



LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA

Análisis de dos décadas de representación mediática

Evaluation of public policies in Spain

FERNANDO CASTELLÓ-SIRVENT^{1,2}, MARTA PERIS-ORTIZ²

¹ESIC Business & Marketing School, España

²Universitat Politècnica de València, España

KEYWORDS

Evaluation
Public policy
Public economy
Media representation
Public opinion
SDG
2030 Agenda

ABSTRACT

This article studies the evolution of the media representation of the evaluation of public policies in Spain during the last two decades. 11.107 news items published in 260 Spanish press media are analyzed and the intertemporal evolution of the discourse configured by the media in public opinion is evaluated. A relevant finding of the research involves verifying the transversality of the topics discussed, the dispersion and its link with institutions that promote the debate in each sector. Among the main thematic nuclei, the link with the Sustainable Development Goals (SDG) and the decisive impulse carried out by the universities stand out.

PALABRAS CLAVE

Evaluación
Políticas públicas
Economía pública
Representación mediática
Opinión pública
ODS
Agenda 2030

RESUMEN

Este artículo estudia la evolución de la representación mediática de la evaluación de políticas públicas en España durante las dos últimas décadas. Se analizan 11.107 noticias publicadas en 260 medios de prensa española y se evalúa la evolución intertemporal del discurso configurado por los medios en la opinión pública. Un hallazgo relevante de la investigación supone constatar la transversalidad de los temas tratados, la dispersión y su vinculación con instituciones impulsoras del debate en cada sector. Entre los principales núcleos temáticos destaca la vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el decisivo impulso llevado a cabo por las universidades.

Recibido: 25/ 09 / 2022

Aceptado: 30/ 11 / 2022

1. Introducción

La evaluación de políticas públicas ha experimentado una fuerte evolución en las últimas décadas en España. Con la consolidación de la democracia, se ha producido una transformación del debate sobre la eficacia y la eficiencia del Sector Público. Además de la evaluación *ex post*, surge la necesidad de un análisis *ex ante* de las políticas y la necesidad de la conexión de estas políticas con planes y proyectos específicos. Tras la crisis financiera de 2008, la participación de las partes interesadas en el diseño y la auditoría de las políticas ha superado el paradigma tradicional, yendo más allá de una monitorización de los recursos económicos previamente comprometidos y su ejecución final. El estudio de la adecuación previa de las políticas gira en torno a su eficacia, y debe ser complementado con un análisis transversal sobre el impacto y las externalidades detectadas, con el objetivo de evaluar la eficacia -resultados- que la política pública ha representado para los participantes involucrados. En esta evolución se han incorporando al proceso de evaluación partes interesadas sin ánimo de lucro y organismos independientes. La evaluación de políticas públicas impacta sobre la eficiencia y la eficacia de las inversiones y del gasto público, para todos los niveles de la Administración del Estado (central, autonómica, provincial y local), y se sitúa en la base de las actuaciones requeridas para una adecuada implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos por la Agenda 2030.

Esta investigación considera las noticias publicadas en prensa, durante los últimos 20 años en España, y lleva a cabo un análisis cuantitativo y cualitativo de los cambios surgidos en el interés de los medios y de la opinión pública. Para el estudio empírico se ha recurrido a Factiva®, una base de datos de Dow Jones & Company, que proporciona acceso a más de 260 medios españoles, incluyendo agencias de noticias como EFE o Europa Pres, entre otros. Se analizan 11.107 noticias publicadas durante las últimas dos décadas y se estudia la evolución intertemporal del discurso publicado en prensa, tomando especial interés en la transversalidad de los temas, así como en la dispersión de las noticias en las diferentes cabeceras y la vinculación de las noticias con relación a instituciones impulsoras del debate, sectores industriales y núcleos temáticos específicos.

2. Marco teórico

Nos referimos, en primer lugar, a la importancia de las políticas públicas. En segundo lugar, a la necesidad y conveniencia de evaluar esas políticas.

2.1. Las políticas públicas.

Hay dos formas de ver la importancia de las políticas públicas. Una, directa y clara, relacionada con el modo en el que estas se materializan en el gasto público (GP). Otra, llena de sutilezas y posibles interpretaciones, relacionada con el modo en el que las instituciones de un país son el marco desde el que se llevan a cabo las políticas del Estado, siendo estas políticas, al mismo tiempo, los materiales con los que se forman, se afianzan o cambian las instituciones (North, D. C., 1990, 2005).

En lo que se refiere a la primera forma, el desarrollo y aplicación de las políticas públicas se ha producido a la par que se desarrollaba la sociedad moderna, con su Estado central y sus regiones autónomas y municipios, y con sus nuevos conocimientos y sus nuevas tecnologías (Birckland, 2016; Valle-Cruz et al., 2020). Esta evolución es la que crea el marco institucional de un país, en cuestiones tan indispensables como las inversiones y el gasto público y en una sociedad moderna que atiende sectores tan importantes como los de Sanidad, Educación, Justicia, Investigación o Política Industrial, que condicionan el funcionamiento de la sociedad en su conjunto. La importancia del gasto público (GP) en las sociedades modernas, y por tanto la importancia del enfoque – las prioridades o políticas– desde el que se lleva a cabo el GP, es difícil de exagerar. Con referencia solo a tres grandes países europeos, en 2021 el GP en España fue del 50,6% de su PIB, en Francia del 59,2% de su PIB, y en Alemania del 51,4% del PIB; es decir, en algunos países europeos especialmente significativos, la mitad o más del PIB depende de las políticas públicas, cuyo vehículo de materialización es, en una medida importante, el GP.

