www.emcdda.eu.int

Drogas en el punto de mira 12

Nota del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías

ISSN 1681-6307

Evaluación de la estrategia y del Plan de Acción de la Unión Europea (2000-2004)

1. ¿Para qué es útil la evaluación?

La evaluación de las políticas resulta especialmente útil en este caso porque el fenómeno de las drogas, sus causas y sus consecuencias son tan complejos como graves. Al emitir un juicio de valor razonado, es decir, basado en fundamentos científicos sólidos y controlados, sobre los efectos de la actuación pública, la evaluación ayuda a identificar necesidades, a seleccionar mejor, a planificar y aplicar las respuestas y a asignar los recursos de un modo más racional.

También modera las excesivas esperanzas que a veces se depositan en determinadas intervenciones por no conocerse con exactitud sus efectos.

En este sentido, la evaluación contribuye a afrontar los desafíos de forma racional y a dotar al debate de fundamentos más reflexivos.

La evaluación se está imponiendo de forma progresiva en Europa, al menos en los discursos y las intenciones, como condición necesaria para la acción. Desde hace algunos años, la evaluación de las distintas intervenciones (acciones de prevención, tratamiento, etc.) y de las respuestas jurídicas ha experimentado un desarrollo significativo: si bien todavía queda mucho camino por recorrer, ahora existe una bibliografía consecuente que documenta de forma científica los éxitos y fracasos de determinadas respuestas.

Así, en una gran parte de las estrategias y los planes de los Estados miembros de la Unión Europea, la evaluación de la aplicación de la política, de sus efectos (eficacia) y de los costes contraídos para obtener estos últimos (eficiencia) se ha convertido en una prioridad.
Algunos Estados miembros han lanzado vastos programas de evaluación de las políticas emprendidas que les ayudan, a menudo por vez primera, a rendir cuentas a los ciudadanos sobre lo que hace el Estado, cómo lo hace y con qué resultados.
De este modo, la evaluación no es sólo una actividad que permite mejorar la eficacia y la eficiencia de la acción pública; obedece también a una exigencia de transparencia, que reclama desde hace mucho tiempo la sociedad civil y que constituye una aspiración legítima en las democracias modernas.

Definición

***Evaluación:* juicio sobre el valor de una intervención pública tomando como referencia criterios y normas explícitos.**
El juicio se refiere principalmente a las necesidades que debe satisfacer la intervención y los efectos generados por esta última (MEANS, 1999).

2. La estrategia, el Plan de Acción de la Unión Europea y la evaluación

La estrategia y el Plan de Acción de la Unión Europea (2000-2004) tampoco escapan a esta tendencia: por primera vez, la evaluación se inscribe como objetivo prioritario en estos dos documentos. Aunque se trata de un objetivo legítimo y refleja una práctica muy extendida en relación con otras muchas medidas de la UE, la tarea no es nada fácil.

En primer lugar, hay que señalar que la articulación entre la estrategia y el Plan de Acción no está suficientemente clara.
Por lo general, una estrategia establece las directrices, mientras que un plan de acción las concreta en medidas y objetivos más precisos. Por consiguiente, ha de existir un vínculo de continuidad y coherencia entre estos dos documentos, lo cual no ocurre en este caso. Además, algunos de los objetivos perseguidos son demasiado generales y no se fijan criterios para valorar el éxito o el fracaso de la estrategia y del plan en la consecución de los objetivos fijados.

En segundo lugar, el mandato de la evaluación es muy vasto y no se han previsto recursos específicos adecuados.
En efecto, la estrategia y el Plan de Acción, que siguen siendo instrumentos no vinculantes, deben evaluarse en su conjunto, es decir, en todos los ámbitos de acción previstos y aplicando un enfoque ambicioso.
La evaluación debe cumplir así tres objetivos:

1) la evaluación del grado de realización de las acciones previstas en el Plan;
2) la evaluación de la medida en que la realización del Plan satisface los objetivos de la estrategia;
3) la evaluación de sus efectos sobre el fenómeno de las drogas.

Si el primer objetivo ya ha sido objeto de una evaluación intermedia, los otros dos serán los objetivos principales de la evaluación final, prevista para el último trimestre de 2004.

Para superar estos ambiciosos desafíos, la Comisión, responsable de la evaluación, ha creado un grupo de control, tal como deseaba el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), integrado por representantes de los Estados miembros, del Parlamento Europeo, de Europol, del OEDT y de algunas Direcciones Generales de la Comisión (Eurostat, Justicia e Interior, y Sanidad y Protección de los Consumidores).

