España que se analizará en la sección siguiente de este informe.

CUADRO 10. SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES RASGOS DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS PAÍSES ESTUDIADOS

	Canadá	Alemania	Holanda	Reino Unido	EE.UU.	España
Existencia de una política de evaluación. Definiciones de evaluación	Una definición formal	Varias definiciones	Una definición formal	Varias definiciones	Una definición formal	Varias definiciones
¿Quién realiza las evaluaciones (internas o dentro de la Administración/ externas o por instituciones independientes)?	Sistema híbrido (combinación externa e interna)	Sistema híbrido	Sistema híbrido	Sistema híbrido	Sistema híbrido	Sistema híbrido
¿Se evalúan todos los programas/políticas en un período de 10 años o menos?	Los grandes departamentos presentan planes de evaluación quinquenales, seleccionando las políticas a evaluar en función de riesgos, necesidades y prioridades. Se evalúan las políticas definidas como prioritarias en el programa de gobierno.	Las políticas con un impacto financiero considerable y los grandes proyectos regulatorios deben evaluarse periódicamente.	Cobertura sistemática durante un período de 5 o 7 años. Esto podría cambiar en el futuro debido a la introducción de la Agenda de Evaluación Estratégica para la planificación, permitiendo centrarse en políticas importantes.	No hay cobertura sistemática, pero algunas políticas tienen requisitos formales para ser evaluadas (mediante la inserción de una cláusula de evaluación en las leyes). Principio de proporcionalidad.	Los departamentos seleccionan las actividades de evaluación como parte de su plan de evaluación. El Congreso puede ordenar una evaluación para ciertos programas.	No hay cobertura sistemática, pero el Gobierno determina las políticas que deben ser evaluadas en las revisiones del gasto realizadas por la AIReF
¿Hay guías de evaluación disponibles?	Sí	No a nivel central	Alcance limitado	Sí	Sí	Sí
Órganos responsables de las evaluaciones (órganos de coordinación)	La <i>Treasury Board Secretary</i> (TBS) tiene a su cargo la supervisión general. La <i>Privy Council Office</i> (PCO) se centra en mandatos políticos de períodos más cortos.	No existe una entidad responsable de todas las evaluaciones.	Cada ministro es responsable, dentro de sus competencias, de la evaluación de políticas. El Ministerio de Finanzas tiene una función de supervisión.	No existe una entidad central responsable de un marco general. El Tesoro proporciona orientación y utiliza el proceso de revisión del gasto como palanca.	La <i>Office of Management and Budget</i> (OMB) es responsable de implementar el marco de evaluación.	La AIReF realiza evaluaciones en el marco de los <i>Spending Reviews</i> a petición del Gobierno central y los gobiernos autonómicos y locales ¹ . El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas tiene el mandato de fomentar la cultura de evaluación y realiza esporádicamente evaluaciones.
Órganos responsables de las evaluaciones (nivel de ministerios / departamentos competentes)	En el documento <i>Policy on Results</i> y en la <i>Directive on Results</i> las responsabilidades de los ministerios competentes. Cada departamento tiene sus propias unidades de evaluación. Los subsecretarios son responsables de la implementación del marco.	Según el principio de subsidiariedad (<i>Ressortprinzip</i>), cada ministerio sectorial es responsable de las evaluaciones en su ámbito de competencia. No existe un enfoque uniforme y no todos los ministerios tienen una unidad de evaluación de políticas.	La Ley Orgánica de Presupuesto y el Decreto sobre evaluación periódica de políticas delegan la responsabilidad de las evaluaciones de políticas en los ministerios. Dentro de los ministerios sectoriales, las Direcciones de Asuntos Financieros y Económicos (FEZ) tienen la responsabilidad de implementar el marco de evaluación. Estas direcciones no realizan evaluaciones por sí mismas.	La política de evaluación y su implementación se deciden a nivel de los departamentos individuales.	La <i>Evidence Act</i> describe en detalle las funciones y responsabilidades que se crearán dentro de los ministerios competentes.	No existe una descripción clara de la organización de la función de evaluación en los ministerios competentes.
¿Participación de las instituciones públicas independientes (más allá del gobierno)?	La Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) puede realizar auditorías de desempeño. El Parlamento puede encargar evaluaciones.	El Consejo Nacional de Control Regulatorio (NKR) es el principal organismo asesor independiente. La EFS puede realizar auditorías de desempeño.	En Holanda, la EFS realiza auditorías de desempeño y evaluaciones, proporcionando al Parlamento información para determinar si una política es efectiva. La Oficina de Planificación es un importante organismo independiente que brinda asesoramiento sobre políticas económicas.	La <i>National Audit Office</i> lleva a cabo estudios de rentabilidad, que informan al Parlamento. Los <i>What Works Centres</i> producen asesoramiento independiente y práctico en diferentes áreas de política. El Instituto de Gobierno es independiente y proporciona evaluaciones externas e independientes.	La <i>Government Accountability Office</i> (GAO) y la <i>Congressional Budget Office</i> (CBO) tienen responsabilidades relacionadas con las evaluaciones.	La AIReF lleva a cabo varias tareas relacionadas con la revisión y evaluación del gasto. El Tribunal de Cuentas lleva a cabo auditorías de cumplimiento y operativas.
¿Disponibilidad de evaluaciones?	Las evaluaciones están disponibles públicamente por principio general.	Las evaluaciones están disponibles a petición.	Las evaluaciones están disponibles públicamente por principio general.	Las evaluaciones están disponibles públicamente por principio general.	La disponibilidad pública de las evaluaciones depende de la agencia que encargó la evaluación.	La AIReF e IEPP publican sus evaluaciones con la autorización del Gobierno que encarga la evaluación
¿Incorporación de hallazgos en el ciclo presupuestario?²	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No ³
¿Existe un mecanismo que analice la evaluación existente y su impacto?	No. Habrá una evaluación de la política en 2021. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores han realizado una auditoría en los últimos 10 años.	No. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores han realizado una auditoría en los últimos 10 años.	No. Recientemente hubo una iniciativa parlamentaria para evaluar el marco actual con propuestas de mejora.	No. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores han realizado una auditoría en los últimos 10 años.	La GAO tiene el mandato de revisar la implementación de la GPRAMA.	No
¿Existe una coordinación sistemática entre la evaluación a nivel central y a nivel regional?	No	No	No	No	No	No

Fuente: OCDE y adaptación propia.

¹ La creciente demanda y utilidad de las evaluaciones en las administraciones públicas españolas ha llevado al Gobierno de España a plantear el refuerzo de la estructura de evaluación en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) presentado en mayo de 2021, en particular en los denominados componentes 11 y 29, fortaleciendo la independencia, la permanencia, la sistematicidad, profesionalidad y relevancia de las evaluaciones. El refuerzo de la independencia se garantizará mediante el encargo de la evaluación a un organismo independiente como la AIReF y separándolo de los ciclos políticos 2022-2026.

² Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de OCDE quien a su vez cita una encuesta de la OCDE sobre Evaluación de Políticas (2018). Esta fila refleja las respuestas a la pregunta "¿Cómo promueve su gobierno el uso de los hallazgos de las evaluaciones de políticas?: Incorporación de los hallazgos en el ciclo presupuestario". Según la información de los estudios de caso, la forma en que se incorporan los resultados difiere de una evaluación a otra. En ninguno de los países analizados existe un protocolo específico sobre cómo se deben integrar los hallazgos de las evaluaciones en el ciclo presupuestario.

³ Se ha aprobado la orden del Ministerio de Hacienda en la que se establecen las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2022, donde se señala que se incorporarán los resultados de los procesos de evaluación del gasto público y que para ello la Dirección General de Presupuestos podrá recabar la información que requiera a los centros gestores.

4.2. La evaluación de políticas públicas en la Administración general del Estado

4.2.1. Antecedentes

En España, tanto en la Administración central del Estado como en las administraciones autonómicas, la evaluación de las políticas se ha enfrentado y se enfrenta con los mismos retos que se observan en el ámbito internacional. En nuestro país, el proceso de institucionalización comenzó de manera más tardía que en otros, pero en otros países el proceso también ha sido lento y gradual, con avances y retrocesos ligados en ocasiones a los ciclos políticos y económicos (Garde-Roca, 2006; Bustelo, 2020; Stockman *et al.*, 2020).

El acceso de España a la Unión Europea en 1986 supuso un impulso a las prácticas de evaluación. El uso de fondos europeos para financiar determinados proyectos implicaba la obligación de realizar evaluaciones que se llevaban a cabo en las administraciones contratando los servicios de consultoras o evaluadores externos (Feinstein y Zapico-Goñi, 2010). En la década de los noventa, las evaluaciones se realizaban de forma poco sistemática y estaban ligadas a políticas sectoriales de carácter social (Bustelo, 2020).

A comienzos de los años 2000, se empezaron a dar pasos para intentar sistematizar las prácticas de evaluación y crear un marco para la política de evaluación. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera del 2001 avanzó hacia la formulación de presupuestos por programas de carácter plurianual. En 2004, se organizó una comisión de expertos para proponer la modernización de los servicios públicos y hacerlos más eficientes y efectivos. Posteriormente, se aprobó un marco general para la mejora de la calidad en la Administración general del Estado mediante el RD 951/2005. Su implantación se encargó a la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), cuya creación se autorizó en la Ley 28/2006 de Agencias Estatales. Este proceso constituiría el primer intento explícito y serio en España de institucionalizar la evaluación de las políticas públicas.

La AEVAL pasó a ser el actor principal de la evaluación³ junto a otros organismos de la Administración general del Estado, que ya practicaban algunas evaluaciones sectoriales y a los ejercicios en materia de evaluación que llevaban a cabo algunas administraciones autonómicas, todos con el apoyo de distintos expertos en evaluación que publicaban guías y orientaciones sobre evaluación. Los objetivos asignados

³ Véase, por ejemplo, AEVAL: *Fundamentos de la evaluación de políticas públicas* (2009) y *Guía práctica para el diseño y realización de evaluaciones de las políticas públicas* (2015) e Instituto de Evaluación de Políticas Públicas. Metodologías y guías de evaluación <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Guias-evaluacion.html>

a la AEVAL⁴ eran promover la cultura de evaluación y 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; reevaluar y analizar políticas y programas públicos; fomentar la mejora de la calidad de los servicios públicos como compromiso con la ciudadanía; analizar la actividad desplegada por las agencias estatales para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos; y prestar un servicio eficaz, eficiente y de calidad, en un marco donde se equilibren la responsabilidad por la gestión y la autonomía y su flexibilidad.

