

SE - valoración

Revista de la Sociedad Española de Evaluación - Año 0 - nº 2 - Noviembre 2006



Evaluación de las políticas de empleo



Unión Europea

FONDO SOCIAL EUROPEO



Servicio Andaluz de Empleo
CONSEJERÍA DE EMPLEO



SOCIEDAD
ESPAÑOLA
DE EVALUACIÓN

SEE - evaluación

SUMARIO

- 4 Propuesta metodológica para el análisis de estrategias empresariales: Contextualizar para la evaluación ex-ante de las políticas de empleo.
Carlos Bueno Suárez
- 12 La Evaluación: teoría y práctica; presente y futuro.
María García Añón
- 24 Algunos puntos sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales.
Joan Subirats Humet
- 36 Seminario Internacional Iberoamericano "Gobernanza y Evaluación de Políticas Públicas".
Oneida Álvarez Figueroa
- 40 Entrevista a **Juan Antonio Garde Roca**. Director General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios del MAP.
- 42 Próximos eventos
- 43 Reseñas

EDITORIAL

El anuncio del Ministro de Administración Pública, Jordi Sevilla, en el acto de inauguración del Seminario Internacional Iberoamericano celebrado en la sede de la Universidad Internacional de Andalucía y organizado conjuntamente con la Sociedad Española de Evaluación y el Ministerio de Administración Pública, sobre la creación y puesta en funcionamiento de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas en enero de 2007, ha traído a la actualidad de la comunidad evaluadora la inquietud de debatir ciertos aspectos del proceso de evaluación, de cara a su proceso de institucionalización en España.

La Disposición adicional primera de la Ley de Agencias Estatales para la mejora de los Servicios Públicos, publicada el 19 de julio en el Boletín Oficial del Estado, es la que autoriza la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas, adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas y cuyo objetivo es "la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios"

Antes de que la Agencia empiece a operar, desde distintas esferas relacionadas con la evaluación se pone de manifiesto la necesidad de determinar conjuntamente criterios de referencia que sirvan, de forma general, como guías o directrices sobre qué debemos entender por evaluación de políticas públicas. Así mismo, se hace más evidente la demanda de estándares metodológicos y de calidad que vengán a elevar la calidad de las evaluaciones que se llevan en nuestro país.

Es un buen momento para trabajar en esta línea aprovechando las sinergias que se van a crear entre distintas organizaciones e instituciones para reforzar la implementación de esta práctica y nueva forma de entender la gestión de lo público. De esta forma, desde la revista E-valoración queremos contribuir al desarrollo de la evaluación y su proceso de consolidación como instrumento al servicio de la Administración Pública para la mejora de los procesos de planificación y toma de decisiones sobre de la intervención pública en la sociedad.

Con este segundo número, queremos seguir profundizando en los aspectos metodológicos de la evaluación, así como en experiencias concretas de evaluación de políticas de carácter social, como las de exclusión y empleo.

Aprovechamos la oportunidad para agradecer el favorable acogimiento que ha tenido esta iniciativa, así como a los socios de la SEE y otros evaluadores y evaluadoras que están colaborando activamente con nosotros para la elaboración y difusión de la revista E-valoración.



Edita: SOCIEDAD ESPAÑOLA DE EVALUACIÓN
www.sociedadevaluacion.org

Presidente: D. Carlos Román del Río.
Vicepresidente: D. José Luis Osuna Llana.
Secretaria y Tesorera: Dña. Ana Cirera León.
Vicesecretario: D. Ramón de Santiago Meléndez.
Vocales: D. Cristian Bugnion; Dña. M^a Ángeles Díez; D. Baltasar Fernández; Dña. Esther García Sánchez;
D. Fernando González Laxe; D. Tomas Mancha; Dña. Carmen Vélez Méndez.

Coordinadora de contenidos: Ana Cirera.
Foto de Portada y Contraportada: Carlos Román
Maquetación y diseño: Isabel Barrera.
Impresión: Gráficas Santa María, S.C.A.
ISSN: 1887-1399
Deposito Legal: SE-4379-06

Los costes de esta revista se adaptan a la Orden 30 de enero de 2004, por la que se establecen las normas reguladoras de concesión de ayudas de los Programas de Acciones Experimentales y de Estudios y de Difusión del Mercado de Trabajo, en desarrollo del Decreto 85/2003, de 1 de abril.



Propuesta metodológica para el análisis de estrategias empresariales: Contextualizar para la evaluación ex ante de las políticas de empleo.

Carlos Bueno Suárez. Universidad de Sevilla.

Antecedentes: Una "nueva" economía, un "nuevo" modelo de producción, un "nuevo" empleo.

En términos de parámetros macroeconómicos, se entiende por *nueva economía* la situación existente en algunos países desarrollados en la década de los noventa caracterizada por un crecimiento del empleo y la producción, sin la existencia de inflación. La explicación a esta situación se encontró en la extensión del uso de las nuevas *tecnologías de la información y la comunicación* (TIC) a gran número de actividades económicas "tradicionales", lo que provocó aumentos de productividad y mejoras en la competitividad. Esta progresiva vulgarización del uso económico y social, productivo y consuntivo de las TIC determina la transición hacia la *sociedad de la información*.

Por otra parte, existe cierto consenso para encontrar en la desregulación y el uso generalizado de TIC los dos elementos centrales de la globalización que caracterizan a la *nueva economía*. Por tanto, globalización, *nueva economía* y sociedad de la información están estrechamente relacionados y se refuerzan entre sí (Román, 2001).

Entre los principales elementos que definen la situación de los últimos años, podemos situar a la *expansión de las fuerzas productivas*, con la nueva revolución tecnológica centrada en la generación y difusión de nuevas tecnologías (TIC). El rasgo que mejor las define es su carácter intersticial, es decir, su capacidad para afectar a todo tipo de actividades, influyendo de forma directa sobre el volumen y características de los puestos de trabajo (Méndez, 1997: 101)

Se establece un nuevo *modo de regulación* caracterizado por la liberalización, la prioridad de la competitividad frente a la equidad y la descentralización productiva (Méndez, 1997). Es decir, al cambio tecnológico se une otro de carácter institucional cuyos elementos principales son:

- a) Liberalizar el comercio y, sobre todo, los flujos de capitales.

- b) Privatizar y reducir la presencia del Estado al mínimo posible.
- c) Desregular o eliminar ciertas regulaciones públicas de la vida económica y social.
- d) Flexibilizar ciertos mercados, entre los que destaca el mercado de trabajo.

El mercado se impone al Estado como mecanismo de asignación de los recursos. La creciente desregulación restituye el protagonismo del mercado en numerosos ámbitos y, en paralelo, se produce cierta descentralización político-administrativa que traslada un número cada vez mayor de decisiones hacia los gobiernos regionales/locales. Por tanto, los procesos de flexibilización tecnológica han venido acompañados por procesos de flexibilización jurídica y social. Estos cambios implican una creciente exposición de los individuos a las dinámicas del mercado, y, con ella, a la individualización de las trayectorias laborales y el debilitamiento de la negociación colectiva (Alonso, 1999).

Al igual que las anteriores etapas del proceso de transformación de la economía de mercado, la *nueva economía* sigue siendo parcial, asimétrica y discriminadora. Lo que la hace verdaderamente nueva (en el sentido cualitativo y cuantitativo) son los cambios en el *modo de producción*. El principal aspecto en el que cambia el modo de producción es la flexibilidad, pues la producción se organiza de forma que tanto el producto como el proceso puedan ser modificados sobre la marcha con una relativa facilidad. El nuevo modelo de producción –también denominado modelo difuso de organización productiva– implica una estructura más flexible.

Globalización económica e innovación tecnológica impulsan y retroalimentan la *nueva economía*, que viene definida por un núcleo integrado por la industria de la información, y una periferia, formada por el resto de ramas de actividad, que van integrando progresivamente en su estructura de costes relativos los nuevos bienes y servicios de la producción informacional (Rodríguez et al, 2002). La consolidación de la *nueva economía* está generando, además, importantes cambios en el conjunto del entramado y de las relaciones sociales.

Ante los cambios en la denominada *nueva economía*, las empresas reaccionan a través de medidas que buscan tres objetivos esenciales: flexibilidad del aparato productivo, diferenciación en la oferta y competitividad a partir de la disminución de costes.

Son tres las instancias en las que podemos situar los cambios que buscan los anteriores objetivos, a saber, **las medidas técnico-productivas, las de corte laboral y las de carácter político o institucional**. Estos tres grupos de medidas están muy relacionados entre ellos pues sin cambios de un tipo sería prácticamente imposible realizar transformaciones en los otros.

Cambios técnico productivos

Dentro de la flexibilidad técnico-productiva asistimos a los procesos de descentralización de la producción de las grandes fábricas o a la subcontratación de múltiples servicios secundarios o de apoyo. La mayor flexibilidad a través de la descentralización productiva conlleva la dualización en la organización de la producción, el apoyo en el entorno empresarial, el aumento de la flexibilidad del empleo y la externalización de costes.

La externalización productiva, descentralización, subcontratación o *outsourcing* constituyen en la actualidad una de las prácticas más que consolidadas de organización industrial, por lo que los tejidos productivos se caracterizan por la "división del trabajo entre empresas" (Castillo, 1988). La descentralización productiva es una medida concreta de las nuevas formas de organización del trabajo. Sin embargo, no se trata de una medida cualquiera de las que vienen adoptando las empresas en esta nueva fase de desarrollo capitalista. La tendencia a la reducción y fragmentación de la gran empresa y de la cadena de montaje fordista constituye uno de los pilares del nuevo modelo de organización productiva y la tendencia flexibilizadora o reorganizativa que mejor sintetiza el cambio de modelo productivo.

Cambios de corte laboral

Entre las diversas aproximaciones al funcionamiento del mercado de trabajo que se realizan desde el enfoque institucionalista se encuentran quienes observan una creciente segmentación laboral y espacial, que amplía la brecha entre las diferentes categorías socioprofesionales. La realidad del mercado de trabajo en las economías europeas desarrolladas muestra una creciente dualización y segmentación sociolaboral. La pérdida de estabilidad y de condiciones favorables de trabajo afecta a estratos cada vez mayores del mercado laboral. Parece estar fuera de toda duda la relación entre

la desregulación laboral y la creciente pérdida de calidad de los empleos creados en las últimas dos décadas.

Emergen nuevas profesiones frente al declive de otras, el desplazamiento generalizado hacia actividades de servicios, la creciente incorporación de la mujer al trabajo remunerado y la sustitución de los antiguos sistemas de relaciones laborales por otros donde conceptos como la flexibilidad adquieren un creciente protagonismo. Los *nuevos espacios laborales más flexibles* se caracterizan por el protagonismo de tipos de contratos caracterizados por la inseguridad en el mantenimiento del empleo y los elevados desequilibrios en el poder negociador con mayor influencia y peso por parte de la demanda.

Pese a los buenos presagios, en el modelo de producción actual cada vez es mayor la proporción del empleo total creado caracterizado por la baja cualificación, con escasas exigencias formativas, mal retribuido y de peor calidad. Por tanto, cada vez es más evidente que los impactos en el mercado de trabajo del proceso de reestructuración de las bases de la *nueva economía posfordista* es la creación de empleos de peor calidad, sin que ello conlleve terminar con el problema del paro. Las actuales transformaciones nos llevan a un marco de relaciones laborales con una mayor presencia de contratos eventuales, incertidumbre, inseguridad y degradación de las condiciones generales de contratación.

La reorganización del sistema productivo ha transformado la estructura y la composición de la fuerza de trabajo, y se pasa del denominado *obreros-masa* a la figura de un trabajador heterogéneo, con intereses y demandas diversificadas y segmentadas.

Aparecen nuevas formas de polarización laboral y surgen grupos socioprofesionales que evolucionan en sentido divergente. De forma simplificada, podemos hablar de dualización ocupacional entre dos grupos¹:

- por un lado, una nueva élite que controla y dirige la aplicación de las nuevas tecnologías o la producción y difusión de conocimientos y se encuentra conformada por los empleos de ingeniería, consultoría, I+D, gestión, marketing, etc. – denominados *analistas simbólicos* -;
- Por otro lado, una masa creciente de personas que se ven abocadas al paro de forma permanente o periódica, junto con un número aún mayor de ocupados en trabajos eventuales y de muy baja calidad encargados de asegurar

¹ Para muchos autores la teoría de la dualización del mercado de trabajo resulta insuficiente para explicar la creciente diferenciación de categorías laborales y de remuneraciones existente en el mercado de trabajo. De este modo, se pone mayor énfasis en las ideas de la segmentación para describir dicho mercado, lo que lleva a reconocer una serie de segmentos jerarquizados y estratificados, con normas específicas y prácticas diferenciadas en la determinación de los salarios y las condiciones de trabajo.

la creciente cantidad de servicios para los grupos profesionales bien retribuidos.

Otros hablan de:

- Mercado de trabajo primario, regulado mediante negociación colectiva y caracterizada por cierta estabilidad.
- Mercado de trabajo secundario, caracterizado por la contratación temporal y a tiempo parcial, el autoempleo o el trabajo domiciliario y la economía sumergida.

Cambios políticos o institucionales

El marco regulatorio institucional de las relaciones laborales es una variable esencial en la tendencia hacia la segmentación del mercado de trabajo. Los análisis empresariales tienen su punto central en la idea de que la normativa laboral del periodo fordista era demasiado rígida, lo que dificultaba la velocidad de ajustes en el empleo, la adaptabilidad y duración del trabajo a la coyuntura, la rigidez de las tasas de actividad frente a las perspectivas del mercado, así como la incapacidad para promover contratos de duración determinada según la situación de cada empresa. Esto ha llevado aparejado múltiples transformaciones en el derecho laboral con la finalidad de aumentar la flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo.

El objetivo es llevar al plano laboral el proceso de eliminación de las normas ordenadoras de la economía por parte del Estado. Los principales cambios en la regulación laboral española de los últimos años han estimulado los procesos de descentralización y han brindado la posibilidad de contratación temporal. La política laboral seguida en España ha propiciado el desarrollo de nuevas modalidades de contratación temporal para ampliar el abanico de tipos de contratos y poder hacer "contrataciones a la carta". El principio de estabilidad en el empleo, propio del Derecho del Trabajo, ha sido sustituido por la lógica del mercado.

El conocimiento de las estrategias empresariales y su incidencia en el empleo como referente para la intervención pública.

No se puede obviar que el marco institucional es el que permite a las empresas transformar sus modelos de organización y, en definitiva, sus modelos de producción. En este contexto se desenvuelven todas las empresas andaluzas; pero si bien el marco institucional referido establece lo que podemos denominar "las reglas de juego", son las propias empresas las que deciden su estrategia.

No se puede obviar que el marco institucional condiciona las relaciones laborales de las empresas y en este sentido caracteriza el mercado de trabajo.

Pero, en este caso, se trata de observar si en el modelo de organización, determinado por las empresas en virtud de su capacidad de adaptación a factores que caracterizan la actividad productiva en lo que se conoce como *nueva economía*, se reflejan relaciones causales que condicionan el tipo de empleo y la asunción de estrategias de externalización, y por tanto inciden en la caracterización del mercado de trabajo regional. **Analizar la presencia o no de estas relaciones de causalidad en el conjunto de empresas andaluzas permitirá conocer ex ante la incidencia de determinadas políticas de fomento económico y de empleo en función de las estrategias de las organizaciones.**

Se ha tratado por tanto de analizar si existen o no relaciones causales en la dinámica estratégica de la empresa distinguiendo en principio dos parámetros sobre los que incide la intervención pública:

1º. La incorporación tecnológica.

En tanto que las políticas de fomento económico instrumentadas a través de ayudas a la capitalización de las empresas inciden en la misma.

2º. La valoración de los recursos humanos.

En tanto que las políticas activas de empleo dirigidas hacia la mejora de los niveles de cualificación a través de la formación inciden en la misma.

Por otra parte, se añaden al análisis otros dos factores estratégicos de las empresas:

3º. La flexibilidad en costes

4º. La adaptación a la diferenciación de su producción.

Y finalmente se considera como efectos o impactos que inciden en el conjunto del mercado de trabajo:

5º. La externalización

6º. Y la contratación flexible

Con estos elementos se ha tratado de observar ex ante y en virtud de las estrategias que finalmente acometen las empresas la incidencia que pueden tener sobre el mercado de trabajo las dos políticas citadas con anterioridad.

Las preguntas a plantear, por tanto, podrían ser las siguientes:

- ¿Qué impacto tendrán sobre las condiciones de estabilidad en los puestos de trabajo las políticas

activas de empleo dirigidas hacia la mejora de los niveles de cualificación de los trabajadores?

- ¿Existirán diferencias entre las empresas de tecnologías de la información y el conocimiento (TIC) y aquellas otras industriales y de servicios de carácter más tradicional en relación al impacto anteriormente citado?
- ¿Las políticas de fomento para la mejora tecnológica de las empresas y su adaptación a la sociedad del conocimiento tienen alguna incidencia en las estrategias empresariales relativas a las relaciones de trabajo?
- ¿Existirán diferencias entre las empresas TIC y el resto de empresas en relación al impacto anteriormente citado?

La metodología para abordar el análisis

Para abordar el análisis se elaboró un cuestionario que se dirigió a una muestra de 409 empresas andaluzas de 6 y más trabajadores asalariados (de las que 183 empresas pertenecen a los sectores de las tecnologías de la información, comunicación y conocimiento y 226 empresas a la industria y los servicios de carácter más tradicional). En el cuestionario se han utilizado *escalas tipo Likert*, que miden actitudes, en este caso de tipo empresarial. Las escalas tipo Likert tienen la ventaja de que reducen los sesgos en que incurre la persona que contesta al ser interrogado sobre variables complejas.

Tras numerosas reuniones y revisiones, consultas a expertos y revisiones bibliográficas se extrajo una batería de ítems que conformó las escalas que serían validadas a través de los análisis de fiabilidad correspondiente al tipo de escalas diseñadas².

A través del cuestionario diseñado los constructos o factores medidos para la aplicación de esta técnica de análisis han sido los siguientes:

- La predisposición a la aplicación de una estrategia de **externalización o subcontratación** de servicios productivos por parte de las empresas.
- La predisposición a la aplicación de estrategias de **flexibilización de la plantilla** de trabajadores, haciendo referencia a la contratación temporal por parte de las empresas.
- El grado de adaptación de las empresas a factores esenciales que caracterizan, desde el nivel micro, el marco de la *nueva economía* tales como la **incorporación de nuevas tecnologías**, la asunción de **estrategias de diferenciación** centradas en la mejora de la calidad de su producción, y su flexibilidad para hacer frente a los requerimientos competitivos que les exige la **reducción de sus costes de producción**.
- Finalmente, se considera otro factor esencial de la economía del conocimiento y de las nuevas tecnologías en el marco de la *nueva economía* haciendo referencia al grado de **valoración de los recursos humanos** que hacen las empresas.

