

**LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS EN ESPAÑA: UNA
APROXIMACIÓN A TRAVÉS DE LA
CONTRATACIÓN PÚBLICA DE
EVALUACIONES EN EL BIENIO 2020-2021**

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	2
2. METODOLOGÍA	4
3. EVALUACIONES LICITADAS	5
4. ADMINISTRACIONES LICITADORAS	6
5. POLÍTICAS QUE SE EVALÚAN	7
6. TIPOS DE EVALUACIONES	9
7. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE EVALUADORES	10
8. BAJAS REALIZADAS POR LAS EMPRESAS Y ENTIDADES LICITADORAS	12
9. EMPRESAS Y ENTIDADES EVALUADORES	14
10. CONCLUSIONES	17

1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este informe es responder a una serie de preguntas sobre la evaluación de políticas públicas en España, principalmente referidas a las evaluaciones que se realizan (cuántas, de qué políticas, qué tipo de evaluaciones, qué administraciones las impulsan y qué presupuestos tienen), pero también a cómo seleccionan las administraciones a las empresas y entidades que realizan las evaluaciones y que perfil tienen dichas empresas y entidades.

Algunas de estas preguntas han tenido respuesta en los últimos años mediante consultas a las personas más vinculadas con la evaluación, tanto en las administraciones públicas como en el ámbito académico y profesionales de la evaluación, opiniones que han permitido hacer una aproximación cualitativa a la realidad de la evaluación en España.

Con este trabajo hemos intentando dar un paso más en el conocimiento sobre la evaluación que se realiza en España, un ejercicio evaluativo que permite alcanzar conclusiones basadas en evidencias obtenidas de una fuente de información muy potente para este propósito, la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Este trabajo no es un punto de llegada, debería ser el inicio de un proceso que permita a la comunidad evaluadora conocer cómo es y cómo evoluciona la evaluación en España, tanto en trabajos de la misma naturaleza que el aquí recogido, como en otros trabajos que aborden aspectos tan importantes como la calidad de las evaluaciones o el uso de los resultados de las evaluaciones.

2. METODOLOGÍA

La información utilizada en este informe procede de la Plataforma de Contratación del Sector Público, que recoge todas las licitaciones que se realizan en España todas las administraciones públicas por cualquier procedimiento (abierto, abierto simplificado, negociado con y sin publicidad, etc.) salvo contratos menores.

El proceso de obtención, depuración y explotación de los datos de los años 2020 y 2021 ha sido el siguiente:

1. Aplicación en el formulario de búsqueda de la Plataforma de Contratación del Sector Público de los siguientes criterios.
 - Tipo de contrato: servicios
 - Código CPV: un amplio conjunto de CPV identificados previamente por haberse aplicado a licitaciones de evaluación de políticas públicas.
 - Estado: todos
 - Publicación entre: 01-01-2020 y 31-12- 2020 (año 2020) y 01-01-2021 y 31-12- 2021 (año 2021)

Mediante este proceso se generó un listado de 15.014 licitaciones en 2020 y 17.126 licitaciones en 2021.

2. Aplicación de palabras clave relacionadas con la evaluación en los idiomas en los que se publican las licitaciones en la Plataforma de Contratación del Sector Público (español, catalán y gallego). Las palabras clave utilizadas han sido: evaluación, impacto, eficacia, eficiencia, calidad, plan y programa.

Con este filtraje se generó un listado de 682 licitaciones en 2020 y 1.910 licitaciones en 2021 que podrían ser de evaluación de políticas públicas.

3. Revisión manual del listado de licitaciones que podrían ser de evaluación de políticas públicas. A partir del título de la licitación se decidió si era o no de evaluación de políticas públicas (se excluyeron, entre otras, evaluaciones ambientales, auditorias de calidad, evaluación de puestos de trabajo, etc.). También se excluyeron las licitaciones que, además de referirse a evaluación, incluía otros temas como el control y seguimiento, el impulso, desarrollo e implantación de plan o programa, etc.
4. Obtención de datos adicionales de las licitaciones de evaluación. La extracción de la Plataforma de Contratación del Sector Público incluye los campos básicos de información sobre la licitación (código del expediente, título, órgano contratante, fecha de licitación, estado de la licitación e importe licitado), por lo que para obtener otros datos necesarios para el propósito perseguido (importe adjudicado, criterios de valoración, número licitadoras y adjudicataria de la licitación), hubo que consultar los anuncios de las licitaciones y los documentos de adjudicación.
5. Campos de información no obtenibles directamente de la Plataforma de Contratación del Sector Público. La política pública objeto de evaluación y el tipo de evaluación se han determinado en base al título de la licitación y, cuando ha sido necesario, mediante la consulta del pliego de prescripciones técnicas que ha regulado la licitación en cuestión.

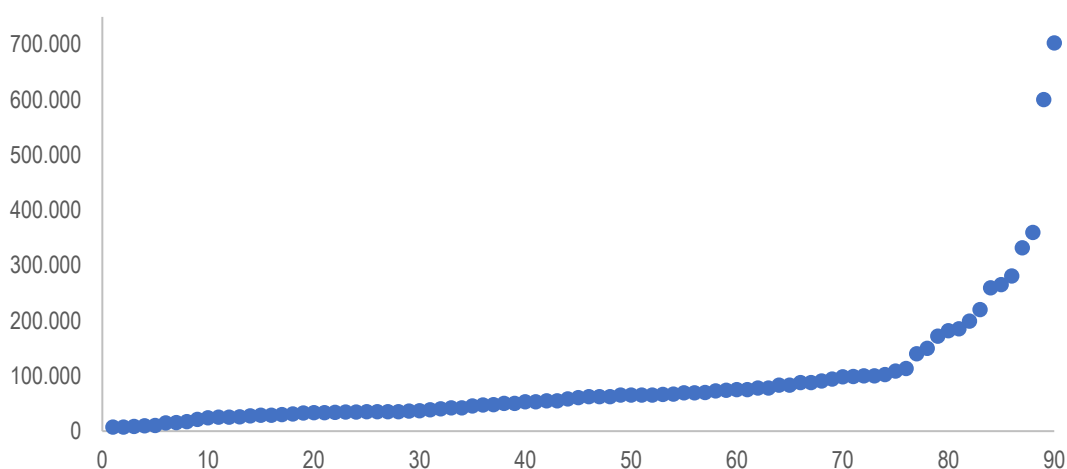
Los datos así obtenidos han sido explotados para obtener una serie de indicadores mediante los que responder a las preguntas de evaluación planteadas. Se han calculado estadísticos de posición, dispersión y de correlación entre variables, sin agotar todas las posibilidades de análisis.