Algo más de una década después de su creación, la AEVAL desaparece como tal convirtiéndose en una subdirección general del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. La falta de planificación y la falta de impulso político debilitó el funcionamiento de la AEVAL. Además, la crisis financiera trajo consigo una pérdida de interés y de voluntad política por sostener la labor de esta agencia y por implementar el marco que se definió inicialmente.

Al menos hasta 2020, el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas realizó una actividad limitada en materia de evaluación y desde 2020 su papel principal se circunscribe al refuerzo de la cultura de evaluación de políticas⁵ (Real Decreto 307/2020). Entre las tareas encomendadas figuran la promoción de la cultura evaluadora, la difusión de metodologías y el fomento de la formación en evaluación entre los empleados públicos. El IEPP ha actualizado y publicado guías de evaluación, basadas en las elaboradas por la AEVAL, que sirven como orientación y referencia en las evaluaciones que se realicen en la Administración.

4.2.2. El impulso de la AIReF y la situación actual de la evaluación en España

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) se creó en 2013 y a partir de 2017 comienza a realizar sus primeras evaluaciones de políticas públicas. Tras la reforma del artículo 135 de la Constitución, el 27 de septiembre de 2011, que tuvo como objetivo garantizar el principio de estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de nuestro país, y de la modificación en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria, se crea un organismo independiente de control fiscal, la AIReF. Su actividad está regulada en su propio Estatuto Orgánico, aprobado por RD 215/2014, de 28 de marzo. El encargo que el Gobierno realiza a la AIReF para evaluar el gasto público en 2017 supone un importante impulso para la evaluación de políticas en España.

4 Véase [Agencia de Evaluación y Calidad - Objetivos y competencias](#)

5 Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2020), *Real Decreto 689/2020*, <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/07/21/689/con#a1-3>.

Desde 2017, la AIREF ha realizado evaluaciones para los tres niveles de gobierno si bien los *Spending Reviews*, que constituyen los encargos del Gobierno central en materia de evaluación de políticas sectoriales de competencia exclusiva o compartida, han significado un importante impulso. La AIREF no tiene capacidad de diseñar su agenda de evaluación y la mayor parte de las evaluaciones encargadas por el Gobierno de España se vehiculan a través del llamado *Spending Review* (SR). Se han llevado a cabo evaluaciones de importantes capítulos de gasto como subvenciones, sanidad, beneficios fiscales, infraestructuras, empleo y lucha contra la pobreza. Además, como consecuencia del impulso generado por los *Spending Review*, los gobiernos de numerosas comunidades autónomas y un ayuntamiento han solicitado la colaboración de la AIREF. Se han evaluado distintos programas de los gobiernos subnacionales en distintos sectores de política pública, entre ellos sanidad, educación, empleo o comunicación institucional.

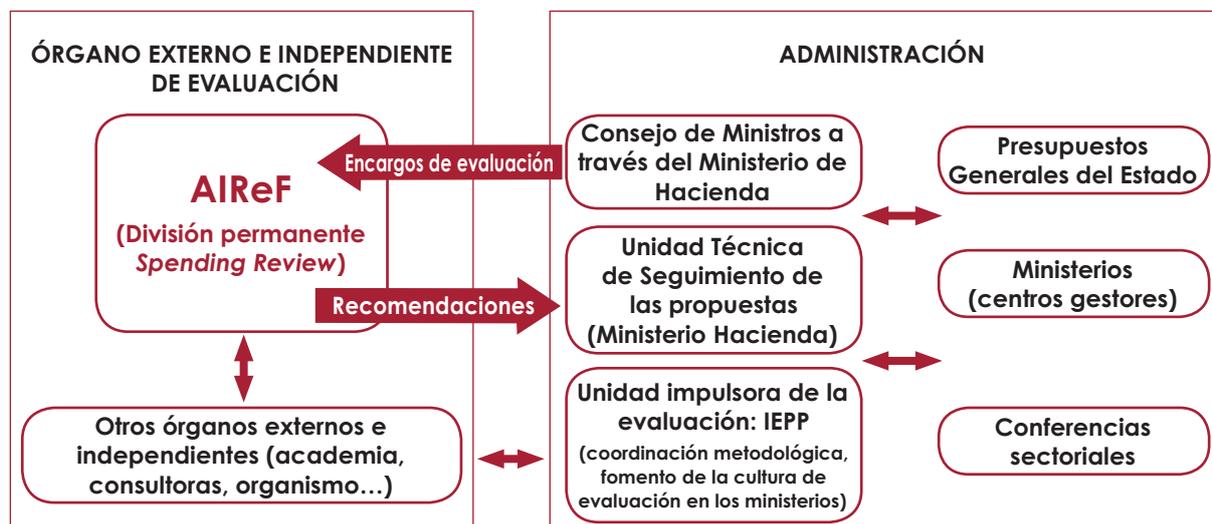
La creciente demanda y utilidad de las evaluaciones de la AIREF en las administraciones públicas españolas ha llevado al Gobierno de España a plantear el refuerzo de la estructura de evaluación en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) presentado en mayo de 2021, en particular en los denominados componentes 11 y 29⁶ (cuadro 11).

El objetivo fundamental de la arquitectura institucional que se describe en PRTR es mejorar e incrementar la calidad del gasto público llevando a cabo acciones que garanticen la permanencia, la independencia, la sistematicidad, profesionalidad y relevancia de las evaluaciones. El refuerzo de la independencia se garantizará mediante el encargo de la evaluación a un organismo independiente separado del ciclo político como es la AIREF. La profesionalidad y, en definitiva, la capacidad evaluadora, se pretenden reforzar creando una división permanente de evaluación en la AIREF, de la que hasta ahora carece, así como dotándole de más recursos. Además, con el fin de que las evaluaciones tengan relevancia y trascendencia real, se prevé la creación de una unidad técnica en el Ministerio de Hacienda para el seguimiento de las propuestas de la AIREF. De este modo se avanzará en la implementación del llamado principio de “cumplir o explicar”, según el cual las administraciones deben al menos estudiar las propuestas de la AIREF y razonar su no aplicación. También debe destacarse, la propuesta que incluye el PRTR consistente en que las evaluaciones sean llevadas a las conferencias sectoriales donde se sientan el ministro y los consejeros del ramo⁷. Además, se prevé que antes del 31 de marzo de cada año, el Ministerio de Hacienda remita al Consejo de Ministros un informe con el estado de las recomendaciones (cuadro 11).

⁶ <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente11.pdf>
<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente29.pdf>

⁷ En la actualidad existen 44 conferencias sectoriales pero su nivel de actividad es muy diferente. Se pueden consultar aquí: https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_exist/parrafo/0/CONFERENCIAS-SECTORIALES_REGIMEN_JURIDICO_ACTUALIZADO0#page=1

CUADRO 11. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA LA EVALUACIÓN PREVISTA EN EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA



Fuente: Elaboración propia.

En el mes de junio de 2021 se han dado los primeros pasos de los compromisos del PRTR que contribuirán a la institucionalización, aunque aún quedan importantes retos por delante. La continuidad a corto plazo de la evaluación se ha materializado con el encargo a la AIReF por parte del Consejo de Ministros de la tercera y última fase del ejercicio de revisión de gasto (*Spending Review*) comprometido por el Gobierno de España en el Programa de Estabilidad del año 2017, así como con un estudio de evaluación relativo a la cooperación financiera internacional y en particular del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE).

Además, se ha aprobado la orden del Ministerio de Hacienda en la que se recogen las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2022. Establece que los resultados de las evaluaciones del gasto público se incorporarán al proceso presupuestario y para ello la Dirección General de Presupuestos podrá recabar la información que requiera a los centros gestores. Finalmente, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública ha lanzado una consulta pública sobre el *Anteproyecto de ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración general del Estado*, con el objetivo de impulsar la institucionalización y configurar un sistema más robusto de evaluación.

4.3. La evaluación de políticas públicas en las comunidades autónomas

Aunque numerosas comunidades autónomas han dado pasos significativos en el proceso de institucionalización de la evaluación de políticas públicas, se observa una cierta heterogeneidad en cuanto al grado de progreso. Los estatutos de autonomía hacen referencia a los principios de eficacia y eficiencia de las políticas públicas y algunas administraciones han desarrollado regulaciones sobre la materia.

Esta variedad de situaciones aparece ya en la distinta plasmación normativa de la función de la evaluación en las normas autonómicas. Navarra, por ejemplo, cuenta con la Ley Foral 21/2005 de evaluación de políticas públicas y calidad e los servicios. Esta ley, promulgada antes de la creación de AEVAL, sigue siendo hoy la regulación más detallada de las existentes en el Estado autonómico. En ella, se declara la voluntad de constituir y desarrollar un sistema público de evaluación de las políticas públicas que diseñen y realicen las administraciones públicas de Navarra. Establece que cada Administración pública podrá acordar autónomamente la evaluación de sus políticas

Otras comunidades autónomas, sin disponer de una ley, sí dedican parte del articulado de algunas de sus normas a la evaluación de políticas. Este es el caso de **Aragón** que, en la Ley 5/2017 de Integridad y Ética Públicas, aclara que completa las referencias a la evaluación que ya hacía la ley 5/2013 de Calidad de los Servicios Públicos de la Administración de la comunidad autónoma, estableciendo quién será el organismo evaluador (Agencia de Integridad y Ética Públicas), los principios de evaluación, su momento y la rendición de cuentas debida a las Cortes de Aragón. Recientemente, en **Cataluña**, la Ley 5/2020 de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público, añade un capítulo al texto refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña. En este capítulo se define la evaluación de políticas, los criterios de evaluación y sus objetivos, así como el proceso de evaluación en el que participarán el departamento competente en materia de finanzas públicas y los centros directivos que deberán realizar planes de evaluación plurianuales de las políticas públicas que hayan diseñado. Es interesante destacar que la norma se refiere también y de manera específica a lo que denomina revisiones de gasto que tienen “por objeto detectar ganancias de eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos públicos para maximizar el impacto social del gasto público”. En este caso el departamento competente en materia de economía y finanzas realizará este proceso de revisión del gasto, en colaboración con el resto de los departamentos y entidades del sector público de la Generalitat. En **Galicia**, el reciente Decreto 97/2020 regula determinados instrumentos para la gestión, la evaluación, la supervisión y la mejora de la calidad en el sector público autonómico y regula las modalidades de lo que denomina evaluación de la calidad de las políticas públicas.