La determinación de las relaciones causales

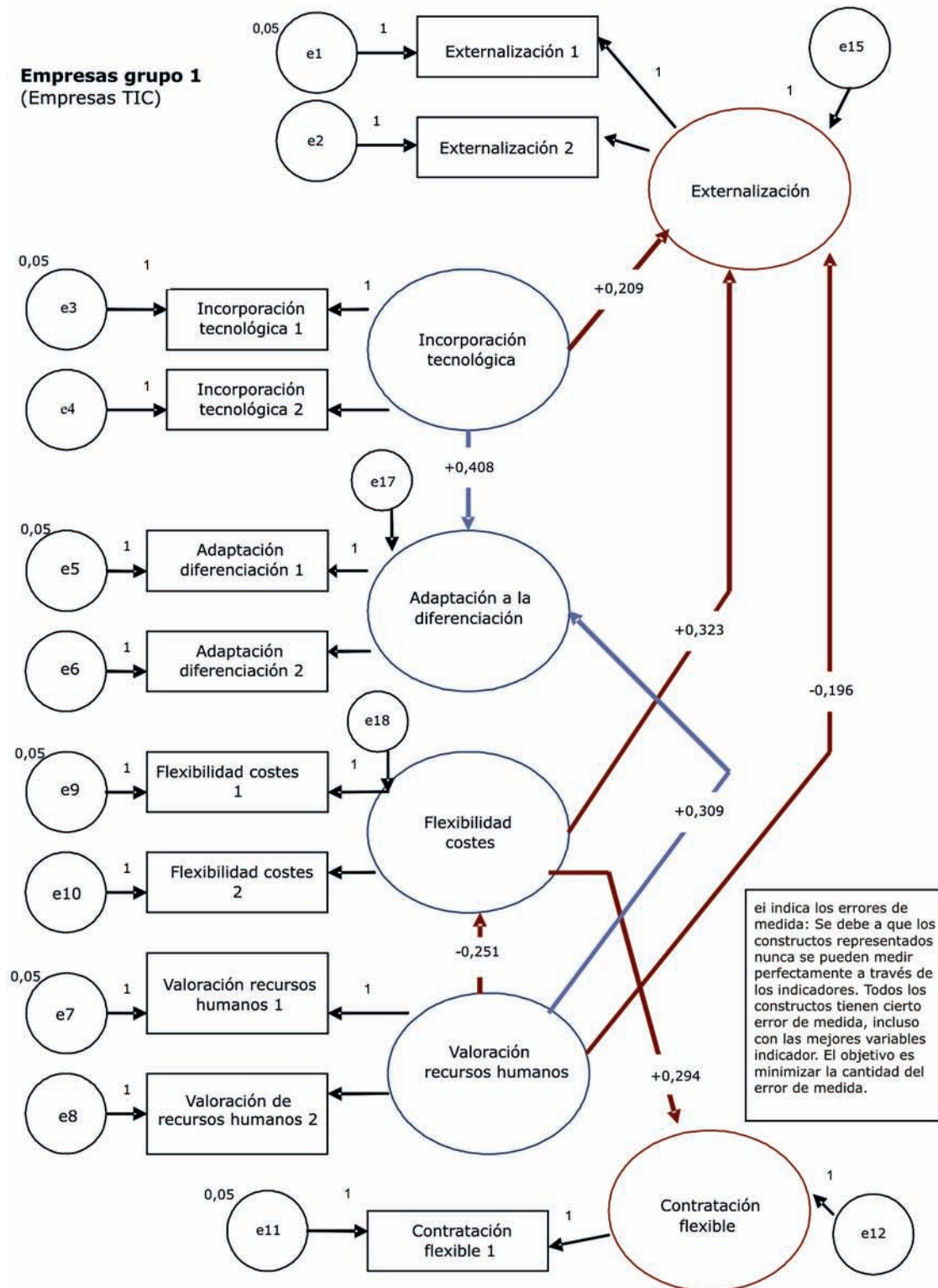
La determinación de correlaciones entre las variables y su aplicación al software que determina la significación de las relaciones causales³ ha permitido contrastar, para los dos grupos de empresas, las relaciones causales que a continuación se muestran⁴:

² Una escala de Likert se construye generando un número elevado de ítems o afirmaciones que califiquen el objeto de actitud y se administran a un grupo piloto para obtener las puntuaciones del grupo en cada afirmación. Estas puntuaciones se correlacionan con las puntuaciones del grupo a toda la escala (la suma de las puntuaciones de todas las afirmaciones), y las afirmaciones cuyas puntuaciones se correlacionan significativamente con las puntuaciones de toda la escala, se seleccionan para integrar el instrumento de medición. Así mismo, debe calcularse la CONFIABILIDAD (Alpha de Cronbach) y VALIDEZ de la escala. La confiabilidad se refiere al grado en que la aplicación repetida de un instrumento de medición al mismo sujeto u objeto produce iguales resultados. La validez se refiere al grado en que un instrumento de medición mide realmente la/s variable/s que quieren medir. Por tanto, la medida de fiabilidad utilizada ha sido el Alfa de Cronbach, que es precisamente una medida de fiabilidad habitualmente utilizada respecto a un conjunto de dos o más indicadores de un constructo. Los valores van de 0 a 1. El valor 0,70 se ha considerado el límite inferior de aceptabilidad. En determinados casos la eliminación de ítems permite mejorar la fiabilidad de la escala en tanto que la hace más homogénea. Por otra parte, a través del análisis de componentes principales en el que se utiliza el método de rotación Varimax se obtiene el análisis de componentes principales y nos indica la posibilidad de agrupar los ítems en dos o más componentes diferenciados con objeto de explicar un mayor porcentaje de la varianza.

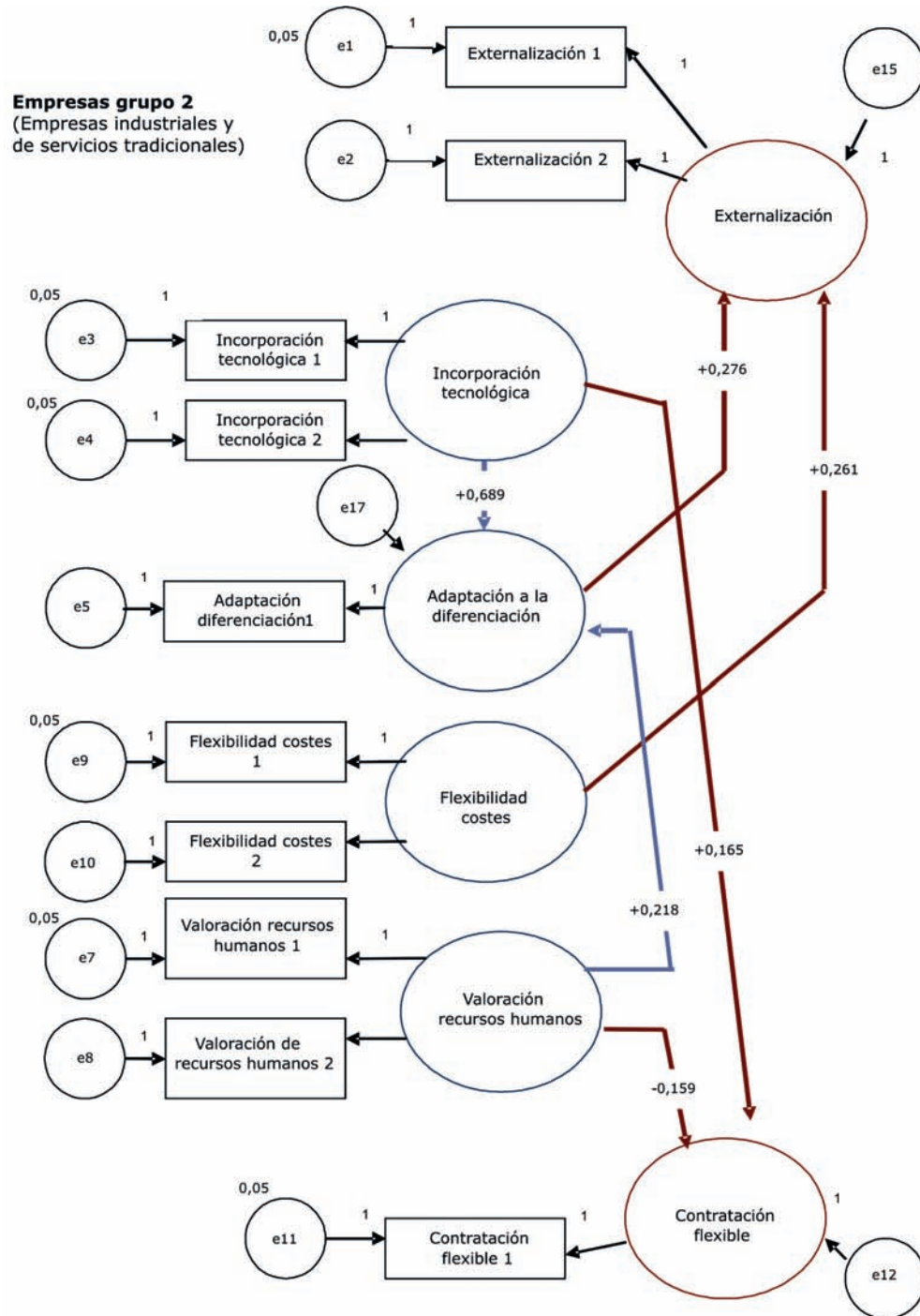
³ El análisis de ecuaciones estructurales, como técnica de análisis multivariante, permite incorporar variables que no pueden ser observables directamente y que sólo pueden ser mensurables a través de una serie de variables que sí son observables de forma directa. Las primeras se denominan variables latentes o constructos las segundas se miden a través de cada uno de los ítems del cuestionario. Un conjunto de ítems conforma el constructo a medir.

⁴ Se analizan relaciones de causalidad simple, que son aquellas en las que existe una relación asimétrica entre una causa y un efecto. Véase Luque Martínez, Teodoro (2000). Nos dicen que "la condición necesaria y suficiente para que exista una relación causal es la siguiente: Una variable A es causa de B si siempre que se da A acontece B, y nunca acontece B si previamente no se ha dado A" Quizás en ciencias sociales esta condición sea excesivamente restrictiva de ahí que se hable de relaciones funcionales probabilísticas de modo que si se produce A, en las condiciones C, consecuentemente se producirá B con una probabilidad p.

Cuadro 1. Empresa Grupo 1



Cuadro 2. Empresa Grupo 2



(*) Para ambos modelos tanto las medidas de ajuste absoluto (Valor Ji-cuadrado y nivel de significación; Noncentrality parameter (NCP); Goodness of Fit Index (GFI); Root Mean Square Residual (RMSR); Root Mean Square Error of Approximation (RMSEA)) como las incrementales de ajuste (Adjusted Goodness of Fit Index (AGFI); Normed Fit Index (NFI; Comparative Fit Index (CFI))) se encuentran dentro de los intervalos recomendados.

(**) Los valores que adquieren las flechas son parámetros que representan las relaciones entre las variables y oscilan entre [-1 y 1]. Se trata del valor de la carga estandarizada e indica la fuerza relativa de las relaciones estadísticas.

Ratios críticos de significación de las relaciones causales. Empresas grupo 1	
Relación causal	Valor de los ratios críticos
Incorporación tecnológica--- Externalización	+3,078
Valor recursos humanos--- Externalización	-2,815
Flexibilidad en costes--- Externalización	+4,563
Flexibilidad en costes--- Contratación flexible	+4,002
Valor recursos humanos- Flexibilidad en costes	-3,325
Valor recursos humanos--- Adaptación a la diferenciación	+5,295
Incorporación tecnológica--- Adaptación a la diferenciación	6,493

Se consideran significativas aquellas relaciones cuyos ratios críticos, para un nivel de significación alfa igual a 0,05, son mayores, en valores absolutos, a 1,96.

Ratios críticos de significación de las relaciones causales. Empresas grupo 2	
Relación causal	Valor de los ratios críticos
Flexibilidad en costes--- Externalización	+3,952
Valor recursos humanos--- Contratación flexible	-2,166
Incorporación tecnológica--- Contratación flexible	+2,314
adaptación a la diferenciación --- Externalización	+3,555
Valor recursos humanos--- Adaptación a la diferenciación	+2,119
Incorporación tecnológica--- Adaptación a la diferenciación	+6,515

Se consideran significativas aquellas relaciones cuyos ratios críticos, para un nivel de significación alfa igual a 0,05, son mayores, en valores absolutos, a 1,96.

En primera instancia es necesario destacar que un mayor ajuste en el modelo nos muestra, finalmente, cómo no todas las relaciones previstas en un principio, desde el ámbito teórico, pueden ser contrastadas, si bien aparecen otras relaciones causales que adquieren un elevado interés, al menos para la reflexión.

No obstante, a través de estas páginas se pretende llamar la atención de aquellas relaciones causales sobre las que inciden de forma directa las políticas consideradas; aquellas que nos permitan dar una respuesta a las cuestiones que se han planteado.

En este sentido, habría que hacer las siguientes consideraciones:

En aquellas empresas que conforman el grupo 1 (empresas TIC):

1. Se observa una relación causal significativa y negativa entre la valoración de los recursos humanos y la flexibilidad en costes. Por tanto, se evidencia que aquellas empresas que otorgan una mayor importancia a sus recursos humanos, a sus capacidades y conocimientos, como capital intangible de las mismas, tienen una menor propensión a basar sus estrategias competitivas en la aminoración de costes para hacer frente a los requerimientos de adaptación a la demanda. Y precisamente la relación entre la estrategia en costes y la flexibilidad en la contratación es también significativa y positiva.
2. También, tanto de forma directa como indirecta, a través nuevamente de la estrategia de flexibilidad en costes, se observa una relación causal significativa y negativa entre la valoración de los recursos humanos y la asunción de estrategias de externalización productiva. En principio, se interpreta que las empresas que conforman este grupo y que otorgan un mayor valor a las capacidades y aptitudes de sus recursos humanos disponen de una mayor capacidad para integrar o abarcar un mayor número de tareas de su proceso productivo. Frente a esto, a medida que es menor la valoración de los recursos humanos, se pone de manifiesto una disposición superior hacia la externalización de servicios productivos como estrategia empresarial.
3. El conocimiento de estas relaciones de causalidad adquiere especial relevancia en el marco de la evaluación ex ante de las políticas activas de empleo que se dirigen, precisamente, a otorgar valor intangible a los recursos humanos. De modo que se puede presuponer que la aplicación de estas políticas activas de empleo conllevarán un impacto derivado de mejora de las condiciones de estabilidad de los trabajadores, dadas las estrategias organizativas de las empresas.
4. Asimismo, es de esperar, que las políticas activas de empleo dirigidas hacia la mejora de los niveles de cualificación de los recursos humanos, en el marco de las empresas TIC, tendrá un impacto positivo en la reducción de procesos de externalización y por tanto en muchos casos, de mercantilización de las relaciones laborales o incluso de deslocalización de actividades

productivas y del empleo derivado de los procesos de externalización.

5. No obstante, esta última consideración se ve matizada por la relación causal significativa y positiva que se muestra entre la incorporación tecnológica y la externalización. Y es que parece que la adaptación hacia la especialización productiva de las empresas TIC, en el marco de la *nueva economía*, a través de su modernización tecnológica, favorece la externalización o subcontratación de aquellas tareas que podrían calificarse como más "manuales". En este sentido, las políticas de modernización para la incorporación de nuevas tecnologías, si bien no tienen incidencia alguna en este grupo de empresas, con la asunción de estrategias de contratación flexible, si lo tiene con el procesos de externalización productiva.
6. Finalmente, apuntar que tanto la política activa de empleo referida, como la de modernización tecnológica, presentan una relación significativa y positiva con las estrategias de diferenciación de su producción en los mercados. En este sentido, ambas actuaciones públicas acompañarán de forma coherente a la dinámica empresarial en sus estrategias de diferenciación ante los competidores en un mercado globalizado.

En aquellas empresas que conforman el grupo 2 (resto de empresas industriales y de servicios):

1. Se observa, en este caso, de forma directa, que aquellas empresas que otorgan un mayor valor a sus recursos humanos presentan una menor propensión hacia la contratación flexible de mano de obra como estrategia productiva. La relación es nuevamente significativa y negativa.
2. No obstante, en este caso no se ha detectado una relación significativa directa entre la asunción de estrategias de externalización y la valoración de los recursos humanos. Esto quiere decir que, en principio, una mayor valoración de los recursos humanos por parte de las empresas no responden a una estrategia única en relación a la externalización.
3. Por tanto, en relación a este grupo de empresas la deducción se centra en el impacto derivado de la política activa de empleo considerada sobre la estabilidad del empleo. Tal y como ocurría en el grupo de empresas TIC, también en este caso una política favorecedora de la mejora de los niveles de cualificación de los recursos humanos repercutirá en un impacto derivado de mejora de la estabilidad de su empleo.
4. Por otra parte, en este tipo de empresas llama la atención la correlación directa y significativa

que se pone de manifiesto entre la incorporación tecnológica y la asunción de estrategias de contratación flexible. Esto parece indicar que a medida que las empresas muestran una mayor predisposición a la incorporación de nuevas tecnologías parecen más dispuestas hacia la flexibilización de sus relaciones laborales. En este sentido, se podría deducir que una política de ayuda a la mejora tecnológica de este tipo de empresas puede incidir negativamente en la estabilidad de su empleo en conjunto, en tanto que se muestra una predisposición hacia la flexibilidad en sus modelos de contratación laboral a medida que se asume la incorporación tecnológica. No obstante, una posible respuesta a esta observación puede venir dada por las exigencias de mejora de la productividad de estas empresas de modo que los gestores abogan de forma complementaria por una mejora de su dotación tecnológica y una minoración o flexibilización de sus plantillas.