3. EVALUACIONES LICITADAS

En el bienio 2020-2021 las administraciones públicas españolas licitaron 98 evaluaciones, de las que 8 se anularon antes de ser adjudicadas o quedaron desiertas. Por tanto, se han realizado o se están realizando 90 evaluaciones, muy pocas si se tiene en cuenta el gran número de iniciativas que en esos años se pusieron en marcha, estaban en ejecución o se finalizaron.

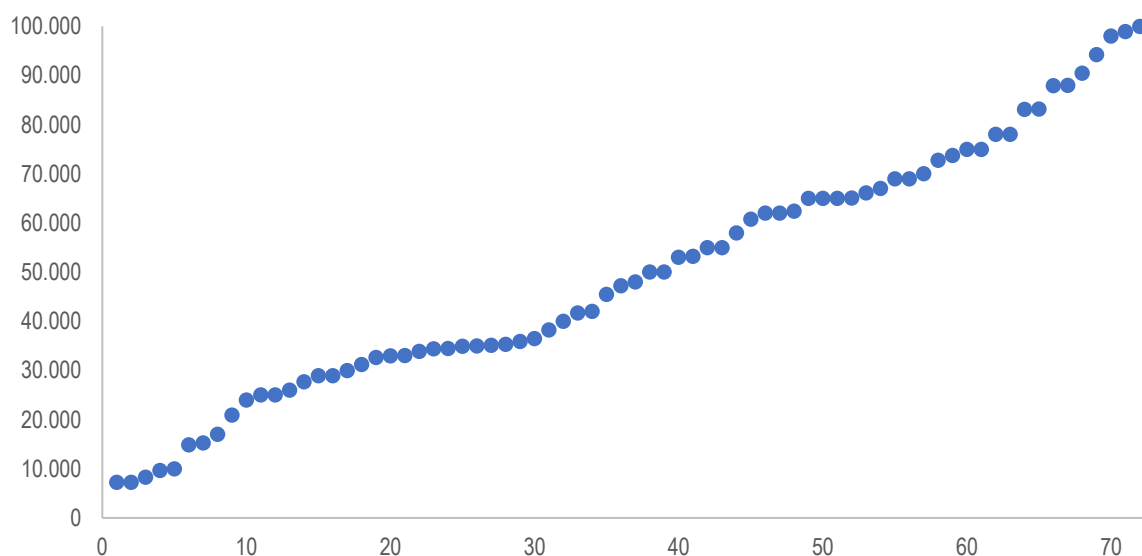
Estas evaluaciones fueron licitadas por 8.044.217,07 euros (IVA excluido), lo que supone un promedio de 89.380,19 euros por evaluación, cuantía muy condicionada por un pequeño grupo de licitaciones de elevado importe, principalmente las 12 de más de 150.000 euros, que suman 3.757.601,06 euros, el 47,6% del presupuesto total licitado. Lo más frecuente es que las evaluaciones hayan sido licitadas con un presupuesto inferior a 60.000 euros, 44 (48,9%), muchas de ellas con importe inferior a 40.000 euros (31, algo más de un tercio del total).

Distribución de las licitaciones según el importe licitado (licitaciones ordenadas de menor a mayor importe)



Fuente: Arenal Grupo Consultor S.L. a partir de la información de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Distribución de las licitaciones de hasta 100.000 euros (licitaciones ordenadas de menor a mayor importe)



Fuente: Arenal Grupo Consultor S.L. a partir de la información de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

4. ADMINISTRACIONES LICITADORAS

Las Administraciones Autonómicas son las que más evaluaciones han licitado en 2020-2021, 45 con un presupuesto de 3.187.392,10 euros (50,0% y 39,6 respectivamente). Destacan el Gobierno Vasco y la Generalitat de Cataluña, tanto por número de licitaciones (12 y 7 respectivamente) como por el importe licitado (745.143,87 y 681.259,51 euros respectivamente), concentrando entre ambas el 42,2% de las evaluaciones licitadas por las Administraciones Autonómicas y el 44,8% del importe licitado por ellas.

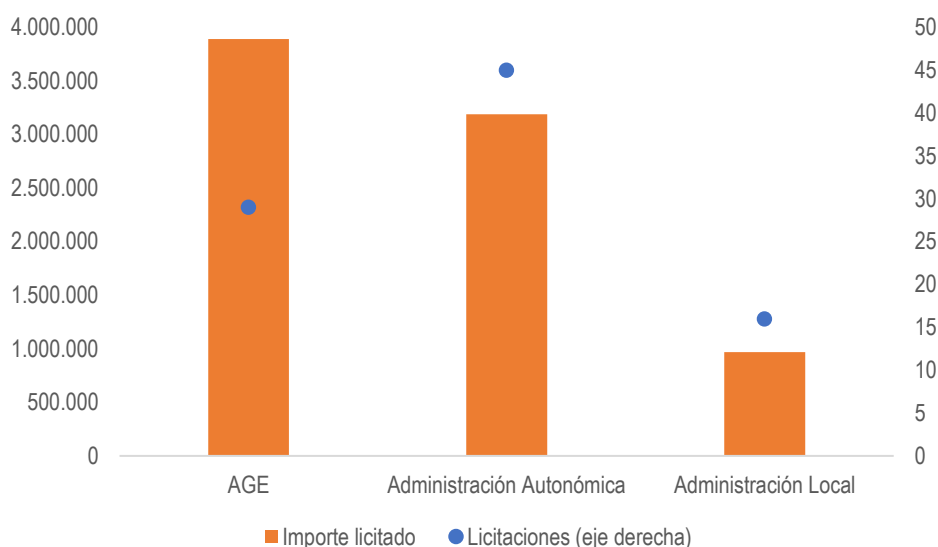
Los demás gobiernos regionales han licitado como máximo 4 evaluaciones (Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana) y siete de ellos solo licitaron una evaluación (Andalucía, Canarias, Cantabria, etc.).

La Administración General de Estado licitó 29 evaluaciones por un importe de 3.889.372,46 euros, casi 140.000 euros de media, el doble que las Administraciones Autonómicas, en buena parte debido a que por lo general las evaluaciones de mayor presupuesto han sido licitadas por la Administración General de Estado, entre ellas las tres de mayor cuantía, entre las que concentran una quinta parte del total licitado por el conjunto de administraciones públicas españolas en 2020-2021.