Como consecuencia, las políticas públicas tienen una gran importancia en la configuración general, política y económica de un país, importancia que se extiende a todos los estratos y a la cultura de la sociedad. Aquí es relevante la intencionalidad política, el modo en el que se busca orientar la vida de los ciudadanos y se intenta establecer el marco institucional de toda la sociedad. Es decir, instituir las formas de libertad, las leyes y el Derecho, el poder, las creencias, lo que ampara las rutinas y sostiene y hace fácil, o imposible, la vida.

2.2. La cuna de las políticas públicas. Institucionalización de la sociedad.

La acumulación de conocimientos y *know how* es gradual en los diferentes campos del pensamiento, las tecnologías y la sociedad, pero hay momentos en los que esas acumulaciones graduales producen transformaciones o saltos cualitativos. Y esto es lo que ocurrió a lo largo del siglo XVIII, en el llamado Siglo de las Luces, cuando el pensamiento se desbordó con la Ilustración y, al mismo tiempo, cambiaron las condiciones materiales de la vida con la Revolución Industrial. En estas condiciones históricas, algunos estudiosos de la época, preocupados a la vez por la inteligencia y el espíritu de los hombres y por sus condiciones materiales de vida, comenzaron a formar un marco de pensamiento que incluía, al mismo tiempo, reflexiones sobre el marco legal y la justicia, las sutilezas

de la filosofía y la política, el pensamiento sobre la conducta humana, la tecnología y la fuerza de las máquinas.

Y esta unión de ideas y hechos, de nuevas ideas y observación empírica, de egoísmo y generosidad –o empatía– atribuidos al comportamiento humano, de sutileza moral y dureza de la tecnología, de escasez y riqueza alumbró el territorio de un nuevo mundo. El mundo de la ciencia económica y la política, y de la economía política, entre cuyos pioneros a ambos lados del Canal de la Mancha se encuentran Turgot, Francois Quesnay y Adam Smith. Este último, de largo aliento en su obra *La riqueza de las naciones* ([2007] 1776), dando lugar a su propuesta sobre un sistema económico moderno e, indirectamente, al primer conjunto amplio y coherente de políticas públicas de carácter liberal, que fue establecido en Gran Bretaña por las reformas liberalizadoras de carácter comercial y fiscal de William Pitt (hijo).

Las políticas –siempre las políticas– que en este caso debían hacer posible el mestizaje entre las ideas de libertad de la Ilustración y las nuevas fuerzas tecnológicas y productivas, dando lugar a una sociedad nueva.

2.3. Las políticas públicas en la actualidad.

Entre las políticas públicas de la Inglaterra del siglo XVIII, y las políticas públicas del siglo XXI en España, un país que pertenece a la Unión Europea, la diferencia fundamental que afecta a la extensión y naturaleza de dichas políticas proviene del desarrollo que se ha producido en los medios de producción de una sociedad moderna, la española, en el marco de un sistema económico capitalista y con la extensión y profundidad de los derechos ciudadanos propios de una democracia avanzada.

Esta última característica es la que explica el presente trabajo y la importancia de la evaluación de las políticas públicas. En efecto, en una democracia avanzada las políticas públicas deben tener en cuenta las preferencias de los ciudadanos, que deben poder manifestar y ejercitar su voluntad al conocer esas políticas y las formas en que son evaluadas. En esta cuestión del conocimiento y la evaluación de las políticas, además, seguimos una tendencia general de la sociedad que abarca la ética, la ciencia y el progreso técnico, para facilitar y justificar esa evaluación.

En lo que se refiere al conocimiento científico, desde la publicación por William Stanley Jevons de su *The Theory of Political Economy* (1871), la microeconomía siempre ha intentado formular modelos que expliquen cómo el consumidor, a través de la manifestación de sus preferencias, orienta la asignación de recursos y las diferentes actividades en el sistema económico, estableciendo estos modelos, si son generalizables, las bases para un planteamiento más amplio que abarque a las políticas públicas y su evaluación. En este sentido los mayores avances, que incluyen a la ética y a la ciencia, corresponden al economista y premio Nobel de economía James J. Heckman, que en su obra correspondiente a su Nobel lecture (publicada en 2001) muestra el esfuerzo por establecer esta relación entre preferencias ciudadanas y políticas, y encuentra la heterogeneidad de los microdatos en esa relación.

En lo que se refiere al progreso técnico y a la inteligencia artificial, estas son otras formas de facilitar la formulación y la evaluación de las políticas públicas, por los diferentes tratamientos de datos que estas tecnologías permiten (Birckland, 2016; Howlet, M. et al., 2017; Valle-Cruz, 2020).

Finalmente, las políticas públicas, como hemos visto en nuestra breve alusión al siglo XVIII y como es evidente en la sociedad actual, conforman a la sociedad en su conjunto y en cada uno de sus sectores. Así, las políticas públicas son importantes en relación con el sector de las pequeñas empresas, como ha puesto de relieve David Storey (Landström, 2005), o en relación con las grandes cadenas de abastecimiento, como subrayan Tokar y Morgan (2019), o en el marco normativo que requiere cualquier sector o actividad de la economía.

En este escenario que muestra la importancia de las políticas públicas, y la conveniencia de su evaluación, se desarrolla el trabajo que sigue a continuación sobre “La evaluación de las políticas en España”.

3. Metodología

Se ha recurrido a la base de datos Factiva®, perteneciente a Dow Jones & Company. Esta herramienta ofrece acceso histórico a noticias y otros contenidos. Factiva® recoge contenidos publicados en más de 33.000 medios y agencias de noticias internacionales, en múltiples idiomas.

