

MARCO MARCO, J. (2009): «La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo)», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 8, pp. 1-33.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L. (2010): «Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum», *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, pp. 447-486.

PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2019): “Deconstruyendo los procesos participativos”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 54, p. 12-56.

PÉREZ SOLA, N. (2009): «La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares», UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, pp. 433-454.

RUIZ MAGAÑA, I. (2020): «Consultas populares y entidades locales: a propósito de la Ley 2017/7, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía», *REALA*, número 13, pp. 47-74

TUR AUSINA, R. – SANJUÁN ADNRÉS, F.J. (2018): «Las consultas populares municipales. Instrumentos de la autonomía local para la mejora de la calidad democrática», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 15, pp. 169-187.

PROPUESTAS PARA UNA LEY ANDALUZA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Emilio Guichot

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. PERTINENCIA DE LA APROBACIÓN DE UNA LEY ANDALUZA. II. DECISIONES A ADOPTAR: POSIBLE CONTENIDO DE UNA LEY ANDALUZA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 1. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN. 2. ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN. 3. EL RESPETO A LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN Y OBJETIVIDAD. 4. LOS CRITERIOS DE LAS EVALUACIONES. 5. LA CALIDAD DE LOS DATOS. 6. LA EVALUABILIDAD DE LOS PLANES. 7. MOMENTOS DE LA EVALUACIÓN. 8. MODALIDADES DE LA EVALUACIÓN. 9. CONTENIDOS DE LA EVALUACIÓN. 10. DISEÑO INSTITUCIONAL. III. RECAPITULACIÓN.

I. PERTINENCIA DE LA APROBACIÓN DE UNA LEY ANDALUZA

La evaluación de políticas públicas constituye un medio para analizar, describir y valorar las políticas públicas con la colaboración de todos los actores implicados (personal directivo, personal gestor, profesionales, sectores y personas afectadas, etc.). Cuando es previa a la ejecución o durante la implementación de tales políticas, es un instrumento que proporciona información necesaria para una mejor toma de decisiones y, cuando es posterior, hace posible extraer enseñanzas para la mejora futura. Permite la participación en la evaluación de todos los agentes implicados y una deliberación conjunta basada en información organizada y consistente, con incorporación del conocimiento técnico y científico. Se gana así en eficiencia y eficacia, sin por ello sustituir la acción de gobierno ni los procesos de decisión política. De esta forma, la evaluación de políticas públicas no solo constituye un aspecto importante para la legitimación de la acción política, sino que también implica una mayor transparencia de los gobiernos y las administraciones públicas y genera una mayor participación e implicación de la ciudadanía en lo público. En efecto, se inserta en un modelo de gobierno que promueve el diálogo de calidad con la ciudadanía, facilitando su participación en el diseño de las políticas públicas, garantizando la información y la transparencia de su actuación, y diseñando sus estrategias en un marco de gobernanza multinivel, que ha sido calificado como “gobierno abierto”.

La pertinencia de la regulación de la evaluación de las políticas públicas se refuerza por la debilidad de la cultura evaluadora en España.

La propia Unión Europea aprobó unas importantes recomendaciones en el marco de su política “*Better Regulation*”¹, que implica, entre otros, gobernar acercando el conocimiento social, científico y ciudadano, cuantitativo y cualitativo, a la toma de decisiones públicas y facilitando su disponibilidad y transparencia para la toma de decisiones privadas.

Una comparativa con otros países de nuestro entorno nos sitúa a distancia de países con una experiencia acreditada en la materia, como Suecia, Holanda, Francia o Reino Unido, que han desarrollado una cultura de evaluación más consolidada.

A nivel estatal, el artículo 3 g) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece como uno de los principios que deben respetar todas Administraciones públicas en su actuación y relaciones el de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas, pero no ha habido avances en su regulación.

Algunas Comunidades Autónomas sí han ido aprobando normas, de diferente rango y alcance, en la materia. Es el caso de Navarra (2005)², Castilla León (2010)³, Baleares (2011)⁴, Murcia (2014)⁵ o Valencia (2016)⁶.

En Andalucía, han transcurrido quince años desde que el artículo 138 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo del Estatuto de Autonomía para Andalucía, estableciera que “la ley regulará la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas”. En este tiempo, se han aprobado dos importantes Leyes que conectan directamente con la evaluación de las políticas públicas: en la IX Legislatura se aprobó la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública y en la X Legislatura la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana.

La primera reconoció en su Exposición de Motivos la evaluación de programas y políticas públicas como un instrumento operativo para cumplir objetivos de transparencia y marca como objetivo avanzar en el diseño de un sistema andaluz de evaluación de políticas públicas. Además, previó en su artículo 12 la publicación

¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_es

² Ley foral 21/2005, de 29 de diciembre, de Navarra, evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios.

³ Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Castilla-León, derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración y de gestión pública, que incluye un Título III de “Evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios” aplicable solo a la Administración autonómica, artículos 56 a 65.

⁴ Ley 4/2011, de 31 de marzo, de las Islas Baleares, de la buena administración y del buen gobierno.

⁵ Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Murcia, de proyectos estratégicos, simplificación administrativa y evaluación de los servicios públicos, que incluye un Título V de “Gestión pública, evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios”, aplicable solo a la Administración autonómica, artículos 29 a 35.

⁶ Decreto 41/2016, de 15 de abril, de la Comunidad Valenciana, por el que se establece el sistema para la mejora de la calidad de los servicios públicos y la evaluación de los planes y programas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental.

de los planes y programas anuales o plurianuales y dispuso que su grado de cumplimiento y resultado deben ser objeto de evaluación y publicación periódica incluyó una definición del propio concepto de “evaluación de políticas públicas”, como el proceso sistemático de generación de conocimiento encaminado a la comprensión integral de una intervención pública para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias respecto de su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos, cuya finalidad es contribuir a la mejora de las intervenciones públicas e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas”, definición que debería incorporarse a una futura Ley, garantizando así la coherencia de nuestro ordenamiento.

La segunda estableció en su Exposición de Motivos entre los objetivos de la Ley el de aumentar las oportunidades de participación directa en el diseño, prestación y evaluación de las políticas públicas y movilizar todos los esfuerzos, desde el criterio de la complementariedad. Su articulado está impregnado de referencias a la evaluación⁷, pero destaca su artículo 31, apartado primero, que regula el proceso de participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas, a través de los órganos colegiados sectoriales de participación ciudadana y remitiendo los mecanismos de participación directa en el seguimiento de las políticas públicas a su regulación reglamentaria. En su apartado segundo, hizo una llamada a la regulación por ley de la evaluación de políticas públicas en cumplimiento del mandato del artículo 138 del Estatuto de Autonomía.