De estas 29 licitaciones, 24 se han referido a políticas públicas aplicadas en el conjunto de España, 4 a políticas públicas en una región española (2 de Cataluña, 1 de Castilla – León y 1 de Andalucía) y 1 referida a otro país.

Las Administraciones Locales son las que menos evaluaciones han licitado (16) y con menor importe medio (casi 60.465,78 euros), por lo que son las de menor presupuesto total licitado (967.452,51 euros). La mayor parte de estas licitaciones corresponden a corporaciones locales de Cataluña y Madrid, 5 evaluaciones cada una con importes respectivamente de 209.877,67 euros y 504.255,12 euros respectivamente.

Licitaciones e importe licitado por cada Administración Pública (número y euros)



Fuente: Arenal Grupo Consultor S.L. a partir de la información de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

5. POLÍTICAS QUE MÁS SE EVALÚAN

Las evaluaciones licitadas se refieren a un amplio conjunto de Políticas Públicas, tanto económicas como sociales y ambientales, si bien en la mayoría de ellas el número de evaluaciones ha sido muy reducido, 2 o menos, y los importes licitados fueron pequeños por lo general.

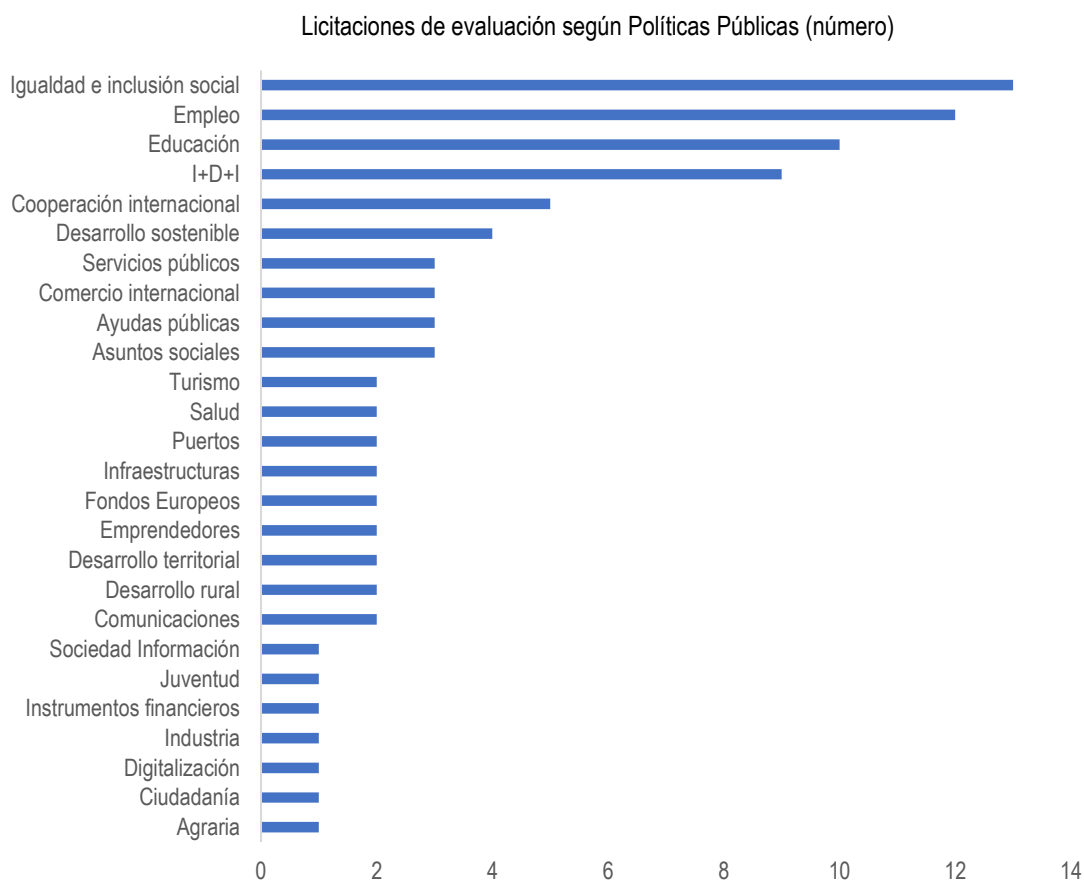
Las Políticas Públicas con mayor número de evaluaciones han sido Igualdad e inclusión social (13 evaluaciones), Empleo (12) y Educación (10), entre las que concentran el 38,9% de las evaluaciones. En todas las demás Políticas Públicas se han realizado menos de 10 evaluaciones y solo en dos se han realizado 5 o más evaluaciones, I+D+I (9) y Cooperación internacional (5), siendo lo más frecuente en los demás casos que se hayan realizado 1 o 2 evaluaciones.

Las Políticas con mayor número de licitaciones son también a las que más presupuesto se ha asignado para evaluar, aunque el orden según el importe licitado es distinto que el orden según el número de licitaciones.

La Política de Empleo con 1.416.416,75 euros ocupa el primer lugar (17,6% del total licitado), en buena parte debido a una licitación del Servicio Público de Empleo Estatal (Evaluación cualitativa de los factores que inciden en el desempeño de los Servicio Público de Empleo, Tercer Ciclo del Programa EVADES), que con 702.479,34 euros representa el 49,6% del total licitado en dicha Política de.