El grupo se ha reunido en cuatro ocasiones para elaborar un pliego de condiciones racional y razonable (determinación de las herramientas y los métodos) y seguir el proceso de evaluación en su conjunto.

3. Herramientas de evaluación de la estrategia y del Plan de Acción

Evaluar los efectos de una política sobre el fenómeno considerado es enfrentarse a enormes dificultades técnicas y científicas. En efecto, es necesario establecer, sobre bases científicas, un vínculo causal entre las medidas adoptadas y la evolución del fenómeno entre dos fechas. Ahora bien, como sucede en general con todas las ciencias sociales, dicha causalidad es especialmente difícil de establecer, pues los cambios observados pueden deberse a otros factores (evolución económica, social, otras políticas públicas, etc.).

Consciente de que estas dificultades generales se aplican también a la evaluación de la estrategia y del Plan de Acción, el grupo de control intentó inscribir el ejercicio en un marco que garantizara que esas dificultades se asumieran desde el principio y que se fijaran unos objetivos realistas. Se crearon así herramientas para abordar los tres ambiciosos objetivos asignados a la evaluación del Plan de Acción.

Se decidió que la ejecución del Plan (fase 1) y el grado de realización de los objetivos de la estrategia (fase 2) se estimaran en virtud de: a) cuestionarios enviados a los Estados miembros y a las instituciones europeas sobre los progresos realizados y, de forma complementaria, b) las síntesis temáticas elaboradas por el OEDT (véase el recuadro), que describen los principales logros en los ámbitos de intervención prioritarios del Plan.

En cuanto a la fase 3 de la evaluación, el impacto sobre el fenómeno de la droga, el OEDT y Europol diseñaron una herramienta (el *snapshot*) que describe aspectos relevantes de la situación epidemiológica de las drogas y de las principales respuestas en 1999 y en 2002-2003 (datos disponibles en 2004), a fin de identificar las tendencias entre esas fechas.

Por supuesto, los indicadores y descriptores seleccionados se eligieron de modo que ilustrasen, en la medida de lo posible, los seis objetivos definidos por la estrategia y el Plan. Sin embargo, aun cuando se pueda establecer un vínculo causal entre política y situación, el ejercicio de la evaluación de impacto no podrá efectuarse únicamente sobre la base de datos cuantitativos agregados.

La misma exigencia interpretativa se aplica también a los resultados del Eurobarómetro encargado por la Comisión. Si bien es cierto que la comparación entre las dos instantáneas tomadas en 2002 y en 2004 que reflejan las opiniones de los europeos, y en particular de la juventud europea, sobre las drogas reviste el máximo interés, no se puede hacer de esas opiniones y actitudes una consecuencia directa de las políticas aplicadas en la Unión Europea (UE), y en particular, de las políticas preventivas.

Pero lo cierto es que, por primera vez, se dispondrá de indicaciones de tendencia detalladas: ¿ha aumentado la prevalencia reciente del uso de drogas entre los jóvenes?, ¿está aumentando el número de incautaciones de droga?, ¿ha mejorado la disponibilidad de los tratamientos? Se trata de preguntas a las que estas herramientas quieren aportar elementos de respuesta. No hay duda de que esta información y estas síntesis constituirán una base sólida e inédita para ayudar a definir las necesidades, los esfuerzos y las prioridades, tanto nacionales como europeos, para los próximos años.

El OEDT y Europol contribuyen al ejercicio de evaluación de la estrategia y del Plan de Acción de la Unión Europea en materia de drogas poniendo a disposición de la Comisión información, análisis y herramientas metodológicas (*snapshots* y resúmenes temáticos), pero dicha información, análisis y herramientas no pueden considerarse una evaluación como tal.

4. Desarrollo de las prácticas nacionales de evaluación

No obstante, este ejercicio de evaluación sólo tendrá pleno sentido cuando pueda apoyarse en evaluaciones efectuadas a escala nacional: en primer lugar, porque lo esencial de las acciones que pueden tener una repercusión directa sobre el fenómeno considerado son competencia exclusiva de los Estados miembros y, en segundo, porque la estrategia y el Plan de Acción de la Unión Europea no cubren forzosamente todas las iniciativas nacionales: cada Estado miembro, en función de las que considere sus prioridades, lleva a cabo unas acciones específicas, que también hay que evaluar. A este respecto, la evaluación de la estrategia y del Plan de Acción de la UE no puede realizarse sin tener en cuenta las evaluaciones nacionales.