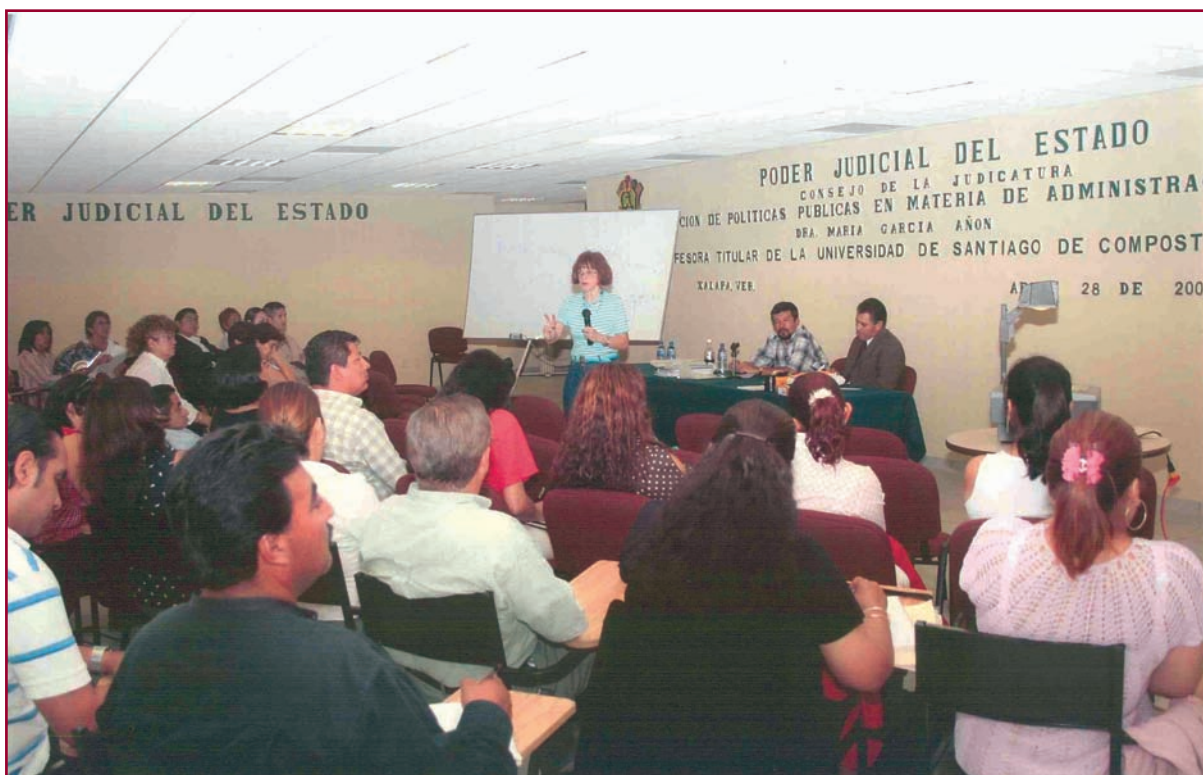
5. Finalmente, apuntar el hecho de que en este grupo de empresas, al igual que ocurría con el de las TIC, tanto la mayor valoración de los recursos humanos como la mayor incorporación tecnológica, acompañan de forma significativa y directa a la propensión de las empresas a asumir estrategias de diferenciación de sus productos o servicios en los mercados.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, L. E.: *Trabajo y ciudadanía*. Madrid: Trotta, 1999.
- CASTILLO, J.J.: "La división del trabajo entre empresas" en *Sociología del Trabajo*, nº 5, 1988.
- LUQUE MARTÍNEZ, T.: *Técnicas de análisis de datos en investigación de mercados*. Economía y Empresa. Madrid: Pirámide, 2000.
- MARTÍN ARTILES, A.: *Flexibilidad y relaciones laborales. Estrategias empresariales y acción sindical*. Madrid: Consejo Económico y Social, 1995.
- MÉNDEZ DEL VALLE, R.: *Geografía económica. La lógica espacial del capitalismo global*. Barcelona: Ariel, 1997.
- OSUNA, J.L. (dir.), MUÑOZ ROUCO, S. y J. SÁNCHEZ: *Análisis de la estructura del mercado de trabajo en Andalucía*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional y UGT Andalucía, julio de 2000.
- RECIO, A.: *Trabajo, personas, mercados. Manual de economía laboral*. Barcelona: Icaria, 1997.
- RODRÍGUEZ, P. (et al.): *Análisis de las condiciones del entorno de Lucena*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, 2002.
- ROMÁN, C.: "Globalización y nueva economía: del fordismo al zaraísmo". Texto revisado de la conferencia pronunciada en la Universidad de Málaga el 3 de mayo de 2001.

La Evaluación: teoría y práctica; presente y futuro

María García Añón. Profesora Titular de Universidad.
Presidente Técnico de la Asociación de Estudios Universitarios de Evaluación de Planes, Programas y Proyectos, ECOVOL
Directora del Curso de Expertos de "Métodos de Evaluación"



INTRODUCCIÓN

La implementación de Políticas Públicas ha de asumir la continua necesidad de administrar recursos escasos, procurando compatibilizar derechos humanos y sostenibilidad con el objetivo de obtener los mejores resultados al menor coste, o dicho de otra forma, intentar lograr la eficiencia y, si al mismo tiempo, se consigue la satisfacción de las personas a quienes van dirigidas, habrán conseguido, además de eficiencia, calidad.

Llevar a cabo la Evaluación de una Política Pública, debería justificarse para mejorar el funcionamiento de la misma, sin olvidar, los acuerdos previos con los sectores de población hacia los cuales va destinada

dicha política. De hecho, la Evaluación es un instrumento que facilita la forma más óptima para la toma de decisiones, en cuánto a hacer o no hacer.

Otra cosa es cómo utiliza los resultados el promotor que encarga la Evaluación. Pero además, el evaluador ha de enfrentarse a otros problemas como al de una profesión que no existe como tal, a la ausencia de titulación universitaria propia, a la falta de regulación y al intrusismo.

El trabajo resume mi percepción de dos décadas de estar trabajando en esta materia, dividida en dos Partes: la Primera, teórica en la que se presentan los elementos a utilizar y la metodología para hacerlo; la Segunda, es una opinión acerca de su futuro, sin

devaluar otras que puedan ser contrarias a las aquí vertidas.

Palabras clave:

Políticas Públicas. Evaluación. Métodos. Profesión de evaluador.

PRIMERA PARTE.- TEORÍA: EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

POLÍTICAS PÚBLICAS

Las Políticas Públicas (policy) es la forma en que los decisores públicos con legitimidad y competencia, adoptan decisiones para implementar o no, acciones que toman forma de Planes (suma de programas con objetivos comunes), Programas (orden de las actividades) y/o Proyectos (actividades para lograr unos objetivos) sectoriales o globales.

Por tanto, el estudio de las Políticas Públicas se ocupa de:

- analizar la acción de la autoridad investida de poder público (uno o varios actores públicos) y legitimidad gubernamental,
- que se lleva a cabo frente a un problema,
- en el seno de la sociedad y en un sector de su competencia,
- que se refleja el resultado (a diferencia de la estructura-polity o del proceso-politics), respecto a la decisión de:
 - 'hacer', bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas;
 - o de 'no-hacer', bajo la forma de opción cero;
 - o de la actividad modificada, alternativa distinta al hacer o no-hacer, contempla lo que denomino como 'espera' o paréntesis dedicado a negociaciones u otras consideraciones, que pueden provocar o no, variaciones en la decisión original, incluyendo el 'coste de oportunidad' valorando las alternativas abandonadas,

- analizar los medios empleados, la forma de administración y asignación de bienes colectivos y recursos escasos,
- evaluar el grado de éxito obtenido en la resolución dicho problema.

El procedimiento del que se sirve una Política Pública para su implementación, son los Instrumentos:

- Políticos.- Se basan en el Programa público presentado sobre una determinada Política Pública;
- Jurídicos.- Se basan en la normativa existente que regula una determinada Política Pública;
- Económicos.- Se basan en Presupuesto adjudicado a la implementación de una determinada Política Pública;
- Sociales y culturales.- Relativos a la población afectada y a los impactos;
- Tecnológicos y energéticos.- Empleo de nuevas tecnologías que optimicen el desarrollo industrial y el ahorro de energía, otros.

LA EVALUACIÓN

Si la decisión es el qué (qué decisión se adopta); la implementación es el cómo (cómo se pone en marcha dicha decisión, es decir, su implementación); la evaluación es el cuánto (cuánto ha sido su coste y beneficio). Para conocer si la implementación de una proyecto ha sido eficiente, es preciso utilizar los métodos necesarios que ayuden a la toma de decisiones, evaluando las distintas alternativas y escogiendo las más satisfactorias, que permitan lograr el objetivo previsto, e investigando las consecuencias o impactos que seguirían a su elección.

Así, Evaluar un Plan, Programa, o Proyecto, tanto sea público como privado, significa dar un valor a la medida del alcance de su implementación, respecto a los objetivos previstos por el decisor. Es preciso tener en cuenta, que una Evaluación no es sólo una medición:

porque mientras esta última no es más que un proceso de asignación de un número a una observación o hecho, la Evaluación en cambio, aplica métodos de investigación científica para estimar los resultados.

En este sentido, la Evaluación consiste en la aplicación de métodos sistemáticos de investigación para medir el diseño, poner en marcha el proyecto y calcular su eficacia (grado de resultado respecto a los objetivos) y eficiencia (o rentabilidad de los recursos empleados) de Políticas y sus Planes, Programas, o Proyectos (tanto públicos como privados). Igualmente, se puede evaluar el valor de opción de las alternativas desechadas.

Entre las múltiples utilidades de la Evaluación, podemos destacar que sirve para:

- Ofrecer información al decisor (cliente que la demanda), ya que mide y valora el plan, el proyecto y el programa.
- Ofrecer información acerca de la demanda real de un servicio o actividad y la viabilidad del proyecto.
- Obtener información para juzgar la alternativa de decisión o de no-decisión.
- Ofrecer información para escoger las alternativas más eficientes para la realización de la actividad aún por llevar a cabo o ya ejecutada (implementada), seleccionando las más viables.
- Permitir ver lo positivo (puntos fuertes) o negativo (puntos débiles) de aquella actividad a llevar a cabo, o la ya implementada.
- Analizar la congruencia entre ejecución o implementación y los objetivos.
- Valorar -tras la elección de los métodos más eficientes según cada Estudio de Caso- el nivel de éxito del proyecto.
- Calcular la sostenibilidad y el grado de cumplimiento de la implementación respecto a los objetivos previstos a corto, medio y largo plazo.
- Según el método de análisis utilizado, puede suministrar información acerca de externalidades y sinergias.
- Adoptar medidas correctoras en aquellas partes de la actividad que manifiesten externalidades o tengan puntos débiles, tanto durante la implementación, como después de ella.

- Ayudar al ahorro y utilizar eficientemente los recursos.
- Legitimar la toma de decisiones públicas, aportándoles objetividad, transparencia y, en muchos casos, fomento el tejido social y la colaboración ciudadana.

En este sentido, la Evaluación consiste en la aplicación de métodos sistemáticos de investigación para medir el diseño, poner en marcha el proyecto y calcular su eficacia (grado de resultado respecto a los objetivos) y eficiencia (o rentabilidad de los recursos empleados) de Políticas y sus Planes, Programas, o Proyectos (tanto públicos como privados). Igualmente, se puede evaluar el valor de opción de las alternativas desechadas.

MODELO DE LA EVALUACIÓN

El concepto de 'Modelo' como sinónimo de un marco arquetípico, representativo y sintético debe servir siempre de referencia al cual debe dirigirse el evaluador para razonar la bondad o los errores de los puntos fuerte, o débiles, o alternativas que propone. La forma de ampliar el ámbito de dicho Modelo, es que sea un referente universal que, como dice Lindblom, implica a "ciertos valores que se piensa sirven a toda la sociedad" (Lindblom, 1991).

En este sentido, el referente que siempre utilizo, es el Desarrollo Sostenible -de aceptación universal y aplicable a todos los campos, evitando así, valoraciones subjetivas: los puntos fuertes y débiles, no son los derivados de valoraciones subjetivas del evaluador, sino los que corresponden a las bases de la sostenibilidad permitiendo comprobar si una Política Pública se ha pensado o implementado conforme a una gestión eficaz y eficiente de los recursos empleados (cualesquiera que sean), para que, tanto estos, como la actividad que han contribuido a generar, y los resultados (producidos o esperados), puedan cubrir necesidades presentes y futuras.

MÉTODOS

Se entiende por método ('meta'=hacia; 'odos'=camino), el procedimiento empleado para obtener un fin. Es decir, un estudio científico para alcanzar su objetivo, procede a la aplicación de un método,

para justificar afirmaciones sobre regularidades o sus causas (Pizarro, 1986). Para dicha aplicación de la investigación, en una Evaluación, se utilizan:

- a) los métodos-guía que sirven para ordenar los elementos de la investigación; y
- b) los métodos-herramienta que sirven para operar. A continuación, se resumen ambos.

Ahora bien, no hay por qué tratar de conseguir un método de investigación 'dominante' y estable, que sirva para todos los Estudios de Casos, sino tan sólo, que se demuestre útil e idóneo para una determinada investigación.

a) MÉTODOS-GUÍA.-

1. Científico.- La investigación ha de tener las características de objetividad, sistematicidad, metodicidad, verificabilidad, ser explicativa y capaz de probar y comunicar los resultados.
2. Empírico.- Se basa fundamentalmente, en la experiencia e incluye la observación y descripción de los hechos.
3. 'Transdisciplinar'.- Esto es, superando los conceptos de 'multidisciplinar' (en el sentido de contemplar otras diversas materias que puedan estar relacionadas con las policy), y el de 'interdisciplinar' (en tanto que supone el encuentro y cooperación entre las policy y otras disciplinas que aportan, cada una de ellas, sus propios esquemas conceptuales, su forma de definir los problemas y sus métodos de investigación)(*). Así, en la investigación transdisciplinar, además del contacto y la cooperación entre es estudio de las policy y otras ciencias, se produce un intento de convergencia de todas ellas, para adoptar un mismo método de investigación y un mismo paradigma.
4. Holístico.- Da prioridad a las interrelaciones de todos los componentes, en vez de observarlos únicamente de una forma aislada que no explicaría los resultados de dicha interrelación, en el sentido de que "la parte, para ser algo verdadero, no puede considerarse aislada, sino dentro de la totalidad " (Hegel, edic. 1969).

b) MÉTODOS-HERRAMIENTA.-

En cuanto a los diversos métodos que, a modo de herramienta, se emplean en una Evaluación, encontramos que, habitualmente, sólo se utiliza uno. Debido a que todos ellos tienen ventajas e inconvenientes, soy partidaria de emplear todos los posibles que permita el Estudio de Caso a evaluar o , al menos, utilizar más de uno para contrastar resultados y tener el mínimo margen de error. Así, cada uno de los métodos, con sus modos de proceder definidos, facilita la información y resultados.

A continuación, presento una selección de los mismos (apenas definidos por insuficiente espacio para ello) que se pueden utilizar para la Evaluación de Planes, Programas y Proyectos, divididos en tres grupos, sugiriendo el empleo de al menos, uno de cada:

I. MÉTODOS DE ANÁLISIS CUANTITATIVOS.-

- El Análisis Costes-Beneficios (ACB).- Permite escoger entre varias alternativas, la que pueda resultar de menor coste, o que nos ofrezca resultados que estimemos óptimos.
- Análisis Coste-Eficiencia (ACE).- La decisión se toma en relación con los resultados deseados, y con el mínimo coste que permita obtenerlos.
- Análisis Multicriterios.- Utilizado cuando los objetivos perseguidos son múltiples, y se expresan en distintas unidades, por lo que para poderlas comparar, habrá que ponderarlas según su importancia, dando unos coeficientes de ponderación a los distintos objetivos que nos permitan tomar una decisión final.
- Gestión y Evaluación de Riesgos.- Utilizado en evaluaciones en las que se precisa analizar riesgos, para aumentar el conocimiento del proceso y así identificar modificaciones (posibles u obligatorias) y, cara a las alternativas, comparar sus riesgos.
- Análisis Riesgos-Beneficios.- Se utiliza para tomar decisiones con actividades de alto riesgo.
- Análisis Decisional.- Consiste en establecer una 'matriz de ganancias' que nos indica los diferentes resultados en función de las distintas elecciones de inversión escogidas.

- **Análisis input-output (AIO).**- Compuesto por tablas que describen -dado un proyecto planeado- los inputs o entradas, integrados por las fuentes materiales, financieras y humanas accesibles; y los outputs o salidas, que integra los servicios o productos que un proyecto proporciona a la población objetivo y que son considerados para producir impactos esperados.
- **Análisis de regresión.**- Sirve para predecir una sola variable dependiente a partir de cualquier número de variables independientes.
- **PERT (Program Evaluation and Review Technique).**- Es una Evaluación que utiliza un diagrama o grafo, que se desarrolla por medio de la división del programa en sus distintas actividades y el tiempo de duración de las mismas, con el objeto de conocer la duración estimada del proyecto.

II. MÉTODOS DE EVALUACIÓN MEDIOAMBIENTAL.-

- **Estudio de Impacto Ambiental (EIA).**- Determina la medida de los impactos en el medio ambiente, de las acciones efectuadas, tanto sean favorables, como desfavorables.
- **Balance de los Materiales y Materias (BMM).**- Describen los flujos y los stocks de energía y materias desde un punto de vista ecológico.
- **Análisis Integrados de las Incidencias Medioambientales.**- Exigen precisar con suficiente detalle, las interdependencias y las uniones entre las diversas componentes del sistema.
- **Método de modelización integrada del Medio Ambiente.**- Busca englobar la gran diversidad de los fenómenos del mundo real, comprendida las interdependencias de dichos fenómenos.
- **Estructura Integrada para las Interacciones Económico-Medioambientales.**- Se divide en tres subsistemas: socioeconómico, medioambiental, geográfico-demográfico. Las variables de los subsistemas se escogen de acuerdo con el propósito del análisis (predicción detallada, estimación de consecuencias), estableciendo también, las relaciones que existen entre sus elementos.
- **Método con modelos Económico-Medioambientales Multirregionales.** Determina las consecuencias

económicas, medioambientales y energéticas de diversas políticas nacionales y regionales.

- **Método basado en modelo de Proyección en planos múltiples.** Permite el análisis simultáneo, por ejemplo, de incidencias de políticas económicas, medioambientales y de empleo sobre la situación económica o la calidad del medio ambiente.

III. MÉTODOS DE EVALUACIÓN CON PERSONAS Y GRUPOS.-

- **Focus Group.**- Trata de obtener sugerencias que se vierten a través de las opiniones de un grupo de personas reunidas al azar y que representa una pluralidad de pareceres, respecto a la cuestión a un proyecto a tratar.
- **Método DELPHI.**- Es el juicio de los expertos escogidos, los cuales hacen estimaciones acerca de un programa, evaluando el grado de consenso y de divergencia existente entre ellos.
- **Grupos experimentales.**- La intervención de una política pública a través de un programa, ocasiona unos efectos o resultados que fundamentalmente, repercuten sobre la población afectada. El resultado neto de dicha intervención, es la diferencia entre personas que han participado en el programa, y que integran los grupos experimentales, y las personas que no han participado en el mismo y que integran los grupos de control o comparación.
- **Monitoreo.**- Sirve para medir el alcance o cobertura de un proyecto (o programa), respecto a la población afectada.
- **Evaluación contingente.**- Es la es la máxima disposición a pagar, por parte del encuestado, un bien que se trata de valorar en el marco de un mercado hipotético.
- **Brainstorming.**- También conocida por tormenta de ideas, permite expresar libremente a los miembros de un equipo todas las ideas que se les vayan ocurriendo respecto a una materia determinada con objeto de producir ideas para resolver un caso determinado.
- **La Encuesta.**- Es un método de recogida de datos utilizando una muestra representativa de población seleccionada y con los atributos que precisamos en la materia que vamos a estudiar y,

que a su vez, permiten realizar inferencias sobre una población más amplia.

- El Panel.- Método por el que se mide un mismo grupo de personas, entrevistándolo en dos ocasiones distintas, utilizándolo como muestra representativa para estudiar su cambio de opinión respecto a un tema o proyecto.