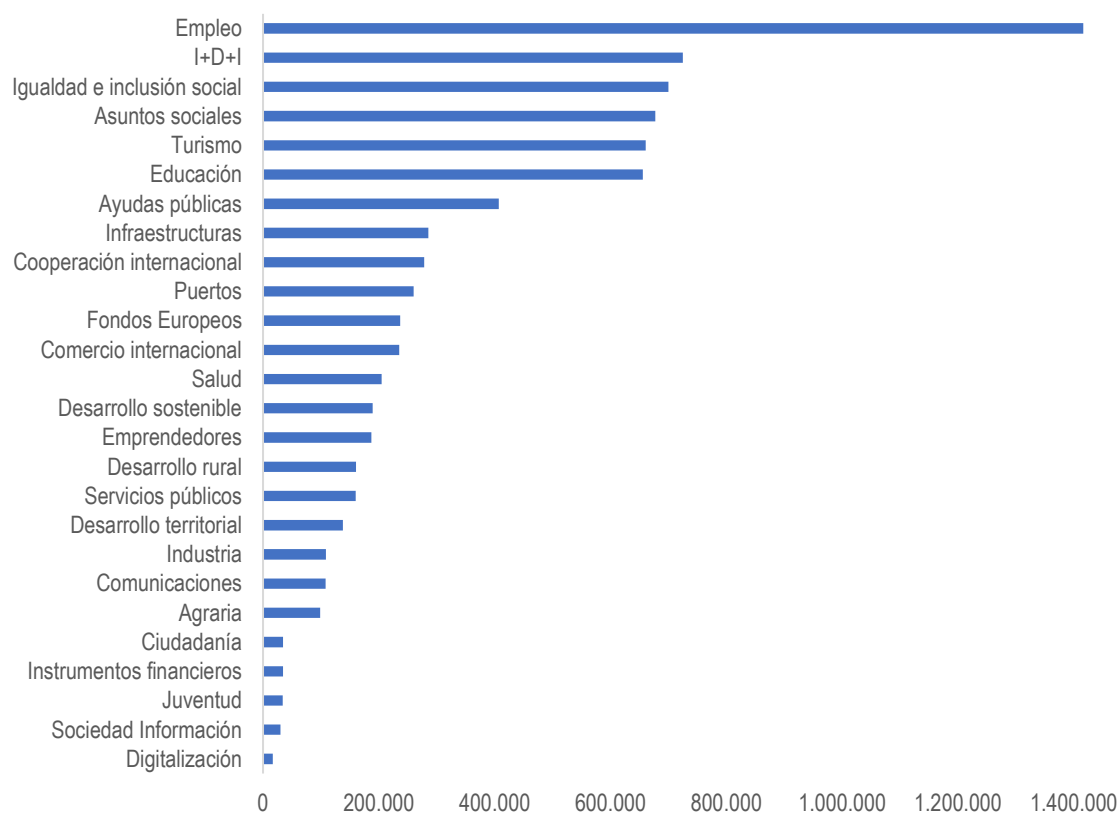
Tras ellas se sitúan las políticas de I+D+I e Igualdad e inclusión social con en torno al 9% del total licitado (725.161,45 euros y 700.434,96 euros respectivamente), y por detrás de estas otras tres con más de 600.000 euros (Asuntos sociales, Turismo y Educación).

Los importes licitados en las demás políticas han sido pequeños por lo general, en cinco por debajo de 50.000 euros, entre ellas las políticas de Digitalización y Sociedad de la Información.



Fuente: Arenal Grupo Consultor S.L. a partir de la información de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Importes licitados en evaluación según Políticas Públicas (euros)



Fuente: Arenal Grupo Consultor S.L. a partir de la información de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

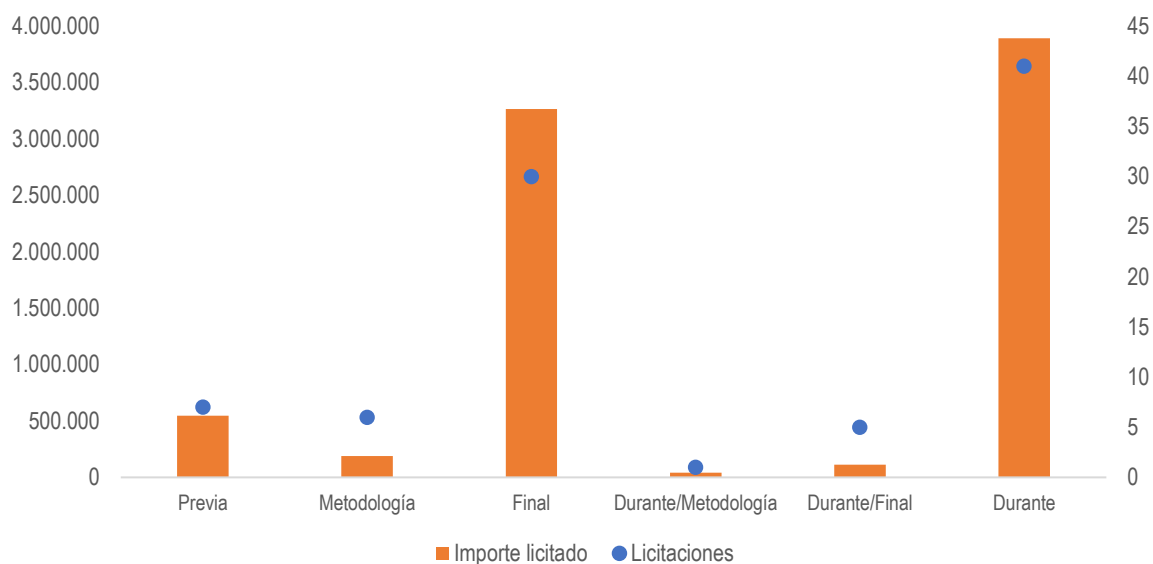
6. TIPOS DE EVALUACIONES

Lo más frecuente ha sido que las evaluaciones hayan tenido como propósito enjuiciar una acción pública que estaba en marcha, 47 evaluaciones (52,2%), en varios casos combinando ese propósito con la evaluación final o con el diseño de la metodología de evaluación (5 y 1 casos respectivamente). Para estas evaluaciones se presupuestaron 4.044.663,43 euros, poco más de la mitad del importe total licitado.

Las evaluaciones finales licitadas han sido 30, con un presupuesto de 3.264.987,20 euros, es decir, 108.832,91 euros de media, moderadamente por encima de las evaluaciones que han enjuiciado acciones públicas en marcha (86.056,67 euros) y muy por encima de las evaluaciones previas o de los trabajos metodológicos (77.999,21 euros y 31.428,67 euros respectivamente).

Respecto a estos dos últimos tipos de trabajos de evaluación, su número ha sido muy pequeño, 7 evaluaciones previas y 6 trabajos metodológicos, con importes licitados de 545.994,45 euros y 188.571,99 euros respectivamente.