Para la realización de esta investigación se ha recurrido a la totalidad de cada artículo, incluyendo título, resumen y cuerpo del contenido publicado, para el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2021, y solo para contenidos publicados en España y en español. Factiva® incluye en sus resultados de búsqueda para España 260 medios nacionales y agencias de noticias, entre las que destacan EFE y Europa Pres.

La cadena de búsqueda booleana empleada fue: “evaluación de política pública” or “evaluación de políticas públicas” or “evaluación and política pública” or (“evaluación and políticas públicas”).

Factiva® ha sido utilizada en múltiples investigaciones de ciencia política y ciencias de la administración (Kazun y Kazun, 2020; Siegel, 2007)

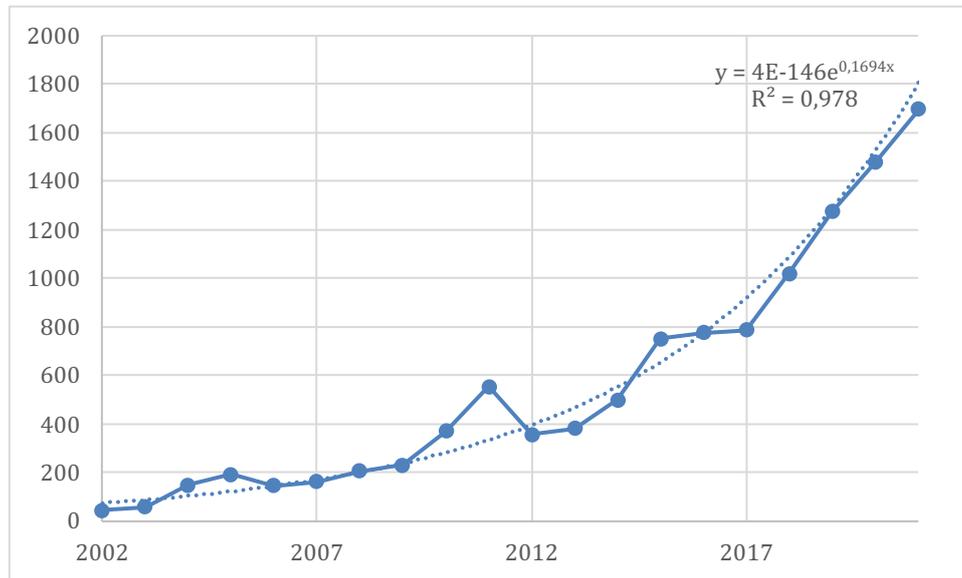
Entre la información ofrecida por Factiva® se encuentran: fecha de publicación, medio o agencia, categoría o temática con que queda asociada la noticia dentro del medio o agencia que la publicó, institución y sector industrial con que se vincula, así como articulistas que firman los contenidos. En estos casos, la base de datos recupera artículos firmados por un autor, frente al resto de contenidos, en su mayoría, procedentes de notas de

agencias.

4. Resultados y discusión

La búsqueda realizada devolvió 11.107 noticias para el período analizado. La Figura 1 muestra la evolución intertemporal de la tendencia de publicación de noticias relacionadas con la evaluación de políticas públicas en España.

Figura 1. Evolución temporal de las noticias sobre políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Factiva®, 2022.

Se observa un marcado cambio de tendencia tras la aprobación de la Agenda 2030 y el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Concretamente, durante el período previo a la Agenda 2030 (2002-2015) se publicaron 4.080 noticias, mientras que entre enero de 2016 y diciembre de 2021 se publicaron 7.027 noticias, representando un incremento relativo de publicaciones del 72,23%. Si tomamos en consideración las publicaciones promedio anuales, antes de la Agenda 2030, se publicaron por término medio 313,74 noticias; mientras que tras la aprobación de la Agenda 2030, la media anual de noticias fue de 1.171,17, es decir, una cantidad 3,73 veces mayor.

Los resultados obtenidos asocian las noticias con las instituciones con que estas están vinculadas. Factiva® también ofrece la conexión existente entre el contenido publicado y sus sectores correspondientes; entre el contenido publicado y las temáticas o secciones en las que se ubica su publicación; o entre el contenido publicado y los medios o agencias de prensa que llevaron a cabo su difusión. La Tabla 1 muestra el Top25 de aquellas instituciones con las que se asociaron las noticias publicadas para el período comprendido entre 2002 y 2021. Un análisis del detalle de la frecuencia de distribución de las noticias que ofrece información relevante sobre la concentración del discurso mediático en determinadas instituciones y la evaluación de las políticas públicas de las mismas. Este análisis se lleva a cabo en España, durante las dos últimas décadas.

Tabla 1. Top25 de instituciones mencionadas para el período 2002-2021

Institución	Noticias	Frecuencia
European Union	262	14,56%
The Junta of Andalucia	191	10,62%
Spain Ministry of Health	130	7,23%
United Nations	130	7,23%
Generalitat Valenciana	121	6,73%
Universidad de Oviedo	97	5,39%
Organisation for Economic Co-operation and Development	83	4,61%
Banco de España	73	4,06%
European Commission	73	4,06%

Andalusia Ministry for Equality and Social Welfare	51	2,83%
Sociedad General de Autores y Editores SGAE	51	2,83%
Universidad de Valencia	49	2,72%
United Nations International Children's Emergency Fund	47	2,61%
General Assembly of the United Nations	43	2,39%
Spain Ministry for Territorial Policy and Public Function	41	2,28%
Spain Ministry of the Presidency, Relations with the Cortes and Democratic Memory	39	2,17%
Mexico Ministry of Public Education	39	2,17%
Generalitat of Catalonia	38	2,11%
Universidad de Sevilla	38	2,11%
Spain Ministry of Equality	37	2,06%
Universidad de Murcia	37	2,06%
Universidad de Cantabria	35	1,95%
Confederación Española de Organizaciones Empresariales	32	1,78%
Complutense University of Madrid	31	1,72%
Universidad Internacional Menéndez Pelayo	31	1,72%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Factiva®, 2022.