Esta clasificación de en grupos, la he realizado en base a los métodos que pueden ser de "laboratorio" como en el caso de los cuantitativos y aquellos que siempre requieren la participación de personas.

Respecto al empleo preferente de un grupo de métodos sobre otro, la realidad ha evidenciado la necesidad de entendimiento entre defensores de métodos cuantitativos y de la modelación matemática ya que aporta datos capaces de ponderar los resultados, y los de las ciencias sociales



que los defienden como favorecedores del diálogo entre decisores y población, ya que ambos, se complementan y enriquecen mutuamente, respecto a su relación con las causas del comportamiento social y el impacto de las decisiones públicas.

UTILIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN TODA LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Numerosos autores consideran a la Evaluación como una etapa más del proceso de elaboración de Políticas Públicas, situándola antes o después de la etapa de 'Terminación'.

A mi juicio, esto es un error, pues la Evaluación no es una etapa, sino, la valoración de un estado o situación en que se encuentra una determinada Política Pública, de la que se valora su grado de utilidad para producir resultados eficientes. En este sentido, puede realizarse una Evaluación en cualquier fase del proceso de elaboración de Políticas Públicas, informando sobre un plan, programa o proyecto:

- Ex-ante.- Antes de la toma de decisión para llevarlo a cabo o no.
- Durante.- En la fase de su realización.
- Final.- Valorar los resultados obtenidos, de acuerdo a la asignaciones de recursos y objetivos previstos.
- Ex-post.- Pasado un período en el transcurso del cual, el proyecto implementado, alcanzó su máximo desarrollo.

En todas estas fases, la Evaluación puede ofrecer un diagnóstico, señalar los puntos fuertes y débiles, prever o comprobar la existencia de externalidades o de efectos sinérgicos, proponer medidas correctoras y alternativas.

SEGUNDA PARTE.- PRÁCTICA: PRESENTE Y FUTURO DE LA EVALUACIÓN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN

Toda empresa privada o pública, tiene necesidad de llevar a cabo una gestión eficiente, para lo cual, se precisa aplicar métodos sistemáticos de investigación para medir y calcular la eficiencia de proyectos a realizar y obtener el máximo rendimiento de los recursos a emplear. Por ello, la Evaluación se ha convertido hoy día, en un deseo de rentabilizar recursos, pero que además responde cada vez más, a una obligación legalmente impuesta, que comprende desde sectores con impacto ambiental, hasta en el campo de la enseñanza.

El desarrollo de la Evaluación en España, es reciente, pues los textos que en esta materia aparecen, datan de mediados de la década de los 80 y, aunque

desde entonces hasta la fecha, se podría decir que la Administración ha realizado para ella misma, operaciones de control y revisión, de tipo Auditoría o similar, y no de Evaluación entendida como se expresa en este trabajo. También es cierto que los programas de la Unión Europea han impulsado en este país la práctica de la Evaluación extendida en muy poco tiempo a través del vehículo de la normativa (Pazos, 1996). Por otra parte, la renovación en profundidad de la Administración Pública, tiene como uno de sus objetivos principales, el ofertar servicios de calidad, esforzándose "por entender mejor las necesidades, que utiliza fórmulas plurales de provisión y que evalúa sus políticas (...) que discute prioridades y evalúa costes y beneficios" (Subirats; Gomá, 1998).

Citar como ejemplo reciente, la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas a través de la aprobación por el Congreso el 12 de julio de 2006 de la Ley 28/2006 de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, que fomenta la implementación de la Evaluación para favorecer el uso racional y de calidad de dichos Servicios, de forma que, las Administraciones Públicas han de comprometerse con una gestión transparente orientada a los resultados, para lo cual precisan la Evaluación para producir impactos positivos en los ciudadanos y en los bienes públicos.

Hemos utilizado aquí dos conceptos ligados a la Evaluación: Auditoría y Calidad. Seguidamente, se plantea la relación entre ellos.

EVALUACIÓN Y AUDITORÍA

Dentro de la concepción holística de la ciencia, y la necesidad de la interdisciplinariedad, se está tendiendo hacia el solapamiento de actuaciones entre la Auditoría y la Evaluación, fundamentalmente, en áreas no exclusivamente contables.

La Auditoría es una aplicación de los principios de la Contabilidad que examina de una institución o un departamento "la exactitud, integridad y autenticidad de demostraciones, registros y documentos" (Holmes), si bien, hoy día, la Auditoría no está abocada solamente a la gestión económica o a una revisión de cuentas, sino también a otras áreas de gestión.

Aunque se encuentran diferencias en cuanto a las Normas Técnicas a las que están sujetas, y en que el evaluador precise para la medición, cubrir más

campos como impacto, efectos externos, respuesta de afectados, etc., existen también convergencias entre la Evaluación y la Auditoría, pues en ambas, se aplican métodos sistemáticos de investigación, habiéndose utilizado indistintamente, para estudiar algunos Estudios de Casos.

Tanto la Evaluación como la Auditoría, valoran eficacia y eficiencia y, ambas también, sugieren dónde hay que aplicar medidas correctoras para mejorar los resultados, si bien los objetivos son diferentes:

- La Auditoría hace un examen completo y constructivo de la estructura organizativa de la Institución o Departamento gubernamental, de sus métodos de control y el empleo de recursos humanos y materiales (Williams P. Leonard);
- La Evaluación, además de compartir con la Auditoría el poder medir el éxito del propio sistema y establecer alternativas que mejoren el rendimiento, puede también incorporar estrategias y metodología científica en cualquiera de las fases ex-ante, durante, final y ex-post, verificando la sostenibilidad de todo el proceso, lo que afecta a otros muchos aspectos que van más allá de la gestión interna de un Departamento, pudiéndose utilizar, como ya dijimos, en cualquiera de las fases del desarrollo e implementación de Planes, Programas y Proyectos.

EVALUACIÓN Y CALIDAD

Las normas de Calidad que desde la primera mitad del siglo XX se aplicaron en las industrias de armamento en Gran Bretaña y Estados Unidos, y que hoy día perduran en forma de Certificación de la Calidad, marcaron un precedente que de alguna forma se inscribió no sólo en las empresas privadas, sino también en el funcionamiento interno de las Administraciones públicas. Así, por ejemplo la norma BS 5750 adoptada en 1979, como reflejo de iniciativas gubernamentales recogidas en 'Libro blanco' de 1967 cuyo título es Public Purchasing and Industrial Efficiency, publicación cuya finalidad era "promover la redacción de normas que permitiesen asegurar la Calidad en los contratos con el Estado" y entre uno de sus objetivos se encontraba el de "elevar los niveles de Calidad promoviendo ésta como arma competitiva". Y es que la producción de Calidad se entiende que lleva a una disminución de costes (recursos humanos, materiales y de tiempo) y aumenta la productividad (Drummond, 1995).

Pero si bien la Calidad implica ahorro, también tiene una característica que rápidamente adoptó la Administración pública: la satisfacción de los clientes, ya que ésta, redundando en beneficio para la Administración.

Pero a pesar de que la Evaluación adopte un formalismo que parece garantizar la neutralidad y la objetividad de las conclusiones, hace falta rendirse a la evidencia, como dice Monnier (1992), ante el hecho de que toda Evaluación tiene lugar en una situación social que la perturba y que, a su vez, influye en la conducta de las observaciones.

No obstante, la gestión interna de los organismos públicos dio un paso más en sus intenciones: la Calidad Total y la Excelencia en la Gestión, lo cual recoge la satisfacción de los clientes, y añade, que el servicio y la red del proceso hacia el mismo sean buenos y se enfoquen no sólo a la satisfacción del cliente, sino que también incorpora la posibilidad de ir mejorando. Su inclusión en la normativa, la encontramos en la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE número 87 de 11 de abril) donde se recoge el principio de la eficacia, la gestión por objetivos y la calidad como "forma ordinaria de prestación de los servicios públicos". Asimismo, como principios de organización y funcionamiento, contemplan la economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales, la eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, y programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados.

La satisfacción del ciudadano por los Servicios Públicos también se deduce como objetivo de la citada Ley 28/2006 de 18 de julio de Agencias Estatales para la mejora de los Servicios Públicos, con objeto de ofrecer alternativas que fortalezcan una nueva cultura de gestión eficiente de recursos, que "ha de apoyarse en el cumplimiento

de objetivos claros, medibles y orientados hacia la mejora en la prestación del servicio, con las consiguientes ventajas para los usuarios y para los contribuyentes".

En este aspecto, los poderes públicos y la Administración, han de procurar la satisfacción del administrado (considerado tanto como cliente que "paga", o como ciudadano carente de recursos económicos), haciéndole una oferta en consonancia con su demanda, siempre que ésta sea sostenible.

CREDIBILIDAD DE LAS EVALUACIONES

Los evaluadores de Políticas Públicas, utilizan métodos científicos de investigación para llegar a unas conclusiones lo más objetivas posibles, debiéndose tener en cuenta tanto la calidad de dicha investigación (validez de investigación), como el alcance que producen los resultados que se usan en el proceso de elaboración de políticas (validez política). Asimismo, deben evitar ocultar los fallos que pudiera tener el programa (White-Wash), o utilizar la evaluación para torpedear programas de la oposición, o para dar una imagen de objetividad aunque se hubiera manipulado el análisis (Poister, 1984).

Pero a pesar de que la Evaluación adopte un formalismo que parece garantizar la neutralidad y la objetividad de las conclusiones, hace falta rendirse a la evidencia, como dice Monnier (1992), ante el hecho de que toda Evaluación tiene lugar en una situación social que la perturba y que, a su vez, influye en la conducta de las observaciones.



Así, el patrocinador económico -público o privado- de la Evaluación puede buscar que ésta, tan sólo legitime sus pretensiones, sean éticas o no, sociales o antisociales. Ante sus exigencias, cabe la posibilidad de que el evaluador-investigador llegue a doblegarse a las presiones recibidas de su cliente, produciendo "seudoevaluaciones" no objetivas que llevan a conclusiones predeterminadas o al menos, afectadas por intereses previos que las condicionan y cuyo fin es justificar la toma de una decisión parcial (Ander-Egg, 1992). Como consecuencia, cabe que el evaluador apoye los intereses del patrocinador y, en este aspecto, Kimmel (1990) habla de "lealtad hacia el patrocinador" la cual puede traicionar la objetividad científica.

Dichas Evaluaciones pueden también, ser encubiertas con el fin de potenciar influencias y la buena imagen de una decisión pública.

Tampoco es habitual que el evaluador haga una "autometaevaluación" o crítica de la Evaluación por él realizada. Pero si ello es atribuible al evaluador, asimismo hay que considerar otros problemas como el intrusismo en la profesión. Aunque ¿cómo hablar de intrusismo?: no es una profesión reglada y, si lo fuera, nos enfrentaríamos al aluvión de distintas disciplinas que querrían hacerse con su monopolio. Pero también, los que llevamos muchos años dedicándonos a ella, vemos cómo se infiltra en esta materia, cualquiera que de la noche a la mañana, se autodenomina "evaluador" aunque carezca de los mínimos conocimientos básicos; o, incluso, el clientelismo, puede llevarle a ocupar un alto puesto de dirección en tareas de Evaluación.

Cabe cuestionarse que, si esto ocurre, sea porque a algunos políticos les importan poco las evaluaciones que ellos mismos encargan e ignoran los informes resultantes de (Vedung,1997). Así, el evaluador no debe extrañarse de que por muy correctos que sean los resultados de su Evaluación, el promotor haga caso omiso de los mismos ya que como dice Vedung (1995) "la toma de decisiones política y administrativa parece estar gobernada por otras circunstancias que nada tienen que ver con los datos relativos al impacto de los programas".

En este último contexto, señalar que las evaluaciones encargadas, suelen ser en sus fases ex-ante y durante, las cuales se utilizan para justificar

decisiones de hacer o no-hacer. En cambio, la fase final ya no suele rentabilizarse (se encarga de ello, la publicidad en los medios de comunicación que festejan la obra terminada y la inauguración de un servicio); mientras que en la cara opuesta, la ex-post supone un riesgo si descubre defectos en la implementación de un Proyecto y además, señala la obligación de llevar a cabo medidas correctoras para reparar errores, lo que supone costes añadidos y enturbia la imagen del decisor.

MIS SUGERENCIAS

A mi juicio, lo más importante que tenemos que tener en cuenta los evaluadores, es:

- a) Debemos procurar conocer lo más posible de todo y allí donde no llegamos, pedir ayuda a especialistas en la materia de la Política Pública a tratar.



- b) Realizar in situ, al menos, la parte de trabajo relativa a recogida de datos y Estudio de Campo, para tener información de "primera mano" y adecuada a los Métodos que vamos a emplear (cuantos más, el margen de error en los resultados disminuye).
- c) Ofrecer alternativas viables y adecuadas a los objetivos propuestos y a los recursos disponibles.
- d) Y aún cuando consideremos haber realizado la mejor Evaluación posible, hacernos a nosotros mismos la autometaevaluación correspondiente,

para poder presentar nuestros resultados con la defensa de que han sido los más honestos que hemos podido conseguir.

Cuando afirmo que "debemos procurar conocer lo más posible de todo", es porque defiendo que la Evaluación de una Política Pública debe ser holística y establecer el diagnóstico previo, después de haber analizado todos los elementos que convergen en ella. En este aspecto, la formación de un evaluador debe permitirle saber a dónde dirigirse: es como un recién licenciado de Derecho, que no conoce los artículos de memoria de todos los Códigos, pero si le presentan un caso, tiene base teórica para discernir si se trata de un asunto mercantil, civil o penal. Una vez que el evaluador acota todos los elementos del Caso, si no puede abarcarlo a fondo, debe recurrir a la colaboración de quien domine los campos de sus carencias. Así, cuando tengo un caso de Evaluación de una Política Pública, creo un equipo ad-hoc con cobertura para abarcar todos los elementos necesarios para llegar a la Evaluación: por ejemplo, en el Estudio de Caso de sistemas de tratamiento de RSU ubicados en un Municipio, y en el marco de una Política Pública de Medio Ambiente, integro en el equipo transdisciplinar de Evaluación a politólogos, sociólogos, economistas, juristas, ingenieros, biólogos y químicos, de forma que pueda ofrecer al Ayuntamiento que me ha solicitado el trabajo, los resultados más completos posibles.

En lo anteriormente dicho, también hay que considerar como defiende Simon, que es imposible abarcar toda la información acerca de algo sobre lo que tenemos que tomar una decisión, es decir, el ser humano no puede optimizar una decisión debido a su información imperfecta y tan sólo decide aquella alternativa que le resulte más satisfactoria en relación a otra, o a otras que pueda conocer y que también estén en consonancia con sus propios criterios.

Por supuesto, tampoco ignoro la importancia del presupuesto con el que cuenta el evaluador, que habitualmente está muy por debajo de lo que necesita, de forma que se convierte en un administrador de recursos escasos. A ello hay que añadir, que frecuentemente, ha de hacer de Sherlock Holmes a la búsqueda de datos, que el cliente a veces oculta o transforma para su beneficio. Esto suele producirse en evaluaciones externas, en las que el cliente no tiene suficiente confianza con el evaluador y sólo le utiliza para justificar su propia gestión. Pero en caso de que sí tenga esa deseable

confianza (el evaluador debe garantizar siempre la confidencialidad) también puede producirse que esas buenas relaciones sean debido a un intercambio de favores que influyen en resultados finales tan tendenciosos como si se tratara de una Evaluación interna predeterminada y sólo realizada para "dar imagen de transparencia".

En cuanto a la regla de tres que plantea Gómez Serra (2004) acerca de que si las alternativas que ofrece el evaluador son prácticas, factibles y oportunas, existe la esperanza de que el político-promotor haga una correcta utilización de ellas, no siempre funciona ya que este último tiene razones que le llevan a rechazar, aceptar o hacer caso omiso de los resultados de las evaluaciones que él mismo encargó, aunque presenten resultados absolutamente ciertos y de ejecución eficiente y viable.

Pero los evaluadores hemos de seguir adelante con la confianza puesta en que, si hacemos bien nuestra labor, daremos una valiosa información al decisor para la utilización sostenible de los recursos, lo que al ser de ámbito público, repercute en el bienestar de todos y, como dice Weber (1992) "sólo con añorar y esperar no es suficiente: vayamos a nuestro trabajo y estemos a la altura de las exigencias actuales".

UN MARCO PARA LA EVALUACIÓN: LA ASOCIACIÓN DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS DE EVALUACIÓN DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS (ECOPOL).

QUÉ ES.- ECOPOL, fué la primera Asociación de Estudios Universitarios que existió en España especializada en realizar Evaluación de Planes, Programas y Proyectos, y lleva a cabo sus trabajos en el marco de la Universidad de Santiago de Compostela (USC), contando con amplia experiencia de dos décadas, en diversos campos de ámbitos públicos y privados.

QUIÉNES SON.- ECOPOL está formada por profesores universitarios y reconocidos expertos en todas las materias, por lo que puede abarcar la Evaluación de cualquier tipo de Planes, Programas y Proyectos, pues organiza un grupo específico y adecuado a cada Estudio de Caso, en el que también se incluye la investigación transdisciplinar. En evaluaciones que exigen trabajos de campo, también pueden participar en ellas, otros colectivos

(estudiantes, investigadores, etc).

Además del propio equipo de €COPOL, se tienen siempre en cuenta los objetivos del cliente con el que se colabora estrechamente, al igual que también se consideran y analizan las opiniones de profesionales del promotor. Asimismo, se tiene en cuenta a la población a la que va destinada la implementación del Plan, Programa o Proyecto a evaluar.

QUÉ HACE.- Las actividades de €COPOL son múltiples:

- a) Desarrollo, análisis y Evaluación de Planes, Programas y Proyectos públicos y privados.
- b) Realiza Evaluación estratégica de cualquier Política Pública en materia de: Administración Pública, Relaciones Institucionales, Justicia, Sanidad, Turismo, Relaciones Laborales, Educación, Cultura, Comunicación, Transportes, Ordenación Territorial, Obras públicas, Urbanismo y Vivienda, Economía, Energía, Industria, Comercio, Calidad, Medio Ambiente y Agenda 21 Local, Emigración, Desarrollo Rural, Asuntos Marítimos, Asuntos Sociales, género y grupos de edad, etc.
- c) Investiga los 'vectores del cambio' e impactos, 'puntos fuertes y débiles'. Todo ello, utilizando Instrumentos económicos, políticos, jurídicos, socio-culturales, energéticos y tecnológicos y dentro del marco de aceptación internacional del Desarrollo Sostenible.
- d) Analiza alternativas para la mejor implementación de decisiones, y selecciona los objetivos más viables.
- e) También hace Metaevaluaciones o Evaluación de evaluaciones ya realizadas, con objeto de obtener mayor fiabilidad o corrección de procesos y resultados.
- f) Organización, gestión y administración de recursos. Marketing. Sostenibilidad. Efectos externos.
- g) Imparte Cursos de Expertos sobre Métodos de Evaluación, teóricos y prácticos y de Alta Dirección para la Administración Pública, Empresas y profesionales en general.

