

# SE-valoración

Revista de la Sociedad Española de Evaluación

Año 3 | nº 12 | Octubre 2010



Evaluación de las Políticas de Empleo



# I PREMIO INVESTIGACIÓN CARLOS ROMÁN

El Jurado del I Premio de Investigación Carlos Román, al cierre de la Revista, se encuentra en el proceso de deliberación previo a la comunicación del resultado.

La SEE quiere dejar constatación expresa de su agradecimiento a los miembros del jurado:

- **Presidenta:** Dña. Cristina Narbona Ruíz, embajadora de España en la OCDE.
- **Secretaria:** Dña. Isabel de Haro Aramberri, Secretaria General de Desarrollo Industrial y Energético Consejería de Economía, Innovación y Ciencia. Junta de Andalucía.
- **Vocales:** D. Fernando González-Laxe, Vicepresidente de la SEE.
  - D. Mikel Landabaso Álvarez, Jefe de División D.G. Regio – UE.
  - D. Antonio Pascual Acosta, Presidente de la Academia de Ciencias Sociales y del Medio Ambiente de Andalucía.
  - D. Javier Alba Ruiz, Director del Departamento de Economía Aplicada II. Universidad de Sevilla.

por su altruista y riguroso esfuerzo.

Así mismo, también queremos dejar constancia a los patrocinadores: Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo y a la Universidad de Sevilla, representada por el Departamento de Economía Aplicada II por su acogida y colaboración. La Redacción de SEE-valoración está en condiciones de adelantar que la entrega del Premio se realizará en un Acto Académico Público.

El lugar de celebración será el Salón de Grados de la Facultad de Económicas de Sevilla el viernes 19 de noviembre de 2010.



**PATROCINA:** Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo (I3E)

**BASES:** [www.sociedadevaluacion.org](http://www.sociedadevaluacion.org)



La Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas (SEE) se constituye con el objetivo de contribuir al desarrollo e implantación en España de la evaluación de políticas, programas y proyectos públicos, como instrumento fundamental para la mejora de la eficacia, eficiencia y utilidad social de la actividad realizada por la Administración Pública.

# ¡¡ Visítanos!!

[www.sociedadevaluacion.org](http://www.sociedadevaluacion.org)

Para ello, la SEE fomenta la investigación científica y la difusión de experiencias sobre evaluación entre los agentes e instituciones implicados, tanto en la esfera universitaria como en la función pública, y en el ámbito empresarial y profesional. La presencia de la evaluación en los procesos de decisión y en el debate público se considera como uno de los objetivos primordiales.

La SEE considera imprescindible elevar la calidad de la práctica evaluadora, formando expertos, verificando la validez de los métodos usados y proponiendo mejoras en su aplicación. En este sentido, reúne a especialistas en la materia, tanto de las Administraciones Públicas como de cualquier organismo que aplique la evaluación en su gestión, propiciando la comunicación y el debate entre sus miembros para incrementar su uso, así como para confrontar experiencias sobre sus resultados.

**SOCIEDAD ESPAÑOLA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Universidad de Sevilla  
Facultad de Ciencias Económicas  
Avda. Ramón y Cajal, 1. C.P.41018 Sevilla  
tlf. 954556636 Horario (9:30 h.-14:30 h.)  
[secretaria@sociedadevaluacion.org](mailto:secretaria@sociedadevaluacion.org)



# -valuación

## SUMARIO

**4 LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN FRANCIA**  
Pr. Eguzki Urteaga.

**17 ¿RESULTÓ EFECTIVA LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN?**  
Dr. Fernando González Laxe.

**32 LA SOSTENIBILIDAD DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
Gema Serrano.

**41 RESUMEN ANALÍTICO: "ANÁLISIS DE LAS MEJORES PRÁCTICAS DE GESTIÓN EN POLÍTICA Y ESTRATEGIA EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS ANDALUZAS"**  
Gracia Buiza Camacho, Miguel Ángel Carmona Calvo, Miguel Ángel Rivas Zapata.

**52 ENTREVISTA A D<sup>o</sup>. Carmen Mejías Severo.**

**55 EVENTOS, FORMACIÓN Y NOTICIAS**

## EDITORIAL

La buena acogida de la convocatoria del 1º Premio Carlos Román con la que encabezábamos el Editorial del anterior número de "See-valoración", se ha visto reforzada con la calidad de los trabajos presentados. En efecto, el Jurado ha sido obligado a un proceso exhaustivo de valoración que, al cierre de redacción, no ha concluido e impide dar a conocer el ganador. Sí contamos con la fecha cierta de celebración del Acto Académico de entrega – que figura detallado en estas páginas –, el 19 de Noviembre; ese día, esperamos contar con cuantos lectores y lectoras quieran acompañarnos en una actividad más para el desarrollo de nuestra misión: el arraigo de la "cultura de la evaluación" en la práctica de la Gestión Pública.