Licitaciones e importe licitado según tipo de evaluación (número y euros)



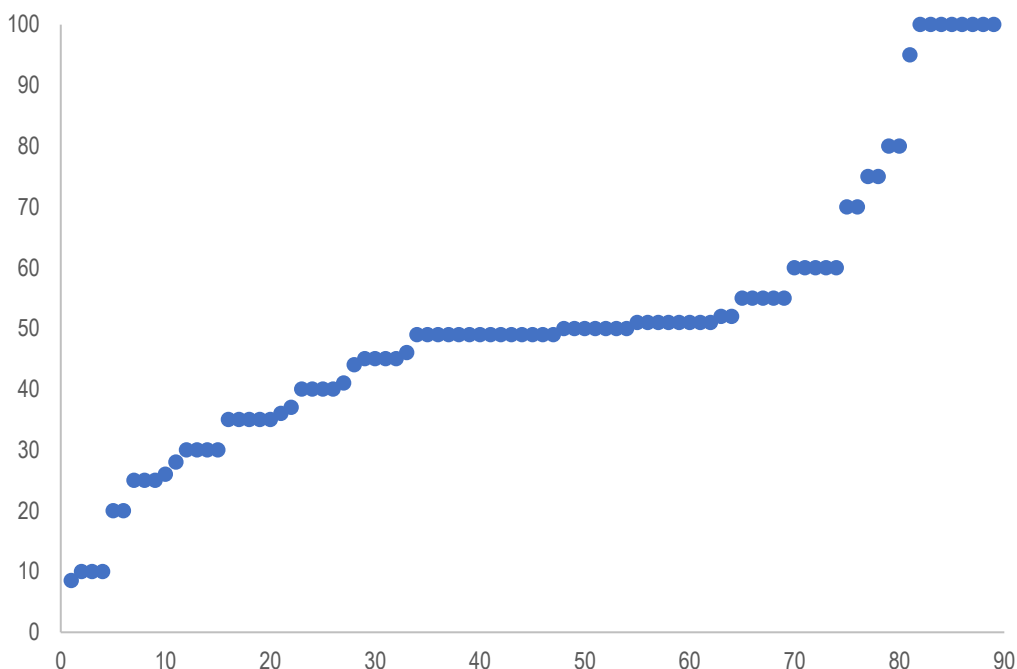
Fuente: Arenal Grupo Consultor S.L. a partir de la información de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

7. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE EVALUADORES

El planteamiento técnico es un criterio utilizado en la mayoría de las licitaciones de evaluaciones (metodología, herramientas de generación de información, técnicas de análisis de datos, etc.), con ponderaciones que en la mayoría de los casos representan menos de la mitad de la puntuación total y que con frecuencia tienen muy poca relevancia en la selección de la empresas o entidad evaluadora.

La oferta económica es el criterio que más pondera en la mayoría de las licitaciones de evaluación, por lo general más que el planteamiento técnico y con frecuencia por encima del 50%. En promedio el periodo 2020-2021 ha representado un 50,7%, si bien las diferencias entre licitaciones son elevadas (21,7% de desviación típica), ya que en algunas ha representado el 25% o menos (10,1%), en la mayoría entre el 45% y el 60% (51,7%) y en varias más del 75% (14,6%); en el 9% de los casos el único criterio para decidir qué empresa o entidad realizaba la evaluación ha sido el precio ofertado.

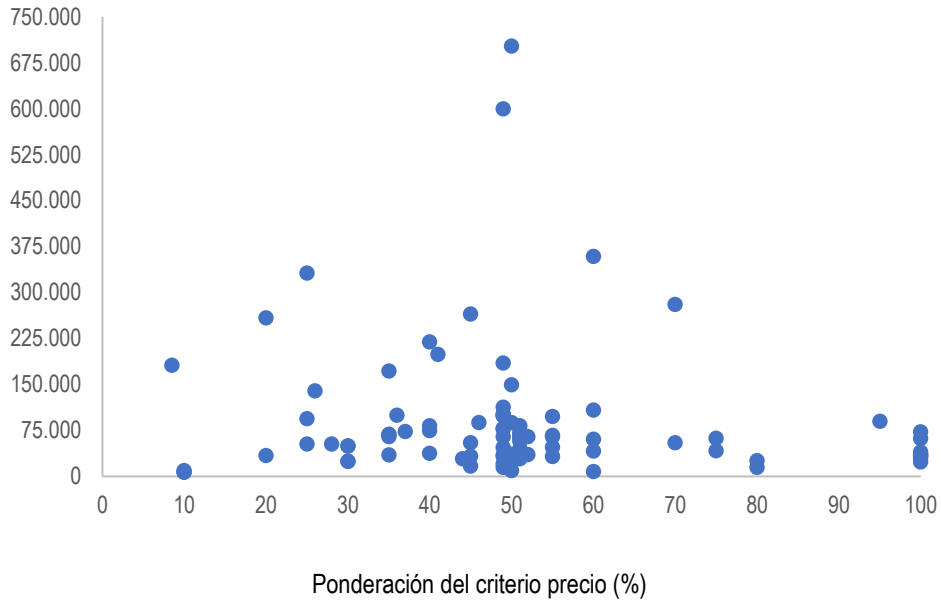
Distribución de las licitaciones según la ponderación de la oferta económica (licitaciones ordenadas de menor a mayor ponderación de la oferta económica)



Fuente: Arenal Grupo Consultor S.L. a partir de la información de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

La importancia de la oferta económica entre los criterios de valoración tiene una relación negativa con el importe licitado, es decir, a medida que el importe de la evaluación es más alto, el precio representa menos, si bien dicha relación es baja (- 0,10) y las ponderaciones elevadas de dicho criterio se producen en licitaciones de importes muy dispares.

Relación entre la ponderación del criterio precio y el importe de la licitación (% y euros)



Fuente: Arenal Grupo Consultor S.L. a partir de la información de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

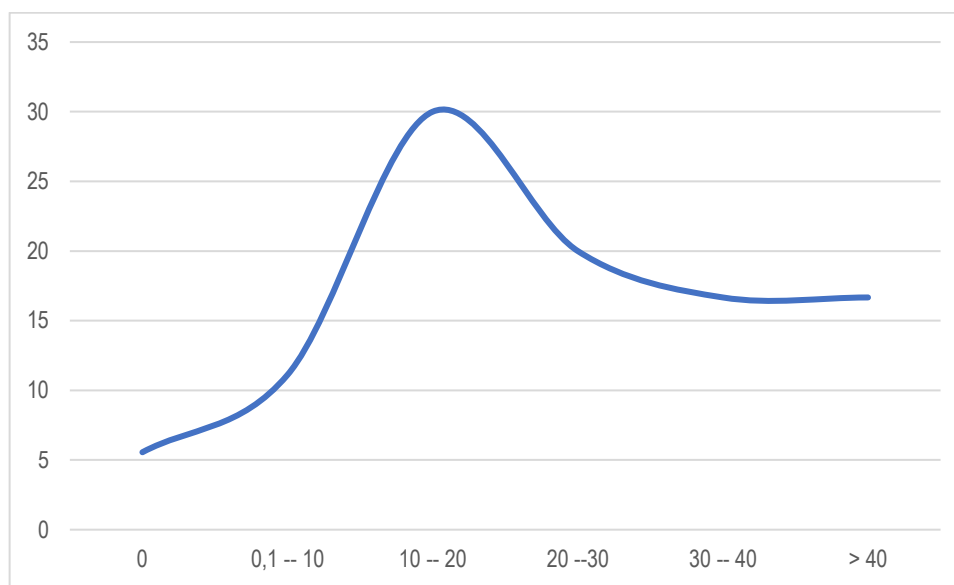
8. BAJAS REALIZADAS POR LAS EMPRESAS Y ENTIDADES LICITADORAS

La importancia que el precio ofertado tiene en la decisión de adjudicación de las licitaciones de evaluación de políticas públicas, provoca que las empresas y entidades licitadoras realicen bajas respecto al presupuesto licitado, muy elevadas en muchos casos.