De forma análoga, la Tabla 3 muestra el valor absoluto de noticias indexadas por Factiva® así como su frecuencia relativa en atención al conjunto del Top25 de medios. Las agencias de noticias Europa Pres y la Agencia EFE concentran una de cada seis noticias de los medios y agencias que configuran el Top25 de medios.

Tabla 3. Top25 de medios para el período 2002-2021

Medios	Noticias	Frecuencia
Europa Press	3.506	48,68%
Agencia EFE	954	13,25%
El Pais	329	4,57%
El Mundo	316	4,39%
El Periodico	172	2,39%
ABC	149	2,07%
Agencia Mexicana de Noticias, NOTIMEX	147	2,04%
Expansion	132	1,83%
ABC.es	127	1,76%
La Nueva España	117	1,62%
Lavozdigital.es	116	1,61%
Cinco Dias	111	1,54%
El Mercantil Valenciano	105	1,46%
Valencia Plaza	91	1,26%
Agencia EFE - Andalucia	84	1,17%
La Verdad Online	82	1,14%
La Verdad	81	1,12%
El Diario Vasco Online	77	1,07%
La Razón	77	1,07%
La Rioja Online	76	1,06%
Reforma	75	1,04%

Infolibre	74	1,03%
El Correo	69	0,96%
Ideal	68	0,94%
Diario Montañés	67	0,93%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Factiva®, 2022

La evidencia hallada sugiere que los principales ámbitos temáticos que concentraron el interés de la opinión pública en torno a la evaluación de políticas públicas se alineó con la política local y regional, así como los ámbitos competenciales de educación y salud (Tabla 4). De hecho, una de cada tres noticias publicadas sobre evaluación, se vincularon con política local y regional.

Tabla 4. Top25 de temáticas para el período 2002-2021

Temáticas	Noticias	Frecuencia
Política local	3.058	19,86%
Política Regional	1.927	12,51%
Educación	978	6,35%
Salud	895	5,81%
Política/Relaciones Internacionales	662	4,30%
Regulación/Política Gubernamental	650	4,22%
Área ejecutiva	644	4,18%
Asuntos Laborales	637	4,14%
Universidad	608	3,95%
Presupuesto del Gobierno/Impuestos	516	3,35%
Cuerpos gubernamentales	514	3,34%
Brotos/Epidemias	420	2,73%
Política interior	397	2,58%
Problemas sociales	393	2,55%
Bienestar/Servicios Sociales	367	2,38%
Entorno natural	341	2,21%
Nuevos coronavirus	340	2,21%
Comentarios/Opiniones	335	2,18%
finanzas gubernamentales	301	1,95%
sistema educativo	266	1,73%
Política/Noticias generales	242	1,57%
Arte y entretenimiento	235	1,53%
Violencia doméstica	233	1,51%
corrupción	231	1,50%
Crimen Financiero	209	1,36%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Factiva®, 2022.

La Universidad ocupa una posición destacada en la forma en que la sociedad y las noticias de los medios la tiene en cuenta.

La Tabla 5 muestra el Top25 de industrias con que se asociaron las noticias sobre evaluación de políticas públicas, durante el período 2002-2021. Destacan

Tabla 5. Top25 de industrias para el período 2002-2021

Industrias	Noticias	Frecuencia
Generación de Energía Renovable	57	7,68%
Agricultura	52	7,01%
Servicios de agua	44	5,93%
Construcción	40	5,39%
Transporte ferroviario	37	4,99%
Servicios públicos de electricidad/gas	35	4,72%
Servicios de gestión/reciclaje de residuos	32	4,31%
Bancario	30	4,04%
Transportación	30	4,04%
Energía	29	3,91%
quimicos	29	3,91%
Agricultura	28	3,77%
Servicios financieros	28	3,77%
Generación de energía eléctrica	27	3,64%
Tránsito urbano/de cercanías	27	3,64%
Bienes Raíces/Construcción	26	3,50%
Utilidades electricas	26	3,50%
productos farmaceuticos	24	3,23%
Arreglo de transporte de carga	24	3,23%
Maquinaria	21	2,83%
Productos de madera	21	2,83%
Servicios de telecomunicación	20	2,70%
Atención residencial	19	2,56%
Consultoría Empresarial	18	2,43%
Productos alimenticios	18	2,43%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Factiva®, 2022.

La realidad reflejada por los medios muestra una clara evolución transversal entre sectores y una vinculación consistente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las universidades se sitúan entre las principales instituciones impulsoras del debate sobre evaluación de políticas públicas en España. Este estudio permite comprender el proceso de transferencia de conocimientos universidad-sociedad, en términos de evaluación de políticas públicas en el Sector Público español.

La Tabla 6 informa sobre los principales autores y articulistas para el período objeto de estudio. Esta información resulta de gran relevancia, dado que los temas desarrollados adquieren implicaciones ligadas a periodistas de opinión y no se subsumen en un articulado ligado a notas de prensa o contenidos servidos por agencias. Así, se observa una actividad prominente en este tipo de temáticas por parte de Edurne Martínez y Cristina Vallejo.