En **Andalucía**, la Junta está trabajando en el Ley de Organización y Funcionamiento del Sistema de Evaluación de Políticas Públicas, cuyo objetivo es establecer el marco organizativo necesario para la evaluación de las políticas públicas y regular su funcionamiento e interrelación entre las fases del ciclo de las políticas, así como la participación ciudadana en las distintas etapas del ciclo de las políticas. En el **País Vasco**, también recientemente, el Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública 2020 prevé la implantación del Sistema de Evaluación de las Intervenciones Públicas.

Estas y la mayoría del **resto de las comunidades autónomas** incluyen referencias a la evaluación de políticas públicas en las leyes de transparencia, de participación o gobierno abierto que han sido aprobadas desde 2011. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones se trata de menciones generales como, por ejemplo, al derecho de los ciudadanos a participar en las evaluaciones de las políticas públicas que se realizan, como es el caso de la **Comunidad de Madrid**. Por otro lado, en todas las comunidades autónomas existe normativa sectorial donde se realizan previsiones sobre la evaluación de políticas, por ejemplo, es habitual en las normas de políticas activas de empleo, de protección ambiente, en las políticas sanitarias, educativas, de género, de servicios sociales o en las propias políticas de transparencia.

Por lo que se refiere a la estructura organizativa y la propia realización de evaluaciones existente actualmente en las comunidades autónomas, la situación también es diversa. Existen pocas agencias generalistas, siendo el caso de Ivàlua en Cataluña el más conocido. Este consorcio creado en 2006 está formado por la Generalitat de Cataluña, la Diputación de Barcelona y la Universidad Pompeu Fabra. Ha realizado numerosas evaluaciones de políticas y programas sectoriales por iniciativa propia o por encargo de las instituciones públicas o del tercer sector y son también conocidas sus guías de evaluación. Sus informes pueden consultarse en su página web. En **Navarra**, el Decreto Foral 268/2019, estableció que el servicio del Observatorio de la Realidad Social ejercerá la planificación y la evaluación de las políticas públicas de servicios sociales y empleo, así como el análisis de los procesos de transformación social y de los problemas sociales. El Observatorio ha elaborado una guía de evaluación de políticas sociales y en su web pueden consultarse varios informes de evaluación. En **Galicia** existe una Comisión Interdepartamental de Información y Evaluación que determinará los planes que deben ser objeto de evaluación externa y a la que se remitirán las evaluaciones. En esta comunidad se ha creado recientemente el Instituto de Economía Pública de Galicia, al que se le atribuirán algunas funciones de evaluación. En **Andalucía**, el Instituto Andaluz de Administración Pública proporciona servicios vinculados a la evaluación, por ejemplo, análisis de la evaluabilidad de los planes estratégicos, evaluaciones *ex ante*, labores de difusión, una red corporativa de evaluadores y varias guías de evaluación.

Numerosas comunidades autónomas disponen en sus organigramas de unidades que son responsables de la evaluación de políticas de diferentes sectores. Por ejemplo, en el caso de **Extremadura**, a la Dirección General del Planificación y Evaluación

de las Políticas Activas del Servicio Extremo del Políticas de Empleo le corresponde la planificación y evaluación de las políticas activas de empleo. En la **Comunidad de Madrid** puede encontrarse un Área de Evaluación de Políticas Activas y Estrategia de Empleo en la Consejería de Empleo, así como varias subdirecciones generales de evaluación en consejerías sectoriales como educación o en política sociales. En varias comunidades autónomas existen agencia de evaluación de la educación como la Agència Valenciana d'Avaluació i Prospectiva (AVAP) en **Valencia** o la Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR) en **Cataluña**. En otras comunidades como **Asturias** y **Cantabria**, las evaluaciones disponibles están vinculadas a servicios o programas concretos como los servicios sociales o los programas de género. En **La Rioja**, la Consejería de Economía y Hacienda incluye en su organigrama un Servicio de Evaluación de Políticas Públicas.

En 2018, **Aragón** constituyó la Comisión para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios Públicos. En las **Islas Baleares** se preveía la creación de una Oficina de Evaluación Pública. En esta comunidad se elaboró en 2009 un guía de evaluación de políticas desde la Consejería de Presidencia. En el caso de **Canarias**, dentro de la Estrategia para la Modernización y Mejora de los Servicios Públicos de la comunidad autónoma (PEMAC 2012-2014), se desarrollaron diferentes acciones formativas y se elaboró una guía para la evaluación de programas y políticas públicas.

En el caso de **Murcia**, y dentro del marco de la Estrategia Regional de Gobernanza Pública, se constituyó un grupo de trabajo sobre evaluación de políticas públicas, que a finales de 2020 presentó un diagnóstico de la evaluación de políticas en la región con resultados interesantes sobre la capacidad de evaluación y la necesidad de reforzarla. En 2021, también se ha presentado la Guía de Evaluación de Planes, Programas, Estrategias y Servicios Públicos de la Región de Murcia', elaborada por la Consejería en colaboración con el Departamento de Economía Aplicada de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Murcia.

Igualmente, un pormenorizado estudio sobre la evaluación de políticas en la **Comunidad Valenciana** (Barberà, Doria, Ntutumu-Sanchis y Sanchis, 2020) identifica numerosas prácticas de evaluación en la Generalitat e incluso diferentes fases del proceso de institucionalización según las consejerías y organismos. Destaca el arraigo de la evaluación en los casos de la Agencia Valenciana d'Avaluació i Prospectiva o en relación con el área de cooperación al desarrollo. Además, en la propia Consellería de Presidencia se encuentra la Dirección General de Análisis de Políticas Públicas. Existen numerosas guías, pero no un enfoque único de evaluación para toda la Administración autonómica. Se detectan también importantes necesidades de mejora, especialmente, en lo que se refiere a la capacidad evaluadora. Es muy probable que estos hallazgos sean similares a los que pueden encontrarse en el resto de las comunidades autónomas.

Por otra parte, las administraciones autonómicas, al igual que la Administración general, están modernizando la gestión de sus finanzas y llevando a cabo procesos para aumentar la capacidad y cultura evaluadora de sus centros gestores tanto por lo que se refiere a la formación, como al acceso e interconexión entre bases de datos, uno de los principales escollos en la realización de evaluaciones. Cabe destacar la participación de las comunidades autónomas en el IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020-2024 elaborado por la Administración general del Estado, las propias administraciones autonómicas y la FEMP. Este plan se compromete a avanzar en la gestión de datos en abierto, lo que es importante para la evaluación de políticas públicas.

Como se ha visto en el caso de **Castilla y León**, algunas Instituciones de control externo autonómicas han puesto en marcha iniciativas en materia de evaluación de políticas públicas, mediante el refuerzo de la formación de su personal y han realizado, junto a sus habituales auditorías de gestión u operativas, algunas evaluaciones. En **Castilla-La Mancha** se ha anunciado la creación de un nuevo órgano propio de fiscalización externa de las finanzas públicas (recuérdese que la Sindicatura de Cuentas se suprimió en 2014) que tiene previsto realizar tareas de fiscalización, analizando la utilización de recursos y “atendiendo al grado de cumplimiento de los objetivos programados” según reza el Anteproyecto de Ley de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha.

En relación con la existencia de coordinación entre distintos niveles de gobierno, en el pasado sí llegó a funcionar un grupo que estaba integrado por AEVAL y las comunidades de Cataluña, Castilla y León, Extremadura, Navarra, Baleares, Comunidad Valenciana y País Vasco y por la Federación Española de Municipios y Provincias. **En la actualidad, como ya se ha explicado en este informe, varias comunidades autónomas, a través de sus consejos de gobierno han solicitado a la AIReF la evaluación de varios de los sus programas y políticas públicas.**

4.4. Principales hallazgos de la comparación internacional

Como síntesis de las principales conclusiones derivadas del análisis comparado internacional se pueden mencionar las siguientes conclusiones:

- **No existe un modelo único** que pueda funcionar en todos los países y administraciones públicas para asegurar unas buenas prácticas en evaluación
- **La institucionalización de la evaluación es un proceso lento y gradual** en el tiempo, con avances y retrocesos dependiendo de los ciclos políticos y económicos, entre otros factores.

- **El compromiso y apoyo político es esencial para impulsar la implantación de los sistemas de evaluación y su permanencia.**
- **Los sistemas de evaluación necesitan garantizarse la independencia.** Una de las estrategias principales para ello es reducir su dependencia de los ciclos políticos.
- **Los parlamentos y los tribunales/consejos de cuentas juegan un papel importante** en el fomento y mantenimiento de un buen sistema de evaluación.
- **La existencia de normativa sobre evaluación no es una condición necesaria ni suficiente para promover e institucionalizar un sistema de evaluación, aunque ayuda** a que la evaluación se consolide y sea una práctica sistemática.
- **La estructura organizativa de la evaluación pivota, en diferente grado según el caso, en torno a tres pilares fundamentales: organismos coordinadores de la evaluación, centros gestores e instituciones y expertos externos.**
- **La existencia de cierta centralización en la coordinación, orientación y seguimiento de las evaluaciones contribuye a consolidar la cultura evaluadora y a desarrollar la capacidad para gestionar y realizar evaluaciones.**
- **Una coordinación vinculada a los Ministerios de Hacienda resulta más eficaz en lo que se refiere al uso de la evaluación** y sus recomendaciones por su capacidad de trasladar los resultados al ciclo presupuestario.
- **En la mayoría de los países existen organismos que contribuyen a promover la evaluación mediante cursos y la elaboración de guías metodológicas y estándares;** además, explican las necesidades de medios materiales, humanos y cómo utilizar los resultados de las evaluaciones y hacerlos públicos.
- **La capacidad evaluadora, los recursos humanos y materiales y los sistemas de información, es un requisito fundamental para la implantación de un sistema de evaluación.**
- **Los programas de formación son cruciales para mantener la capacidad evaluadora.** Organizaciones vinculadas a la evaluación identifican el tipo de competencias que debe reunir un evaluador, con el objetivo de profesionalizar este trabajo.
- **La disponibilidad de datos, la actualización periódica de los sistemas de información, su interconexión y el establecimiento de las condiciones para su utilización constituyen un área de trabajo de creciente importancia en todos los países que apuestan por la evaluación y las políticas informadas por la evidencia.**

- **La experiencia internacional muestra que la planificación de las evaluaciones y la designación clara de quienes son los responsables de la evaluación ayuda a su desarrollo.**
- **Las evaluaciones son llevadas a cabo por órganos de la propia Administración pública y por instituciones externas independientes, si bien estos últimos son los elegidos en muchos países para determinadas evaluaciones en la creencia de que refuerzan su independencia.** Esta elección depende de la capacidad evaluadora existente en la Administración, el alcance y naturaleza más o menos transversal de las políticas o los plazos para su realización.
- **La realización de evaluaciones no asegura su uso en decisiones sobre políticas públicas.** Se necesita un estímulo importante, que puede provenir, entre otros, de los parlamentos y de otros agentes sociales interesados en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas.
- **En los países más avanzados en el uso de la evaluación se han dado pasos para integrar la evaluación en el ciclo presupuestario y en el diseño de políticas, incorporando, al menos, las revisiones de gasto (*Spending Reviews*) en las discusiones presupuestarias.**
- **En la Administración general del Estado española,** aunque la evaluación se incorporó con cierto retraso temporal y a pesar de experiencias pasadas poco exitosas, **las evaluaciones de la AIReF del *Spending Review* y los compromisos adquiridos para su consolidación en el PRTR hacen prever importantes avances en materia de institucionalización.**
- **En las comunidades autónomas se observa un heterogéneo grado de progreso en el nivel de institucionalización,** aunque en la mayoría falta un marco completo, ordenado y coordinado de evaluación.