La baja media de las adjudicaciones realizadas de las licitaciones realizadas en el bienio 2020-2021 ha sido del 28,9%, lo que supone que las administraciones públicas se han ahorrado 2.321.779,81 euros respecto a lo presupuestado (25.797,55 de media por licitación). Por tanto, los importes adjudicados han ascendido a 5.722.437,26 euros, 63.582,64 euros de media por evaluación.

Las diferencias en el porcentaje de baja son elevadas (desviación típica 13,8% y 49,8 puntos porcentuales de rango), principalmente porque en un 27,8% de las licitaciones las empresas o entidades adjudicatarias realizaron una baja superior al 35% y en un 15,6% la baja fue inferior al 10%.

Distribución de las bajas realizadas por las empresas o entidades adjudicatarias de las licitaciones

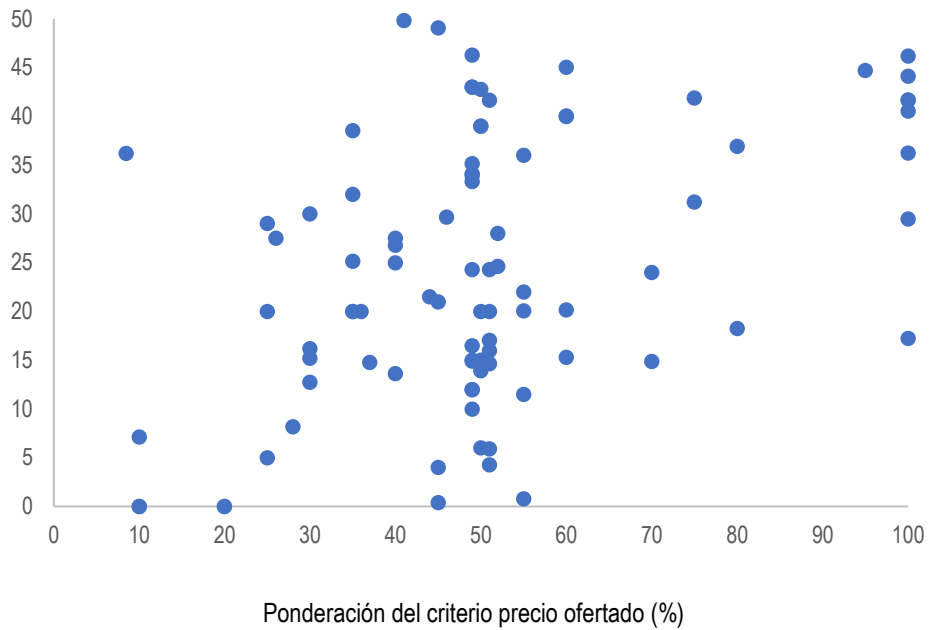


Baja respecto al presupuesto de licitación (%)

Fuente: Arenal Grupo Consultor S.L. a partir de la información de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

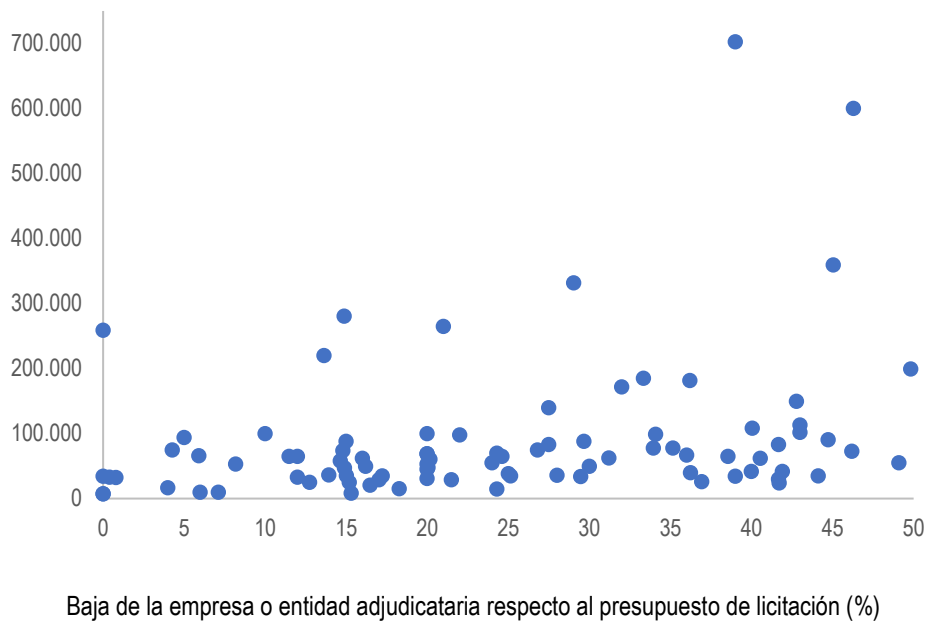
Como cabía esperar, existe una relación positiva entre la ponderación que la oferta económica tiene entre los criterios de valoración de las ofertas y el % de baja realizado por la empresas o entidad adjudicataria, aunque dicha relación no es muy intensa (coeficiente de correlación de 0,44). Mucho menor es la relación entre el % de baja y el importe de la licitación (coeficiente de correlación de 0,28).

