

Hugo Cuello

¿Quién mide el impacto de las políticas públicas en España?

(*agenda_publica*, 26 de junio de 2017).

En un momento en el que España sigue afrontando duros controles presupuestarios mientras la desigualdad, el desempleo y subempleo y la pobreza severa afectan a buena parte de la población, la necesidad de implementar programas públicos más útiles y eficientes es acuciante. Nos enfrentamos a situaciones donde las soluciones del pasado no parecen darnos la clave para solventar los problemas de hoy, y todavía existe una gran ausencia de enfoques innovadores en el diseño de políticas públicas.

Aunque se proponen alternativas viables para [aumentar la experimentación de políticas](#) y la toma de decisiones basadas en la evidencia científica, España aún tiene un gran déficit a la hora de obtener datos que ofrezcan luz sobre los cambios que están produciendo los programas públicos sobre la población, una pregunta esencial en el proceso político pero que no suele ser abordada de manera suficientemente rigurosa.

Evitar este tipo de situaciones debería ser labor de una agencia de evaluación de políticas, que mida los impactos y demuestre en base a datos, no opiniones ni intuición, que un programa está funcionando según lo esperado. La evaluación es un elemento esencial para mejorar la eficiencia de los programas públicos.

Desde 2007, en España existe la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), un organismo estatal dependiente del Ministerio de Hacienda cuya función es la de elaborar informes para favorecer el uso racional de los fondos públicos. Sin embargo, por varias razones -carencia de recursos, falta de personal preparado, falta de independencia y apoyo político, etc.- la Agencia no ha dado los [resultados esperados](#).

La OCDE ha reclamado repetidamente [la necesidad de reforzar la AEVAL](#), la publicación obligatoria de sus evaluaciones y la mejora de la coordinación entre ministerios e instituciones a nivel nacional y regional. La preocupante descoordinación entre instituciones y otras "serias deficiencias en los sistemas de gestión y control" han hecho perder a España [más de €1.000 millones en fondos europeos](#) para proyectos de transportes, energía, medio ambiente o investigación.

Es especialmente preocupante la ausencia casi total de información sobre [evaluaciones de impacto](#) en nuestro país. Este modelo de evaluación establece una relación causal basada en un conjunto de métodos experimentales y cuasi-experimentales como la asignación aleatoria (RCT) o la regresión discontinua. Las evaluaciones de impacto proporcionan información sobre los efectos que un programa puede tener sobre la población beneficiaria y conocer si dichos efectos son atribuibles a su intervención. Este uso de metodologías rigurosas son esenciales al contraponerse -o mejor, complementarse- con estudios de casos o anécdotas específicas, que solo pueden brindar información parcial y que quizá no sean representativos de los impactos generales del programa.

Por ejemplo, gracias a la evaluación de impacto podemos afirmar con certeza que las ayudas a la contratación incluidas en la última reforma laboral [han sido inútiles para reducir el desempleo](#), pero esta evaluación no ha sido realizada por AEVAL sino por investigadores del Banco Central Europeo (BCE). De hecho, la Agencia no ha publicado ni una sola evaluación de impacto y la única mención en sus guías es para cuestionarlo como método de evaluación. Esta posición choca con la tendencia internacional que intenta formalizar este tipo de evaluación como elemento esencial de la experimentación de políticas públicas, que tiene el objetivo de probar modalidades

de programas alternativos o innovaciones de diseño que permitan un mejor uso de los recursos.

Este uso de la metodología de la evaluación de impacto para dar con la forma más eficiente en la prestación de servicios, especialmente gracias a [la economía del comportamiento](#), está haciéndose muy popular en otros países europeos. El modelo ha permitido a Finlandia experimentar con la Renta Básica Universal, a Reino Unido diseñar programas de empleo mucho más baratos y eficaces, o a Dinamarca mejorar la recolección de impuestos por medio del uso de nuevas tecnologías.