5

PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN

El análisis de los bloques 1 y 2, permite realizar un conjunto de propuestas para avanzar en la implantación de un sistema de evaluación, con vocación de permanencia en el tiempo, en la Administración autonómica de Castilla y León. El mantenimiento de la voluntad política, la introducción de algunas reformas en los marcos normativo y organizativo, en la formación, en la gestión de datos y en el ámbito de la planificación estratégica y presupuestaria permitirán el funcionamiento de un sistema de evaluación bien engarzado en la gestión pública, contribuyendo a hacer más eficaces y efectivas las políticas públicas.

En este sentido, parece conveniente diseñar un sistema que combine el establecimiento de unos objetivos a conseguir en el medio y largo plazo en materia de evaluación, con un enfoque realista y plausible que permita aprovechar la experiencia existente y dar pasos hacia un marco más completo, aunque la experiencia internacional demuestra que este proceso suele ser lento.

Para que este sistema sea operativo es importante disponer de una estructura organizativa que, además de aprovechar el conocimiento y experiencia ya existente en algunos de los centros gestores de la Administración autonómica de Castilla y León, permita avanzar en la consolidación de un sistema de evaluación bien integrado con los procesos de decisión de las políticas públicas. Dicha estructura organizativa requeriría de algunos desarrollos normativos como se verá más adelante. La nueva estructura organizativa facilitaría el desarrollo de las propuestas para la promoción de la capacidad evaluadora y además ayudaría a la mejora de la integración de la evaluación en la planificación y la programación presupuestaria.

5.1. Estructura organizativa

Para que las propuestas realizadas en este informe se puedan desarrollar, conviene definir una estructura organizativa o arquitectura institucional concreta. En esta arquitectura institucional debe establecerse de forma explícita quién debe responsabilizarse del diseño y de la implementación de la política de evaluación para garantizar su continuidad y que pueda consolidarse un claro liderazgo de este proceso. La importancia de una estructura organizativa que atribuya responsabilidades claras y explícitas en las tareas de evaluación se pone de manifiesto en las experiencias más exitosas de implantación de sistemas de evaluación en otras Administraciones a nivel internacional (véase sección 4 de este informe).

Como muestra la evidencia internacional existen distintas estructuras organizativas que pueden ayudar a consolidar un sistema de evaluación y no existe una solución única aplicable a todos los casos y a todas las circunstancias. La elección depende del estado de partida y de las características de cada Administración.

No obstante, la estructura organizativa de la evaluación pivota, en diferente grado, según los países, en torno a tres pilares fundamentales: organismos coordinadores de la evaluación, centros gestores e instituciones evaluadoras externas independientes. La existencia de organismos y unidades dentro de la Administración que se encarguen de la coordinación central de las prácticas de evaluación y de proporcionar orientaciones y recomendaciones en materia de evaluación, combinados con instituciones evaluadoras externas independiente, como la AIReF, se ha revelado como una opción de éxito para fomentar la capacidad evaluadora en las administraciones públicas.

Por tanto, el modelo organizativo de la evaluación en Castilla y León propuesto se concretaría en torno a cuatro agentes:

1. **Unidad impulsora de la evaluación.**
2. **Unidades de evaluación de los centros gestores.**
3. **Unidad responsable de la integración de los resultados en el ciclo presupuestario y en otros órganos de decisión política.**
4. **Organismo externo independiente evaluador.**

Esta arquitectura institucional combina la responsabilidad de los **centros gestores en materia de evaluación** bajo la coordinación y orientación de una **unidad impulsora de la evaluación, dentro de la propia Administración** con un **organismo externo e independiente de evaluación**, encargado de la planificación y realización de evaluaciones independientes. Este esquema se completaría con una **unidad responsable de la integración de los resultados de la evaluación en el ciclo presupuestario** y en otros órganos de decisión política dentro de la Administración (véase cuadro 12).

CUADRO 12. CASTILLA Y LEÓN. PROPUESTA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL



Fuente: Elaboración propia.

La asignación de estas unidades a departamentos concretos corresponde a los órganos de decisión política del Gobierno de Castilla y León si bien una vez analizada su configuración actual, y con la finalidad de aprovechar el conocimiento, experiencia, organización y la evidencia identificada en materia de evaluación en el trabajo de campo, una posible distribución podría ser la siguiente:

Dado que la unidad impulsora de la evaluación requiere de la interlocución y de un cierto grado de jerarquía respecto de las unidades de evaluación del resto de consejerías, su ubicación debe estar al más alto nivel institucional para garantizar su correcto funcionamiento. Dadas las funciones que tiene atribuidas en la actualidad la Vicepresidencia, parece plausible su ubicación en esta Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior y en particular, en la Viceconsejería de Transparencia y Calidad de los Servicios. La ubicación en esta Viceconsejería requeriría que se le otorgasen poderes suficientes para coordinar y orientar el fomento de la capacidad evaluadora en los centros gestores de la Junta. Esta unidad actuaría de estímulo y apoyo a nivel interno y tendría como interlocutores en las distintas consejerías a los responsables de la coordinación de las prácticas de evaluación en cada una de ellas. Asimismo, esta unidad realizaría el seguimiento del grado de implantación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones y sería la Consejería de Economía y Hacienda quien se encargaría de integrar los resultados de la evaluación en el ciclo presupuestario.

La unidad impulsora de la evaluación coordinaría las evaluaciones internas de los centros gestores y además establecería unas normas y protocolos para la realización de las evaluaciones internas y externas que se contemplen en los planes estratégicos de cada consejería. Por otro lado, establecería una coordinación y colaboración con la unidad responsable de la integración para promover y fomentar la relación entre planes estratégicos y programas presupuestarios y para que se haga posible la incorporación de los resultados de las evaluaciones en la discusión de los presupuestos.

Por tanto, las principales funciones de la unidad impulsora de la evaluación serían las siguientes:

- Elaboración de guías metodológicas para la realización de los planes estratégicos de las consejerías, a fin de que sean evaluables.
- Fomento de la mejora de las plataformas de bases de datos y de su gestión e interrelación.
- Elaboración de guías metodológicas para la evaluación y seguimiento de las políticas.
- Planificar y centralizar los encargos y contrataciones a los agentes evaluadores externos independientes, como en la actualidad la AIReF, de aquellas evaluaciones que requieran las consejerías.
- Seguimiento del grado de implementación de las recomendaciones contenidas en las evaluaciones, tanto internas como externas, velando por la efectividad del principio de cumplir o explicar.
- Impulsar, en coordinación con la Escuela de Administración Pública de Castilla y León, la formación en materia de evaluación en la comunidad autónoma, estableciendo un plan detallado de todas las actividades de formación en evaluación estableciendo objetivos, contenido y especificando los profesionales a los que va dirigido.
- Impulsar la coordinación con la Consejería de Economía y Hacienda, a fin de que se produzca la necesaria correspondencia entre los planes estratégicos y los programas presupuestarios y la incorporación de las evaluaciones al ciclo presupuestario.
- Creación y mantenimiento de un registro público de las evaluaciones realizadas tanto interna como externamente en la Administración autonómica.
- Diseño y ejecución de una política de comunicación pública de los resultados de las evaluaciones, a fin de que sean conocidas por la ciudadanía.

El segundo agente clave son las *unidades internas de evaluación* de cada consejería, que tendrían las siguientes funciones:

- La planificación y realización de las evaluaciones internas mediante indicadores contemplados en los planes estratégicos y programas presupuestarios.
- Encargos de evaluaciones externas de interés de la consejería a través de la unidad impulsora de la evaluación.
- Transmitir las orientaciones de la unidad impulsora, de la Consejería de Economía y Hacienda y de otros órganos evaluadores externos en materia de evaluación.
- Actuar de interlocutor con la unidad impulsora.
- Asesorar a los centros directivos competentes en la elaboración de planes estratégicos y programas.

La Consejería de Economía y Hacienda, donde existe ya una unidad de evaluación, ejercería, como unidad responsable de la integración de los resultados en el ciclo presupuestario y en otros órganos de decisión política:

- Integrar los resultados de las evaluaciones en el ciclo presupuestarios y en otros órganos de decisión política.
- Alinear la programación presupuestaria plurianual con los planes estratégicos.
- Diseñar los programas presupuestarios de manera que se vinculen con los planes estratégicos y se puedan evaluar, con un sistema de indicadores.
- Implantar un sistema de gestión por objetivos a nivel presupuestario.
- Evaluar el cumplimiento de los objetivos previstos en los programas.

