

Evaluación de políticas públicas

Marcos Vera Hernández
University College London & Institute
for Fiscal Studies

La evaluación de políticas públicas es clave para asegurar que la gestión pública sea eficiente. Sin embargo, el anteproyecto de la LES es muy vago y poco ambicioso al respecto. En el artículo comparamos la experiencia del continente americano con la española, y proponemos una estrategia para fortalecer la evaluación de políticas públicas en España.

Introducción

¿Podernos darnos el lujo de gastarnos los recursos públicos en políticas públicas que no funcionan? El panorama que se nos presenta en las finanzas públicas tiene un color muy gris, por lo que se vuelve más importante que nunca asegurarnos que las políticas públicas tienen el efecto positivo que se espera de ellas. Las políticas públicas se diseñan en los despachos por bien intencionados funcionarios y por políticos que aspiran a la reelección. Pero de la teoría del diseño a la práctica de cómo funciona una política va un largo trecho, y no queda más remedio que recurrir a los datos para saber cómo una política pública ha afectado el rendimiento y bienestar del público.

No es suficiente con contar el número de cursos de formación para desempleados que se han impartido, o el número de becas que se han otorgado, ni constatar la reducción de estudiantes por clase. Necesitamos saber si los cursos de formación mejoran las posibilidades de empleo, o si las becas aumentan el número de personas de bajo recursos que obtienen un título universitario, o si la reducción de estudiantes por clase mejora el aprendizaje. Y es que no podemos presuponer que la respuesta a estas preguntas sea siempre afirmativa. Son muchas las cosas que pueden ir mal y que pueden hacer que la política no sea efectiva. Por poner un ejemplo, los cursos de formación podrían no ser de la duración adecuada, o podrían no tener el contenido adecuado, o los profesores pudieran estar sobrecargados de trabajo, y los asistentes estar desmotivados.

El artículo 5 del anteproyecto de la Ley de Economía Sostenible (LES) indica que las Administraciones Públicas impulsarán los instrumentos de análisis previo de iniciativas normativas, así como promoverán el desarrollo de procedimientos de evaluación a posteriori. Sin embargo, no se hace ninguna mención a cuál será el alcance de dichas evaluaciones, si se promoverá o no proyectos piloto, quién hará las evaluaciones, ni cómo se garantizará la imparcialidad del análisis. Dada la escasa cultura de la evaluación de políticas públicas que existe en España, los buenos principios del artículo 5 del anteproyecto de la LES corren el riesgo de no plasmarse en nada concreto.

Mirando al continente americano ...

España empieza a desentonar en materia de evaluación de políticas públicas. Se podría escribir mucho sobre evaluaciones de políticas públicas que los gobiernos de países como EE.UU., Reino Unido o Holanda han impulsado (véase algunos ejemplos en el cuadro 1). Pero prefiero centrarme en países de habla hispana por la proximidad cultural que tenemos con ellos. En 1997, el gobierno Mexicano comienza la prueba piloto del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). La política es muy novedosa: se pagará a las madres una cantidad de dinero todos los meses si sus niños menores están al corriente de vacunas y cuidados médicos preventivos y si los niños mayores van al colegio. Debido a la falta de recursos y a complicaciones logísticas, la política no podía llegar a todos los pueblos del país a la vez. El conjunto de pueblos donde primero se implantó la política fue escogido al azar, lo cual permite que la evaluación sea lo más rigurosa posible¹. La elección al azar no nos debería resultar extraña pues al igual se hace con los individuos que participan en la evaluación de una nueva medicina o tratamiento terapéutico. Los resultados de la evaluación resultaron muy positivos pues se observó que la política mejoraba los niveles de escolaridad, nutrición y salud de la población (Schultz, 2004; Gertler 2004). El nivel de rigor de la evaluación hizo posible que los resultados no se vieran afectados por posibles manipulaciones políticas y PROGRESA sobrevivió el cambio de presidente (cosa poco usual en el pasado en México).

El ejemplo de PROGRESA promovió la expansión de evaluaciones de políticas públicas tanto en México como en buena parte del resto del continente americano. En Colombia, se han finalizado 24 evaluaciones desde el 2006, y otras 16 están previstas que finalicen antes del final del 2010. Muchas de estas evaluaciones incluyen elección al azar de beneficiarios de las políticas durante la prueba piloto, y recogida de encuestas para poder cuantificar cómo afecta las políticas al rendimiento y bienestar del público. Chile cuenta con un sistema ejemplar de evaluaciones de políticas públicas: en el 2008 se realizaron las evaluaciones de ocho políticas públicas, y otras ocho estaban planeadas para el 2009².

Este esfuerzo por evaluar políticas públicas está dando su fruto en la gestión de recursos públicos. Por ejemplo, respecto a la versión colombiana de PROGRESA, el gobierno ha decidido no incentivar la escolarización en primaria en las zonas urbanas del país a través de las transferencias a las madres pues la evaluación concluyó que la política no era suficientemente efectiva en este aspecto (DNP, 2008).