Tabla 6. Top25 de autores y articulistas para el período 2002-2021

Autores	Noticias	Frecuencia
Edurne Martínez	30	11,36%
Cristina Vallejo	30	11,36%
Javier Tahiri	19	7,20%
Jordi Sevilla	18	6,82%
Josefina G. Stegmann	14	5,30%
Arturo Cervellera	11	4,17%

Doménico Chiappe	10	3,79%
Francisco Andrés Gallardo	9	3,41%
Jose Luis Gomez Llanos	9	3,41%
Juan Soriano	8	3,03%
Eva Cantón	8	3,03%
Adrià Rovira	8	3,03%
Bruno Pérez	8	3,03%
José Luis Piedra	8	3,03%
Laura Daniele	8	3,03%
Stella Benot	7	2,65%
Alfonso González Jerez	7	2,65%
Patricia Martín	7	2,65%
Ángel Cuaresma	7	2,65%
Laura Olías	7	2,65%
Elisa Castillo	7	2,65%
Alicia Rodríguez de Paz	6	2,27%
Eduardo Caccia	6	2,27%
Verónica Gascón	6	2,27%
Camilo S. Baquero	6	2,27%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Factiva®, 2022.

La Tabla 7 muestra los principales clústeres temáticos para ambos subperíodos, según son informados por Factiva®.

Tabla 7. Principales grupos temáticos

Antes de la Agenda 2030	Después de la Agenda 2030
políticas públicas	políticas públicas
crecimiento económico	mejor planificación estratégica
servicios públicos	evaluación independiente
incremento presupuestario	recursos públicos
servicios sociales	nueva estrategia
prioridades básicas	administración autonómica
política activa	nueva sección
participación ciudadana	ciudadanos herramientas
organizaciones públicas	iniciativa legislativa
beneficios procedentes	comunidades autónomas

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Factiva®, 2022.

Al objeto de evidenciar el cambio en el discurso sobre evaluación de políticas públicas, suscitado en la esfera mediática española durante las últimas dos décadas, a continuación se muestran diversos ejemplos de las líneas temáticas referidas y para cada subperíodo analizado.

5. Antes y después de la Agenda 2030

Se presentan a continuación diversas citas de información que contribuyen a situar la importancia de este trabajo:

5.1. Antes de Agenda 2030.

1. La agencia que evaluará la calidad de los servicios públicos será constituida en tres meses:

“El Gobierno anunció ayer la constitución en tres meses de una Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos, uno de los proyectos en los que más se comprometió, en la precampaña electoral, el presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero. La agencia, impulsada por el Ministerio de Administraciones Públicas, cuyo titular es Jordi Sevilla, actuará de manera autónoma y será una especie de contrapeso de las políticas del Gobierno, según explicó ayer Juan Antonio Garde, que dirigirá la comisión de trabajo -integrada por catedráticos especializados- que precisará el método de trabajo y las funciones de la agencia.

La comisión analizará la experiencia internacional de otras agencias de estas características, el diagnóstico sobre la situación de los servicios públicos en España y las propuestas metodológicas e institucionales para su puesta en funcionamiento. El presidente de la comisión no aclaró si la Agencia tendrá como sede el Parlamento o el Ministerio de Administraciones Públicas, pero dijo que aunque sus informes no serán vinculantes sí influirán sobre las políticas del Gobierno.” (Aizpeolea, L.R., 2004, EL PAÍS).

2. La UEMC celebra mañana una jornada sobre el impacto de las políticas públicas en el crecimiento económico “La Universidad Europea Miguel de Cervantes (UEMC) de Valladolid celebrará mañana, 22 de noviembre, una jornada sobre el impacto de las políticas públicas en el crecimiento económico, que inaugurará la viceconsejera de Función Pública y Modernización de la Consejería de Hacienda, Rocío Lucas. Según ha informado la institución académica a través de un comunicado remitido a Europa Press, en el encuentro, La UEMC celebra mañana una jornada sobre el impacto de las políticas públicas en el crecimiento económico.

Representantes de distintas administraciones públicas expondrán el impacto que la calidad normativa tiene en el crecimiento económico de sus respectivos ámbitos Bajo el título ‘Políticas públicas y crecimiento económico: calidad y simplificación normativa, y análisis del impacto’, las jornadas se desarrollarán desde las 9.30 horas para “compartir conocimientos y debatir”, desde la situación económica actual, el papel que puede desempeñar el enfoque de políticas públicas.” (Europa Press, 2012).

3. La cultura de la evaluación de las políticas públicas en Cantabria

“El 1 de enero de este año ha empezado a funcionar la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas. Se materializa así un compromiso del actual ejecutivo para la modernización de la Administración. Este nuevo organismo se crea para conocer mejor los efectos y resultados de las políticas y programas públicos, así como para mejorar la rendición de cuentas a los ciudadanos. La Agencia Estatal de Evaluación, a través de diversas herramientas (gestión orientada a resultados, desarrollo de indicadores, fortalecimiento de mecanismos de seguimiento y control), dota de mayor racionalidad a la Administración en la toma de decisiones y avanza en el importante proceso de la rendición de cuentas a la sociedad y en la mejora de la calidad democrática de los organismos que la integran.

La evaluación de políticas públicas nació en Estados Unidos en la década de 1930, enfocada principalmente hacia programas de educación e infraestructuras. A finales de los sesenta, a raíz de la crisis de eficacia de las políticas públicas del Gobierno, se empezó a entender la evaluación como herramienta de medición, cuantificación y rendición de cuentas.