La *unidad independiente externa de evaluación* podría crearse, en una primera fase, dentro de la estructura organizativa del Consejo de Cuentas. El Consejo de Cuentas es un organismo independiente que rinde cuentas ante las Cortes de Castilla y León y que, como se ha descrito en apartados anteriores, tiene atribuidas funciones en materia de fiscalización de la eficacia del gasto público. El Consejo ha realizado estudios de fiscalización operativa con un enfoque cercano a la evaluación. Esto hace que este organismo sea un candidato bien posicionado para que dentro de su estructura organizativa se inscriba una *unidad independiente de evaluación*. Ello permitiría aprovechar, en alguna medida, la estructura del Consejo y evitaría, sobre todo a corto plazo, algunos de los costes fijos de crear un organismo totalmente nuevo. Ade-

más, se aprovecharía el conocimiento y la experiencia ya existentes en la realización de las fiscalizaciones operativas, lo que supondría un apoyo significativo en la primera etapa de funcionamiento de esta unidad. Dada la práctica de la rendición de cuentas del Consejo de Cuentas ante las Cortes de Castilla y León, los resultados de las evaluaciones promovidas/realizadas por la *unidad independiente de evaluación* tendrían divulgación y se promovería su utilización en la discusión parlamentaria y en la formulación de políticas públicas más eficaces

La *unidad independiente de evaluación* se encargaría de elaborar las evaluaciones de los planes estratégicos y de las políticas públicas transversales que se incluyan en su programa anual de actividades, así como de aquellas que, a encargo de la Junta de Castilla y León, se consideren procedentes. El plan de evaluaciones estratégicas se realizará de acuerdo con unos criterios establecidos de antemano y teniendo en consideración las necesidades de la Junta. Estas evaluaciones se referirían a políticas estratégicas de la Administración autonómica que tengan un enfoque transversal y serían complementarias de las que realicen los centros gestores contempladas en sus planes estratégicos. La elaboración y aprobación del plan de evaluaciones estratégicas sería competencia de esta unidad. La realización de estas evaluaciones estratégicas se llevaría a cabo bien con medios de la propia unidad si existieran, bien mediante la contratación de expertos evaluadores externos.

Asimismo, la *unidad independiente* sería responsable del mantenimiento de un registro o base de datos pública de los informes de evaluación que realice y su seguimiento.

La planificación y realización de las evaluaciones que desarrollaría la *unidad independiente*, que tendrían el carácter de externas e independientes, necesitarían de la existencia de capacidad evaluadora en esta unidad. El fomento de la capacidad evaluadora de esta unidad supondría la realización de tareas encaminadas a:

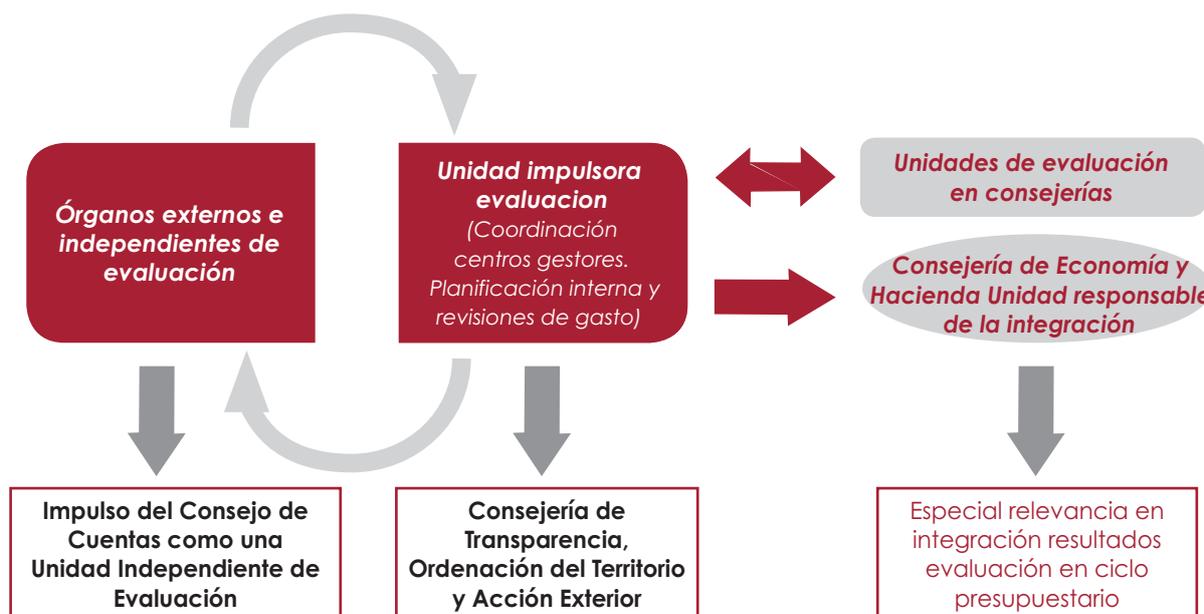
- Disponer de acceso a las bases de datos necesarias para poder evaluar.
- La elaboración de unos estándares (guías/orientaciones) de evaluación y de unos protocolos que asegurasen la calidad de las evaluaciones.
- Disponer de equipos multidisciplinares que hagan posible la realización de evaluaciones de calidad.
- El fomento de la formación en evaluación mediante una planificación de la formación en evaluación en coordinación con la unidad impulsora de la evaluación y la Escuela de Administración Pública de Castilla y León.

La arquitectura institucional propuesta, que se resume en el cuadro 13, tiene como objetivo servir de base para la construcción de un sistema de evaluación que pueda

asegurar su permanencia en el tiempo, teniendo en cuenta las características particulares de la comunidad autónoma de Castilla y León. Dicha organización pretende utilizar, en la medida de lo posible, los recursos ya existentes en sus instituciones. Los costes de esta arquitectura serían principalmente los asociados para la formación en evaluación y a la dotación de personal multidisciplinar cualificado a la *unidad independiente de evaluación del Consejo de Cuentas*. Estos costes podrían distribuirse en el tiempo, siendo conscientes de que la construcción de un sistema de evaluación es un proceso lento y gradual.

Por último, tal como se ha señalado anteriormente, es importante remarcar que la estructura organizativa propuesta es específica para Castilla y León. Está basada en las peculiaridades de esta comunidad autónoma y no es extrapolable ni al resto de comunidades autónomas ni al resto de administraciones.

CUADRO 13. PROPUESTA DE ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA CASTILLA Y LEÓN



Fuente: Elaboración propia.

Hay que remarcar que dadas las peculiaridades identificadas en Castilla y León se han descartado, al menos en una primera fase de desarrollo institucional, otros modelos organizativos alternativos como la creación de una agencia de evaluación que integre gran parte de las funciones en materia de evaluación. Esta opción supondría la creación de un nuevo organismo al que habría que dotar de personalidad jurídica y medios humanos y económicos. Tendría la ventaja de ser un organismo autónomo de la propia Administración con lo que sus evaluaciones, en principio, tendrían un carácter más independiente.

La creación de una nueva agencia independiente tiene algunas desventajas importantes entre ellas la lejanía de los centros de gestión. Esta lejanía es un gran inconveniente **cuando la experiencia en evaluación es escasa aún** y se quieren implantar medidas y protocolos de gestión interna que hagan posible la evaluación y su integración en la formulación de políticas y en el ciclo presupuestario.

Además, la creación de una agencia independiente que tenga atribuidas gran parte de las tareas en relación con la evaluación no aseguraría la implantación de una cultura evaluadora homogénea en los centros gestores, ni los necesarios cambios en la gestión para hacer las políticas evaluables, ni tampoco la integración de los resultados de la evaluación en la gestión. Para ello, sería necesario establecer mecanismos de coordinación y liderazgo dentro de la Administración, de modo que se fomentara la capacidad evaluadora y se diseñaran estándares mínimos que pudieran ser compartidos por los distintos centros de gestión.

Por otra parte, en el contexto actual, es difícil defender la creación de un nuevo organismo sin antes intentar aprovechar los recursos y las organizaciones ya existentes.

Otra opción sería dejar en manos de los propios centros gestores la implantación de la evaluación. Esta opción no parece la más adecuada dada que no estaría asegurada la independencia en todas las evaluaciones y sería de difícil implementación dadas las limitaciones en la capacidad evaluadora identificadas en esta Administración. Este esquema, además, no contribuiría a que la evaluación se estableciera con unos estándares mínimos de calidad en todos los centros gestores que permitieran utilizar los resultados y recomendaciones de la evaluación en las decisiones políticas y presupuestarias de la Administración autonómica. Por otra parte, al no existir unos estándares mínimos homogéneos, se dificultaría la realización de evaluaciones *ex post* que requieran un enfoque transversal, utilizando bases de datos de distintos centros gestores y registros y una visión integral de los distintos tipos de intervenciones que sirven a los mismos objetivos finales.

5.2. Marco normativo

La arquitectura institucional que se propone en el apartado anterior obliga a la introducción de alguna normativa específica para dotar de personalidad a las unidades de evaluación que se han propuesto y de las competencias necesarias para desarrollar las tareas que se les atribuirán.

Para la creación de la *unidad impulsora de la evaluación* en la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior de la unidad de integración de la evaluación en la Consejería de Economía y Hacienda y de las unidades de evaluación en cada centro gestor, la Administración autonómica debería elaborar y aprobar un decreto que regulase su organización y funcionamiento. Dicho decreto

debería contener el objeto y finalidad, el ámbito de actuación, las competencias, sus formas de actuación, el grado de autonomía en su actuación, su organización y su composición.

Por su parte, la creación de una *unidad independiente de evaluación inscrita dentro del Consejo de Cuentas* requeriría de una ley de creación y funcionamiento. Este rango legal sería necesario dada la independencia del Consejo respecto a la Administración autonómica. En dicha ley se regularían la creación y las funciones de esta unidad independiente, la composición y forma de actuación, así como el necesario mandato para la dotación de medios del Consejo de Cuentas y el desarrollo de la reglamentación de funcionamiento interno.

Adicionalmente, la *unidad de implementación en Hacienda* podría también necesitar de algún desarrollo normativo interno que asegurara su mandato en orden a reforzar la utilización de las evaluaciones en la programación presupuestaria.

Con la asignación de las tareas competenciales que se proponen a las unidades citadas, no parece, en principio, necesario desarrollar ninguna norma específica para la implementación de las propuestas con el fin de mejorar la capacidad evaluadora y la planificación, seguimiento y evaluación.

5.3. Capacidad y cultura evaluadora

5.3.1. Actitudes, recursos humanos, conocimientos y habilidades para la gestión y la práctica de la evaluación de políticas públicas

Como ya se ha explicado, el propio funcionamiento del sistema de evaluación contribuirá a fortalecer la cultura evaluadora, es decir, las actitudes, las habilidades y los conocimientos relacionados con la evaluación.

Además, la formación en la materia es una estrategia que acelera estos procesos. En el análisis realizado se ha puesto de manifiesto que los centros directivos necesitan formación en todas las áreas vinculadas a la evaluación, desde el establecimiento de objetivos e indicadores en los programas, el análisis de estos, la realización de informes de evaluación y el propio diseño de las evaluaciones. El cuadro 14 incluye una propuesta con los objetivos a lograr tras un proceso formativo en materia de evaluación inspirada en el Marco de Capacidades de Evaluación de la Sociedad de Evaluación del Reino Unido (UKES, 2012).