Ejemplos de indicadores y parámetros seleccionados para las instantáneas *(snapshots)*

Objetivo 2: Reducir sustancialmente la incidencia de los daños para la salud relacionados con las drogas

Indicador 1: Enfermedades infecciosas relacionadas con las drogas

Parámetros:

a) Tasa de prevalencia (% infectado) del VIH entre los consumidores de drogas por vía parenteral.
b) Tasa de prevalencia (% infectado) de la hepatitis C entre los consumidores de drogas por vía parenteral.
c) Tasa de incidencia del sida relacionado con el consumo de drogas por vía intravenosa en la población general.

Los Estados miembros deben desarrollar, por tanto, sus propias capacidades de evaluación. La medida de la eficacia debe basarse en una voluntad política sólida, que prevea un mandato y unos recursos adecuados. Ello exige que los Estados miembros doten a su Plan de Acción de unos objetivos claros y precisos y de un calendario de ejecución realista. Presupone asimismo el desarrollo de actividades de recogida de información, pero también la realización de programas de investigación y de estudios *ad hoc* sobre el fenómeno, sus causas y sus consecuencias.

En el marco de la evaluación, los sistemas de observación rutinaria del fenómeno desempeñan un papel clave, porque aportan durante el período de aplicación conocimientos que permiten controlar periódicamente la actuación pública. Además, contribuyen a estimar la situación de partida y la situación de llegada y a medir los esfuerzos realizados y los que aún quedan por hacer.

El OEDT y la red de centros de referencia nacionales han realizado considerables progresos en este ámbito. Ahora es posible, tras diez años de trabajo, recoger, procesar y analizar una información fiable, objetiva y cada vez más comparable tanto en lo que se refiere a la situación epidemiológica como a las respuestas y las políticas. Ahora, podemos tener una imagen global del fenómeno en Europa, pero también una imagen más precisa de la situación en determinadas regiones de la UE.

No hay que bajar la guardia: una rápida estimación de la aplicación de los indicadores y descriptores del OEDT demuestra que todavía quedan muchos progresos por realizar, en particular en lo que se refiere a la comparabilidad de los datos, lo que es más cierto si cabe en el caso de los Estados que se adhieren hoy a la UE. Sin perseverancia y sin medios adecuados, la instantánea europea quedará incompleta en muchas regiones y en muchos temas, y de ello depende la calidad del diagnóstico sobre el estado del fenómeno y nuestra capacidad para mejorar la eficacia de la acción aplicada en la materia.

Lista de los resúmenes temáticos elaborados por el OEDT:

- **Estrategias y planes de acción**
- **Mecanismos de coordinación en los Estados miembros**
- **Gasto público en los Estados miembros**
- **Evolución de las líneas presupuestarias de la Unión Europea**
- **Actividad legislativa de los Estados miembros**
- **Consumidores de drogas y dispositivos jurídicos**
- **Respuestas jurídicas a las drogas sintéticas**
- **Leyes sobre drogas y juventud**
- **Disposiciones sobre drogas en los acuerdos externos**
- **Descripción de los procesos de evaluación en los Estados miembros**

5. Integración de la evaluación en los procesos de decisión política

Sin embargo, la evaluación no se reduce a la observación y el seguimiento. En efecto, la actividad de evaluación implica un juicio de valor basado en informaciones y análisis obtenidos por métodos científicos y controlados, y dicho juicio requiere un acuerdo previo sobre los criterios que lo fundamentan y su ponderación.

Es igualmente decisivo integrar el juicio de evaluación en el proceso de decisión política. Si no hay evaluación sin conocimiento, tampoco lo hay sin institucionalización. Evaluar no es simplemente elaborar un juicio normativo sobre la base de elementos cognitivos; es también constituir e instituir vínculos entre ciencia y política. Lo que se denomina «dispositivo de evaluación» no se limita, pues, al protocolo de evaluación (conjunto de condiciones técnicas y científicas), sino que comprende también la definición de las relaciones entre la institución que encarga la evaluación, el grupo de control, el equipo de evaluación —incluso en una perspectiva de evaluación pluralista—, todos los demás actores afectados por la actuación pública —incluidos los destinatarios finales— y los ciudadanos en general.