A partir de la experiencia estadounidense, Europa comenzó a adoptar la práctica de la evaluación de políticas públicas, que ha ido evolucionando hasta implantarse en la mayor parte de los países de la Unión Europea. España se ha incorporado tardíamente a esta tendencia con la Agencia Española de Evaluación. Pero más vale tarde que nunca. Y ahora tiene que ser el turno de las Comunidades Autónomas.” (Al-Said, A. y Poo, R., 2007, Diario Montañés)

4. El nuevo mito de la productividad

“El modelo de crecimiento implantado después del ingreso en la Unión Monetaria: política activa de corte keynesiano, de aumento de la inversión sin afectar al déficit público, y de aumento del consumo de la familia, a través de rebajas en el IRPF, ha funcionado excelentemente. Pero no es sostenible en el tiempo, aunque no debe eliminarse lo que de bueno ha tenido para la generación de empleo, objetivo que aún debe ser prioritario. Sin embargo, el crecimiento no puede basarse exclusivamente en la demanda interna, ya que estamos en un área abierta, la Unión Europea, sin barreras y fuertemente competitiva. Es necesario corregir el desequilibrio exterior a través de un aumento de la productividad, que haga más competitiva nuestra producción de bienes y de servicios.

La educación y la formación profesional son factores constitutivos del capital humano; la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i), así como las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento (TIC), se consideran como factores que integran el capital tecnológico; por último, las infraestructuras constituyen el bloque del capital físico.

Cuando llegó el nuevo Gobierno se habló de constituir en el Congreso un órgano técnico de evaluación de políticas públicas, que emitiera informes periódicos sobre la equidad y eficiencia de las políticas públicas.

Parece que el asunto ha quedado ya olvidado, se elige siempre el camino más fácil, el de más gasto y no el de una gestión eficiente. Pero más gasto, sobre un gasto ineficiente, acumula ineficiencias que cada vez serán más difíciles de corregir.” (Barea, J., 2004)

5. Diez ayuntamientos ponen en marcha iniciativas de participación ciudadana

“Diez municipios guipuzcoanos seleccionados por Eudel en el marco del proyecto Kudeatuz, entre ellos Azkoitia, desarrollarán en los próximos doce meses diversos estudios para conocer la visión de la ciudadanía. Así mismo, se llevarán a cabo procesos de participación ciudadana sobre las iniciativas y proyectos concretos que cada uno de los municipios ha planteado en esta iniciativa. El proyecto Kudeatuz 2007-2001, prevé cada año seleccionar diez ayuntamientos para realizar los proyectos de participación que presenten.

A tal fin, la diputada de Presidencia y Administración Foral, Edurne Egaña ha firmado con los ayuntamientos de Arrasate, Ataun, Azkoitia, Donostia, Eibar, Hernani, Hondarribi, Oñati, Tolosa y Zarautz los convenios de colaboración. Mediante estos convenios, se llevarán adelante las iniciativas que en los ámbitos de participación ciudadana y de evaluación de políticas públicas han presentado los municipios.

La institución foral destinará 100.000 euros para llevar adelante los estudios y los procesos de participación ciudadana. La empresa Siadeco realizará la coordinación de los programas de desarrollo de los planes de participación ciudadana y Gizaker se responsabilizará de los procesos de evaluación del nivel de satisfacción de los ciudadanos.” (Sudupe, J., 2008 , Diario Vasco)

5.2. Después de Agenda 2030

1. ¿Quién controla que las políticas sirven de algo? La falta de evaluación dispara el riesgo de una reconstrucción a ciegas

“Bajo la presión de una crisis sin precedentes, que se extiende de lo sanitario a lo económico, el Estado está más exigido que nunca. Va a disponer de un recurso extraordinario para afrontar el desafío, o al menos se cuenta con ello: 140.000 millones de la Unión Europea. La Comisión Europea y el Gobierno insisten en que el dinero debe tener un uso planificado, eficiente, transformador. Se escucha a todas horas: “cambio de modelo productivo”, “transición ecológica”, “recuperación verde”, “digitalización”, “resiliencia económica”. El Ejecutivo ultima una nueva estructura institucional para el reparto de fondos, en la que quiere trabajar con el sector privado. El propósito del Gobierno es “sentar las bases de una nueva economía”, en palabras del presidente, Pedro Sánchez. Nada menos. En paralelo, las administraciones apuran sus escasos márgenes para dar respuesta a las crecientes urgencias sociales, con medidas con el Ingreso Mínimo Vital (IMV). Un escollo se cruza en el camino: los serios déficits de España en evaluación de políticas públicas. Las instituciones hacen cosas, sí. Pero a menudo no saben si funcionan, si alcanzan sus objetivos, si llegan a quienes deben llegar.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Airef), en una presentación en octubre de 2019 del que era su presidente, el hoy ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones José Luis Escrivá (PSOE), admitía un “déficit evaluador” en las políticas públicas por al menos cuatro motivos: 1) falta de cultura de análisis y seguimiento, 2) falta de cultura de examen basado en la evidencia, 3) inadecuado seguimiento de las recomendaciones, 4) falta de integración en los presupuestos. “Falta cultura de rendición de cuentas, asunción de responsabilidades y transparencia”, resume la Airef, que precisamente se ha instituido en el principal referente de la evaluación en España, pese a no ser una institución concebida inicialmente para este fin.” (Munárriz, A., 2020, Infolibre).

2. Institucionalización y ley

“A pesar de la irrupción en el escenario de la Airef, tras la laminación durante la etapa de Mariano Rajoy (PP) de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (Aeval), profesionales y académicos consultados coinciden en un problema estructural: la falta de “institucionalización” de la evaluación.” (Munárriz, A., 2020, Infolibre).