CÓMO LO HACE.- Para realizar cada Evaluación, €COPOL:

- Simultanea el estudio científico y empírico en la Evaluación de proyectos en cualquiera de sus fases ex-ante, durante, final y ex-post.
- Lleva a cabo una investigación holística, analizando todos los factores externos al Caso que de, alguna forma, convergen en él, así como también, los posibles impactos derivados de la implementación del propio Proyecto. De esta forma, se pueden plantear soluciones duraderas y la minimización de riesgos.
- Una representación de los miembros de €COPOL que elaboran el diagnóstico y los trabajos de campo para cada Caso concreto, se trasladan para la recogida de datos al lugar donde se solicita la Evaluación (a todos los Municipios o empresas), de forma que las referencias necesarias son de primera mano, evitando los grandes márgenes de error, habituales en trabajos hechos exclusivamente a distancia.
- Desarrolla, entre otros, el Program Evaluation and Methodology Division de la General Accounting Office, utilizando Métodos cuantitativos, con personas y Grupos y Medioambientales.

INTERÉS.- €COPOL beneficia con su labor a los decisores públicos y privados, puesto que:

- Realiza Evaluaciones y Metaevaluaciones Externas que aportan objetividad, fiabilidad, confidencialidad, y son firmadas por profesores universitarios y expertos de elevada cualificación.
- Aporta información para el diseño y planificación de Planes, Programas y Proyectos.
- Asesora acerca de la decisión de hacer o no hacer.
- Mejora la implementación de una política pública o de empresa, corrigiendo errores y ayudando a evitar externalidades.
- Ayuda a la gestión de los recursos humanos y al uso racional de los económicos, medioambientales, de material y de tiempo, para obtener resultados

eficientes, es decir, los mejores posibles al menor coste.

- Favorece el apoyo del sector humano o de población al que va destinado el Plan, Programa o Proyecto, ya que cuenta con su participación en el mismo. Por lo mismo, favorece la creación de tejido social.
- Entrega un trabajo de calidad y en algunos casos, el cliente puede beneficiarse de subvenciones para la contratación de estos estudios.

CÓMO CONTRATAR A €COPOL.- La contratación con €COPOL se realiza previo Convenio con la Universidad de Santiago de Compostela.

€COPOL entrega al cliente un Estudio-dossier de la Evaluación contratada, al finalizar el plazo convenido, cuyo coste total varía según el número de técnicos especialistas (tanto de la USC, como de otras Universidades, Instituciones y empresas) que se haya acordado, además de una plantilla fija de investigadores para recogida y análisis de datos.

En todo caso, se rige por tarifas muy bajas, ya que una parte de las Evaluaciones está destinada a investigación.

OTRAS ACTIVIDADES.- €COPOL también participa en Magíster y en el Curso de Expertos en Métodos de Evaluación de la Universidad de Santiago de Compostela, el cual se centra en el estudio de la Evaluación incorporando la innovación que supone la enseñanza de todos los Métodos de la Evaluación y la realización de prácticas por medio de Estudios de Caso; con ello, el alumno adquiere una valiosa experiencia como un paso intermedio entre la Universidad y el mundo laboral.

El CUMA (Curso Universitario Transdisciplinar de Medio Ambiente) que viene realizándose desde 1986 en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Santiago de Compostela, pertenece a €COPOL y se ocupa de los Estudios de Caso exclusivamente medioambientales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERENCIAS CITADAS

Sobre el estudio de la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad:

- Georges Gusdorf: "Passé, Présent, Avenir de la Recherche Interdisciplinaire", *Revue Internationales de Sciences Sociales*, UNESCO, XXIX, 4, Paris, 1977: 627-648.
- Estos conceptos son desarrollados de forma muy interesante en: Apostel, L; Benoist, J.M.; y otros: *Interdisciplinariedad y Ciencias Humanas*. (Original en francés: *Interdisciplinarité et sciences humaines*, 1982). Editorial Tecnos - UNESCO. Colección de Ciencias Sociales. Serie Sociología. Madrid, 1983. Especial atractivo, dentro de esta obra, tienen los "Ejemplos Proporcionados por la Enfermedad de Minamata", en "Estudios de Algunos Problemas Planteados por el Medio Ambiente" de Jun Ui: 319-339, y la "Introducción" de Tom Bottomore: 11.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- Ander-Egg, Ezequiel (1992): *Administración de Programas de Acción Social*. Ed. Siglo XXI. Madrid.
- Casanova, María Antonia (2004): *Evaluación y Calidad de Centros Educativos*. Editorial La Muralla, S.A. Madrid.
- Drummond, Helga (1995): *Qué es Hoy la Calidad Total. El Movimiento de la Calidad*. Ediciones Deusto, S.A. Bilbao.
- García Añón, María (1996): *Métodos de Evaluación de Programas y Proyectos*. Nº R.P.I. C-2482
- Gomà, Ricard; Subirats, Joan (1998): *Políticas Públicas en España. Contenidos, Redes de Actores y Niveles de Gobierno*. Ed. Ariel, S.A. Barcelona.
- Gómez Serra, Miquel (2004): *Evaluación de los Servicios Sociales*. Ed. Gedisa, S.A. Barcelona.

- Hegel, G.W.F.: *Filosofía de la Lógica y de la Naturaleza*. Enciclopedia de las Ciencias Filosóficas. Editorial Claridad, S.A. Buenos Aires, 1969
- Kimmel, Allan J. (1990): *Ethics and Values in Applied Social Research*. Newbury Park, Sage Publications.
- Lindblom, Charles E.: *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. MAP. Madrid, 1991.
- Monnier, Éric (1992): *Évaluation de l'Action des Pouvoirs Publics*. Ed. Economica. Paris, .
- Pazos, María: *La Evaluación de Programas en la Administración Pública Española: el Estado de la Cuestión*. Papeles del Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1996.
- Pizarro, Fina (1986): *Aprender a Razonar*. Biblioteca de Recursos Didácticos Alhambra. Editorial Alhambra, S.A. Madrid.
- Poister, Theodore H. (1984): *Public Program Analysis*. University Park Press. Baltimore. Maryland.
- Prior; Verges; Villardell (1993): *La Evaluación de la Eficiencia en los Sectores Privado y Público*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1993.
- Vedung, Evert (1995): "Utilización de la Evaluación de Programas", en Fernández Ballesteros, R. (comp.): *Evaluación de Programas. Una Guía Práctica en Ámbitos Sociales, Educativos y de Salud*. Ed. Síntesis. Madrid.
- Vedung, Evert (1997): *Evaluación de Políticas Públicas y Programas*. Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- Weber, Max: *La Ciencia como Profesión*. Colección Austral. Espasa Calpe. Madrid, 1992.



Algunos puntos sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales¹

Joan Subirats Humet. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas-Universidad Autónoma de Barcelona

1. ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?. Parecería absurdo plantearse una pregunta de este tenor si no se quisiera simplemente enfatizar retóricamente la respuesta. La respuesta lógica y razonable y que compartimos es: "sin duda". Y esa es la respuesta lógica y razonable porque los parámetros dominantes en las labores de análisis crítico del funcionamiento de las administraciones públicas ponen precisamente el acento en la falta de incorporación de instrumentos de evaluación en sus prácticas habituales de gestión y gobierno, lo que dificulta, se dice, su capacidad para mejorar la actuación de esas mismas administraciones. Lo curioso es que la "doctrina" académica, las aportaciones del mundo de la consultoría y la propia reflexión interna de los gestores públicos parecen estar de acuerdo en la necesidad-bondad de incorporar instrumentos de evaluación en las labores de gobierno y gestión de las políticas y las administraciones públicas, pero se avanza muy poco en el tema. Una vez más, tenemos un notable "gap" entre consenso teórico y práctica político-administrativa. En esta ponencia se pretende profundizar precisamente en ese "gap", en los motivos que explicarían-justificarían ese desajuste entre teoría y práctica, y proponer algunas vías de avance.

2. Desde nuestro punto de vista, uno de los problemas centrales con los que nos enfrentamos en las estrategias dominantes de modernización de las

administraciones públicas es que siguen partiendo del paradigma que administración y empresa se parecen. Hay una parte de verdad en todo ello: si en ambos casos existen objetivos, tienen que manejar recursos, dirigen y son dirigidas por personas, trabajan mediante procesos,..., ¿por qué no acercar métodos de funcionamiento, organización y control?. Pero ello no es suficiente. Después de unos cuantos años de predominio de ese modelo de cambio en las administraciones públicas, y después de constatar sus positivos impactos en la mentalidad y la filosofía de actuación de algunas administraciones públicas (no tan significativamente en otras, como el caso de las españolas²), es hora de darnos cuentas también de las diferencias. Como afirma Metcalfe³, ha llegado el momento en que ya no basta imitar, es necesario innovar.

Uno de los elementos centrales en la estrategia empresarial es la capacidad de competir. Una empresa competitiva es una empresa eficaz y eficiente. En las administraciones públicas la lógica de actuación se basa más en la capacidad de trabajar en la interdependencia que en la capacidad de competir. Son excepción las actuaciones administrativas que puedan desarrollarse en plena independencia de otros servicios u otras administraciones. Los procedimientos formales o informales de cooperación, los procedimientos explícitos o implícitos de coordinación son determinantes para asegurar una gestión eficaz. Como bien sabemos, es precisamente

¹ Este texto reproduce parcialmente otros textos previos del mismo autor.

² Para un balance del proceso de cambio en las administraciones públicas españolas ver: Gallego, R. -Subirats, J., 1998, "¿Podremos sostenernos en Europa con una administración sin renovar?", en *Informe España 1997*, Fundación Encuentro, pp. 269-334.

³ Les Metcalfe, 1993, "Public Management: From Imitation to Innovation", en Kooiman (ed.), *Modern Governance*, SAGE, pp.173-190.

de la constatación de las constantes interdependencias en la gestión pública de dónde surgió toda la literatura que puso de relieve las limitaciones de la teoría de la decisión racional en su aplicación al contexto de las administraciones públicas (Lindblom, Wildavsky, Landau,...). Las administraciones públicas trabajan en campos y en sectores que les vienen en muchos casos predeterminados normativamente. No escogen los mejores "nichos" de actividad. Actúan muchas veces de forma contradictoria, ya que sirven a intereses y clientelas también contradictorias. Su labor, lejos del ideal que expresa el concepto de "intereses generales"⁴, se enmarca en un entramado de

gran complejidad, lleno de actores, algunos de ellos muy potentes, que manejan intereses contrapuestos. En ese contexto, las administraciones públicas no pueden jugar con la relativa facilidad que da el hecho de tener una orientación inequívoca a una única cuenta de resultados basada en la obtención de beneficios. Si en la empresa mercantil, eficacia y eficiencia tienden a confundirse, en el mundo de las administraciones públicas, no siempre ocurre así. Equivocarse en ello significa muchas veces contribuir a los bien conocidos fenómenos de la llamada "selección adversa" de la cual tenemos buenos ejemplos en sanidad y educación.

A pesar de todo, sabemos que no podemos admitir que exista una insuperable colusión entre los principios de eficacia y legalidad, y por tanto hemos de trabajar de manera innovadora para ir construyendo categorías que nos permitan atender los valores que expresan ambos requerimientos, asegurando siempre la capacidad de rendir cuentas, la capacidad de mantener abiertos los controles que eviten los abusos de poder. Una organización (aquí sí, pública o no pública) que mantenga su capacidad de rendir cuentas, de ser transparente en su gestión, de evaluar su quehacer, será una organización capaz de aprender tanto de sus aciertos como de sus errores.



3. Ahora bien, al margen de estos primeros elementos de reflexión, uno de los elementos centrales que deberíamos tener en cuenta al introducir mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas en el funcionamiento de las administraciones públicas es el saber si estamos tratando de evaluar temas que son propios del área de gobierno o temas que son propios del área de gestión. Sabemos perfectamente que no hay nada más difícil que distinguir con precisión ambas esferas, pero sabemos también que si confundimos absolutamente esos campos, se nos complicará muchísimo cualquier vía de mejora e innovación. Proponemos que se distinga, al menos analíticamente, entre lo que llamaríamos tareas de gestión y tareas de gobierno, y que se crucen esas tareas con los distintos ámbitos de actuación de las administraciones, unos de mayor contenido operacional, otros de mayor contenido estratégico (**vid cuadro 1**).

Cuadro 1. Tareas y ámbitos de actuación de las administraciones públicas

	Operacional	Estratégico
Gestión	1	2
Gobierno	3	4

Fuente: elaboración a partir de Metcalfe, L. "Accountability and effectiveness", Venice, 1998, mimeo

⁴ Véase Crozier, M., 1995, "La posición del Estado ante los otros actores", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, número 2, pp. 93-100.

El cruce entre tareas de gestión, de carácter más interno, y ámbito operacional (casilla 1), podríamos decir que genera el espacio típico de los análisis preocupados por los valores de economía y eficiencia. Es ese el espacio en el que opera la clásica labor de la intervención en muchas administraciones de nuestro entorno, y es también el ámbito en el que con mayor intensidad se han movido las reformas que se han nucleado en torno al concepto de "new public management". El espacio de gestión de contenido más estratégico (casilla 2), sería áquel en el que las variables que cuentan son las de la eficacia y la gestión del cambio. Usando los conceptos puestas en circulación por Osborne y Gaebler, no se trataría sólo de "remar" (casilla 1) sino de "timonear" (casilla 2). Las labores emblemáticas serían las de adaptar las operaciones a los problemas, anticipando desajustes de la gestión. Sería este un campo que en nuestro país han venido ocupando o bien gestores con capacidad directiva probada, o bien políticos que han jugado y juegan más en el campo de la gestión que en el propio de la política y del gobierno.

El entorno de tareas de gobierno es un terreno en el que se lidia sobre todo con el exterior de la organización, dónde se juegan las grandes cuestiones de la legitimación política y social. Si esa labor se cruza con el ámbito más estrictamente operacional (casilla 3), nos encontraremos con lo que podríamos denominar labores de "contra maestre", gobierno de operaciones, y con funciones como contraste, supervisión, control del gasto y de los recursos, cautelas para evitar fraudes o corruptelas, etc. Es este el terreno en el que acostumbramos a encontrar los órganos de control de legalidad presupuestaria y contable. El terreno menos explorado es el que entrecruza gobierno y ámbito estratégico (casilla 4). Siguiendo la parábola marítima que hemos venido utilizando, sería el campo propio de la "navegación", de las labores de "capitanía". Es aquí dónde debería determinarse lo importante y significativo para cada organización. Es ahí donde se juega la legitimidad de los objetivos de las administraciones públicas. Sin llenar ese espacio faltan criterios de consistencia para poder emprender una labor evaluadora seria. Sin carta de navegación, ni remar ni timonear tiene demasiado sentido, y el control de los controladores pierde significación.

4. Siguiendo esa línea de reflexión iniciada, podemos suponer que sería posible ir más allá

del campo estrictamente operacional en el que ha acostumbrado a refugiarse el New Public Management. Los mecanismos de control, de rendición de cuentas podrían contribuir a ir llenando de contenido ese componente estratégico de la gobernación de los asuntos y la gestión públicas. Muchas de los interrogantes que el NPM plantea (¿es bueno o no separar contratador y proveedor?, ¿es mejor crear agencias o mantener sistemas centralizados de provisión de servicios?, ¿ventajas e inconvenientes del uso de contratos e indicadores?, ¿es posible insistir en eficiencia sin erosionar la equidad o provocar fenómenos de selección adversa?, ¿deben generalizarse los mecanismos de copago?...), podrían encontrar vías de respuesta más integrada si se plantean en un contexto no sólo operacional, sino también estratégico y de gobernación general del sistema. Y para ello puede ser muy importante distinguir entre distintos tipos de organización, distintos tipos de tareas y distintos tipos de usuario.

Por mucho que las tendencias encuadradas en la "nueva gestión pública" hayan generado efectos positivos usando el término "cliente" como contrapunto radical a las tradicionales definiciones de "administrado" o "súbdito", lo cierto es que la generalización de ese concepto de cliente y lo que lleva aparejado sin tener en cuenta las distintas relaciones y estructuras de poder que conllevan los distintos marcos de actuación de las administraciones públicas, puede acabar produciendo más confusión y efectos contraproducentes que resultados positivos.

Las distintas administraciones públicas intervienen en muy distintos campos y prestan multitud de servicios de muy diverso tipo. Esas interacciones generan relaciones entre las partes que se acercarán a lo que podríamos calificar como diversos tipos ideales (**ver Cuadro 2**).

Cuadro 2. Tipos de relación y tipos de poder en juego en distintas formas de interacción administración-ciudadanos

Sujeto	Usuario	Cliente	Ciudadano
Administrador	Proveedor	Profesional	Representación
Jerarquía	Intercambio	<i>Expertise</i>	Influencia legitimación

Fuente: elaboración a partir de Metcalfe, L. "Accountability and effectiveness", Venice, 1998, mimeo

En unos casos predomina la clásica relación administración-sujeto (típica de una administración básicamente reguladora, inspectora y sancionadora); en otros casos esa relación se acerca a la que se da en la esfera mercantil entre usuario y proveedor (cuando la administración simplemente sufre o actúa como prestadora de servicios o bienes que podrían tener como protagonistas también a empresas y usuarios); encontramos asimismo la relación característica que se da entre clientes y profesionales (esencial en servicios como sanidad y educación); y finalmente detectamos la que más se acerca al mundo de la política y la democracia representativa: la que se da entre ciudadanos en general y sus representantes políticos (cuando estos últimos canalizan intereses o valores).

En cada una de esas relaciones podemos afirmar que se dan relaciones de poder o de influencia que tienen características específicas. Jerarquía, intercambio mercantil, expertise, o influencia-legitimación, se dan en cada caso de manera predominante. Debemos ir con sumo cuidado para evitar aplicar de manera indiferenciada unos mismos parámetros de control o unos mismos mecanismos de rendición de cuentas a interrelaciones basadas en lógicas muy distintas. O simplemente acabar confundiendo esas distintas relaciones y esas distintas posiciones de poder o de influencia con indicadores no pensados específicamente para recoger los distintos valores que se encierran en cada situación. Si, por ejemplo, en una universidad (dónde podríamos encontrar los cuatro tipos de relación y de poder mencionados) primamos de manera casi exclusiva el control y la evaluación de resultados desde una lógica, por ejemplo, mercantil o de intercambio, y marginamos o ignoramos en la práctica otros



valores que se esconden en otros tipos de relación también presentes (las propias de la corporación de profesores, o las específicas de la universidad como institución representativa y ciudadana), las tensiones y distorsiones que provocaremos serán monumentales.