CUADRO 14. OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA EVALUADORES

1. CONOCIMIENTO DE LA EVALUACIÓN

1.1. Comprende el papel social y político de la evaluación

- 1.1.1. Es consciente de los objetivos y usos de la evaluación de políticas
- 1.1.2. Aprecia los vínculos y diferencias entre la evaluación y la investigación social
- 1.1.3. Entiende el contexto político administrativo nacional y regional en el que se diseñan las políticas públicas, el funcionamiento de las organizaciones públicas y el proceso presupuestario, las posibilidades y límites de la acción pública
- 1.1.4. Comprende las implicaciones políticas y de política pública de las diferentes teorías de la evaluación y su uso

1.2. Está familiarizado con los diseños y enfoques de la evaluación

- 1.2.1. Está familiarizado con los distintos tipos de evaluación y sabe cuándo usar cada una
- 1.2.2. Sabe cómo relacionarse eficazmente con los actores implicados en la evaluación
- 1.2.3. Identifica las preguntas pertinentes de la evaluación
- 1.2.4. Sabe cómo diseñar una evaluación: su gobernanza, sus presupuestos, sus fases y los objetivos que persigue

1.3. Comprende y utiliza eficazmente las metodologías de evaluación

- 1.3.1. Aprecia las ventajas y limitaciones de la metodología cualitativa y cuantitativa para producir información y explotarla y sabe cuándo utilizarla
- 1.3.2. Conoce cómo diseñar indicadores, realizar su seguimiento y analizar las implicaciones de los datos
- 1.3.3. Comprende los enfoques participativos y sabe cuándo son más apropiados
- 1.3.4. Entiende el significado de conceptos como teoría del cambio, lógica de la intervención, causalidad, validez o fiabilidad

2. PRÁCTICA PROFESIONAL

2.1. Demuestra capacidad para gestionar y realizar evaluaciones

- 2.1.1. Comprueba el contexto social y político y la lógica del programa
- 2.1.2. Se ajusta a las normas y directrices éticas pertinentes
- 2.1.3. Identifica todos y cada uno de los actores con intereses en juego y los instrumentos para llegar a ellos y escuchar su voz
- 2.1.4. Recoge las pruebas pertinentes, las analiza e interpreta en su contexto
- 2.1.5. Realiza un análisis sólido de los datos, ya sean cualitativo o cuantitativo
- 2.1.6. Informa de manera justa y equitativa a los destinatarios acordados en interés del público
- 2.1.7. Difunde los resultados de la evaluación y promueve su uso.

2.2. Demuestra habilidades interpersonales

- 2.2.1. Escribe con fluidez y se comunica con claridad
- 2.2.2. Muestra sensibilidad ética en contextos socio-políticos específicos
- 2.2.3. Muestra empatía con las necesidades de la organización evaluada a la vez que mantiene la independencia y neutralidad
- 2.2.4. Utiliza habilidades de negociación sólidas
- 2.2.5. Demuestra sensibilidad cultural, de género o ecológica
- 2.2.6. Muestra imparcialidad al realizar e informar sobre la evaluación
- 2.2.7. Identifica y gestiona los conflictos de intereses

3. CUALIDADES Y DISPOSICIONES

- 3.1. Demuestra capacidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes de una manera basada en principios
- 3.2. Contribuye a la comunidad profesional de la evaluación
- 3.3. Muestra independencia de mente e integridad, especialmente cuando la evaluación se pone en tela de juicio
- 3.4. Defiende los valores democráticos al realizar e informar sobre las evaluaciones
- 3.5. Muestra autoconocimiento y persigue el desarrollo profesional

Fuente: Adaptación de UKES (2012).

La Junta de Castilla y León, a través de su Escuela de Administración Pública, podría asumir parte de esta formación, especialmente la dirigida a quienes van a encargarse de la gestión de las evaluaciones. En particular, se detecta la necesidad de formación para que los gestores identifiquen los programas a evaluar, las preguntas de la evaluación, el tipo de información y datos que se necesitaran para ejecutarla, las personas u organizaciones que podrían estar involucradas y el tipo de análisis que podría solicitarse a quienes se encarguen de ejecutar las evaluaciones. Deberán ser capaces de interpretar los análisis además de disponer de las actitudes y habilidades identificadas en el cuadro 14.

Debe recordarse que, como se explicó en la sección 2 de este informe, no se espera que las administraciones públicas sean autosuficientes para cubrir todas las necesidades de evaluación de los cientos de programas públicos que cada año ponen en marcha las administraciones. En este caso, la Administración puede acudir al sistema profesional externo existente, donde será más fácil encontrar ciertas habilidades y conocimientos que no siempre están presentes en una Administración que como la española tiene un fuerte sesgo jurídico.

En todo caso, será necesaria la selección de personal con habilidades y conocimientos sobre evaluación. Podría comenzarse por identificar profesionales con determinados tipos de habilidades y conocimientos en distintos centros directivos de la Junta, las universidades u otras instituciones. Aun así, se necesitará incorporar nuevos efectivos.

5.3.2. Gestión de los datos y sistemas de información

La evaluación de programas y políticas públicas requiere la puesta en marcha de indicadores y sistemas de información seguros que permitan recoger datos, realizar cálculos con ellos y explotar fácilmente la información, como se verá más adelante en el epígrafe 5.4.

Lo anterior requiere una política de gestión de datos centralizada o cuasicentralizada en cuanto a diseño y gestión de plataformas de datos. Esto permitiría elaborar indicadores útiles para la evaluación y realizar evaluaciones *ex post* de calidad aprovechando la riqueza de bases de datos y microdatos de la Administración autonómica. Además, se deberá garantizar la interconexión futura de esta herramienta centralizada de información con otros centros de datos de la Administración central y otras comunidades autónomas.

5.3.3. Difusión y utilización de la evaluación

Tan importante como realizar evaluaciones es que estas sirvan para informar la adopción de decisiones sobre políticas públicas. En otras palabras, el proceso de evaluación no acaba con el informe de evaluación y es necesario pensar en cómo hacer efectivo el llamado **principio de cumplir y explicar**.

Para ello, puede ser de utilidad pensar en un sistema de información que permita a cualquier ciudadano, y por supuesto a la Administración evaluada, realizar un seguimiento de las propuestas incluidas en la evaluación, la situación en la que están, si se han comunicado a la Administración pertinente y cómo esta ha reaccionado.

Como ya se ha avanzado en el modelo de evaluación propuesto en este informe, los distintos organismos y unidades implicados en el sistema tienen diferentes cometidos que también contribuirán a la difusión y uso de las evaluaciones. Por ejemplo, ya se ha dicho que la Consejería de Economía y Hacienda actuará como unidad integradora o que se aprovechará la obligación de rendir cuentas del Consejo de Cuentas respecto del Parlamento regional. Sin embargo, será necesario al menos revisar los procedimientos existentes para que esto sea posible o crearlos cuando sea necesario.

La propuesta del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para el caso de la AIReF sobre que las evaluaciones de políticas sean compartidas en los órganos de cooperación intergubernamental para favorecer la difusión de evidencia y el aprendizaje sectorial mutuo puede ser de utilidad para Castilla y León. Igualmente, cabría estimular la participación de los evaluadores y de los evaluados en foros de la sociedad civil, especialmente en los sectoriales, así como en otros foros especializados en evaluación de políticas públicas, y con los medios de comunicación.

5.4. Planificación estratégica y presupuestaria. Evaluación y seguimiento

Las propuestas contenidas en este apartado van dirigidas a articular una estructura que permita la planificación estratégica, su vinculación con la programación presupuestaria, así como el seguimiento y evaluación de ambas. Cuando se dice que estas propuestas tienen como uno de sus objetivos facilitar la evaluación de planes y programas, no solo se está pensando en las que se vayan a realizar con carácter interno, por parte de los propios centros gestores. También facilitará la labor evaluadora del agente externo que se propone para Castilla y León. Tales evaluaciones, de carácter estratégico, serán de más fácil realización si los objetivos perseguidos se encuentran claramente formulados y se cuenta con un sistema de indicadores que ofrezca información acerca de su cumplimiento. Las propuestas parten de las áreas

de mejoras identificadas en el análisis y son coherentes con las formuladas ya por la AIReF en otros trabajos¹. El objetivo perseguido es permitir el correcto seguimiento de las políticas públicas y servir de base para la evaluación.

Se articulan en torno a dos pilares básicos, a saber:

- **Nuevo marco de planificación estratégica y presupuestaria vinculado a las políticas públicas.** Lo que se propone es una vinculación y coherencia entre los planes estratégicos y la programación presupuestaria, tanto anualmente como a medio plazo.
- **Creación de un sistema de indicadores.**

Como se ha señalado, una de las principales deficiencias detectadas en el análisis es la débil vinculación de planes y programas presupuestarios. En el marco que se propone, ambos instrumentos se elaborarían de manera que dicha integración se produzca y se genere en un proceso continuo de retroalimentación. A continuación, se describe el diseño propuesto para cada uno de dichos instrumentos.

5.4.1. Los planes estratégicos

Los planes estratégicos se proponen como la principal herramienta de la planificación de las políticas públicas. En cuanto a su contenido, debería identificar los problemas que trata de resolver cada política, sus objetivos estratégicos y las líneas de actuación que deben desarrollarse para alcanzarlos.

Si partimos de la clasificación funcional de los presupuestos, debería establecerse un plan estratégico por cada una de las 15 políticas de gasto sectoriales, a saber:

11. Justicia.
13. Seguridad ciudadana.
21. Pensiones y otras prestaciones económicas.
23. Servicios sociales y promoción social.
24. Fomento del empleo.

¹ AIReF (2019): *Evaluación de Estrategia y Procedimiento de Subvenciones*, pp. 57 y ss., https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/documentos-sr-prottegidos/01_Proyecto_01.pdf

- 26. Vivienda y urbanismo.
- 31. Sanidad.
- 32. Educación.
- 33. Cultura.
- 41. Agricultura, ganadería y pesca.
- 42. Industria y energía.
- 43. Comercio y turismo.
- 45. Infraestructuras.
- 46. I+D+i.
- 49. Otras actuaciones de carácter económico.