En suma, queda pendiente la aprobación de una Ley de Evaluación de Políticas Públicas, que cierre la tríada de Leyes que conforman los tres pilares del llamado “Gobierno abierto” o “buen Gobierno”.

Su objeto consistiría en establecer las bases del sistema de evaluación de políticas públicas aplicable a los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, en el ámbito de sus respectivas competencias y con respeto a su respectivo ámbito de autonomía, así como el desarrollo de dicho sistema en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía.

Su finalidad sería la de posibilitar la participación efectiva de la ciudadanía, el fomento del aprendizaje y la innovación, la potenciación de la transparencia mediante la rendición de cuentas y el aumento del nivel de confianza en la Administración Pública para optimizar el proceso de decisiones públicas, sugiriendo recomendaciones al

⁷ En el artículo 2.e), que prevé entre sus finalidades la de establecer mecanismos de participación ciudadana en la rendición de cuentas a través de la evaluación de las políticas públicas; en el artículo 4.k), que incluye entre los principios a tener en cuenta en la interpretación y aplicación de la Ley la rendición de cuentas, en cuya virtud podrá realizarse evaluación por la ciudadanía de la gestión de las políticas públicas; en el artículo 12.e) que incluye entre los procesos de participación ciudadana el de “participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas”; en su artículo 13.a), que incluye entre las materias sobre las que se pueden desarrollar los procesos de participación ciudadana la proposición, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas con singular impacto o relevancia.

diseño e implementación de las políticas públicas; mejorar los planes y programas e instrumentos de la acción pública de forma que sean más eficaces y eficientes, pertinentes a las situaciones de la realidad y adaptados al contexto; impulsar la innovación en la actuación del sector público, aportando evidencias, facilitando el contraste de ideas, promoviendo la creatividad y el máximo provecho de los recursos para colaborar en una gestión pública moderna, participativa, abierta y útil para solucionar o mejorar los problemas y retos sociales; colaborar para que el sector público sea eficaz en la asignación y utilización de los recursos públicos, así como en el uso de los principios de buena gestión económico-financiera y sostenibilidad; permitir, con sistemas de recogida de información, la valoración y difusión de la información sobre los procesos y los resultados de evaluación de políticas públicas, el control de responsabilidades y la rendición de cuentas a la sociedad andaluza; desarrollar sistemas de información que faciliten la evaluación de las políticas y planes y programas públicos, y reforzar la cultura de responsabilidad entre las personas responsables y gestoras de los planes y programas públicos.

II. DECISIONES A ADOPTAR: POSIBLE CONTENIDO DE UNA LEY ANDALUZA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A mi juicio, la elaboración de una Ley sobre EPP ha de partir de la toma de una serie de decisiones básicas, a saber: cuál sea su ámbito subjetivo de aplicación, si es solo el autonómico o se extiende a las Entidades locales y a las Universidades públicas; cuál sea el objeto de la evaluación, si se incluye también la evaluación de la calidad de los servicios públicos o solo la evaluación de políticas públicas, y qué se entiende por tales; qué aspectos de contenido y de procedimiento deben regularse y hasta dónde llega la autonomía de decisión para cada política o plan sometido a evaluación; y cuál sea el diseño institucional-organizativo al servicio de la EPP a nivel autonómico, y si se impone alguna determinación básica a las demás entidades que puedan estar sometidas, en su caso, a la Ley.

A todo ello nos referiremos en las páginas que siguen, de modo necesariamente conclusivo y propositivo, habida cuenta la naturaleza y extensión de este trabajo. Hemos de advertir que, junto a estas disposiciones normativas, la Ley debería apostar por generar una “cultura de la evaluación”, que incluya la formación de su propio personal, la participación ciudadana y la transparencia en los procesos de evaluación, estableciendo previsiones específicas en el ámbito autonómico, como el fomento de publicaciones y estudios relacionados con la evaluación, así como la investigación aplicada en materia de evaluación.

1. Ámbito subjetivo de aplicación

Una Ley andaluza de EPP, ¿debería comprender solo el ámbito autonómico o también aplicarse a las Entidades locales y a las Universidades públicas?

Las normas autonómicas varían en relación con el ámbito subjetivo. La mayoría son solo de aplicación a la Administración autonómica⁸, con la excepción de Navarra, que es de aplicación también a las entidades locales⁹.

En Andalucía, la Ley de Transparencia de 2014 integra a la Administración autonómica y local y sus respectivas entidades instrumentales, públicas o privadas, y a las Universidades públicas¹⁰ y la Ley de Participación de 2017 refiere su ámbito de aplicación al ejercicio de las competencias de gobierno y administración de la Comunidad Autónoma y de las Entidades locales de Andalucía¹¹. Dado que estas Leyes forman parte de un conjunto en el que como vemos abundan las conexiones y hasta se incorpora, en la primera, la propia definición de EPP, por coherencia normativa y por pertinencia política de crear un marco jurídico aplicable a todos estos sujetos, considero que una Ley de EPP no debería limitar su ámbito de aplicación a la Administración de la Junta de Andalucía y a las entidades integrantes del sector público autonómico, sino que debería extender su aplicación también a la Administración local andaluza y a las entidades integrantes del sector público local, así como a las Universidades públicas andaluzas¹².

⁸ Así, la Ley de Castilla-León integra solo a la Administración autonómica, sus organismos autónomos y los entes de derecho privado en este caso solo cuando ejerzan potestades públicas. La Ley de Baleares se refiere a la Administración de la Comunidad Autónoma y los entes del sector público instrumental. La Ley de Murcia se aplica a la Administración pública de la Comunidad Autónoma entendiéndose por ella, a los efectos de esta norma, su Administración general, sus organismos públicos vinculados o dependientes, así como las demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de la Administración regional cuando ejerzan potestades administrativas. El Decreto de Valencia es solo de aplicación a la Administración autonómica y su sector público instrumental.

⁹ La Ley de Navarra integra a la Administración autonómica y local y a los organismos públicos dependientes de ellas, y en el caso de las sociedades y fundaciones públicas solo opcionalmente y siempre que gestionen servicios públicos o presten servicios de interés general para la ciudadanía navarra.

¹⁰ Artículo 3.