No obstante, hay que tener cuidado de no sucumbir a las ilusiones cientificistas, según las cuales la ciencia puede gobernar la decisión política. Simplemente, porque la ciencia rara vez puede hacerlo: en efecto, los resultados aportados por las evaluaciones no son siempre exhaustivos, no suprimen por completo las ambigüedades, incluyen un alto grado de incertidumbre. A menudo, abren la puerta a varios escenarios racionales posibles: una intervención puede ser óptima desde el punto de vista económico pero costosa desde el punto de vista social. ¿Quién debe arbitrar? Sin duda, no sólo los científicos o los evaluadores.

6. La evaluación como fuente de una estrategia razonada

Para evaluar correctamente, hay que empezar por hacer posible la evaluación, es decir, por crear unas condiciones favorables a la futura evaluación. Hay que encuadrar el ejercicio, es decir, asumir sus exigencias y limitaciones, aceptar que no todo es evaluable y concentrar los esfuerzos y los recursos en lo que puede serlo. También hay que elaborar documentos que presenten un grado de «evaluabilidad» aceptable: los objetivos deben ser coherentes, realistas, claros y precisos. Deben ser también verificables, es decir, deben poder asociarse a datos cuantitativos e indicadores o bien a datos cualitativos, denominados «descriptores».

Para ello, es necesario que los redactores de la estrategia y del Plan de Acción tengan en cuenta, al fijar los objetivos, los sistemas de información existentes y los que hay que crear para llevar a cabo el seguimiento de las prioridades consideradas. También tendrán que prever el mandato y los recursos necesarios para la conceptualización y la implantación de los nuevos instrumentos de recogida.

Sin embargo, la decisión política no debe supeditarse únicamente a las exigencias técnicas y científicas de los sistemas de información: todo el mundo sabe que hay objetivos políticamente ineludibles pero cuya repercusión directa sobre el fenómeno de las drogas es difícil de estimar, como por ejemplo «mejorar la cooperación interinstitucional».

Además, es necesario articular de manera armónica la agenda política, la relativa a la toma de decisiones, la científica y la relativa a la evaluación, y los plazos necesarios para la recogida y el procesamiento de la información deberán anticiparse, pues de otro modo, como sucede con la estrategia y el plan actuales, el intervalo entre la situación de partida y la situación tomada como referencia para la evaluación final puede ser demasiado breve para que los posibles efectos de la estrategia y del Plan hayan tenido tiempo de manifestarse.

Podría resultar muy útil realizar una evaluación intermedia del próximo plan (siempre que su duración lo permita), que, utilizando los datos aportados por la evaluación del plan anterior (2000-2004), ofrezca una visión suficientemente distanciada de la evolución del fenómeno para ajustar, si fuera necesario, las prioridades elegidas.

Por último, es absolutamente fundamental que la nueva estrategia y el nuevo plan tengan en cuenta el cambio de perspectiva derivado de la ampliación. Por una parte, porque es probable que determinados aspectos del fenómeno exijan en los nuevos Estados miembros una atención y un esfuerzo particulares. Por otra, porque, en determinados temas, como el tráfico de drogas o el sida, la situación en una Unión de veinticinco planteará con toda probabilidad dificultades de una magnitud distinta de las que se plantean en una Unión de quince.

Ahora bien, como la evaluación actual de la estrategia y del Plan de Acción de la UE sólo comprende quince Estados miembros, los únicos contemplados en estos documentos estratégicos, habrá que recabar información sobre la situación, las respuestas y las políticas en los otros diez Estados, para que sirvan de base complementaria al diagnóstico (evaluación *ex ante*) del fenómeno en la Europa de veinticinco. Con esta condición, la nueva estrategia y el nuevo plan podrán estar a la altura de los desafíos que se anuncian.

Drogas en el punto de mira es una serie de informes politicos publicados por el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), con sede en Lisboa. Estos informes se publican tres veces al año en las veinte lenguas oficiales de la Unión Europea y en noruego. La lengua original es el francés. Su contenido puede reproducirse siempre que se mencione la fuente.

Si desea suscribirse gratuitamente, póngase en contacto con nosotros por correo electrónico: info@emcdda.eu.int.