No podemos pues simplificar, ni tratar de reducir la complejidad presente en la actuación de la mayoría de administraciones públicas, usando como único parámetro de evaluación y de mecanismos de rendición de cuentas el que encierra la lógica de intercambio, competencia y eficiencia, que tan buenos resultados ha dado en el mundo de la iniciativa mercantil, dónde la complejidad ha sido hasta ahora mucho menor⁵. Es absurdo buscar relaciones de cliente dónde no las hay, cómo es absurdo tratar de construir sistemas de concurrencia dando alternativas de "exit" a los ciudadanos cuando quizás lo que se busca es hacer más operativa e influyente la opción "voice" (usando las conocidas expresiones de Hirschman⁶).

5. Si lo que nos interesa es examinar la eficacia de las organizaciones públicas, deberíamos poner

⁵ Lo cierto es que también en el mundo de las empresas privadas se da una creciente importancia a cuestiones como los balances ecológicos, los balances sociales, como forma de complementar y aumentar el valor añadido de unas empresas que tendían sólo a ser vistas como productoras de plusvalía. Pero, a pesar de ello, continúa siendo cierto que será la cuenta de resultados la que acabará determinando finalmente la buena o mala marcha de la entidad.

⁶ Hirschman, A.O., 1970, *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge (Ma)

atención en el tipo y la calidad de las interrelaciones entre esas organizaciones públicas y el exterior de las mismas, ya que si sólo nos dedicamos a examinar las componentes internas del funcionamiento de tales organizaciones, lo máximo que conseguiremos será avanzar en la evaluación de su eficiencia y del grado de cumplimiento de las previsiones procedimentales.

Hemos de ser conscientes que sin mecanismos potentes de rendición de cuentas la legitimidad de las administraciones públicas no será posible, y ello deteriora la base misma de existencia de esas administraciones. Las administraciones públicas ostentan poder, tienen capacidad de acción, en tanto y en cuanto mantienen su capacidad de rendir cuentas, de ser "accountables" frente a la ciudadanía, de seguir siendo "legítimas".

Hace unas décadas las administraciones públicas estaban sometidas al escrutinio público desde una base o desde unos parámetros que respondían esencialmente a la voluntad de evitar deslizamientos o abusos de poder. El énfasis se situaba en el impedir o reducir las posibilidades de tales excesos. Todo aquello que implicara apartarse del camino previsto, de lo definido previamente, era interpretado como una puerta abierta a posibles extralimitaciones. En estos momentos, junto con el mantenimiento de la demanda de evitar esos posibles abusos, existe una clara preocupación (expresada constitucionalmente en España por el artículo 9.2, y por su habilitación intervencionista⁷) para que las administraciones públicas sean eficaces, consigan resultados, trabajen para construir políticas que favorezcan la plena igualdad y libertad. El problema es que si bien en el primero de los supuestos (el más clásicamente

liberal), el de evitar extralimitaciones en la acción pública, la estructuración y operacionalización de mecanismos de control se ha hecho sistemática y concienzudamente, no ha ocurrido lo mismo en el segundo de los campos mencionado (el que deriva de una lógica más socializadora). Y si no existen o no se han construido criterios claros de eficacia que recojan ambos supuestos, lo que ocurre es que existe información sesgada (estrictamente sobre la legalidad en la actuación administrativa), desorientación sobre si se sigue el camino constitucionalmente previsto, y no se reciben señales consistentes sobre los logros políticos y sociales conseguidos.

6. Diferentes tipos de organización, con diferentes tipos de relación y de poder en su seno, deberían generar diferentes tipos de control estructural (**ver cuadro 3**). En determinados casos (por ejemplo, en las organizaciones más basadas en las reglas del intercambio y de la influencia), se dará mucha más importancia a la capacidad de dar respuesta a las demandas externas a la propia organización, que cuando se trate de otro tipo de organizaciones más orientadas hacia el interior (las basadas, por ejemplo, en la expertise o incluso en la jerarquía).

Por tanto, desde mi punto de vista no se trata tanto de ofrecer pautas generales y universales de rendición de cuentas y de evaluación, sino más bien el entender y diferenciar las diferentes perspectivas que pueden existir entre organizaciones, o en una misma organización, y segmentar y establecer parámetros adecuados de evaluación y de control.

Hasta ahora, en las administraciones públicas se ha restringido mucho esa lógica diferenciadora

Cuadro 3. Tipos de organización, tipos de poder y tipos de control

	Autoridad jerárquica	Intercambio	Autoridad basada en <i>expertise</i>	Influencia
Valores y normas	Ejercicio de responsabilidad administrativa	Interés propio, ganancias mutuas	Compromiso profesional con el cliente	Consenso, solidaridad y participación
Controles estructurales	Apelación a autoridades externas	Competencia entre proveedores	Evaluación del rendimiento basada en los "pares"	Control democrático de los representantes

Fuente: elaboración a partir de Metcalfe, L. "Accountability and effectiveness", Venice, 1998, mimeo

⁷ "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social". Art.9.2 Constitución Española 1979.



que, entiendo, sería capaz de revelar muchas más dimensiones de valor. Ha primado siempre la lógica más fundacional, la clásica visión liberal, en la que lo primaba por encima de todo el cumplimiento de la legalidad. Hemos de recordar que esa visión partía de una profunda desconfianza sobre la actuación de los poderes públicos, sobre los que pesaba la pesada sospecha de su constante tendencia a extralimitarse en el ejercicio de sus poderes. No pretendemos decir que esa perspectiva no sea importante. Tratamos simplemente de señalar que existen otras perspectivas tan significativas como esta, y que la propia (nueva) legalidad constitucional recoge (como hemos visto en el caso de España en nuestra referencia al artículo 9.2 CE).

En este sentido, los Tribunales de Cuentas (o Controlorías), que han ejercido hasta ahora una labor positiva desde una perspectiva analítica determinada, o bien deberían trabajar (con los cambios institucionales y de personal necesarios) para ir ofreciendo instrumentos de control y evaluación que permitiera a los organismos representativos de que dependen el disponer de parámetros fiables para cada tipo de organización y de prestación específico, o bien su labor debería ser complementada con otros organismos o mecanismos que permitiera recoger la medición de valor obtenido por la labor de las administraciones públicas que no puede ser reducido simplemente a cumplimiento de legalidad. No darse cuenta de ello sólo irá produciendo confusión y frustración, ya que se demandarán resultados a la labor de esos organismos que no están en condiciones de dar.

La riqueza y pluralidad de perspectivas y valores que hemos querido presentar, exigen, desde nuestro punto de vista, tratar de responder a la pregunta que abre este texto desde una perspectiva plural. La respuesta sigue siendo positiva. Los instrumentos de evaluación pueden ser usados como palancas de gobierno, con la condición de que esos instrumentos de evaluación sepan recoger la riqueza de matices y de perspectivas que toda acción de gobierno genera. Una de esas perspectivas es la legal. La que examina si la acción gubernamental se ha desarrollado según lo previsto por las previsiones legales al respecto.

Pero deberíamos ser capaces de responder a otras preguntas. ¿Podría haberlo hecho de manera más eficiente y eficaz una organización no pública?. ¿Se perderían con ello valores que no se recogen en un simple análisis coste-beneficio?. Pero, asimismo, podríamos preguntarnos si la labor desempeñada responde a los parámetros corporativos y profesionales que están en la base de ese servicio o prestación. La calidad del servicio se calibra aquí no sólo en base a las previsiones normativas o a la relación coste-beneficio, sino en aquellos indicadores que el conjunto de profesionales de ese ámbito entiende como básicos para poder referirse al servicio como de calidad.

Pero, las administraciones públicas democráticas no pueden nunca olvidar que su poder está condicionado, es indirecto. Su capacidad de actuación, su propia razón de ser deriva de que logren mantener su legitimidad, su influencia sobre el conjunto de la ciudadanía. Una ciudadanía que siga entendiendo que esas administraciones son "sus" administraciones. Y para ello los valores que inspiran esa capacidad de influencia son (muchas veces) distintos de los que influyen para decir que una organización es eficiente o competitiva. El hecho que la actuación de unas administraciones sea solidaria con aquellos sectores o ámbitos territoriales que no disponen de recursos suficientes para alcanzar una calidad de vida digna; el hecho que "los individuos y los grupos en que se integran" (art. 9.2 CE) puedan participar de manera efectiva en el diseño y puesta en práctica de las decisiones y políticas públicas, acaba sin duda influyendo en la percepción sobre la legitimidad de la actuación de unos poderes públicos que han situado a



la participación democrática entre uno de sus valores fundamentales; o la sensación que las decisiones del ejecutivo responden mayoritariamente a la voluntad de la ciudadanía (y no totalmente al contrario, como ocurrió hace pocos meses en el caso de España y la posición de su gobierno ante el conflicto de Irak); son todos ellos parámetros que sin duda influyen en la evaluación de la actuación de los poderes públicos, y que hemos de reconocer que quedan lejos de parámetros estrictamente de eficiencia o de cumplimiento de la legalidad.

Es por tanto poco "eficiente" tratar de reducir el debate sobre la evaluación de las administraciones públicas a un mero ejercicio técnico sobre cuáles son los indicadores oportunos, o cual debería ser el órgano técnicamente más adecuado para realizar esa labor. No podemos pues reducir la complejidad de la actuación de los poderes públicos y su amplia gama de criterios sobre los que basar la calidad (y "calidez") de su actuación a un problema de traslación de las dinámicas que han funcionado y en parte siguen funcionando en el ámbito mercantil cuando se trata de evaluar su actuación. Hemos de trabajar en esa complejidad y pluralizar métodos y protagonismos.

En definitiva, el debate sobre el papel y los resultados de la acción pública no se sitúa hoy ya sólo en el cómo hacer las cosas, sino que exige contar con instrumentos que permitan responder asimismo a las preguntas de qué deben ocuparse los poderes públicos y de quién mejor puede ofrecer resultados eficaces y eficientes a esas demandas sociales canalizadas por esos poderes representativos.

7. ¿Sirve todo lo que hemos dicho hasta aquí para cualquier política pública?. ¿Sirve para las políticas sociales?. Cada política pública tiene características específicas, y un buen proceso de evaluación debería tener en cuenta esas especificidades. Pero, en el

caso de las políticas sociales, ello es especialmente significativo. No creo que sea necesario dedicar un gran espacio para argumentar y justificar las especiales dificultades que genera la evaluación de políticas sociales y más en concreto la evaluación de políticas de lucha contra la pobreza y a favor de la inclusión social.

En esta parte del artículo trataremos de explorar las aproximaciones que permitan evaluar el grado de consecución en los objetivos de inclusión social de las políticas que se han ido poniendo en marcha en España y Europa. Como sabemos⁸, la exclusión social tiene componentes de multidimensionalidad y de trayectorias personales y colectivas muy específicas. Ello aumenta la complejidad presente en toda evaluación de resultados y de consecución de valor por parte de la actuación de los poderes públicos y otros agentes. La puesta en marcha de planes de inclusión social desde el 2001 en toda Europa, puede permitir un primer balance crítico.

Como avanzábamos, las políticas sociales acostumbran a ser políticas mucho más complicadas de evaluar que otras. De entrada, porque tienen perfiles, normalmente, poco concretos. Es

⁸ Ver al respecto el volumen que recoge el trabajo colectivo del IGOP en el tema, "Pobreza y Exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea", Joan Subirats (dir.), Estudios Sociales n.16, Fundación La Caixa, Barcelona, 2004, disponible totalmente en PDF en www.estudios.lacaixa.es, estudios sociales n.16., y la bibliografía que lo acompaña.

decir, la definición de objetivos acostumbra a ser relativamente abstracta, acostumbra a ser relativamente ambigua, ya que, por otro lado, este tipo de ambigüedad y de generalidad en la definición de objetivos favorece la obtención de consenso en relación con estas políticas. Por lo tanto, no se trata de vituperar o menospreciar la forma en que estas políticas definen sus objetivos, sino tratar de comprender el marco cognitivo, el entramado institucional y social que rodea la formulación de estas políticas, para entender así su complejidad y las dificultades que puede generar su evaluación desde las distintas perspectivas de las instituciones implicadas, los beneficiarios reales y potenciales y el resto de actores implicados en la política o actuación en concreto. Además, la propia Unión Europea en su afán, probablemente correcto, de buscar no tanto el medio común denominador de las políticas que se llevan a cabo en los distintos países miembros, sino el incentivar procesos de innovación en un campo tan complejo como el de las políticas de inclusión, ha introducido nuevos factores de complejidad en la evaluación de tales iniciativas. En efecto, no es fácil encontrar parámetros relativamente estándares, probados anteriormente, para evaluar estas políticas, cuando lo que predomina es un proceso de "coordinación abierta" que quiere ser respetuoso con la diversidad de situaciones de partida de cada país en materia social (desde la tradición sueca hasta la mediterránea, por poner un ejemplo), y con las grandes diferencias entre países en cuanto a prioridades y situaciones de exclusión⁹.

Pongamos un ejemplo derivado de las políticas de desarrollo económico local que se llevaron a cabo hace unos años en la Unión Europea, basadas en la nueva idea de los "yacimientos de empleo". Con ello se ponía el énfasis en la necesidad de encontrar nuevos filones o vetas de ocupación que hasta entonces hubieran sido poco explotadas. Ese nuevo concepto precisaba ser comprendido por parte de los distintos actores institucionales, los agentes sociales, los consultores y los gestores públicos. Y, lógicamente se necesitaba más tiempo aún para construir indicadores que lograran distinguir entre lo que es un "yacimiento" real, de lo que es simplemente una nueva forma de subvencionar a los sin empleo. Por tanto, no existe una total automaticidad entre innovación en políticas y capacidad de evaluar esas mismas políticas, ya que toda política realmente innovadora implica

cambios en los elementos conceptuales, sustantivos y operativos con que esa política ha de desarrollarse, y evidentemente evaluarse.

8. Por otro lado, la evaluación de políticas de inclusión, choca con otros elementos más generales. Como sabemos, a la propia dificultad en definir este tipo de políticas, cabe añadir la multiplicidad de objetivos que acostumbran a rodear este tipo de decisiones. Objetivos múltiples (por ejemplo: mejorar la formación académica, las condiciones de salud, la integración familiar, las redes relacionales,...), a veces contradictorios (por ejemplo: incrementar el nivel formativo sin dejar fuera a nadie; conseguir empleo para todos pero mejorando al mismo tiempo la competitividad,...), y por tanto difícilmente evaluables con una misma gama de parámetros. Por otro lado, muchas veces las instituciones financiadoras están muy imbuídas de una lógica económica que tiende a considerar como unívocos conceptos como "coste" o "beneficio". Y, como sabemos, coste y beneficio son conceptos que están sujetos (o deberían estar sujetos) a un intenso debate social y político, desde las distintas perspectivas, situaciones y posición en la distribución de recursos.

También es importante reseñar la contradicción existente entre los motivos que impulsaron la creación de la política, motivos que tienden a ser complejos y fruto de un proceso para nada lineal, y la necesidad de contar con indicadores sencillos que rápidamente den respuesta sobre los resultados y los impactos conseguidos (a costa muchas veces de reducir las complejidades inherentes a la formulación de la política, sin que exista además tradición consolidada sobre como evaluar este tipo de nuevas políticas). Es decir, podemos tener políticas innovadoras, relativamente complejas tanto en su formulación como en su articulación (con diversidad y multiplicidad de objetivos), e indicadores y procesos de evaluación relativamente pobres, muy condicionados por dinámicas de justificación del gasto y de explicitación de resultados, sujetos además a calendarios políticos y administrativos no siempre coincidentes con el ciclo de vida y desarrollo de las políticas.

⁹ Sólo recientemente se habla de empezar a "sincronizar" las políticas sociales de los distintos países miembros.



Por todo ello, no es inhabitual que los indicadores acostumbren a ser relativamente insuficientes o excesivamente simples en relación a la complejidad de la política. Lo cual nos indica ya la necesidad de combinar metodologías hard y soft en el abordaje de los procesos de evaluación de las políticas de inclusión social. Ya que si utilizamos sólo aproximaciones cuantitativas conseguiremos un resultado que tenderá a ser claramente más pobre que el que obtendríamos asumiendo el principio que "en políticas complejas, evaluaciones complejas".

9. Por otro lado, hemos de ser conscientes que la visión desde el territorio "afectado" por la intervención pública, tanto sobre la formulación de la política como sobre su proceso de evaluación, acostumbra a ser relativamente escéptico. Sobre todo cuando la formulación general de la política y sus bases conceptuales se hacen muy lejos del lugar en que deberá operativizarse esa política. No es extraño percibir la sensación en los territorios, que más que una política pensada para resolver problemas, se disponen de "soluciones en busca de problemas". Y como ello viene acompañado de recursos, lo normal no es rechazar esa política por extemporánea y retórica, sino adaptarse "creativamente" a la misma, tratando de acercar lo que se ha decidido desde lejos y lo que es la realidad concreta del territorio, para obtener así los recursos que se requieren para aquello que se considera prioritario.

Se ha de tener en cuenta asimismo que muchas veces en los procesos de evaluación coinciden distintos objetivos o metas. Por un lado encontramos la necesidad por parte de los actores en el territorio de responder a lo que las exigencias de la Comisión Europea u otra instancia financiadora plantea. Es decir, se han de rendir cuentas, y se ha de hacer de una cierta forma. Y por otro lado, la necesidad de avanzar en procesos de aprendizaje del propio territorio y de los actores implicados en relación a esas políticas que son en muchos casos innovadoras. Ya que plantean procesos de colaboración entre

actores de distintos niveles de gobierno y de diverso estatuto formal, donde no hay costumbre ni tradición de hacerlo. Por ello no deberíamos confundir la relativa "pobreza" de ciertos resultados de los procesos de evaluación que llegan, por ejemplo, a Bruselas, después de un proceso de evaluación hecho de abajo a arriba, pero realizado para cumplir los parámetros necesarios de accountability que están reglamentariamente previstos, con la posible riqueza de desarrollo de una evaluación más real y más "útil" que muchas veces puede llegar a producirse en el territorio. ¿Dónde ponemos el énfasis, en el análisis del cumplimiento formal, o en el proceso de aprendizaje?. La mejor respuesta es obviamente tratar de cumplir con ambos parámetros, ya que responden a valores y lógicas distintas, pero igualmente pertinentes. Lo peor, no obstante, es confundir y mezclar ambas lógicas y ambos requerimientos. Ya que nuestra experiencia nos indica, que muchas veces lo que es valioso desde una lógica, no lo es tanto en la otra. Y al revés. Pero, es evidente que si el proyecto incorpora un requerimiento formal de evaluación, no debe menospreciarse o tomarlo como una obligación sin valor añadido alguno. Ese proceso formal puede ser y debe ser aprovechado para conseguir mecanismos de respuesta y señales concretas sobre el proceso de implementación, sobre desviación de objetivos, sobre relaciones gestión-resultados, aspectos todos ellos que pueden ser perfectamente aprovechables en secuencias posteriores.