¹¹ Artículo 3, incluyendo la Administración de la Junta de Andalucía, incluidos sus órganos superiores de gobierno, las agencias de la Administración de la Junta de Andalucía, sean administrativas, de régimen especial o públicas empresariales, así como las entidades de derecho público a las que hace referencia la disposición adicional segunda de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, las entidades que integran la Administración local andaluza, incluidos sus órganos de gobierno y los entes instrumentales de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones locales andaluzas y, en particular, las agencias públicas administrativas locales, las agencias públicas empresariales locales y las agencias locales en régimen especial.

¹² El borrador de Decreto de EPP de 2017, en su artículo 3.1, decía que “podrán ser evaluados los planes estratégicos que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, promueva el sector público andaluz”, lo que era coherente con su rango.

A partir de este enfoque, para la redacción del ámbito subjetivo, procedería partir del dato de que la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de carácter básico, distingue entre sector público estatal, autonómico y local. En Andalucía, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía de 2007 distingue entre la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, que conforme a su artículo 52.1 se clasifican en agencias y entidades instrumentales privadas (sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz). Todas ellas conforman el sector público andaluz. La Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, retoma, *mutatis mutandi*, estas categorías. Podría, a mi juicio, optarse por una redacción general sin referencia expresa a normas que puede ser en el futuro derogada, en clave de sector público, de conformidad con las categorías acogidas por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, basada en el concepto más general de sector público. De este modo, abogaría por una redacción simple, que incluya todo el sector público andaluz y el sector público local andaluz, así como las Universidades públicas, en este último caso, además, para acompañarlo con el ámbito de la Ley de Transparencia, que obliga a la publicación de sus planes y programas y sus evaluaciones.

Eso sí, a lo largo de todo el articulado, debería combinarse el establecimiento de las bases del sistema de evaluación de políticas públicas con el escrupuloso respeto de su ámbito de autonomía para decidir los momentos y modalidades de evaluación o para elaborar su propio diseño institucional, deslindando claramente qué sea de aplicación a todos los sujetos y qué sólo a la Administración autonómica.

2. Ámbito objetivo de aplicación

Una Ley andaluza de EPP, ¿qué debe entender incluido en el concepto “políticas públicas”? ¿debe referirse solo a estas o abarcar también a la evaluación de la calidad de los servicios públicos?

La generalidad de las normas autonómicas vigentes se refiere tanto a políticas públicas como a servicios públicos, y contienen una regulación diferenciada de ambos, con protagonismo también diferenciado de órganos evaluadores.

En Andalucía, si bien el artículo 138 del Estatuto de Autonomía dispone que “(l)a ley regulará la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas”, tanto la Ley de Transparencia como la de Participación Ciudadana se refieren a la evaluación de políticas públicas y a la calidad de los servicios. En caso de se optara por incluir la calidad de los servicios, ha de tenerse en cuenta que ya existe en Andalucía una regulación reglamentaria, el Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, por el que se regulan las Cartas de Servicios, el sistema de evaluación de

la calidad de los servicios y se establecen los Premios a la Calidad de los servicios públicos. Habría que plantearse, pues, si integrar en la Ley sus aspectos esenciales, actualizados. Por ello, en adelante, en este trabajo, nos referiremos solo al campo normativamente por explorar de la EPP.

En lo que se refiere a la EPP, habría que determinar si, a efectos de la aplicación de la Ley, el concepto de “política pública” incluiría la evaluación de normativa, de políticas públicas, de planes, de programas, de proyectos, de medidas y de actos.

En lo que se hace a la evaluación normativa, no es usual en las normas autonómicas el incluir la evaluación normativa¹³. En Andalucía, la Ley de Transparencia de 2014 en su disposición adicional segunda exige como trámite preceptivo en los procedimientos de aprobación de los anteproyectos de ley, decretos legislativos y disposiciones de carácter general, la elaboración de una memoria de análisis de impacto normativo, una vez sea regulada por Decreto del Consejo de Gobierno. Por su parte, el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía establece en su largo artículo 7 el contenido de la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación en los procedimientos de elaboración de normas de la Junta de Andalucía y en su disposición adicional sexta, prevé que esa memoria se integrará en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, una vez se apruebe por el Consejo de Gobierno el decreto que la regule. En cuanto a la posible evaluación normativa *ex post*, el artículo 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo (aplicable en el caso autonómico solo a los reglamentos, tras la STC 55/2018, de 24 de mayo) requiere ya una evaluación normativa periódica para la adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación. Por ello, dado que la memoria de impacto normativo está a falta de regulación por el Consejo de Gobierno, la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación está ya establecida, y la evaluación *ex post* ya está prevista en la normativa básica estatal, considero lo más pertinente excluir evaluación normativa de la regulación en una futura Ley de EPP.

En lo que hace a las “políticas públicas”, estimo que la EPP podría limitarse a los supuestos en que estas se articulan en planes, que es el tipo de instrumento que, al fijar objetivos y plazos permite su evaluabilidad. Eso sí, convendría acoger una definición material de “plan”, para salvar la diferencia de denominaciones (Plan, Estrategia, Plan Sectorial, Plan Director...) que emplean los distintos sujetos integrados en el ámbito subjetivo de la Ley. Una definición material que incorpore la idea de

¹³ Por excepción, el artículo 42, apartado segundo, de la Ley de Castilla y León de 2010 (“Calidad normativa y evaluación del impacto normativo”), prevé tan solo la implementación gradual de un proceso de evaluación de impacto normativo, conforme a los principios de necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad y la incorporación de la metodología adecuada que permita la comparación objetiva y cuantificada de las ventajas e inconvenientes de las distintas opciones posibles para solucionar el problema que la norma pretende resolver.

estrategia que los diferencie de otros planes de contenido normativo (ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente) que pueden no responder a esta tipología y que por ello no se considerarían “plan” a los efectos de esta Ley.

3. El respeto a los principios de transparencia, participación y objetividad

Los principios de transparencia y participación, como he señalado, están en directa relación con la evaluación de políticas públicas, no solo en la legislación andaluza, sino en todas las normas autonómicas, a los que convendría añadir el principio de objetividad, que cualifica y da sentido a la evaluación de políticas públicas.

- a) El principio de transparencia se ha de hacer efectivo a través de los Portales de Transparencia, en los que la propia Ley de Transparencia prevé la publicación de los resultados de las evaluaciones, junto con los indicadores de medida y valoración, sin perjuicio de su publicidad por los demás medios que se prevean en el propio plan o programa o que se estimen oportunos por las personas responsables para lograr la mayor difusión.
- b) El principio de participación debería articularse mediante la exigencia de que en todas las modalidades de evaluación, salvo causa motivada, se establezcan mecanismos que garanticen la participación de todos los agentes implicados y, en particular, del sector de la ciudadanía afectado, tanto individual como colectivamente, la publicidad de los resultados de la participación y la toma en consideración de sus resultados.
- c) El principio de objetividad debe conectarse con la integración del conocimiento científico y experto, de forma que los datos en los que se base la planificación y los resultados de la evaluación contribuyan a facilitar procesos de deliberación y decisión consistentes.