3. La Junta traslada a la Airef que evaluará las políticas públicas por ley para “la mejora en eficiencia y eficacia”
“La Secretaria General de Regeneración, Racionalización y Transparencia de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, Nuria Gómez, ha explicado este viernes a la Airef (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal) el Proyecto de Ley de Evaluación de Políticas Públicas que la Junta llevará al Parlamento en 2021.

Para Gómez, contar con esta ley, pionera en España, supondrá “regular el ciclo de la política desde el diseño, la prestación y la evaluación, permitiendo la mejora continua tanto en impacto social como en eficiencia y eficacia”, ha informado la Consejería por medio de una nota.

La secretaria General de Regeneración ha trasladado que con la presentación de la norma se da cumplimiento a “un mandato que se incluyó en la reforma del Estatuto de Autonomía de 2007” y que hasta ahora no se ha desarrollado.

El objetivo es institucionalizar que las políticas públicas sean sometidas a control para ver si cumplen con los objetivos para los que se desarrollan, imponiendo su evaluación por ley, tal y como recoge “el artículo 108 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que incluyó este mandato en la reforma de 2007 indicando además que

en esa evaluación se tenga en cuenta la participación ciudadana". (La Vanguardia, 2020)

4. Una agenda para la evaluación de políticas en España

"La crisis económica unida a las restricciones presupuestarias ha supuesto un aumento de la concienciación sobre la necesidad de ejercer un buen uso de los recursos públicos. La evaluación de las políticas públicas se dedica a medir de forma rigurosa los efectos de las intervenciones de los poderes públicos. Esta disciplina es aplicable a prácticamente cualquier actividad gubernamental y para ello cuenta con diferentes herramientas. Así, la evaluación de las necesidades permite averiguar en qué medida las políticas satisfacen las necesidades de las personas; la evaluación del diseño tiene como finalidad conocer si las políticas responden a los objetivos planteados de antemano; la de la implementación, conocer si una política una vez puesta en marcha funciona, estudiando los factores que contribuyen a ello; la de la efectividad identifica en qué grado una política logra sus objetivos y la evaluación de impacto se plantea cuantificar estos efectos, expresados en cantidades monetarias en el caso de la evaluación económica.

Cuando la actuación de los poderes públicos se encuentra cuestionada, la evaluación de políticas que proporciona evidencia a partir de relacionar los objetivos de las mismas con sus resultados adquiere una relevancia extraordinaria y presenta una gran potencialidad en cuanto a perspectivas de futuro. Por ello es preciso preguntarse en este sentido, ¿cuál es la importancia que se otorga hoy en día a la evaluación por parte de los poderes públicos en nuestro país?

En España, al contrario de otros países, la evaluación de las políticas pública se encuentra escasamente implantada y se pueden identificar diferentes causas a tal nivel de desarrollo.

En primer lugar, por aspectos relacionados con la materia prima de la evaluación; en concreto la falta de datos, sistematización o su escasa calidad son obstáculos para poder implementar cualquier evaluación rigurosa.

En segundo lugar, por falta de profesionales con habilidades para la evaluación. Un estudio realizado en Cataluña muestra que se puede obtener el grado de Economía y de Ciencias Políticas en cualquier universidad pública de esta comunidad sin la obligatoriedad de cursar una sola asignatura relacionada con la evaluación de políticas públicas; asimismo, los conocimientos en evaluación no son hoy un requerimiento para formar parte de la función pública en nuestro país.

En tercer lugar, en aquellos pocos casos donde se realizan evaluaciones, los responsables de los programas públicos no perciben la necesidad de la evaluación como parte de la planificación y ejecución de estos programas, sino como un freno a la rápida implementación, dando por supuesto que son los mejores posibles sin la aportación de evidencia ninguna de su idoneidad.

En cuarto lugar, a menudo las propias administraciones se refieren a la necesidad de la evaluación de forma retórica, pero en la práctica tienden a olvidarse que la evaluación tiene unos costes en tiempo, recursos económicos y materiales." (Balaguer, M. y Udina, F., 2016)

5. Los retos de una nueva estrategia para solucionar el sinhogarismo

"El pasado enero, el PSOE y Unidas Podemos firmaban un acuerdo de Gobierno que recogía la elaboración de una nueva estrategia para erradicar el sinhogarismo, que debería sustituir a la actual, que finaliza el próximo 31 diciembre. Es necesario reconocer que la estrategia en vigor ha supuesto un importante avance en la lucha por solucionar el sinhogarismo. También, que el agitado tiempo político que ha rodeado su ejecución, no ha sido el más propicio para su desarrollo.

El Gobierno acaba de hacer pública la evaluación de la estrategia aún en vigor realizada por el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas. Si queremos hacer una estrategia mejor, debemos estar muy atentos a las conclusiones y aprendizajes que podemos extraer de este documento." (Caballol, J.M., 2020)

6. Unos 170 empleados públicos se forman en evaluación de políticas públicas en Castilla y León

"Un grupo de 170 empleados públicos de la Administración autonómica, las entidades locales y personal de las universidades está cursando en línea -mediante videoconferencia- durante este mes de noviembre unas jornadas monográficas centradas en la evaluación de políticas públicas. Para ello, la Junta cuenta con el apoyo de la Escuela de Administración Pública de Castilla y León (ECLAP).

Según informó el Ejecutivo en un comunicado, con esta formación se persigue, principalmente, exponer la necesidad de aplicar la evaluación de las políticas públicas como elemento clave para diseñar y desarrollar políticas públicas basadas en la evidencia; entender el concepto, las clases y las metodologías sobre la materia y conocer experiencias prácticas de interés.