10. A pesar de todo, la sensación es que la evaluación que incorpore el análisis de los elementos procesuales, acaba teniendo mejores impactos en los procesos de mejora e implementación posteriores. Las políticas de inclusión social tienen casi siempre fuertes elementos de innovación, de adaptación creativa a situaciones heterogéneas y no estandarizables a priori, y precisamente por ello los elementos de proceso son muy significativos. No debería pues extrañarnos que las evaluaciones que tienen en cuenta estos elementos de proceso puedan llegar a ser notablemente más potentes y útiles que las que se centran exclusivamente en el tema "resultados".

No podemos tampoco dejar de señalar la aparente contradicción entre las "obligaciones" formales que rodean los procesos de evaluación de políticas sociales vinculadas a dinámicas europeas, y su utilidad práctica. En efecto, muchas veces los propios gestores de los proyectos asumen la evaluación del proyecto como una carga burocrática más que imponen los financiadores, sin que las contrapartidas sean evidentes. La experiencia tiende a demostrar que si la evaluación se realiza con seriedad, y con los requerimientos profesionales necesarios, trasciende el mero cumplimiento de la formalidad prevista y "retorna" valor a los decisores y gestores del proyecto, ayudando a definir en el futuro mejor los objetivos, y facilita el pensar desde un principio en los indicadores que serán necesarios generar e introducir. Lo cual en un campo como el de las políticas sociales no es para nada irrelevante, dada la poca costumbre de pensar en términos de indicadores de eficacia al plantear las acciones a desarrollar. Por lo tanto, a pesar de la crítica que pueda hacerse a los aspectos más formales, lo cierto es que la mera incorporación de esa "obligación" en contextos administrativos poco acostumbrados a la cultura de la rendición de cuentas es de por sí claramente significativo, obligando a pensar en objetivos y resultados, lo cual no es ciertamente habitual cuando lo que predomina es la mera comparación entre recursos disponibles y recursos utilizados, es decir la lógica de control contable de los inputs.

Al mismo tiempo, en la lógica propia de las políticas sociales, será importante no desdeñar el tema de la cultura de gestión que ha predominado en esa política sectorial. En los temas sociales, predomina una visión muy de "caso", centrada en la vicisitud personal concreta con la que se enfrenta el operador público. No es fácil el salir de esa "cultura" (con

grandes ventajas de personalización y adecuación específica a las características de la persona que uno tiene delante), para tratar de contemplar los problemas desde una perspectiva más genérica, que permita por tanto construir categorías analíticas susceptibles de ser posteriormente evaluadas una vez operacionalizadas y desarrolladas las políticas que de ellas se deriven. Tenemos por tanto otro "resultado" positivo derivado de la introducción de una perspectiva de evaluación en políticas de inclusión, que sería el favorecer perspectivas de trabajo que operen con mejores relaciones entre casos específicos y las categorías con las que acostumbran a operar las políticas en su conformación habitual.

11. El tema de la utilidad, al que hemos ido aludiendo, es un tema importante. Las preguntas relevantes, desde mi punto de vista, serían hasta qué punto se aprende en los procesos de evaluación, y hasta que punto este aprendizaje está luego realmente presente en las nuevas decisiones o políticas a impulsar. Y en este tema el handicap no es achacable a las políticas sociales de manera específica, sino que es un problema general en el modo de operar habitual de la Unión Europea. Simplemente porque los procesos de evaluación no están bien situados en la dinámica decisional de la comunidad europea. Lo tradicional es que cuando el proceso de evaluación ha concluido, casi siempre el nuevo programa de carácter plurianual esté ya en marcha. Y ha tenido que ponerse en marcha debido a que las dinámicas políticas, presupuestarias y administrativas de la UE así lo exigen. Con lo cual la sensación general es que las evaluaciones acaban teniendo poca repercusión en los procesos decisionales. Lo cual no quiere decir que esas evaluaciones no tengan efecto alguno, o que sean inútiles o simplemente retóricas. Pero, desde el estricto punto de vista del calendario, ocurre que cuando entregas la evaluación, ya está en marcha el nuevo "call for projects" de la nueva oleada en que se concretan las decisiones de las distintas Direcciones Generales con relación a las distintas políticas, lo cual parece que nos debería hacer dudar de la real efectividad de lo que hemos denominado como procesos de aprendizaje.

Lo cierto es que los gestores de la UE y los supervisores generales de la marcha de los proyectos y planes de acción, van sabiendo que ocurre con las evaluaciones sin esperar a que estas concluyan. Existen informes a medio proyecto, reuniones de intercambio, etc. Pero, esa realidad menos

formalizada debería exteriorizarse más, para evitar esa sensación general de desencaje entre dinámicas de evaluación y dinámicas de decisión. Dando valor y explicitando en los propios protocolos de decisión las "lecciones" aprendidas en anteriores fases. Al mismo tiempo, se debería ir con mucho cuidado para no acentuar los aspectos más burocráticos de la evaluación, para no dar la impresión de que no se da valor ni se tienen en cuenta aspectos señalados en las evaluaciones de políticas sociales que son más difícilmente cuantificables, menos tangibles, menos "indicadorizables" (si se acepta tal neologismo). Ya que si no, se acentúa exclusivamente la necesidad que las "plantillas" se rellenen, que los números cuadren y que ello nos permita afrontar con mejor situación la nueva remesa de recursos con la que esperamos seguir avanzando, mejorando aquellos aspectos aprendidos, que curiosamente son aquellos que quizás nos han servido menos para completar los formularios de evaluación.

12. Desde un punto de vista más general, estamos atravesando un proceso que, desde mi punto de vista, como observador y analista de las políticas sociales, complica enormemente los procesos de evaluación. Como es sabido, estamos en un escenario en el cual las políticas tradicionales, sociales, típicas del estado de bienestar que fue consolidándose en Europa entre los años 1945 y 1980, tienen graves problemas de adaptación a las nuevas realidades de exclusión, de desigualdad y de respuesta a los nuevos escenarios productivos, sociales y familiares provocados por la globalización. Las políticas convencionales de bienestar funcionaban básicamente a partir de cuatro elementos que caracterizaría como: homogeneidad, rigidez, indiferencia y lejanía. Esto permitía desarrollar políticas relativamente universales, en grandes ámbitos territoriales. En cambio, la nueva época en que vivimos, exige cada vez más, políticas que sean heterogéneas, flexibles, tendencialmente personalizadas y que puedan desarrollarse desde la proximidad. Esos cuatro nuevos elementos, que aparecen como imprescindibles para dar respuesta a las nuevas necesidades que desde el punto de vista social están planteadas, obligan a que los mecanismos de evaluación recojan esa nueva realidad y esas nuevas exigencias. En cambio, la propia estructuración de la Unión Europea, su propia configuración tiende, lamentablemente, a mantener la lógica de lejanía, una cierta indiferencia ante realidades diversificadas y una cierta rigidez en los procesos. Es en este sentido significativa la propuesta surgida de la propia Unión Europea, que plantea que son los procesos de gobernanza, de trabajo en redes,

de articulación de los distintos niveles de gobierno, lo que permitiría evitar precisamente que detectemos un creciente "gap" entre lo que son las dinámicas y necesidades de cada territorio y lo que son las dinámicas comunitarias, político-administrativas, que generan las políticas, los proyectos y en definitiva, la disposición de fondos, para dar respuesta a los nuevos y renovados problemas de inclusión social. La complejidad de la exclusión social no puede abordarse como si abordáramos estrictamente los temas de pobreza o de desempleo. Ello implica una evidente simplificación. Como sabemos, si hablamos de exclusión social hablamos de multifactorialidad, de multidimensionalidad, de necesidad de implicar a la comunidad en los procesos de respuesta, de participación de los actores, y en muchos casos nos referimos a trayectorias vitales muy específicas, y no de dinámicas indiferenciadas. Cuando, por ejemplo, la Unión Europea detecta con acierto la significación de un potencial de empleo entre los que nunca anteriormente han trabajado (los llamados "inactivos"), la puesta en práctica del proyecto implica buscar esas personas, detectar esos colectivos. Y cada vez más, esa necesidad de dar respuesta a dinámicas que son menos estandarizables, será una exigencia que nos vendrá de la propia realidad. Será a partir de ese punto cuando deberemos buscar y articular respuestas desde el espacio público (no confundir estrictamente con los poderes o instituciones públicas). Respuestas colectivas a problemas colectivos en ese espacio público concreto. Y para ello, la lógica de actuación de la Unión Europea debería ser, como en parte se ha ido intuyendo a lo largo de este texto, mucho más la de habilitar que la de decidir, ya que ese proceso de habilitación es el que lograría dar respuestas a esa situación de heterogeneidad, de personalización, de cercanía y de flexibilidad a la que antes se hacía referencia.

13. La impresión que predomina es que será probablemente mucho más complicado hacer evaluación de políticas sociales en el futuro, al tratarse de políticas más complejas; con más actores; donde el proceso es generalmente mucho más importante que los resultados concretos; donde hay muchos más casos personales y específicos que casos estandarizables; donde se pone mucho de relieve el énfasis en la transversalidad y en la integralidad de respuestas y no en la sectorialidad (cuando en cambio estamos muy acostumbrados a trabajar sectorialmente, "ministerialmente"). Pero, de seguirse una lógica más descentralizadora en la implementación y la implicación social de esas

políticas, puede surgir una cierta facilidad en los procesos de evaluación, al dar más valor y "voz" a la proximidad, a la comunidad en que se implementan esas políticas. Acercando así los procesos de evaluación al sitio en el que se está realmente trabajando en ese campo. No aceptando lógicamente que cualquier cosa vale. Pero estableciendo mucho más diálogo con lo que es el territorio. Y de ahí puede derivar, pienso, más capacidad de aprendizaje.

Esto exige probablemente un cambio en la lógica. Abandonando las posiciones de centralidad de Bruselas, entendidas como posiciones de neutralidad y de estar por encima de los "intereses sectoriales y territoriales", y acercarse a las situaciones reales, no para controlar o inspeccionar lo que ocurre, sino para ofrecer recursos, ayuda, para reforzar la capacidad de impacto.

14. Finalizaríamos con algunos comentarios sobre como avanzar en la evaluación de los mecanismos de red, de gestión de redes, de governance, cuando precisamente en las políticas de inclusión social se pone crecientemente relieve la significación de la implicación colectiva y de las lógicas de colaboración público-no público en sus procesos de formulación e implementación. . Éste es sin duda un déficit significativo en estos momentos. ¿Pueden evaluarse este tipo de cuestiones?. ¿Puede evaluarse, por ejemplo,, la confianza interorganizativa?. Asumamos que una red viene marcada por elementos de interdependencia, de continuidad en esa interdependencia y por la no-existencia de un centro jerárquico en esa red. Si esos son tres elementos claves, ¿cómo podemos evaluar la capacidad de governance de esa red?, ¿su capacidad de respuesta colectiva a unas demandas a las cuales la red intenta dar respuesta de una manera interdependiente, de una manera continuada y sin lógicas jerárquicas?.



Podemos tratar, en principio, de analizar los procesos de formación de la red. Es decir, trabajar con lo que podríamos denominar el cálculo de costes y beneficios que hacen los actores que componen esa red. Los diversos actores tienen sus propias expectativas sobre los procesos de colaboración a emprender. Tienen sus propios puntos de vista sobre los problemas a resolver. Y tienen o no experiencias previas de colaboración con el resto de actores de la red. Por otro lado, convendría examinar el grado de consolidación de los procesos de confianza mutua entre los actores de la red. ¿Hasta que punto conocen, comprenden y comparten los objetivos del resto de participantes?. De esa comprensión dependerá la construcción de vínculos de confianza. La manera de construir indicadores al respecto, dependerá de la exploración de criterios cualitativos, de procesos comparativos entre las distintas fases del proyecto, para encontrar así parámetros que nos permitan hablar de avances y retrocesos.

Por otro lado, la confianza no sólo se desarrolla y se consolida cuando se comprenden los objetivos de los demás, sino cuando puedo compartir total o parcialmente esos objetivos, entendiendo las formas de hacer del resto de actores y, de alguna manera, compartiendo esas formas de hacer. Es decir, aquí deberíamos poder hablar de compatibilidad cultural y de compatibilidad estratégica. Lo cual, evidentemente, es el punto clave para la consolidación de esa red porque estamos intentando construir mecanismos de respuesta colectiva a problemas colectivos, como son los que centran los esfuerzos de las políticas de inclusión. Se trata por tanto de conseguir evaluar la gestión de las interacciones, analizando cómo se ha procedido a formar la red; cuales han sido los criterios de inclusión, que reglas de negociación se han seguido; qué se ha hecho para dinamizar esa red; qué espacios concretos interinstitucionales se han creado para dar respuesta a la heterogeneidad de los actores, y qué mecanismos de resolución de conflictos interorganizacionales se han ido construyendo para dar respuesta a los problemas a medida que se han ido produciendo. Si aceptamos que el trabajo compartido, el trabajo en red, es hoy determinante en las políticas de inclusión, entonces buscar estrategias para tener en cuenta el valor generado por la construcción de esa red, y evaluar su eficacia y su capacidad de aprendizaje conjunto, y su fuerza para el futuro, es un elemento cada vez más significativo en toda dinámica de evaluación de las políticas sociales en la actualidad.



Oneida Álvarez Figueroa: Catedrática de la Universidad de La Habana.
Consultora del Instituto Internacional de Integración del CAB

Entre los días 24 y 26 de octubre de 2006 se celebró el Seminario Internacional Iberoamericano "Gobernanza y Evaluación de Políticas Públicas", patrocinado por el Ministerio de Administraciones Públicas de España. Este evento contó con el auspicio y la organización de la Sociedad Española de Evaluación (SEE), la decisiva colaboración de la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA), y el apoyo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). En el Seminario participaron especialistas de nueve países de Latinoamérica y Caribe, funcionarios de organismos internacionales y nacionales, representantes de organizaciones no gubernamentales, académicos, y expertos de diferentes instancias de la administración pública española.

Resulta difícil recoger en pocas cuartillas toda la riqueza y pluralidad del debate suscitado alrededor del tema central de este evento, pero no se pueden obviar algunas ideas que sirvieron de hilo conductor

a lo largo del mismo y pueden constituir el eje de esta brevísima memoria, cuyo único propósito es que constituya punto de partida y provocación para el trabajo ulterior de todos los factores asociados a las políticas públicas, y especialmente de su práctica, en proceso de transformación.

La apertura del Seminario se realizó en la sede de la UNIA en Sevilla (Isla de la Cartuja), donde el Rector Magnífico de ese alto centro docente, Don Juan Manuel Suárez Japón, dio la bienvenida a los invitados y destacó el compromiso de su universidad con el desarrollo del evento, muy vinculado a la proyección iberoamericana de esa casa de Estudios y a su vocación por contribuir a la elevación de la eficacia y los niveles de vida de los países de América Latina.

Seguidamente, el Dr. Carlos Román del Río, Presidente de la SEE, y la Consejera de Justicia y Administraciones Públicas de la Junta de Andalucía, Doña María José López González, expusieron la

significación del tema objeto de análisis por el Seminario. La evaluación de las políticas públicas ha sido identificada, desde la perspectiva de ambos, como un factor de vital importancia para contribuir a mejorar la calidad de dichas políticas, profundizar la democracia, construir ciudadanía y crear valores públicos.

Las palabras finales de esta sesión inaugural estuvieron a cargo del Ministro español de Administraciones Públicas, Don Jordi Sevilla Segura, quien se refirió al compromiso del actual gobierno español por impulsar la evaluación de las políticas públicas, así como a los esfuerzos que se han desplegado para la constitución de la Agencia Estatal que tendrá bajo su responsabilidad objetivos concretos de mayor alcance en esa dirección. También mencionó los principios sobre los que se ha sustentado ese proceso de institucionalización, destacando entre ellos el interés por la máxima participación ciudadana, la transparencia y la cooperación interinstitucional.

Concluido el acto de inauguración, y teniendo como marco la sede de la UNIA en La Rábida, a lo largo de cuatro intensas jornadas de trabajo, se debatieron 8 interesantes exposiciones, bajo la conducción de Don Juan Antonio Garde Roca, Director General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas de España, quien hizo referencia inicialmente a los objetivos específicos del Seminario, y al interés de los organizadores por el logro de resultados fructíferos y creativos.

Se discutieron aspectos teóricos y metodológicos de carácter general y experiencias concretas vinculadas al tema de las evaluaciones de políticas públicas, pero también el evento contribuyó a perfilar un diagnóstico sobre esta problemática en España y América Latina, con ingredientes aportados desde diferentes visiones, así como a la formulación de alternativas variadas para contribuir a su mejoramiento.

Se argumentó la necesidad de utilizar la evaluación, no sólo para constatar los resultados de las políticas, programas o proyectos, sino que es imprescindible incorporarla al análisis del diseño, sin subestimar el seguimiento al proceso que se desea examinar. De ahí la distinción, en una perspectiva temporal, de tres tipos de evaluación: ex-ante, durante y ex-post.

Se hizo referencia también a la clasificación de las evaluaciones según su contenido en: conceptual o de diseño, gestión o de proceso, eficacia y eficiencia, o metaevaluación, resaltando los rasgos esenciales de cada modelo.

Así mismo, se debatió en torno a las diferentes variantes de evaluación, según quién las realiza, esto es, interna, externa, mixta, interna – dirigida, y participativa. Una vez señaladas las ventajas e inconvenientes de cada tipo, se resalta las mayores fortalezas de la evaluación participativa.

Las ponencias sobre la evaluación de las políticas públicas en países abordaron los estudios de caso de España, Brasil, y Colombia, a cargo de Carlos Román, Walter Correia y Bertha Briceño, estos dos últimos funcionarios de alto nivel de las instancias gubernamentales de Planeamiento, brasilera y colombiana, respectivamente.¹

Factor de consenso en las presentaciones fue el relativo a la utilidad de la evaluación, como elemento que introduce racionalidad en el proceso de toma de decisiones; eleva la eficacia y la eficiencia de la intervención pública; abre vías para la reforma de las prácticas de la administración; mejora la formación de los agentes implicados; permite satisfacer las exigencias de transparencia; y posibilita mejorar los procesos de rendición de cuentas.

Por su parte, la Directora de Programas del CLAD, Nuria Cunill Grau, se refirió a las diferencias entre los distintos países de América Latina, en lo relativo a los avances en la utilización de la evaluación, destacando entre los más consolidados la existencia de tres problemas comunes: Primero, muchas instancias evaluadoras incidiendo sobre los directivos de Programas, organizaciones públicas, y sobre el nivel político. En segundo lugar, la limitada participación ciudadana en el proceso evaluador, y finalmente la escasez de incentivos para la evaluación. Esta exposición suscitó un enriquecedor debate en torno a las respuestas tradicionales que se han dado a dichas insuficiencias, y la necesidad de encontrar nuevas soluciones.

Para avanzar en esa dirección es preciso reconocer que no se debe forzar la integración de diferentes entes evaluadores, debido a que la evaluación tiene disímiles usos, según los destinatarios. Sería más

¹ El contenido de las presentaciones puede consultarse en la página web de la Sociedad Española de Evaluación.

apropiado crear espacios de interlocución entre los distintos actores, donde se puedan lograr procesos de comunicación de largo plazo y significados compartidos.