4. Los criterios de las evaluaciones

Una Ley de EPP debería fijar como principales criterios de evaluación los de pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad, sin perjuicio de que se incorporen otros criterios según las necesidades informativas a las que deba responder cada evaluación.

Además, debería garantizar que se trate de evaluaciones basadas en la evidencia mediante la aplicación de métodos de investigación social que permitan la valoración de su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos, atendiendo a lo dictado por los principales organismos internacionales y centros de investigación en evaluación y a las necesidades del proceso evaluador en concreto.

Finalmente, sería preciso garantizar la toma en consideración de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones previas, cuando las hay, sin que ello implique su necesario seguimiento, lo que supondría invadir la esfera de decisión política.

5. La calidad de los datos

Una aportación original de una Ley de evaluación de políticas públicas podría ser una referencia a un aspecto tan básico como la calidad de los datos, al que no se refieren las normas autonómicas hasta ahora aprobadas.

Bastaría prever como preceptivo para todos los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación que, en la formulación de planes, los indicadores de contexto y de impacto relacionados con los objetivos, se diseñen de forma que utilicen preferentemente las fuentes estadísticas y cartográficas oficiales disponibles para garantizar su homogeneidad, comparabilidad y difusión periódica.

Para el caso del sector público andaluz, podría establecerse a este respecto el papel clave que ya desempeña y está llamado a desempeñar en el futuro el Instituto Andaluz de Estadística y Cartografía (IECA)¹⁴. Esta Institución no tiene competencias propiamente evaluadoras, pero como órgano coordinador del Sistema Estadístico y Cartográfico de Andalucía, es clave su colaboración en el sistema de evaluación de políticas públicas mediante la producción de la información estadística y cartográfica requerida para el análisis y la evaluación, en particular la de origen administrativo de base poblacional, empresarial y de vivienda.

6. La evaluabilidad de los planes

La evaluabilidad, que es el presupuesto y condición de toda evaluación, no es objeto de atención en las normas autonómicas. Nos parece necesario que una Ley de EPP la regule.

Como regla aplicable a todos los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, con carácter previo a la aprobación de cualquier instrumento de planificación debe imponerse la obligación de realizar un análisis de evaluabilidad que permita valorar si cuenta con los elementos necesarios para su seguimiento y evaluación, analizando la calidad y precisión del diagnóstico realizado; la viabilidad, coherencia y consistencia del plan elaborado; la claridad, suficiencia y accesibilidad del sistema de información y evaluación previsto; así como si existen suficientes capacidades, recursos y compromisos como para que la evaluación pueda implementarse.

¹⁴ El IECA fue creado por la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, modificada por la Ley 4/2011, de 6 de junio, y desarrollada por Decreto 372/2009, de 17 de noviembre. Es una agencia administrativa con personalidad jurídica pública diferenciada, plena capacidad jurídica y de obrar, patrimonio y tesorería propios, así como con autonomía de gestión para el cumplimiento de sus fines. Está adscrito a la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades.

Esta regla general podría complementarse con una regla más específica en el ámbito de la Administración autonómica, como podría ser la obligación de que todos los planes aprobados por el Consejo de Gobierno deban incorporar un Documento Técnico de Evaluabilidad. Correspondería al órgano promotor del plan su obtención y podría atribuirse la competencia para su emisión al Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), como ya viene haciéndolo, fijando un plazo razonable para ello y el silencio positivo en caso contrario, para no paralizar la planificación.

7. Momentos de la evaluación

La clasificación entre evaluación previa o *ex ante* (mediante el estudio y comparación de las distintas alternativas de actuación y la pertinencia y mayor o menor adecuación de cada una de ellas para lograr los objetivos previstos), intermedia o *in itinere* (analizando el nivel de ejecución y los resultados parciales para tomar medidas que garanticen el éxito) y final o *ex post* (para conocer los resultados, efectos o impactos conseguidos) responde a la realidad del proceso evaluativo, está presente en la mayor parte de las leyes autonómicas¹⁵ y debería ser acogida en una Ley de EPP.

Se trata de una clasificación descriptiva, pero a la que deberían acompañar consecuencias jurídicas, imponiendo a todos los sujetos obligados la evaluación final o *ex post* y la intermedia para planes de duración igual o superior a cuatro años, y ello en coherencia con lo ya previsto en las Leyes de Transparencia básica estatal y de Andalucía. Esta importantísima regla sería un límite de mínimos a la autonomía de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley para acordar autónomamente los momentos de evaluación de sus políticas públicas.

Además, como determinación aplicable solo a la Administración de la Junta de Andalucía, se podría imponer que los planes aprobados por el Consejo de Gobierno deban ser objeto de evaluación *ex ante*, dando así rango legal a lo que ya viene siendo la práctica en la Administración autonómica, con el apoyo del IAAP.

8. Modalidades de la evaluación

La evaluación de las políticas públicas, en atención al agente que la realice, puede ser interna, por el propio sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la Ley a través de sus propios medios, pudiendo recabar la colaboración de evaluadores del sistema, o mediante contratación con terceros; o externa, por entidades y organismos públicos o privados especializados independientes¹⁶.

¹⁵ Así en las Leyes de Navarra (artículo 9), Castilla-León (artículo 62), o Baleares de 2011 (artículo 47).

¹⁶ Sigue una clasificación similar la Ley de Castilla-León de 2010, artículo 60.

Con este amplio elenco de posibilidades, debe partirse de un principio de libre elección de la modalidad de evaluación, pero convendría establecer el principio de que las evaluaciones que incorporen a terceros deban prever mecanismos de comunicación que garanticen el flujo informativo y la permanente colaboración del órgano responsable del diseño y ejecución del plan, con el objetivo de involucrar al órgano gestor en las acciones que se proponen en las recomendaciones derivadas de la evaluación, y garantizar así la eficacia del sistema.

9. Contenidos de la evaluación

Casi todas las normas autonómicas dedican un artículo a los contenidos de la evaluación¹⁷.