Relación entre la ponderación del criterio precio y la baja realizada por la empresa o entidad adjudicataria (%)



Fuente: Arenal Grupo Consultor S.L. a partir de la información de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Relación entre la baja realizada por la empresa o entidad adjudicataria y el importe de la licitación (% y euros)

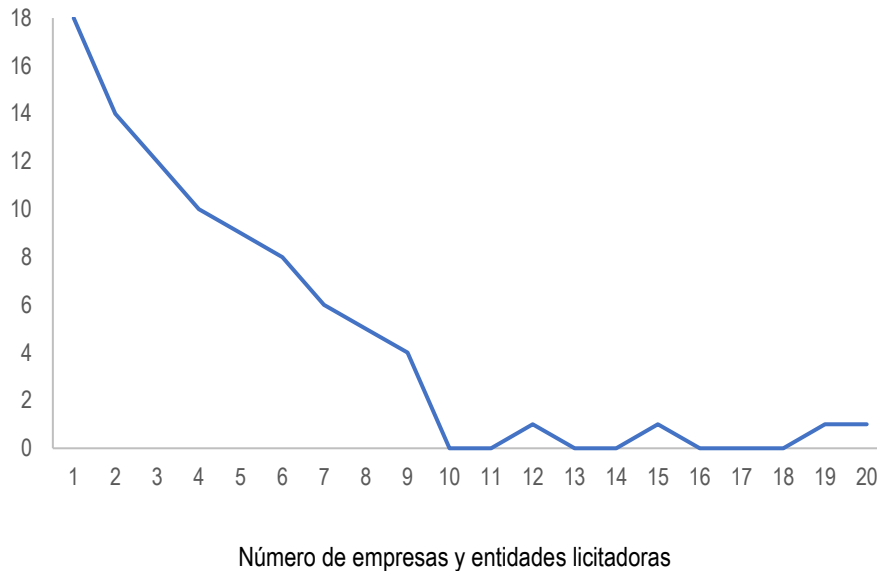


Fuente: Arenal Grupo Consultor S.L. a partir de la información de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

9. EMPRESAS Y ENTIDADES EVALUADORES

El promedio de empresas y entidades que han presentado oferta para realizar las evaluaciones es de media 4,4, con diferencias importantes entre licitaciones (desviación típica de 3,6 y 19 de rango), principalmente porque en un 35,5% de los casos solo hubo 1 o 2 licitaciones y en el 21,1% el número de licitadores fue superior a 6.

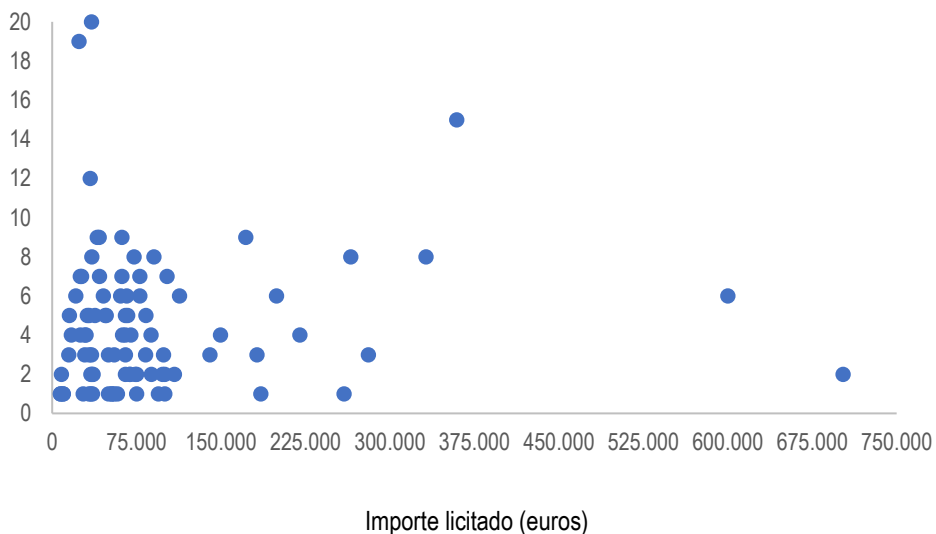
Distribución de las licitaciones según el número de empresas y entidades licitadoras



Fuente: Arenal Grupo Consultor S.L. a partir de la información de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

El número de empresas y entidades que han presentado oferta tiene una relación positiva con el importe de la licitación, pero esta es muy baja (coeficiente de correlaciones de 0,073), probablemente porque las licitaciones de menor cuantía requieren solvencias financieras y técnicas más bajas que facilitan la participación de más licitadoras. En este sentido señalar que a la evaluación de mayor importe se presentaron dos licitadoras y las de menos de 50.000 euros se presentaron de media 5 licitadoras.

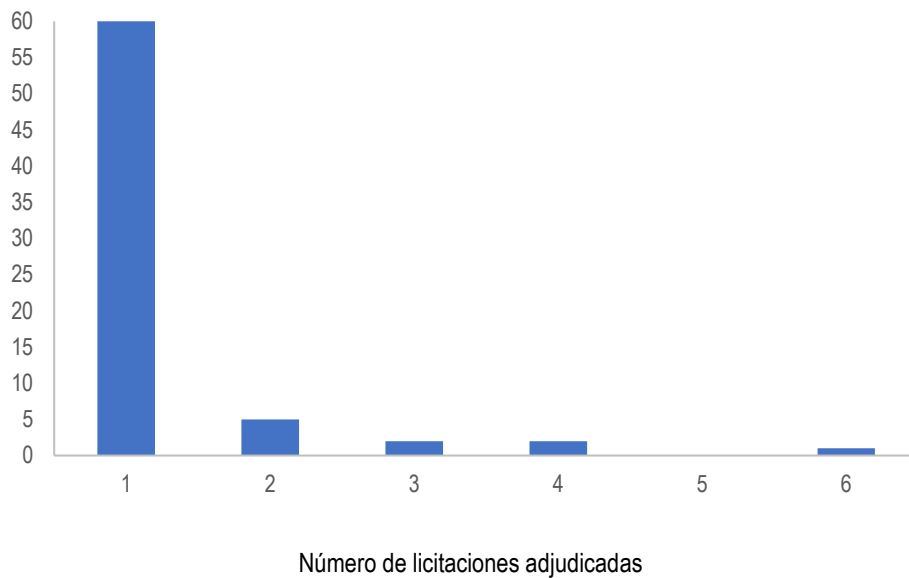
Relación entre importe de la licitación y número de empresas y entidades licitadoras



Fuente: Arenal Grupo Consultor S.L. a partir de la información de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Del conjunto de empresas y entidades que presentaron ofertas a las licitaciones de evaluaciones, lograron alguna adjudicación 70, de las que 60 solo consiguieron una adjudicación. Solo tres empresas lograron 4 o más adjudicaciones, sumando entre ellas 14 evaluaciones.