Tampoco se debe centrar la solución a la escasa participación ciudadana en el suministro de mucha información, ya que ello no es sinónimo de transparencia. Lo deseable es que la información resulte relevante al ciudadano, lo que implica poner el centro de la atención en las actividades e indicadores asociados directamente a su nivel y calidad de vida. Los ciudadanos deben ser asumidos como beneficiarios de los sistemas de información, pero ésta con características diferentes a la que se suministra a otros agentes.

En el tema relativo a los incentivos para la evaluación, se resaltó las diferencias entre el contexto anglosajón y el latinoamericano, ya que en el primero, cuando los procesos de evaluación se implementaron estaban directamente vinculados a estímulos presupuestarios, pero en los países del Nuevo Mundo, no se ha logrado asociar los buenos resultados de la evaluación al incremento del presupuesto. La máxima aspiración lograda hasta ahora es que ellos contribuyan a la toma de decisiones más acertadas

Estas reflexiones llevan a la consideración de que la evaluación no puede ser un instrumento sólo para "penalizar", sino que el énfasis debe cambiar hacia su utilización para coadyuvar a la construcción de ciudadanía, a la creación de valores públicos. Este criterio se basa en las dificultades que genera avanzar hacia sociedades más democráticas sin mayor participación de la ciudadanía en las políticas públicas, especialmente en las decisiones de interés común. Sin aspirar a un control ciudadano muy sofisticado, para evitar frustraciones.

Otros temas que resultaron relevantes para los asistentes al Seminario fueron los relacionados con las metodologías de evaluación utilizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo y por la Cooperación Española al Desarrollo. Estas ponencias fueron expuestas por Eduardo Cobas, Especialista Principal del BID, y Belén Sanz Luque, Coordinadora del Área de Evaluación de la AECI, respectivamente². Se evidenciaron las semejanzas entre ambas y se resaltaron, entre otros, los siguientes aspectos:

- El interés del BID y la AECI por lograr que los países receptores de la colaboración participen activamente en los procesos de evaluación.
- La rendición de cuentas sobre el gasto público y la extracción de lecciones para mejorar la eficacia futura, como aspectos destacables de la evaluación.
- El reconocimiento de principios básicos a cumplir en el proceso evaluador: enfoque hacia los resultados; concertación y coordinación entre actores para evitar la dispersión; coherencia y transparencia.
- La necesidad de articular prioridades entre los diferentes actores que participan como donantes y los beneficiarios
- La exigencia de adecuado marco institucional para realizar los procesos de evaluación.
- La conveniencia de incluir el análisis crítico de los objetivos de las políticas entre las finalidades del proceso evaluativo (pertinencia)
- La significación de ofrecer idéntica atención a la fase de preparación de la evaluación que a su realización, sin olvidar que la comunicación de resultados y conclusiones es de vital importancia.
- La limitada utilización de los resultados de las evaluaciones realizadas. Diversos son los factores que en ello influyen, ya que los responsables políticos no tienen suficiente interés en los mismos; es baja la cultura de someter a escrutinio público la evaluación de la eficacia de los Programas ó Proyectos, y la falta de confianza en la objetividad o el nivel de independencia de las evaluaciones.

En la última sesión de trabajo del Seminario el Dr. José Luis Osuna, Vicepresidente de la SEE, hizo referencia a los cambios de paradigmas en la evaluación, desde la concepción clásica a la pluralista, así como a los retos teóricos y prácticos de la evaluación de Programas. Acotó, desde su experiencia, las principales cuestiones a evaluar y describió dos casos concretos de evaluaciones en la que ha participado su equipo de evaluadores, con

² El contenido de las presentaciones puede consultarse en la página web de la Sociedad Española de Evaluación.

resultados muy estimulantes: las políticas activas de empleo en Andalucía y el Plan Municipal de Vivienda de Sevilla.

Se resaltaron como aspectos de gran interés en el debate de esta exposición las virtudes del método integral y participativo inherentes al diseño de las evaluaciones realizadas, así como la utilización de las mismas para corregir las políticas concebidas inicialmente, tomado como elemento esencial los intereses de los beneficiarios de las políticas. Este proceso favorece también a los clientes de la evaluación porque les posibilita un proceso de retroalimentación oportuno y objetivo.

Finalmente, Juan Antonio Garde Roca expuso el proceso preparatorio para la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios de España, así como los pasos planificados a futuro, y los desafíos a que se enfrenta en el transcurso de su consolidación.

Se refirió a las plataformas y diferentes instancias institucionales que han contribuido a la elaboración de la propuesta de la Agencia, así como al decisivo papel desempeñado por un Grupo de Expertos creado con vistas a perfilar los requisitos a cumplimentar en su diseño. Actualmente existe un proyecto de Estatuto en manos del Consejo de Estado, y se espera su próxima aprobación e implementación.

Entre los objetivos principales de la Agencia, se establece la promoción y realización de evaluaciones de políticas y programas públicos, sin limitar la participación de otros agentes evaluadores, y el seguimiento a nuevas agencias estatales que se crearán en el país al servicio de los ciudadanos.

Se consideran líneas estratégicas de esta Agencia, entre otras:

- El impulso formativo, cultural, metodológico para hacer de la evaluación un instrumento con contenido propio en la administración pública.
- Su vinculación al nuevo modelo de gestión de las Agencias Estatales.
- El establecimiento de un adecuado marco de calidad para los servicios prestados por la administración pública.

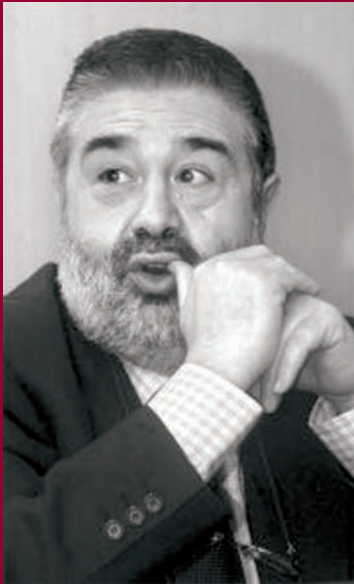
- Dotar a la Agencia de atributos de excelencia y confiabilidad.

En las reflexiones finales sobre esta propuesta se resaltó que detrás del modelo hay una política respecto a las políticas públicas, aún cuando los criterios de independencia respecto al ejecutivo no se hayan podido satisfacer en el mismo.

El Seminario se caracterizó por el excelente clima creado para su desarrollo, donde prevaleció el respeto en la confrontación de ideas, y en muchos tópicos se evidenció que las interrogantes son aún mayores que las respuestas. En un amplio espectro de problemas identificados se constató creciente consenso, al igual que en la necesidad impostergable de trabajar activamente por modificar realidades insatisfactorias vinculadas al diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

En la clausura del evento, los organizadores agradecieron las valiosas contribuciones de todos los participantes, y reconocieron la utilidad de la actividad desarrollada. Se adelantaron ideas sobre la posibilidad de realizar periódicamente intercambios de esta naturaleza, que brinden la oportunidad de mantener una interlocución directa, para acceder a diferentes experiencias, sin la frialdad y las dudas que subsisten cuando estos encuentros se realizan únicamente de forma virtual. La sistematización de estos eventos sería una contribución más a la elevación de la calificación y los consensos de los factores claves que deben promover y consolidar en Iberoamérica la cultura de la evaluación, como una de las vías para lograr el mejoramiento de las políticas públicas en nuestros países.

Este Seminario ha evidenciado la madurez alcanzada en las reflexiones en torno al diagnóstico de las políticas públicas en España y América Latina, así como los avances conseguidos en los sistemas de evaluación de algunos países iberoamericanos. No obstante, aun falta mucho camino por andar, especialmente si se constata que los países rezagados en esta esfera son más que los que han logrado una concepción armónica y abarcadora de esta palanca, decisiva para asegurar una evolución ascendente de nuestras sociedades. Ello constituye un enorme desafío en las actuales condiciones, que anima a los participantes en el Seminario de la Rábida a suscribir el compromiso para continuar generando las sinergias que permitan transformar lo posible en cierto, la utopía en realidad.



Entrevista a Juan Antonio Garde Roca, Director General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios del MAP

Sus esfuerzos por la extensión de la práctica de la evaluación en la Administración le han llevado a coordinar numerosos estudios y proyectos en esta línea. ¿Cómo está resultando lo que se ha llamado en algunos medios "el CSI de la Administración", el programa de investigación, análisis y consultoría?

Algún medio lo denominó así, pero con nuestro programa de inspecciones operativas de servicios no desarrollamos una labor como la de los investigadores forenses del CSI; simplemente prestamos el apoyo técnico o consultoría operativa a los gestores que nos lo solicitan, para analizar y diagnosticar con ellos los problemas organizativos o procedimentales que pudieran dárselos y, en su caso, ofrecemos el asesoramiento sobre posibles soluciones que pudieran a nuestro juicio para mejorar el funcionamiento de sus organizaciones. Los resultados de nuestro programa de inspecciones operativas son positivos y deben enmarcarse en la extensión de la cultura de la evaluación de la gestión que este Ministerio viene realizando.

Recientemente ha dirigido una evaluación de la Biblioteca Nacional, ¿qué les ha revelado este trabajo?

Con los trabajos que hemos realizado en la Biblioteca Nacional, solicitados a nuestro Ministerio por su Directora Rosa Regás, se analizaron de manera detallada los procesos de funcionamiento de todas

las áreas de dicho organismo y, especialmente, las más gerenciales y las relacionadas con la distribución y organización interna del personal. En síntesis, la dirección pretendía una mejora sustancial del servicio ligada, entre otros aspectos, a la renovación de una cultura de prestación de servicios orientada a la satisfacción de los usuarios, por lo que con nuestro trabajo colaboramos en perfilar las medidas que apoyarían esta orientación finalista al tiempo que se diagnosticaron algunas carencias y necesidades que se evidenciaron y que el propio organismo ha asumido en su actual programa de trabajo.

Su próximo proyecto es la creación de la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios que el Ejecutivo ha anunciado en varias ocasiones. ¿En qué fase se encuentra actualmente esta Agencia?

El pasado 29 de junio fue aprobada definitivamente en el Parlamento la Ley de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, en cuya disposición adicional primera se autoriza al gobierno para crear la Agencia Estatal de Evaluación que ustedes señalan, entre otras Agencias Estatales también autorizadas en disposiciones ulteriores. Siguiendo el procedimiento previsto en dicha Ley, los próximos pasos vendrán dados por la aprobación de sus Estatutos en el otoño y su entrada en vigor el 1 de enero de 2007, ya plenamente configurada con sus propios presupuestos y estructura, una vez aprobados el inicial de actuaciones.

¿Es urgente la evaluación de las actuaciones de nuestras Administraciones?

El Ejecutivo que dirige la Administración General del Estado pretende dotar de la mayor racionalidad a su toma de decisiones, además de avanzar notablemente en la rendición de cuentas a la sociedad sobre la gestión de la cosa pública. Para ello se busca la optimización y eficiencia de los recursos públicos que la Administración gestiona, y para ello debemos apoyarnos cada vez más en nuevas prácticas de evaluación no sólo de los rendimientos o de la calidad de los servicios públicos, sino de las propias políticas adoptadas, para conseguir ante la ciudadanía una mayor legitimación social de las mismas. Se trata, en consecuencia, de conseguir tanto la mejora de la gestión de los recursos como de su propia orientación estratégica, a través de la mejor elección programática del gasto público, innovando o modificando las partidas existentes en razón de su eficacia e impacto social. El desarrollo del Estado complejo, con la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno así como nuestra interdependencia con la Unión Europea, aconsejan abordar con urgencia el cambio cultural y de las prácticas existentes en materia de evaluación de políticas y programas públicos que en nuestro país, hasta ahora, eran actuaciones aisladas que residían en sectores concretos, muy especialmente los referidos a determinadas políticas sociales.

¿Qué representaría para la sociedad el avance en materia de evaluación de la Administración?

Una de las claves del impulso de la evaluación es mejorar la calidad democrática, es decir la mayor legitimación social de las políticas a partir de la participación de la ciudadanía y de los actores sociales más involucrados en las mismas. Los gobiernos democráticos facilitan a la sociedad su posicionamiento frente al conflicto social, a través de sus propuestas y soluciones a los problemas sociales que se traducen en las políticas públicas. Si la toma de decisiones no se fundamenta razonable y suficientemente el deterioro de la legitimidad social y el alejamiento de la ciudadanía de la esfera pública son irremediables. Precisamente con la evaluación se podrá valorar, dándose cuenta de ello a la sociedad, no sólo el por qué se toman determinadas decisiones gubernamentales entre las distintas alternativas existentes, sino cómo se implementan a través de las organizaciones públicas y qué impactos se producen en términos de resultados sociales con los programas públicos desarrollados. La sociedad no puede más que ganar con la evaluación, pues podrá comprobar el grado de causalidad e interrelación entre efectos y políticas y podrá discernir, con mayor conocimiento de causa, sobre lo positivo o negativo de una política concreta o la validez del método de gestión aplicado por una determinada Administración.

¿Qué Administraciones y qué políticas serán evaluadas por la Agencia?

El objeto de la Agencia es la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado. Sólo a través del oportuno convenio con las Comunidades Autónomas y en los términos que el propio convenio establezca se podrán también evaluar políticas y programas gestionados por dichas Comunidades. Por otra parte, ya hemos venido desarrollando a lo largo de este año los primeros trabajos de evaluación de un programa gubernamental como es el Programa Nacional de Reformas de España (PNR), aprobado por el Consejo de Ministros en Octubre de 2005 en el marco de los objetivos de la Estrategia de Lisboa. Al ser esta Dirección General la entidad responsable que desde el MAP viene efectuando los trabajos de creación de la Agencia Estatal de Evaluación, hemos asumido lo explicitado en el Capítulo V del PNR ("evaluación y seguimiento: rendición de cuentas") donde se encarga a la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas, de forma paralela al desarrollo de los mecanismos de seguimiento establecidos, una evaluación anual del grado de aplicación y de éxito de las principales medidas del citado Programa.

¿Habrán obstáculos para coordinar las evaluaciones de programas públicos entre los distintos niveles de gobierno?

Los Estatutos de la Agencia, como determina la Ley de Agencias Estatales antes citada, previenen la participación de otras Administraciones Públicas en su Consejo Rector, y será este Consejo quien apruebe los planes de acción anuales, con lo que no deben existir obstáculos en la coordinación de las evaluaciones que se relacionen con los niveles de gobierno que estuvieran presentes en dicho órgano rector. En todo caso, debe constatar que la diversidad de grupos de interés en las políticas públicas, la interdependencia de factores que influyen en su complejidad y la transversalidad e intersectorialidad características de muchas de esas políticas, no debieran constituirse en obstáculos ni amenazas para nadie sino en oportunidades para mejorar la cooperación entre las distintas Administraciones Públicas. La multiplicidad de actores e instituciones aconsejan cada vez más la realización de evaluaciones abiertas a todos los grupos de interés y a todas las instituciones públicas afectadas por los programas públicos. Lógicamente, transformar la cultura de evaluación que en nuestro país aún no está suficientemente desarrollada y superar los celos entre instituciones será una tarea compleja y progresiva que, entre otros elementos, precisará de un marco institucional de colaboración que haga útiles para todas las Administraciones las evaluaciones a desarrollar. Sólo con la propia actuación de la Agencia Estatal de Evaluación, que deberá ganarse su credibilidad y confianza a partir de sus desempeños, se favorecerá la incorporación de un sistema público de evaluación a los procesos decisorios y de gestión de las políticas de los distintos niveles de gobierno.

Próximos eventos

Formación

Master en Evaluación de Programas y Políticas Públicas
5ª Promoción

PROGRAMA Y METODOLOGÍA

El objetivo general de este Master es formar a profesionales y especialistas en evaluación de programas y políticas, de acuerdo con el modelo de excelencia, rigurosidad y neutralidad de los datos que caracteriza a esta disciplina.

PERFIL DE LOS CANDIDATOS

Perfil: Titulación de licenciatura pública y profesional de ingeniería, arquitectura o de ciencias de la salud, o de licenciatura de ciencias de la ingeniería, arquitectura o de ciencias de la salud, o de licenciatura de ciencias de la ingeniería, arquitectura o de ciencias de la salud, o de licenciatura de ciencias de la ingeniería, arquitectura o de ciencias de la salud.

Master en Evaluación de Programas y Políticas Públicas. Universidad Complutense de Madrid 5ª Promoción

Más información:

www.ucm.es/info/csegae//

Tfno.: 91 394 2528 / 91 394 2957 / 91 394 2956

E-mail: expeval@csegae.ucm.es

El objetivo del máster es formar a profesionales y especialistas en la evaluación de proyectos, programas y políticas. Al finalizar el curso el alumnado podrá diseñar, dirigir, gestionar, asesorar y realizar evaluaciones, así como analizar críticamente las mismas.

La duración del Master es de 550 horas que se distribuyen de la siguiente manera:

- **16 sesiones presenciales** (viernes mañana y tarde y sábados mañana) con una periodicidad quincenal de octubre de 2006 a junio de 2007 (200h.).
- Entre sesión y sesión presencial hay que realizar un **trabajo práctico individual tutorado** con una duración estimada de 10 horas cada uno (150 h).
- El curso se completa con la realización de una **memoria de grado** (200 horas) a presentar en enero del 2008.

EASY-ECO 2005-2007
Evaluation of Sustainability - European Conferences & Training Courses

EASY-ECO Brasov Training
16-25 May 2007
Metropolitan Centre for Sustainable Development, Romania

The EASY-ECO 2005-2007 series is sponsored by UNEP, SKM, and the European Commission.

The EASY-ECO Brasov Training is the third in the EASY-ECO 2005-2007 series of trainings and conferences, providing an opportunity for young researchers to enhance their knowledge and competences in different areas of evaluation and impact assessment of sustainability, and to collect practical experiences from case studies. The overall effect of EASY-ECO will be to strengthen European sustainability at all levels and to provide a stimulating educational programme for young people working in the sustainability evaluation field.

For further details on the aims of the training, or for further information concerning administrative details (e.g. bookings, accommodation), please contact:
Tania Mihu
Tel: +4021 310 3320
Fax: +4021 310 3321

Seminario de Capacitación en Evaluación del Impacto Ambiental. Brasov (Rumania), 16-25 de mayo de 2007. El plazo de solicitudes es hasta el 20 de enero de 2007.

Más información:

Tania Mihu

Tel.: +4021 310 3320

Fax: +4021 310 3321

e-mail: tania@mihu@sdpn.ro

<http://www.sustainability.at/easy/?k=training&s=romania>

El curso explora los elementos dominantes en evaluaciones de impacto ambiental y se enfoca específicamente en reunir a investigadores jóvenes con los profesionales de la evaluación así como expertos locales e internacionales en la materia.

Se contará con la participación de un equipo de profesionales de reconocido prestigio y también se presentarán estudios de caso. Por ello, será una gran oportunidad para desarrollar una red de trabajo en la materia.