¹ La elección al azar de beneficiarios es una buena práctica pero hay situaciones en las que no se lleva a cabo por razones éticas, políticas o pragmáticas. En estos casos, la evaluación de políticas sigue siendo importante y se puede recurrir a otras metodologías empíricas.

² Véase: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Sinergia/EvaluacionesEstrategicas/tabid/215/Default.aspx> para Colombia, <http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-15223.html> para Chile, y <http://www.insp.mx/Portal/Centros/ciee/proyectos.php> para México

Por el contrario, ha concentrado los recursos en promover la escolaridad secundaria pues la evaluación mostró que era muy sensible a la política de transferir recursos a las madres. También gracias a los resultados de la evaluación, el gobierno decidió que la participación en el programa de transferencias condicionales fuera compatible con la participación en el programa de guarderías comunitarias.

Los gobiernos mexicanos y colombianos están yendo más allá y están ensayando distintas formas de transferir recursos a las madres de los estudiantes de secundaria y cursos superiores. Por ejemplo se compara la efectividad de transferencias condicionadas a la asistencia al colegio con transferencias condicionadas a aprobar el curso o condicionadas a aprobar el ciclo educativo. De esta forma es posible saber cuál de las distintas políticas es más efectiva.

Cuadro 1. Resumen de algunas políticas recientemente evaluadas

Nombre y país de la política, autor del informe de evaluación	Descripción de la política	Resumen de la evaluación
Employer Training Pilots – Reino Unido. Véase Abramovsky et al. (2005)	Intenta aumentar la formación de trabajadores a través de incentivos a empresas y trabajadores	En general, la política no consigue aumentar la formación de trabajadores
Education Maintenance Allowance – Reino Unido, Véase Chowdry et al. (2008)	Incentivos monetarios a jóvenes entre 16 y 18 años para que permanezca escolarizados	La política aumenta el porcentaje de jóvenes escolarizados
Pathways to Work – Reino Unido. Véase Adam et al. (2008).	Conjunto de medidas para facilitar que las personas que reciben una pensión por incapacidad vuelvan a trabajar.	La política cumple sus objetivos. Los beneficios de la política superan los costes.
Experimento del National Social Insurance Institute – Holanda. Véase de Jong (2006)	Realizar una revisión más pormenorizada a los solicitantes de subsidio por incapacidad	La política reduce el absentismo y las solicitudes de baja por incapacidad
Workforce Investment Act – EE.UU. Véase Benus et al. (2008).	Conjunto de medidas para mejorar las oportunidades en el mercado de trabajo	La política incrementa los ingresos laborales de los participantes.
Programa de Asignación Familiar – Honduras. Véase IPFRI (2003).	Política muy similar a PROGRESA (ver texto)	Se mejora la tasas de escolarización y el uso de cuidados preventivos, pero la nutrición infantil no mejora
Seguro Popular – México. Véase King (2009)	Seguro sanitario para individuos pobres	La política reduce los gastos en salud que han de pagar los individuos, pero la política no mejora la salud ni el uso de servicios sanitarios

Y en España...

El texto vago y descafeinado del artículo 5 del anteproyecto de la LES no nos hace pensar que el gobierno español sea un entusiasta de la evaluación de políticas públicas. Tampoco parece que el gobierno tenga la intención de ponerse a la altura de los gobiernos de Colombia, Chile o México en cuanto a evaluación de políticas públicas se refiere.

En España, La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, que se estableció en Enero del 2007, tiene el objetivo de promover y realizar evaluaciones y análisis de impacto de las políticas y programas públicos. La agencia depende del Ministerio de la Presidencia, y lleva a cabo las evaluaciones que le solicite el Consejo de Ministros. La agencia, que realizó

cinco evaluaciones en el 2008, ha utilizado fuentes de datos secundarias y no parece tener los recursos para llevar a cabo sus propias encuestas a beneficiarios. Tampoco parece tener el nivel de influencia necesaria para llevar a cabo una elección al azar de beneficiarios de políticas, o para probar distintas versiones de la misma política para poder saber cuál funciona mejor. Y, desde luego, no parece que el artículo 5 del anteproyecto de la LES le vaya a permitir jugar un papel más importante.

Esta actitud tibia ante la evaluación de políticas públicas en España contrasta con lo que promulgamos fuera. Casi cualquier economista trabajando en el campo de economía del desarrollo ha oído hablar del Spanish Trust Fund for Impact Evaluation (STFIE), un fondo único en el mundo dotado de 10.4 millones de euros donados por el gobierno español al Banco Mundial para que financie evaluaciones de políticas públicas en países en vías de desarrollo³. El STFIE intenta alcanzar un alto nivel de rigurosidad en las evaluaciones pues sólo se pueden financiar con sus fondos evaluaciones con elección al azar de beneficiarios. ¿Por qué promocionamos fuera de nuestras fronteras la evaluación de políticas utilizando mecanismos tan rigurosos como la asignación aleatoria y, en cambio, hacemos tan poco en nuestra propia casa?