En realidad, el contenido de la evaluación debe estar en función de la naturaleza y contenido de cada plan a evaluar. No obstante, y teniendo en cuenta que creo que debe apostarse por una Ley capaz de generar una cultura de la evaluación en los sujetos integrados en su ámbito de aplicación, en una materia que resulta aún nueva y por explorar para muchos de ellos, pienso que sería positivo incorporar una lista abierta de extremos de posible evaluación, tales como las necesidades y problemas detectados y que se pretenden resolver, los objetivos que se pretenden conseguir o conseguidos, los resultados que se pretenden alcanzar o alcanzados, la relación entre los tres elementos anteriores, la segmentación de las personas o grupos de interés afectados, la distribución de los efectos según criterios sociales, espaciales u otros, los impactos previstos o constatados y sectores sobre los que se han producido, los medios jurídicos, técnicos y administrativos y recursos económicos y humanos empleados, los costes que se han soportado y relación con los resultados obtenidos, los procedimientos elegidos para actuar y razones de su elección, el grado de colaboración interadministrativa en la elaboración y desarrollo de la política y compatibilidad de la actividad con la de otras administraciones públicas, el grado de participación ciudadana en la elaboración y desarrollo de la política, la opinión que han merecido para la ciudadanía las actuaciones desarrolladas, y como fórmula abierta, otros contenidos relacionados con las necesidades informativas de los agentes implicados en las políticas.

10. Diseño institucional

Un diseño institucional y organizativo adecuado es una pieza fundamental del éxito de un sistema de EPP.

¹⁷ Así, los artículos 10 de la Ley de Navarra, 61 de la Ley de Castilla-León o 48 de la Ley de Baleares.

Una Ley como la que se propone, aplicable a sujetos muy diversos, debería partir de la autonomía institucional, en línea con la misma autonomía que les reconoce para elegir la modalidad de evaluación. Debiera ser cada plan o programa el que concrete la modalidad de evaluación. Así, las universidades, consultoras, sociedades de evaluación... están llamadas a jugar un papel relevante.

En la actual configuración organizativa de la Administración de la Junta de Andalucía se prevé un reparto de competencias interdepartamental en materia de evaluación de políticas públicas. Por una parte, el artículo 7.c) del Decreto 98/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, dispone que corresponde a la Secretaría General de Regeneración, Racionalización y Transparencia, dependiente de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, la dirección, coordinación y seguimiento de la evaluación de las políticas públicas. Por otra, el artículo 5.3.b del Decreto 99/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, establece que es competencia de la Secretaría General de Administraciones Públicas, incardinada en la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior, la gestión de evaluación de las políticas públicas, bajo las directrices de la Secretaría General de Regeneración, Racionalización y Transparencia. Este último Decreto, en su disposición final segunda, atribuye esta específica competencia al IAAP. En todo caso, la evaluación de políticas públicas es transversal y afecta a todos los departamentos y entidades en el ámbito de sus respectivas competencias. Por ello es necesario implicar a todo el sector público andaluz, bajo la dirección de los órganos e instituciones mencionadas.

Para las funciones de dirección y coordinación, la gran opción política a tomar en materia de evaluación de políticas públicas es la creación o no de una entidad independiente (una Agencia de Evaluación).

En el caso de la creación de una entidad especializada, en el ámbito estatal y autonómico encontramos diversas fórmulas. En el Estado, encontramos el Instituto para la Evaluación de las Políticas Públicas (IEPP), que sustituyó a la Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL), constituida el 1 de enero de 2007¹⁸ y disuelta por

¹⁸ Resulta del máximo interés el “Informe de expertos” de 4 de octubre de 2004 que se elaboró con carácter previo a la creación de la ya desaparecida Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas por una Comisión para su estudio y creación creada por Orden APU/1463/2004, de 19 de mayo, integrada por expertos procedentes de distintas disciplinas académicas (economía, sociología, ciencias políticas, derecho, comunicación), así como por técnicos internacionales y expertos de la Administración ([chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fwww.aeval.es%2Fexport%2Fsites%2Faeval%2Fcomun%2Fpdf%2Fagencia%2FInforme_comision_expertos_esp.pdf&clen=456516&chunk=true](http://www.aeval.es/export/sites/faeval/comun/pdf/agencia/informe_comision_expertos_esp.pdf&clen=456516&chunk=true)). Fija como directrices las siguientes: a) para crear la agencia no valen modelos de tribunales de cuentas u oficinas de auditoría, que efectuando básicamente control financiero y de legalidad del gasto público, desarrollan en ocasiones auditorías de eficiencia y de forma sólo incidental

RD 769/2017, de 28 de julio, en su disposición adicional novena¹⁹. Está adscrita al Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública, con rango de Subdirección General, y su ámbito material de evaluación son las políticas públicas y los planes y programas cuya evaluación se le encomiende, en coordinación con los departamentos ministeriales; el fomento de la cultura de evaluación de las políticas públicas; la formulación y difusión de metodologías de evaluación; el fomento de la formación de los empleados públicos en esta materia, en coordinación con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), y el apoyo instrumental necesario para realizar los análisis que requieran los procesos de modernización o planificación que se impulsen desde la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública. Junto a ella, la Inspección General de Servicios tiene competencias en evaluación de los servicios, pero también la de planes y programas²⁰. En el ámbito autonómico,

efectúan trabajos de evaluación; b) el tipo de trabajo que desarrollan las agencias es muy variado, desde la realización directa de evaluaciones hasta metodología, coordinación, etc.; c) la adscripción institucional solo en dos países de referencia (Estados Unidos y Suiza) es al Parlamento, mientras que en el resto (Francia, Canadá, Nueva Zelanda, Suecia, Finlandia, Reino Unido, Países Bajos) se adscribe al Ejecutivo, pero con entidad y autonomía propia, sea a Presidencia, a Administración Pública, a Hacienda...; en España, el panorama competencial está repartido entre control del gasto (Tribunal de Cuentas, Intervención General, Dirección General de Presupuestos), evaluación y calidad de los servicios (Inspección de Servicios, con Cartas de Servicios, autoevaluación conforme a modelos y premios de calidad) y experiencias sectoriales (educación, sanidad, a través de Agencias específicas); las experiencias de nuestro entorno se refieren a la evaluación *ex ante* de la calidad y el impacto normativo y a la evaluación ligada a la recepción de fondos comunitarios; en el ámbito de la evaluación, operan además otras entidades, como las sociedades de evaluación, institutos de investigación, universidades, instituciones como Consejo Económico Social, fundaciones... Formula las siguientes recomendaciones para la creación de una Agencia: impulsar un sistema público de evaluación, pero también evaluar tanto políticas como servicios, sin cerrar el modelo e incluyendo un sistema de información adecuado; pese a tener aspectos positivos adscribirlo al Parlamento, en nuestro modelo presentaría un sesgo hacia el control, lo que dificultaría finalidades culturales, formativas y modernizadoras, y el carácter articulador y coordinador; crear un ente público administrativo (también la posibilidad de un consorcio), adscrito al Ministerio de Administraciones Públicas, pero con autonomía y con relaciones con el Parlamento (rendición de cuentas e informes, presencia institucional en su Consejo, ratificación parlamentaria de la designación de su presidente...); en cuanto a su organización, aboga por un presidente, un consejo institucional (que incluya otros Ministerios, Entidades Locales, Consejo Económico y Social, Centro de Investigaciones Sociológicas, Instituto Nacional de Estadística, sociedades de evaluación, agencias de evaluación sectorial) y un consejo rector, con marcado carácter profesional y ejecutivo, con expertos designados por diferentes instituciones.