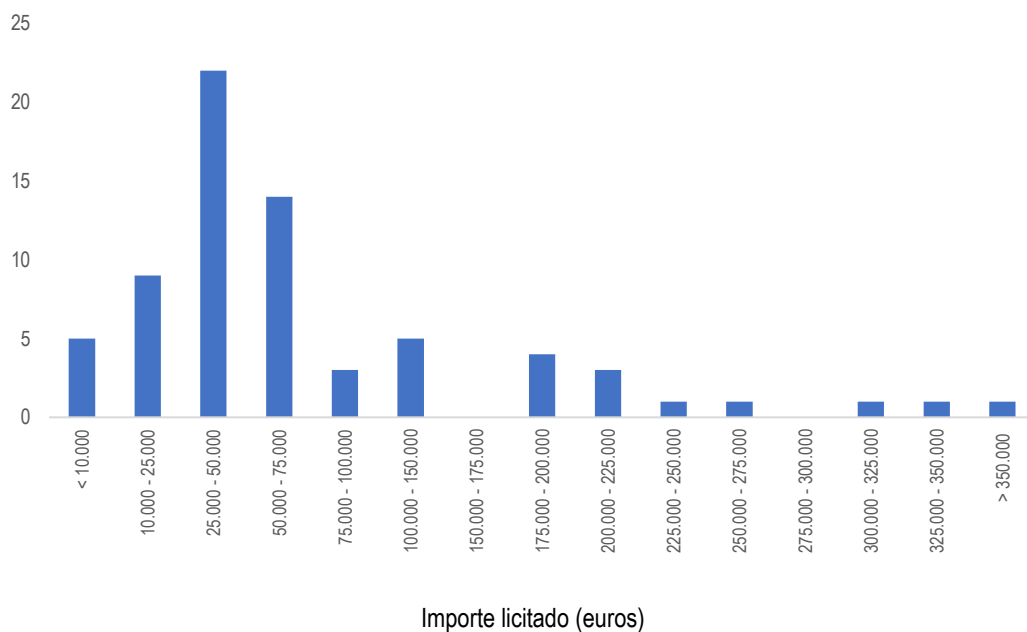
Distribución de las empresas y entidades según número de adjudicaciones



Fuente: Arenal Grupo Consultor S.L. a partir de la información de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

El importe medio adjudicado por empresa o entidad ha sido de casi 82.000 euros, con diferencias muy importantes (88.318,48 euros de desviación típica y 437.821,00 euros de rango), con muchas de ellas por debajo de 50.000 euros (36, el 51,4%) y algunas por encima de 150.000 euros (12), de las que 3 superaron los 300.000 euros.

Distribución de las empresas y entidades según el importe adjudicado (euros)

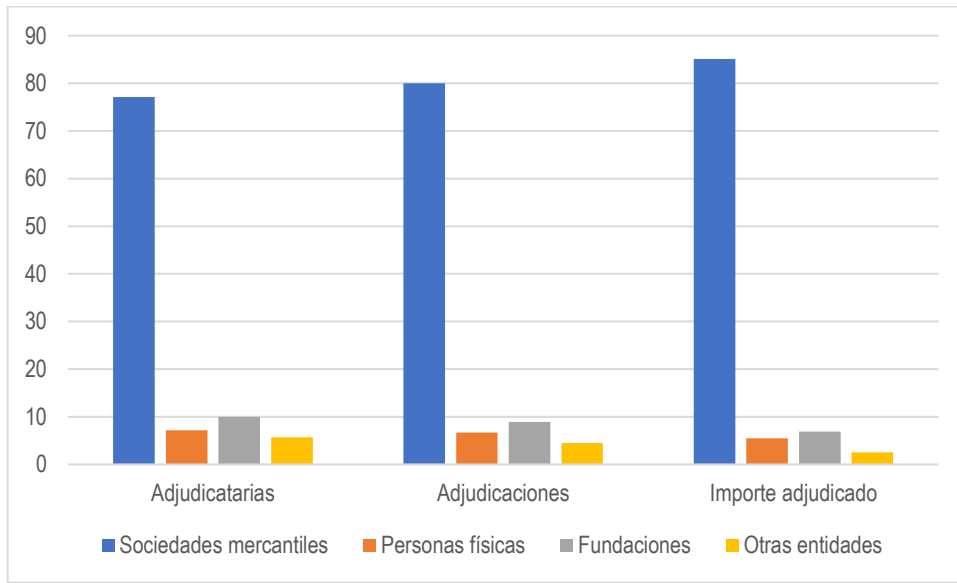


Fuente: Arenal Grupo Consultor S.L. a partir de la información de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

De las 70 adjudicatarias, 54 son sociedades mercantiles, a las que se les adjudicaron 72 licitaciones (80,0% del total). En su mayoría son pequeñas empresas (menos de 50 personas empleadas), muchas de ellas microempresas (menos de 10 personas empleadas), con muy poca presencia de multinacionales (3 que obtuvieron 6 evaluaciones).

De las otras 16 adjudicatarias, 5 son personas físicas (6 evaluaciones) y 11 entidades de diverso tipo, principalmente fundaciones (7 con 8 adjudicaciones). En este conjunto se encuentran 5 entidades vinculadas a las universidades, que lograron 6 adjudicaciones.

Distribución de las adjudicaciones según tipo de adjudicataria (%)



Fuente: Arenal Grupo Consultor S.L. a partir de la información de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

10. CONCLUSIONES

1. En España se realizan muy pocas evaluaciones, especialmente pocas evaluaciones previas y de impacto.
2. Las evaluaciones están destinadas principalmente a mejorar la implementación de las acciones públicas evaluadas, más evaluaciones operativas que estratégicas.
3. En todas las políticas el número de evaluaciones es bajo, menos en las políticas de Empleo, Igualdad e I+D+I, pero sin alcanzar niveles adecuados a tenor del número de planes, programas, estrategias, etc. que desarrollan dichas políticas.
4. La escasa implantación de la evaluación es común a todas las esferas de la Administración Pública española, con muy poca evaluación en la Administración Local.
5. El déficit de evaluación es general en todas las regiones, menos en Cataluña y País Vasco que en las demás.
6. El precio ofertado es en la mayoría de los casos el criterio más importante en la selección de los equipos evaluadores, en detrimento de la calidad técnica de la propuesta.
7. Para lograr la adjudicación de las licitaciones, las empresas y entidades licitadoras hacen importantes bajas respecto al presupuesto de licitación, lo que quizás esté influyendo en la calidad de las evaluaciones.
8. La relación entre el número de empresas y entidades interesadas en realizar evaluaciones y el número de licitaciones de evaluación es muy alta y son muy pocas las que logran adjudicaciones de un monto que les permita mantener un equipo estable de evaluadores y evaluadoras.
9. Las evaluaciones las realizan principalmente pequeñas empresas, siendo baja la participación de multinacionales de la consultoría y de entidades vinculadas a las universidades.