A la espera de una nueva agencia de evaluación

Los partidos políticos españoles tienen diferentes opiniones sobre el rol que debería jugar la evaluación de políticas, pero fallan en darle la prioridad necesaria como herramienta para mejorar la eficiencia del gasto público. El acuerdo entre el PSOE y Ciudadanos de Febrero de 2016 señalaba la necesidad de reforzar la AEVAL como instrumento que ayudase a la regeneración política. Sin embargo, en el acuerdo posterior entre Ciudadanos y el PP para la investidura de Mariano Rajoy, esa exigencia se transformó radicalmente: En el punto 17 se apuesta por suprimir AEVAL y crear un instituto que, de forma “independiente, profesional y efectiva”, tenga competencias para evaluar la “eficacia y el coste” de las políticas y los programas sociales, incluyendo educación y sanidad. Es un cambio sustancial, aunque deja de lado temas como las políticas activas de empleo o de transportes, que también deberían ser evaluadas.

A principios de este año se [publicaron varios artículos y editoriales](#) reclamando la necesidad de formalizar este nuevo instituto de evaluación. Desde entonces el tema se ha estancado y no hay indicios de avance significativo, un elemento esencial si quieren que la nueva agencia sea funcional durante esta legislatura.

En el PSOE tampoco le han dado una gran prioridad entre sus reclamaciones. Durante las primarias, solo Patxi López mencionó levemente en su documento político la necesidad de “extender la auditoría de gasto y la evaluación de políticas y programas públicos para mejorar la eficacia, el impacto y la rentabilidad del gasto público”. Podemos también señalaba en su programa electoral la necesidad de crear un “Observatorio Ciudadano de Evaluación de Políticas Públicas y Rendición de Cuentas” vinculado al ciclo presupuestario, pero de forma igualmente escueta y sin especificar detalles esenciales sobre su diseño, metodología y función.

Del 5 al 9 de junio se desarrolló la Semana de la Evaluación en América Latina y el Caribe 2017, con gran apoyo de gobiernos de la región e instituciones internacionales, para presentar los últimos avances en evaluación de políticas públicas. España debería estar más atenta y dispuesta a aprender de sus colegas latinoamericanos, que nos llevan años de ventaja en esta materia: La independencia de la agencia de evaluación en México; la calidad econométrica de las evaluaciones de impacto en Colombia; la institucionalización del sistema de evaluación en Chile; o la elaboración de una Política Nacional de Evaluación en Costa Rica son elementos que deberían ser tomados en cuenta para mejorar la evaluación de políticas en España.

La creación de una institución autónoma que no tenga dependencia ministerial y que coordine todos los niveles de gobierno puede ser una buena idea, aunque no es un elemento único y esencial para el éxito de la agencia. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) demuestra que es posible desarrollar entidades independientes de manera exitosa en nuestro país, pero que [será un proceso complejo](#) que creará desconfianza desde el poder político. Por ello, la sociedad civil organizada a favor de la transparencia y la rendición de cuentas deberían hacer suyo este reclamo y darle el seguimiento necesario.

La alternativa es que los ciudadanos sigamos sin herramientas suficientes que nos permitan conocer la eficiencia de políticas financiadas con nuestros impuestos, más allá de la opinión subjetiva de unos políticos que tienen intereses particulares en fomentar la percepción del triunfo o fracaso de un programa, y que derogan o proponen nuevas reformas sin suficientes criterios técnicos.

En un momento de la historia donde algunas evidencias son ampliamente cuestionadas, se necesita [mejorar el proceso de obtención de datos](#) para mejorar la toma de decisiones y disipar dudas sobre la credibilidad y legitimidad del proceso político. Sin embargo, muchos en la Administración todavía ven la evaluación como un coste y no como una inversión. Hasta que esa mentalidad no cambie, difícilmente podremos mejorar la calidad del debate sobre políticas públicas en España.

Hugo Cuello es especialista en evaluación de políticas públicas y M&E de programas y proyectos, con experiencia en el sector público, privado y académico en varios países; licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, con especialización en Estudios Europeos por la Universidad Complutense de Madrid y egresado del Máster en Políticas Públicas (MPP) de la Hertie School of Governance de Berlín.