Realizar esta transformación "profunda", según Transparencia, persigue una mejor gestión pública y, seguidamente, mostrar una mayor transparencia ante los ciudadanos. En relación con ello, recordó que entre los acuerdos de gobernabilidad para la presente legislatura se halla la creación de una Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios de Castilla y León." (Ical, 2020.)

6. Conclusiones, limitaciones del trabajo y futura investigación

Las tres partes de este trabajo, que corresponden: (1) al marco teórico y sus reflexiones; (2) al estudio empírico; y (3) a las citas antes y después de la agenda 2030, muestran un panorama extraordinariamente importante de

lo que son las políticas públicas. En una sociedad moderna todo son políticas públicas: la educación, los caminos hacia las tecnologías del futuro, las cadenas de suministro y, resumiendo en una sola frase, todo lo que crea las economías externas de las empresas y de la sociedad en general, son políticas públicas.

Lo que pretendemos mostrar con las citas extensas que hemos realizado, antes y después de la agencia 2030, es que las políticas públicas obedecen a un pensamiento político. Y, en efecto, cada cultura y cada forma de pensamiento tendrá sus políticas públicas. Es inevitablemente, al mismo tiempo, una cuestión ética y técnica, de disposición de recursos y de elección del camino.

A esto se deben, precisamente, las limitaciones de los trabajos en este campo. No solo estamos limitados por los conocimientos disponibles y los costes, a la hora de implantar políticas y evaluarlas; estamos limitados también por la coherencia o las contradicciones de la sociedad a la hora de elegir las, y por los acuerdos o desacuerdos en su consideración posterior.

Y son precisamente estas dificultades de establecer acuerdos en la sociedad, respecto de qué políticas implementar, en qué cuantía y con qué vías de financiación, lo que abre la puerta a las investigaciones futuras, a como conseguir, recordando las investigaciones de Heckman, el encaje entre las políticas públicas y la heterogeneidad social.

Referencias

- Aizpeolea, L.R., (2004), *La agencia que evaluará la calidad de los servicios públicos será constituida en tres meses*. EL PAÍS. <https://u.i3m.upv.es/o80vf>
- Al-Said, A. y Poo, R.: (2007): *La cultura de la evaluación de las políticas públicas en Cantabria*, Diario Montañés. <https://u.i3m.upv.es/ahuay>
- Balaguer, M. y Udina, F. (2016): *Una agenda para la evaluación de políticas en España*. Cinco Días. <https://u.i3m.upv.es/f9s1u>
- Barea, J. (2004): *El nuevo mito de la productividad*, CincoDías. <https://u.i3m.upv.es/i1886>
- Birckland, T. (2016): *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy*. New York, Routledge4.
- Caballol, J.M., (2020): *Los retos de una nueva estrategia para solucionar el sinhogarismo*. El Diario. <https://u.i3m.upv.es/j5ctk>
- Europa Press (2012): *La UEMC celebra una jornada sobre el impacto de las políticas públicas en el crecimiento económico*. <https://u.i3m.upv.es/0sdr9>
- Heckman, J. J. (2001): *Micro Data, Heterogeneity and Evaluation of Public Policy: Nobel Lecture*. *Journal of Political Economy*, 19(4), 673-748.
- Howlet, M., McConnell, A. and Perl, A. (2017): *Moving policy theory forward: Connecting multiple stream and advocacy coalition frameworks to policy cycle models of analysis*, *Australian Journal of Public Administration*, 76(1), 65-79.
- Ical, (2020): *Unos 170 empleados públicos se forman en evaluación de políticas públicas en Castilla y León*. El Español. <https://u.i3m.upv.es/o30wd>
- Jevons, W. S. (1871): *The Theory of Political Economy*. London, Macmillan and Co.
- Kazun, A. P., and Kazun, A. D. (2020): *Populism, political personalisation and the attention of leading print media to foreign leaders in the G20*. *Vestnik Moskovskogo Universiteta. Seriya, 10*, 77-97.
- La Vanguardia, (2020): *La Junta traslada a la Airef que evaluará las políticas públicas por ley para "la mejora en eficiencia y eficacia"* <https://u.i3m.upv.es/7flrn>
- Landström, H. (2005): *Pioneers in Entrepreneurship and Small Business Research*. USA, Springer.
- Munárriz, A., (2020a): *¿Quién controla que las políticas sirvan de algo? La falta de evaluación dispara el riesgo de una reconstrucción a ciegas*. Infolibre. <https://u.i3m.upv.es/4rgcz>
- North, D. C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York. Cambridge University Press,
- North, D. C., (2005): *Understanding the Process of Economic Change*. New Jersey. Princeton University Press.
- Siegel, J. (2007). *Contingent political capital and international alliances: Evidence from South Korea*. *Administrative Science Quarterly*, 52(4), 621-666.
- Smith, A. ([2007] 1776): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*.
- Sudupe, J., (2008): *Diez ayuntamientos ponen en marcha iniciativas de participación ciudadana*. *Diario Vasco*. <https://u.i3m.upv.es/15hm3>
- Tokar, T. and Swink, M. (2019): *Public policy and supply chain management: Using shared foundational principles to improve formulation, implementation, and evaluation*, *Journal of Supply Chain Management*, 55(2), 68-79.
- Valle-Cruz, D., J. Ignacio-Criado, Rodrigo Sandoval-Almazan, Edgar A. Ruvalcaba-Gomez (2020): *Assessing the public policy-cycle framework in the age of artificial intelligence: from agenda-setting to policy evaluation*, *Government Information Quarterly*, 37, 1-12.