Rua da Cruz de Santa Apolónia, 23-25, P-1149-045 Lisboa
Tel. (351) 218 11 30 00 • Fax (351) 218 13 17 11
info@emcdda.eu.int • http://www.emcdda.eu.int

15 5 16 TD-AD-04-001-ES-C

Conclusiones

Evaluación de la estrategia y del Plan de Acción de la Unión Europea (2000-2004): consideraciones políticas

1. **La evaluación es una condición esencial para la transparencia y la legitimidad de la actuación pública. En el caso de las drogas, un ámbito conocido por su carácter controvertido y complejo, la evaluación es, además, una de las herramientas clave para mejorar las políticas públicas.**
2. **La evaluación de la estrategia y del Plan de Acción de la Unión Europea resulta complicada por múltiples exigencias, pero por primera vez las instituciones europeas y los Estados miembros dispondrán, a finales de 2004, de información pertinente sobre los progresos registrados entre el comienzo y el fin del Plan de Acción, pero también sobre los esfuerzos que quedan por hacer.**
3. **La Comisión, con el apoyo de Europol y del OEDT, ha establecido un dispositivo de evaluación original que permite no sólo medir el grado de ejecución de las actividades previstas por el plan, sino también detectar tendencias en el período considerado.**
4. **Sin embargo, para conferir el máximo valor al dispositivo de evaluación de la Unión Europea, éste debe apoyarse en la evaluación de las políticas aplicadas por los Estados miembros. A tal fin, los Estados miembros han de esforzarse por dotar a su Plan de Acción de unos objetivos claros y precisos, de un calendario de ejecución realista, de herramientas de información y evaluación y de unos recursos adecuados.**
5. **La evaluación debe ocupar también el lugar que le corresponde en el proceso de decisión política. Es una herramienta al servicio de la decisión política, que permite detectar los retos y desafíos que plantearán los ejercicios de programación y evaluación futuros y comunicarlos a quien corresponda.**
6. **Cuando los legisladores europeos definan los objetivos de la nueva estrategia y del nuevo Plan de Acción, deberán tener en cuenta los resultados del ejercicio de evaluación y hacer un seguimiento de las prioridades definidas poniendo en marcha para ello indicadores adecuados. También deberán tener en cuenta el cambio de perspectiva resultante de la ampliación de la Unión Europea.**

Principales fuentes

1) Consejo de la Unión Europea, «Estrategia europea en materia de lucha contra la droga (2000-2004)», *Cordrogue* 64, de 1 de diciembre de 1999.
2) «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre un Plan de Acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (2000-2004)», COM(1999) 239 final, de 26 de mayo de 1999.
3) Consejo de la Unión Europea, «Plan de Acción de la UE en materia de drogas 2000-2004», *Cordrogue* 32 de 7 de junio de 2000.
4) «Report by the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction and Europol on the identification of criteria for an evaluation of the European Union Strategy on Drugs (2000-2004) by the Comisión», File NR 2564-144. Existe únicamente en inglés.
5) «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación del Plan de acción sobre drogas (2000-2004) de la UE», COM(2001) 301 final, de 8 de junio de 2001.
6) «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la evaluación intermedia del Plan de acción de la UE en materia de lucha contra la Droga 2000-2004», COM(2002) 599 final, de 4 de noviembre de 2002.
7) Consejo de la Unión Europea, Informe del OEDT y de Europol titulado «Presentation of the first baseline for an evaluation of the European Union Strategy on Drugs (2000-2004)», *Cordrogue* 72. Existe únicamente en inglés.
8) Eurobarómetro 57.2; Encuesta especial del Eurobarómetro 172: «Actitudes y opiniones de los jóvenes de la Unión Europea sobre las drogas», Comisión Europea, octubre de 2002.
9) «Final evaluation of the EU Action Plan on Drugs 2000–2004. Overview of available products/tools: An EMCDDA perspective», 27 de mayo de 2003. Existe únicamente en inglés.
10) Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), «What contribution could the conclusions of the evaluation of the earlier governmental plan on drugs make to improve the quality of the new one?», Reitox Academy, Estrasburgo, 16-17 de diciembre de 2003.
11) MEANS, «La evaluación de los programas socio-economicos», Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1999.

Oficina de Publicaciones
Publications.eu.int

EDITOR OFICIAL: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas
© Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, 2004
EDITOR: Joëlle Vanderauwera
DIRECTOR EJECUTIVO: Georges Estievenart
AUTORES: Henri Bergeron y Philippe Roux
GRAFISMO: Dutton Merrifield Ltd, Reino Unido
Printed in Italy