Por lo que se refiere al horizonte temporal de los planes estratégicos, deben conciliarse dos objetivos distintos. De un lado, la visión de medio y largo plazo propia de la planificación estratégica y, de otro, la necesidad de vincular aquella con el presupuesto. Por ello, aunque se incluyan elementos prospectivos de largo plazo –a más de cinco años—, debe acotarse, dentro de los planes, un escenario más corto, que permita reflejar el coste presupuestario de las actividades previstas en dicho horizonte temporal más reducido, que puede ser de cuatro años. En caso de ser necesario, estos planes estratégicos sectoriales podrían ser objeto de desarrollo a través de planes operativos, de carácter anual.

Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de que los planes deban ser revisados continuamente, con periodicidad anual, como consecuencia de los resultados derivados de las actividades de seguimiento y evaluación.

En cuanto a su contenido, debe estar estandarizado, como resultado de una labor de armonización de este instrumento para el conjunto de la Administración autonómica. Dicho contenido debe comenzar por un análisis empírico y un diagnóstico del ámbito de la intervención, incorporando la evaluación *ex ante* como elemento esencial en el diseño de la política pública. Igualmente, debe fijar objetivos de resultado e impacto, planteando diferentes hipótesis de política y decidiendo, finalmente, las actividades necesarias para conseguir tales resultados e impactos.

Toda la política pública debe enmarcarse, en estos planes estratégicos, en los escenarios presupuestarios, lo que obligará a realizar una cuantificación del coste de las

diferentes intervenciones programadas. La planificación con un horizonte temporal de cuatro años permitiría la vinculación entre la planificación y el presupuesto.

Finalmente, los planes estratégicos deben incorporar un sistema de indicadores que permitan su seguimiento y constituyan la base para su evaluación.

5.4.2. Los programas presupuestarios

Como se ha señalado, los planes estratégicos deben estar alineados con la programación presupuestaria plurianual. Esta última, por tanto, no se limitaría a la previsión de techos de gasto totales por cada ejercicio, sino que debería descender a una proyección por cada política, por cada uno de los planes estratégicos. Incluso, sería deseable incrementar el detalle de la previsión hasta programas presupuestarios plurianuales.

Descendiendo al presupuesto anual, la aprobación de los planes estratégicos debe dar lugar a la introducción, en la estructura presupuestaria, de los programas que se correspondan con aquellos y que estarán vigentes durante su mismo horizonte temporal.

Una política pública –expresada en un plan– puede abarcar varios programas presupuestarios, por lo que los objetivos de cada uno de ellos deberían estar vinculados a algún objetivo del plan estratégico sectorial, asegurándose la trazabilidad de ambos instrumentos. Además, cada programa debe contar con una batería de indicadores propia pero coherentes con los objetivos del plan estratégico sectorial.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 95.2 de la Ley de Hacienda de Castilla y León, el programa presupuestario será “el conjunto de créditos que se ponen a disposición de los gestores responsables de su ejecución para el logro de los objetivos anuales que el mismo establezca, en el marco definido por los escenarios presupuestarios plurianuales”. Dicha norma no formula ninguna previsión relativa al contenido de los programas presupuestarios, pero parece que estos deben incluir, al menos, la siguiente información:

- Asignación de recursos económicos, materiales y personales.
- Cuantificación de los objetivos y las actividades a desarrollar.
- Indicadores de ejecución.

5.4.3. Ciclo estratégico y presupuestario

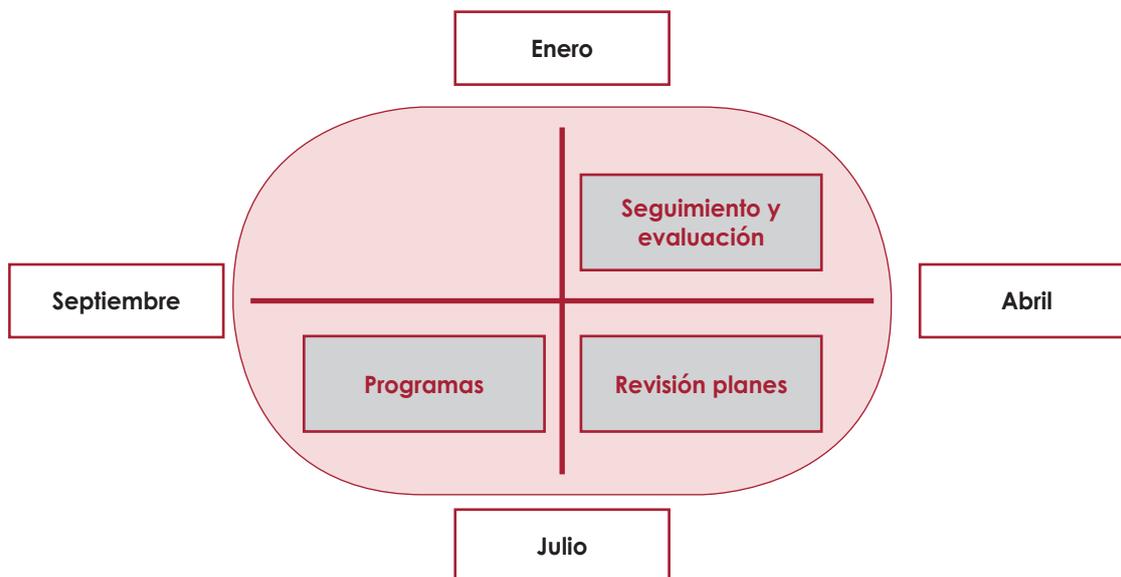
Los planes estratégicos deben ser objeto de revisión continua en función de los resultados obtenidos de forma anual. A pesar de que se ha señalado que los planes

estratégicos –y, con ello, la programación presupuestaria plurianual— deben tener una vigencia coincidente con la legislatura, ello no significa que no deban ser objeto de una revisión continua en función de los resultados obtenidos, con carácter anual. Ello supone un proceso continuo de colaboración entre distintos centros con responsabilidades compartidas o, como mínimo, concurrentes.

La primera parte de cada año debería emplearse en las tareas de seguimiento y evaluación de los resultados del ejercicio anterior (cuadro 15). Desde la perspectiva presupuestaria, debe recordarse que en esta parte del año también debe remitirse el marco presupuestario al Ministerio de Hacienda, antes del 15 de marzo.

A partir de abril se iniciaría el proceso de revisión de los planes estratégicos, que debería estar ultimado para el mes de julio. Desde entonces y hasta octubre deberían elaborarse los programas presupuestarios.

CUADRO 15. CICLO ESTRATÉGICO Y PRESUPESTARIO



Fuente: Elaboración propia.

Este proceso exige un correcto reparto de responsabilidad y de colaboración entre distintos órganos de la Administración, tanto en el lado del diseño de las políticas como en la programación presupuestaria. La asignación de responsabilidades puede sintetizarse como se indica en el cuadro 16.

CUADRO 16. TAREAS DE LOS RESPONSABLES DEL DISEÑO DE POLÍTICAS Y PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA

Diseño de políticas públicas	Programación presupuestaria
<p>Consejería de Economía y Hacienda Asegura coherencia planes estratégicos y programas presupuestarios</p> <p>Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior Coordina seguimiento, evaluación y revisión planes estratégicos</p> <p>Consejerías sectoriales Responsables planes estratégicos</p>	<p>Consejería de Economía y Hacienda Responsable programas presupuestarios</p> <p>Consejerías sectoriales Corresponsables programas presupuestarios</p>

Fuente: Elaboración propia.

5.4.4. Creación de un sistema de indicadores

El modelo de seguimiento y evaluación continua que se propone exige construir un sistema de indicadores. Y estos, a su vez, deben basarse en un sistema integrado de información. El sistema de información debería ser alimentado por cada una de las consejerías sectoriales y centros gestores, así como por el resto de las entidades que generan datos en la comunidad, en especial, la Consejería de Transparencia y el centro gestor del Sistema de Información Estadística. Sería conveniente, además, alcanzar acuerdos con la Administración general del Estado que permitan acceder a datos tributarios o de la Seguridad Social.

Es necesario incentivar a los trabajadores públicos con la necesidad de alimentar los sistemas de información, pero también debe facilitarse mediante la simplificación de estos procesos y su integración en los tiempos de trabajo.

El sistema debe ser accesible a la totalidad de las consejerías y centros gestores, garantizando su interoperabilidad y la seguridad de los datos. Para ello, sería conveniente la creación de una interfaz sencilla y segura que haga fácil el acceso y el manejo de los datos.

El sistema debe articularse a través de indicadores de realización, resultado –outputs– e impacto –outcomes– no existentes en la mayoría de las consejerías en el momento actual. Los primeros medirían la realización de actividades y procesos, los segundos reflejarían el número de productos puestos al servicio de la ciudadanía, mientras que los terceros apuntan al cumplimiento de los objetivos últimos de los planes estraté-

gicos y al impacto de los programas y políticas en los problemas sociales a los que trataban de dar respuesta.

Este sistema de indicadores debería ser coordinado, impulsado y armonizado por algún órgano o centro vinculado a la Consejería de Economía y Hacienda. Esta tarea exige formación y la creación de guías para la construcción de los indicadores², así como el desarrollo y mantenimiento permanente del sistema, con inversión de recursos financieros y humanos.

La participación de las consejerías sectoriales es imprescindible para el diseño de indicadores sensibles con las peculiaridades de los programas y políticas públicas. Por ejemplo, puede ser necesaria la actualización de los indicadores sectoriales, a veces para recoger nuevos datos o información derivada del avance del conocimiento sobre nuevas variables que influyen en el éxito de las políticas, de cambios en la población o en cualquier otra variable. Es conveniente que estas modificaciones se discutan en los foros intersectoriales (como en el caso de la coordinación de la estadística que ya existe entre las consejerías) e intergubernamentales pertinentes para evitar romper series de datos comparables.

El objetivo que debería buscarse a medio plazo pasa por combinar este sistema de indicadores con una contabilidad de costes en el sector público de la comunidad. Se trata, en definitiva, de construir un modelo analítico de cuantificación de los costes de las actuaciones del sector público.

Tal y como recomienda la IGAE a nivel central, para facilitar el análisis debería desarrollarse un cuadro de mando, que permita mostrar la información en formatos gráficos, analizar las tendencias, detectar desviaciones, incorporar alertas y tomar decisiones según una visión global de los resultados. Este cuadro de mando que podría tener distintos perfiles por nivel de responsabilidad: básico o primario, de gestión intermedia y de dirección general de la organización.