¹⁹ En su pacto para una investidura, tras las elecciones de 2015, Ciudadanos y el PSOE acordaron potenciarlo, pero como es sabido la investidura no salió adelante. Posteriormente, Ciudadanos y el PP acordaron la desaparición de AEVAL dentro de las ciento cincuenta medidas de regeneración exigidas por Ciudadanos para apoyar la investidura de Mariano Rajoy, que debía ir acompañada de la creación de un instituto que de forma “independiente, profesional y efectiva” tenga competencias para evaluar la “eficacia y el coste” de las políticas y programas que impliquen un gasto público, integrada por profesionales cualificados, que no tuviera dependencia orgánica alguna con ningún ministerio y que cada cierto tiempo rindiese cuentas al Parlamento. Sus informes serían preceptivos y vinculantes. El modelo era la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, cuyo máximo responsable es propuesto por el Ministro de Hacienda y elegido por mayoría absoluta Congreso Diputados o simple transcurridos quince días. Entre sus competencias está la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público y un análisis de las previsiones económicas.

²⁰ Se regula por el Real Decreto 799/2005, de 1 de julio. Se adscribe al Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Las inspecciones generales de servicios de los diferentes Ministerios se configuran como los órganos especializados en el control interno y en la evaluación de los servicios, tanto de los propios departamentos

las fórmulas son muy diversas: en Cataluña, el Instituto catalán de evaluación de políticas públicas tiene naturaleza consorcial²¹; en Navarra, la Comisión foral para la Evaluación de las Políticas Públicas, adscrita al Instituto Navarro de Administración Pública²²; en Murcia, el Observatorio de la Calidad de los Servicios, adscrito a la Consejería de Transparencia, Participación y Administración Pública²³; en Baleares, la Oficina de Evaluación Pública de las Islas Baleares²⁴, adscrita a la Consejería

como de sus organismos públicos dependientes. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno atribuye en su artículo 7 en el ámbito de la Administración General del Estado a las inspecciones generales de servicios la evaluación del cumplimiento de los planes y programas.

²¹ Se constituyó en 2006, e inició su actividad en el 2008. Se trata de un Consorcio entre la Generalidad de Cataluña, a través del Departamento de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda, la Diputación de Barcelona y la Universidad Pompeu Fabra. Lo preside el Consejo Rector, existe una Dirección Ejecutiva, integrada por tres Áreas (Área de Operaciones de Evaluación de Políticas, Área de Comunicación y Gestión del Conocimiento y Área de Gestión de Recursos) y un Consejo Asesor. Su ámbito material de evaluación es el de las políticas y programas.

²² Se regula en la Ley Foral 21/2005. Se constituyó en 2006, configurándose conjuntamente a un Registro de Evaluación de las Políticas Públicas y, en 2007, se le adscribió como órgano asistencial el Servicio de Evaluación y Calidad, perteneciente al Instituto Navarro de Administración Pública. La preside el Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública y se configura mediante representantes de todos los organismos del sector público navarro con competencia en materia de modernización, calidad y evaluación, incluidos representantes locales y sindicales. Está adscrita al Instituto Navarro de Administración Pública. Su ámbito material de evaluación es evaluación de políticas públicas y calidad de los servicios públicos y, dentro de las primeras, las materias completas de la competencia de la Administración o sectores homogéneos que integran tales materias.

²³ Previsto en la Ley de 2014, permanece inactivo. Su ámbito material de evaluación es el de las políticas públicas y la calidad de los servicios.

²⁴ Regulada por la Ley de 2011, se encuentra inactiva. Se adscribe a la Consejería competente en materia de calidad de los servicios y sus competencias son las de coordinar y desarrollar las acciones de evaluación de políticas, planes y programas, organizaciones y servicios públicos de las instituciones públicas y sus entes instrumentales de las Illes Balears, como órgano de ejecución, de coordinación y de consulta. Tiene las funciones siguientes en materia de evaluación: a) Coordinar y homogeneizar todas las tareas referidas a la evaluación pública que se lleven a cabo en el ámbito de la Administración de la comunidad autónoma y del sector público instrumental de las Illes Balears. b) Dirigir y ejecutar aquellas evaluaciones que le sean encomendadas directamente por la normativa. c) Dirigir y ejecutar aquellas evaluaciones que le encomiende anualmente el Consejo de Gobierno, entre las cuales obligatoriamente se encuentran la evaluación de la política de integridad y el desarrollo de los programas de evaluación del desempeño. d) Desarrollar, si procede, evaluaciones referidas a otras administraciones públicas de las Illes Balears, mediante los mecanismos de colaboración y cooperación necesarios. e) Incluir un esquema de cooperación interinstitucional, como modelo de gobernanza mediante la Red Interadministrativa de Evaluación y Calidad. f) Llevar a cabo, por medios propios o ajenos, las actividades técnicas, de estudio, editoriales, formativas, informativas o promocionales que considere adecuadas para cumplir las funciones que le son propias. g) Gestionar un registro de las evaluaciones de políticas públicas y calidad de organizaciones y servicios públicos que se lleven a cabo en las Illes Balears. En este registro se tienen que inscribir los resultados de las diferentes evaluaciones descritas en esta ley y otros que determine el Gobierno de las Illes Balears, y se publicarán en la página web de la Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears. En materia de seguimiento y observación: a) Identificar y hacer el seguimiento de las mejores prácticas de gestión pública, tanto en el ámbito de la Administración de la comunidad autónoma como del resto de entidades públicas de las Illes Balears y otras de especial importancia, con la finalidad de promover el aprendizaje y el intercambio de conocimientos. b) Impulsar la realización de los estudios pertinentes para recoger las expectativas y la valoración de la ciudadanía sobre los servicios públicos. Asimismo, promoverá que las consejerías recojan datos periódicamente sobre las expectativas y la valoración de la ciudadanía referentes a los servicios públicos de sus competencias respectivas. c) Elaborar anualmente una memoria sobre el índice de la calidad global de los servicios públicos a partir de los resultados de evaluación o

competente en materia de calidad de los servicios; en la Comunidad Valenciana, su Ley de Transparencia prevé la creación de una entidad experta e independiente de evaluación, que no se ha hecho efectiva²⁵.