Alternativas...

Impulsar la evaluación de políticas públicas en España necesitará de recursos económicos, pero sobretodo de voluntad política para hacer cambios radicales en la manera en que se crean y expanden las políticas públicas. Las políticas públicas se han de implementar primero con una fase piloto, a pequeña escala, que permita su evaluación antes de ser expandida al resto del país. Se necesitará de una agencia de evaluación con el mismo nivel de independencia que tiene el Banco de España. Sólo desde la independencia se podrá pedir al público que crea en los resultados de las evaluaciones. La agencia ha de tener poder real para influir en el diseño de las políticas públicas en su fase piloto (para que se puedan probar distintas versiones de la misma política) así como en la elección de beneficiarios durante la fase piloto. Esta agencia no necesariamente haría las evaluaciones ella misma, sino que podría sacarlas a concurso para que otras entidades públicas y/o privadas las llevaran a cabo. La agencia tendría como objetivos: velar que la evaluación responda a los objetivos propuestos, distribuir libremente los datos en los que se basa las evaluaciones para favorecer la transparencia y replicabilidad de resultados, y transmitir los resultados a los entes públicos de gobierno para que se mejore la gestión de los recursos públicos.

³ Véase: <http://go.worldbank.org/Q2XYY39FWo>

Referencias

Abramovsky, L., Battistin, E., Fitzsimons, E., Goodman, A. y Simpson, H. (2005) "The impact of the Employer Training Pilots on the take-up of training among employers and employees" Department for Education and Skills. Research Report RR694. <http://www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/ACF8A97.pdf>.

Adam, S., Bozio, A., Emmerson, C., Greenberg, D. y Knight G. (2008). "A cost-benefit analysis of Pathways to Work for new and repeat incapacity benefits claimants." Department for Work and Pensions. Research Report 498. <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2007-2008/rrep498.pdf>.

Benus, J., Mueser, P., Heinrich, C.J., & Troske, K.R. (2008). "Workforce Investment Act Non-Experimental Net Impact Evaluation." Informe preparado por IMPAQ International para el U.S. Department of Labor. <http://www.impaqint.com/publications/project-reports/default.html>.

Chowdry, H., Dearden, L. y Emmerson, C. (2008). "Education Maintenance Allowance evaluation with administrative data. Learning and Skills Council National Office." <http://readingroom.lsc.gov.uk/lsc/National/natemaevaluationadministrativedata-jan2008.pdf>.

DNP (2008). "Programa Familias en Acción: impactos en Capital Humano y Evaluación Beneficio-Costo del Programa" Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2008. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Sinergia/EvaluacionesEstrat%C3%A9gicas/EvaluacionesdeImpacto/ProgramaFamiliasenAcci%C3%B3nRural/tabid/836/Default.aspx>.

Gertler, P. (2004). "Do conditional cash transfers improve child health? Evidence from PROGRESA's control randomized experiment". *American Economic Review*, volumen 94:336-41.

IFPRI (2003). "Sexto Informe: proyecto PRAF/BID Fase II: impacto Intermedio," Washington, DC: International Food Policy Research Institute. <http://enet.iadb.org/idbdocswebservices/idbdocsInternet/IADBPUBLICDOC.aspx?docnum=335841>.

de Jong, P., Lindeboom, M., van der Klaauw, B., (2006) "Screening Disability Insurance Applications" Tinbergen Institute Discussion Paper 06-018/3. <http://ftp.tinbergen.nl/ti-publications/discussion-papers.php?paper=735>.

King, G., Gakidou E., Imai, K., Lakin, J., Moore, R., Nall, C. y otros (2009) “Public policy for the poor? A randomised assessment of the Mexican universal health insurance programme” *The Lancet*, Volumen 373: 1447-1454. [http://www.lancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(09\)60239-7/abstract](http://www.lancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(09)60239-7/abstract).

Schultz, T.P. (2004) “School subsidies for the poor: evaluating the Mexican Progresa poverty program” *Journal of Development Economics*, Volumen 74:199-250. doi:10.1016/j.jdeveco.2003.12.009.

Marcos Vera Hernández

“Lecturer” del Departamento de Economía de University College London e investigador asociado del “Centre for the Evaluation of Development Policies” en el “Institute for Fiscal Studies” de Londres. Sus campos de investigación son la economía de la salud, la economía del desarrollo, y la micro econometría aplicada. Entre otras cosas, ha trabajado en las evaluaciones de impacto de varios políticas sociales en Colombia (seguro subsidiado de salud, guarderías comunitarias, y programas de transferencias condicionales).

<http://www.homepages.ucl.ac.uk/~uctpamv>