Por último, destacar que, tan importante como el objetivo anterior es el de ser capaces de medir y de explicar el impacto de las políticas públicas en la sociedad y, en particular, las variables que, junto con la propia intervención pública, afectan a la evolución de los problemas públicos—.

2 En el ámbito de la Administración General del Estado, puede consultarse IGAE: *Indicadores de Gestión en el ámbito del Sector Público, 2007*, <https://www.oficinavirtual.pap.hacienda.gob.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/ContabilidadPublicaLocal/Documents/IndicadoresGestion.pdf>

5.5. Propuestas para la consolidación de un sistema de evaluación en la comunidad autónoma de Castilla y León

Como se señaló en la sección primera de este estudio, las propuestas se refieren a los ejes de análisis definidos: marco normativo, estructura organizativa, capacidad y cultura evaluadora y planificación seguimiento y evaluación; y se fundamentan en los análisis de los bloques 1 y 2 de este estudio: situación actual de Castilla y León en materia de evaluación y análisis comparativo internacional de buenas prácticas en evaluación (véase un resumen de las principales propuestas en los cuadros del resumen ejecutivo).

La arquitectura institucional propuesta (eje 1), es particularmente importante para asentar las bases de un sistema de evaluación teniendo en cuenta las características particulares de la comunidad autónoma de Castilla y León, para apoyar su permanencia en el tiempo y para llevar a cabo el resto de las propuestas para la consolidación de un sistema de evaluación. Dicha organización pretende utilizar, en la medida de lo posible, los recursos ya existentes en las instituciones de esta comunidad.

La arquitectura institucional propuesta requerirá la introducción de alguna modificación o cambios normativos (eje 2) para dotar de personalidad a algunas unidades que se propone que se creen y dotarlas de capacidad suficiente para ejercer sus tareas.

Por otra parte, esta estructura organizativa y legal no es suficiente para dotar de capacidad y cultura evaluadora a la Administración (eje 3), aspectos imprescindibles para desarrollar un sistema de evaluación, por lo que se realizan una serie de propuestas relativas fundamentalmente a la formación en evaluación, bases de datos y comunicación y seguimiento de las evaluaciones.

Adicionalmente, se requiere que la evaluación esté ligada e integrada en la planificación estratégica y en la programación presupuestaria (eje 4), para lo que se necesitaría implementar algunas mejoras relacionadas con estas áreas, como se señala en los apartados anteriores y se muestran en el resumen ejecutivo.

Finalmente, las propuestas que se plantean permitirían construir una base más sólida para la implantación progresiva de un sistema de evaluación con vocación de permanencia en el tiempo, pero por sí solas no lo garantizan. Para ello es crucial la firme voluntad política de avanzar en este proceso.

REFERENCIAS

AEVAL (2009). *Fundamentos de la evaluación de políticas públicas.* Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios.

(2015). *Guía práctica para la evaluación de políticas públicas.* Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios.

AIReF (2019). *Evaluación de Estrategia y Procedimiento de Subvenciones,* pp. 57 y ss., https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/documentos-sr-protegidos/01_Proyecto_01.pdf

Albi, E. y J. Onrubia (2016). *Institucionalizar la evaluación de políticas públicas: eficiencia y rentabilidad social.* Papeles de Economía Española n.º 147 (pp. 50-67).

Barberà, O. Doria, E. Ntutumu-Sanchis, F. y Sanchis, P. (2020). *La institucionalización de la evaluación de políticas públicas. La Comunitat Valenciana en perspectiva comparada.* Universidad de Valencia.

Bustelo, M. (2020). *Spain.* En Stockmann, R., W. Meyer y L. Taube (eds.) *The Institutionalization of Evaluation in Europe* (pp. 308-328). Cham: Palgrave Macmillan.

Cansino Muñoz-Repiso (1998). *Equilibrio presupuestario y eficiencia del gasto. La reforma de la ley presupuestaria.* Universidad de Sevilla. Ponencia del seminario “La reforma de la Ley Presupuestaria”.

Conseil d'Analyse Économique (2013). *Public Policy Evaluation.* Notes du Conseil d'Analyse Économique 2013/1. French Council of Economic Analysis.

Consejo de Cuentas de Castilla y León (2015). Informe de fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo. <https://www.consejodecuentas.es/es/informes/informes/informe-fiscalizacion-eficiencia-politicas-activas-empleo-s> -

(2017). Fiscalización de las subvenciones concedidas por la Administración de la comunidad autónoma a las entidades sin ánimo de lucro. <https://www.consejodecuentas.es/es/informes/informes/fiscalizacion-subvenciones-concedidas-administracion-comuni>

(2018). Fiscalización operativa de la renta garantizada de ciudadanía. <https://www.consejodecuentas.es/es/informes/informes/fiscalizacion-operativa-renta-garantizada-ciudadania>

(2020). Fiscalización de la aplicación de las medidas aprobadas por las Cortes de Castilla y León en materia de despoblación en las entidades locales de Castilla y León. <https://www.consejodecuentas.es/es/informes/informes/fiscalizacion-aplicacion-medidas-aprobadas-cortes-castilla->

(2021). Análisis de los sistemas de evaluación del gasto público de la Administración general e institucional de la comunidad autónoma de Castilla y León. <https://www.consejodecuentas.es/es/sede-electronica/informes-fiscalizacion/analisis-sistemas-evaluacion-gasto-publico-administracion-g>

Charbit, C. (2011). *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach.* OECD Regional Development, Working Papers 201174 OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en>

De Peuter, B. y Pattyn, V. (2009). *Evaluation capacity: enabler or exponent of evaluation culture?* en Fouquet, A. y Méasson, L. (Eds.) *L'évaluation des politiques publiques en Europe: Cultures et Futurs// Policy and programme evaluation in Europe: Cultures and Prospects.* 133-142.

European Commission (2016). *Quality of Public Finance. Spending Reviews for smarter expenditure allocation in the Euro area.* Note for the attention of the Eurogroup. https://www.consilium.europa.eu/media/23664/spending-reviews_commission_note.pdf

European Commission (2017). *Quality of Public Administration. A toolbox for Practitioners.* <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no>

European Parliament (2018). *Performance Budgeting. A means to improve EU spending.* In Depth Analysis. European Parliamentary Research Service [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/608724/EPRS_IDA\(2018\)608724_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/608724/EPRS_IDA(2018)608724_EN.pdf)

Eurosocial (2015). *Manual de buenas prácticas en la sistematización de la evaluación de políticas públicas.* Experiencias de América Latina. Documento de trabajo n.º 29.

Feinstein, O. y Zapico-Goñi, E. (2010): *Evaluation of Government Performance and Public Policies in Spain.* World Bank. Independent Evaluation Group. ECD Working Paper n.º 22.

Filgueiras, F. y Quiroz, L. (2016). *Governança de sistemas de avaliação em perspectiva comparada.* Cadernos ENAP. Escola Nacional de Administração Pública.

Garde-Roca, JA (2006). *La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España.* Auditoria Pública, 39 (pp. 17-26).

Hallsworth, M. y J. Rutter (2011). *Making Policy Better. Improving Whitehall's Core Business.* UK. Institute for Government.

Higgings, R (2007). *Strategic review Framework.* Annual meeting of OECD. Senior Budget Officials Network on Performance and Results. Presentation. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/39793303.pdf>

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas. *Metodologías y guías de evaluación.* <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Guias-evaluacion.html>

INTOSAI (2016). *Directrices para la evaluación de las políticas públicas.* Comité de normas profesionales de la INTOSAI.

Jacob, S., Speer S. y Furubo J.-E. (2015). *The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later.* *Evaluation.* 2015;21(1):6-31. doi:[10.1177/1356389014564248](https://doi.org/10.1177/1356389014564248)

Kasperskaya, Y. y Xifré, R. (2016). *The Effectiveness of Reforms in Public Sector Accounting and Financial Management: The Case of Spain, 2010-2015* [IESE Research Papers](#) D/1159, IESE Business School.

Lázaro, B. (2015). *Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America.* *Eurosocial Studies*, n.º 15.

Meyer, W., Stockmann, R. y Taube, L. (2020). *The Institutionalization of Evaluation. Theoretical Background, Analytical Concept and Methods.* En Stockmann, R., W. Meyer y L. Taube (Eds.) *The Institutionalization of Evaluation in Europe* (p. 3-33). Cham: Palgrave Macmillan.

Moral-Arce, I. (2014). *Elección del método de evaluación cuantitativa de una*

política pública. *Buenas prácticas en América latina y la Unión Europea*. EUROsocial Documento de trabajo n.º 6.

OCDE (2021a). *Evaluation frameworks and practices: a comparative analysis of five OECD countries*. Próxima publicación.

(2021b). *Towards an institutional framework for evaluation in Castilla y León*. Próxima publicación.

Pollitt, Ch. y Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform. A Comparative Analysis into the Age of Austerity*. Oxford. Oxford University Press.

Rist, R. C., Boily, M.-H. y Martin, F. (2011). *Influencing Change: Building Evaluation Capacity to Strengthen Governance*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2285>

Rosenstein, B. (2013). *Mapping the status of national evaluation policies*. Parliamentarians Forum on Development Evaluation in South Asia and EvalPartners.

(2015). *Status of national evaluation policies global mapping report (2.ª edición)*. Parliamentarians Forum on Development Evaluation in South Asia and EvalPartners. <https://globalparliamentarianforum.files.wordpress.com/2016/02/the-status-of-evaluation-policies.pdf>

Rossi, P. H., Freeman, H. E. y Lipsey, M. W. (2003). *Evaluation: A Systematic Approach*. Sage Publications, Inc; 7.ª edición.

Stockmann, R., Meyer, W. y Taube, L. (eds.) (2020). *The Institutionalization of Evaluation in Europe* Cham: Palgrave Macmillan.

Tomé Muguruza, B. (2012). *El control del gasto público en España y la Unión Europea*. Tribuna Abierta. Actualidad Jurídica Uría Menéndez.

Torrejón, L. y Rodríguez, J. (2016). *La institucionalización de la evaluación de políticas públicas (Un enfoque para América Latina)*. Instituto de Estudios Fiscales. Documento 17/2016

UKES (2012). *UKES Evaluation Capabilities Framework*. United Kingdom Evaluation Society.

Vedung, E. (2010). *Four waves of evaluation diffusion*. *Evaluation*, 16(3), 263–277.

World Bank (2010). *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*.



José Abascal, 2-4, 2.ª planta
28003 Madrid
+34 910 100 599
info@airef.es
www.airef.es