En Andalucía, de crearse una nueva entidad, podría pensarse en una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia, con independencia funcional y adscrita a la Consejería de Presidencia, al estilo del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, o bien al Parlamento de Andalucía, como la Oficina Antifraude. En ambos casos las personas que ejercen la Dirección son nombradas por el Parlamento por mayorías cualificadas y se podría prever un sistema de candidaturas y comparecencias con carácter previo.

Las ventajas de la creación de una entidad especializada e independiente, a la que habría que dotar con medios para su funcionamiento, es precisamente su capacidad para liderar el tránsito a una cultura de evaluación y para realizar ella misma evaluaciones, siendo más coherente que se le atribuya competencias respecto de Instituciones no autonómicas, como Universidades públicas o entidades locales, que estarán sometidas a la Ley. La desventaja está asociada al aumento de gasto en medios materiales y humanos, a lo que cabe añadir que políticamente pudiera no resultar fácil de presentar ante la opinión pública la creación de una nueva entidad tras la reorganización del sector público andaluz y la creación de la Oficina Antifraude.

Si la opción no pasa por la creación de una nueva entidad, convendría crear a nivel autonómico un sistema de evaluación plural, y apoyar la coordinación del sistema en la institución que hasta ahora ha protagonizado la EPP en Andalucía, el IAAP y su Área de Evaluación, y el entramado de colaboradores que ha desarrollado (Oficina Técnica de Evaluación, Red de Personas Colaboradoras, Red profesional). Podrían establecerse como funciones específicas del IAAP, por iniciativa propia o a propuesta de los órganos gestores del sistema, las siguientes: a) la elaboración de un Plan de Evaluación de Políticas Públicas de carácter anual que contenga la relación de las políticas o planes a evaluar y de las actuaciones de difusión o formación en materia de cultura evaluativa a desarrollar en dicho período, para su aprobación por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y su posterior remisión al Parlamento y publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y en el Portal de Transparencia; b) el fomento de la planificación de las políticas públicas mediante

de auditoría de calidad de las organizaciones, de los informes de seguimiento de los compromisos de servicios, de los informes relativos a quejas y sugerencias, y de la valoración de la ciudadanía, entre otros informes o índices de valoración. Estos resultados y datos se tienen que publicar en la página web de la Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears. Se remitirá copia de esta memoria al Parlamento de las Illes Balears para que haga llegar un ejemplar a cada grupo parlamentario.

²⁵ La disposición adicional séptima de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana señala: “(u)na entidad experta e independiente evaluará de forma objetiva y periódica las políticas públicas llevadas a cabo por la Generalitat en el ámbito de aplicación de la presente ley”.

instrumentos que sean evaluables y que se sometan a un control de evaluabilidad y la emisión de documentos técnicos de evaluabilidad; c) el asesoramiento, colaboración o la realización de las evaluaciones que se le encomienden; d) la articulación de la participación ciudadana en la actividad evaluadora, mediante la comunicación con representantes de los agentes socioeconómicos, sin perjuicio de su coordinación con el Consejo Económico y Social y del resto de consejos asesores de las Administraciones públicas, de los profesionales y entidades del sector de la evaluación, así como con informadores clave, en coordinación con las competencias de los distintos observatorios de las administraciones públicas; e) la elaboración de criterios comunes y la definición de guías metodológicas que puedan utilizarse en las autoevaluaciones, en sus controles y en la acreditación y homologación de profesionales y métodos de evaluación, dentro del marco de referencia nacional y europeo; f) la recopilación de información sobre la evaluación, para lo cual podría disponerse que las evaluaciones concluidas respecto de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus organismos públicos dependientes hubieran de remitirse al IAAP para su incorporación a un Registro de Evaluaciones de Políticas Públicas, de carácter único y obligatorio y que sirva de instrumento para la coordinación, seguimiento, control y difusión de las evaluaciones de las políticas públicas²⁶; g) la elaboración de informes sobre los anteproyectos de disposiciones generales relacionadas con la evaluación y h) la participación en las instituciones metodológicas de carácter nacional y, en su caso, europeo e internacional, así como el mantenimiento de las relaciones necesarias con órganos y entidades similares de ámbito autonómico, nacional o europeo.

Con todo ello, en realidad, se daría en casi todas estas funciones carta legal a lo que ya figura en su Estatuto y/o constituye su práctica diaria²⁷, y se aprovecharía una

²⁶ Un Registro tal debería contener para cada uno de los instrumentos de planificación una ficha con los datos identificativos básicos, el análisis de evaluabilidad, los informes de evaluación que se realicen, así como los resultados, recomendaciones y seguimiento de su implementación y tendría como soporte una aplicación informática que permitiera su gestión, la realización de consultas y la exportación de datos en formatos reutilizables.

²⁷ Como es sabido, el IAAP es una agencia administrativa con personalidad y capacidad jurídica pública y patrimonio propio. Se adscribe a la Consejería de Presidencia. Cuenta con un Consejo rector, que preside el Consejero de Presidencia, siendo vicepresidente el director, seis vocales con rango de director general nombrados por Presidencia y seis representantes sindicales. A la Dirección la nombra el Consejo de Gobierno, con rango de director general. Cuenta también con una Secretaría General y un Consejo General presidido por el Director. y compuesto por un vocal por consejería (la persona que ocupa la secretaría general técnica) y por agencia administrativa y de régimen especial (con rango de director general). Tiene un Área de Evaluación, que se compone de tres profesionales que reciben el apoyo de la Oficina Técnica de Evaluación (OTEVAL), integrada por tres personas pertenecientes a empresas externas, así como la colaboración de la red de personas colaboradoras, formada por unas 40 personas que trabajan en diferentes centros directivos de la Junta de Andalucía, y de la Red profesional, compuesta por unas 350 personas interesadas en evaluación de políticas públicas, que colabora en las evaluaciones mediante los cuestionarios de evaluabilidad y el asesoramiento en planes estratégicos. Según su normativa reguladora, entre sus competencias en materia de políticas públicas están las de promover la investigación de metodologías que fomenten la implantación de sistemas de información e indicadores, para la evaluación de las políticas y programas públicos de las Administraciones y

exitosa experiencia, que, con una asombrosa precariedad de medios, ha merecido la atención y el elogio de instituciones especializadas²⁸.

Convendría además posibilitar la colaboración del IAAP con los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley que no se integren en el sector público andaluz, de modo que pudieran suscribir con él convenios en que se fijarían las condiciones para la colaboración del Instituto en sus actividades de evaluación, todo ello sin perjuicio de su colaboración con otras Administraciones y entidades públicas o privadas.

Además, en línea con lo establecido en el Decreto 601/2019, de 3 de diciembre, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía, debería hacerse mención a que corresponde a la Inspección General de Servicios, dependiente de la Secretaría General para la Administración Pública de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, la función de verificar la implantación y la efectiva realización de procesos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

La previsión de un papel de las Cámaras de Cuentas no figura en ninguna de las normas autonómicas. Ciertamente, la Cámara de Cuentas de Andalucía, adscrita al Parlamento, está desarrollando desde fechas recientes también “fiscalizaciones operativas con enfoque evaluador”²⁹, pero no debe olvidarse que su función

entidades públicas andaluzas y la de publicar trabajos y estudios de investigación sobre evaluación de políticas públicas, así como divulgar y difundir el conocimiento acumulado para fomentar el acercamiento de las personas a las Administraciones y entidades públicas andaluzas y el mejor aprovechamiento y rendimiento de los recursos. Sus objetivos son promover cultura de la evaluación, con la participación activa del personal, establecer procedimientos, protocolos de trabajo, terminología, formación en evaluación. De este modo, asesora para la elaboración de planes estratégicos y sectoriales, colabora con entes directivos para establecer métodos y técnicas de análisis de necesidades, problemas, objetivos, elabora el diseño de diagnósticos participativos, colabora con el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía en el diseño de objetivos estratégicos, evaluables y en el diseño previo de instrumentos de recogida de información, confecciona guías para la elaboración de planes estratégicos, analiza la evaluabilidad previa de los planes, y los elementos para evaluar se deben publicar en el Portal de Transparencia, desarrolla instrumentos para la autoevaluación y para la evaluación por un equipo de evaluación, en colaboración con el Grupo de personas evaluadoras, publica una Guía para el análisis de evaluabilidad previa de los planes de carácter estratégico y un cuestionario, en ocasiones apoya en la realización de evaluación ex ante y colabora con otras entidades en la realización de evaluaciones intermedias y finales. Además, tiene un banco de buenas prácticas, y lleva a cabo labores de formación en evaluación.

²⁸ Es significativo que el 29 de noviembre de 2021, el *European Institute of Public Administration* concedió al Área de Evaluación de Políticas Públicas del IAAP el Certificado de Buena Práctica, en la categoría “Innovación”, por la estrategia desplegada para constituir un Grupo de Personas Colaboradoras en EPP en cada Consejería y en los entes instrumentales de la Junta de Andalucía.

²⁹ Entre sus funciones está la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable de los fondos públicos. Incluye la del grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en los programas presupuestarios y en las convocatorias de subvenciones, el asesoramiento al parlamento, la fiscalización de contratos, la fiscalización de la actividad económica-financiera y el control de la publicidad activa de la ley de transparencia. Elabora un programa previo de fiscalización. La iniciativa fiscalizadora la lleva a cabo la Cámara y el Parlamento o el Gobierno de la Junta de Andalucía o el Pleno de las Entidades Locales. Elabora un plan estratégico y planes de actuaciones anuales. Lleva a cabo tres tipos de fiscalización (operativa, de cumplimiento,

estatutaria es la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable de los fondos públicos, esto es, un control de legalidad presupuestaria, y que la evaluación de políticas públicas va más allá de lo económico. La propia Cámara de Cuentas y el Gobierno pueden acordar, en todo caso, qué planes y programas se someten a este tipo de fiscalización operativa, pero no parece que este deba ser el único instrumento de evaluación externa de todo tipo de políticas públicas.

Finalmente, la Ley debería de respetar la autonomía de autoorganización de los demás los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, previendo en todo caso la rendición de cuentas de los resultados de la evaluación ante el máximo órgano de gobierno respectivo (Consejo de gobierno, o Pleno de Entidades Locales, o Consejo de Gobierno de las Universidades), para que cumpla una función esencial de guiar el diseño de futuras políticas. Además, en el ámbito del sector público andaluz, podría contemplarse que los informes que reflejen los resultados de la evaluación *ex post* deberá ser remitidos, además, a la correspondiente comisión del Parlamento de Andalucía, que podría solicitar la comparecencia de la persona responsable de su elaboración y ejecución a los efectos de rendición de cuentas y debate de futuras líneas de actuación en las políticas o planes sometidos a evaluación.

III. RECAPITULACIÓN

Como síntesis, se apuesta en este trabajo por una Ley:

- Que sea aplicable a todo el sector público autonómico y local andaluz y a las universidades públicas de Andalucía.
- Que imponga unas reglas mínimas comunes en materia de evaluación y las amplíe para el sector público andaluz. Entre esas reglas comunes, el respeto a los principios de transparencia, participación y objetividad; los criterios de pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad como principales criterios de evaluación; la garantía de una evaluación basada en la evidencia y de la toma en consideración de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones previas, cuando las hay; el aseguramiento de la calidad de los datos empleados, y el análisis de evaluabilidad y la evaluación final (y la intermedia si tienen una duración igual o superior a cuatro años) de todos los planes.

y de financiación). Entre las primeras, algunos figuran como “operativa con enfoque evaluador”. A la fecha de redacción de este trabajo, están iniciadas y no concluidas la del programa de bilingüismo (2020), de las ayudas a familias monoparentales (2019), de la gestión de recursos naturales en Doñana (2019) y de centros residenciales de mayores (2019). En su Memoria de 2019 se fija como objetivo, entre otros, “incrementar las auditorías operativas y la evaluación de políticas públicas en nuevas áreas, sin olvidar las áreas tradicionales que consumen la mayor parte del gasto público, como sanidad, educación y políticas sociales”. También la Conferencia de presidentes de Cámaras de Cuentas se plantea que asuman un papel más activo en la evaluación del cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios y de las políticas públicas.

- Que parta de un principio de libre elección de la modalidad de evaluación, que debe estar en función de la naturaleza y contenido de cada plan a evaluar, sin pretender una indeseable uniformidad.
- Que respete la autonomía organizativa de todas las Administraciones implicadas y establezca un diseño institucional innovador, con un papel fundamental en el ámbito autonómico del Parlamento y del Consejo de gobierno y en el que, den o crearse una Agencia especializada, el Instituto Andaluz de Administración Pública vertebré el sistema de evaluación.
- Que apueste por la creación de una cultura de la evaluación.