En este número presentamos cuatro artículos que van desde la institucionalización de la evaluación – en éste caso en Francia – a la mejora organizacional y de procesos, pasando por la evaluación de una política sectorial.

El Prof. Eguzki Arteaga, hace un detallado repaso del proceso llevado a cabo en Francia – referente obligado para muchos de nosotros – con la intención de integrar la evaluación en el centro del funcionamiento del Estado. Destaca el autor que la reforma del procedimiento presupuestario viene marcado, en el país vecino, por un progreso continuo de la "cultura del resultado" y abre, con ello, las puertas a una reflexión de gran interés: la evaluación de políticas públicas se puede aprovechar del terreno que gana la idea de la rendición de cuentas en términos presupuestarios.

Una política marcadamente intervencionista, la pesquera, y un instrumento financiero propio son elementos determinantes para configurar un buen objeto de aplicación de la evaluación de políticas públicas como herramienta para la mejora en la toma de decisiones políticas. Así lo hace el Prof. González Laxe en su trabajo, donde analiza en qué medida las líneas puestas en marcha desde el IFOP (Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca) han hecho efectiva la Política Pesquera Común.

Dos artículos más completan nuestra edición y ambos hacen referencia a la exigencias de mejora en la calidad de la gestión pública. De una parte, Gema Serrano, nos sugiere reflexionar sobre la necesidad de la "sostenibilidad" en la Evaluación de las Políticas Públicas mediante la aplicación de sistemas de mejora continua; de otra, el equipo de trabajo del Centro Andaluz para la Excelencia en la Gestión del Instituto Andaluz de Tecnología presenta los resultados del estudio de las mejores prácticas en Política y Estrategia en organizaciones públicas andaluzas, que permiten comprender mejor el Modelo EFQM de Excelencia.

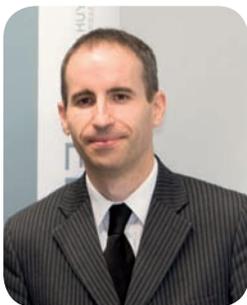
Con todo y como siempre, este número de See-valoración que está en tus manos se ha producido con la colaboración altruista de los autores y autoras que constatamos agradecidos y la intención de favorecer el desarrollo del debate y el fomento de la crítica. Feliz Otoño.

Edita: SOCIEDAD ESPAÑOLA DE EVALUACIÓN  
[www.sociedadevaluacion.org](http://www.sociedadevaluacion.org)

Presidente: José Luis Osuna.  
Vicepresidente: Fernando González Laxe.  
Vocales: Carmen Vélez, Joaquín Pérez-Hervada,  
M<sup>a</sup> Angeles Díez, Ester García, Juan Carlos Díaz,  
Rafael Monterde.

Coordinadora de contenidos: Ángeles María Sánchez.  
Foto de Portada: Juan Vázquez.  
Foto de Contraportada: Carlos Román.  
Maquetación y diseño: Rocío Jiménez Alba.  
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 26 de diciembre de 2007, por la que se establecen las normas reguladoras de concesión de ayudas de los Programas de Estudios y de Difusión del Mercado de Trabajo, en desarrollo del Decreto 85/2003, de 1 de abril.



## LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN FRANCIA

**Pr. Eguzki Urteaga**  
Universidad del País Vasco  
Departamento de Sociología 1

### RESUMEN

Este artículo se interesa por la realidad de la evaluación de las políticas públicas en Francia. En el Hexágono, más que en otros países, el desarrollo de las prácticas es indisoluble del modelo de evaluación que se ha traducido desde los años 1970 por una sucesión de iniciativas institucionales. Su historia ha sido marcada por dos intentos para inscribir la evaluación en el centro del funcionamiento del Estado: la racionalización de las decisiones presupuestarias (RCB) en 1970 y la creación de un dispositivo gubernamental de evaluación de las políticas interministeriales en 1990. Aprobado en 2001, la reforma del procedimiento presupuestario forma parte de un progreso continuo de la cultura del resultado en la administración y en los servicios públicos. La idea de accountability gana terreno y la evaluación de las políticas públicas saca provecho de ello, aunque su rol siga siendo débil en la orientación de la decisión política.

### PALABRAS CLAVE

políticas públicas – evaluación – modelo - Francia

Eguzki Urteaga es Profesor de Sociología en la Universidad del País Vasco e Investigador en el Centro de investigación IKER, laboratorio asociado al CNRS francés. Este Doctor y Licenciado en Sociología por la Universidad Victor Segalen Buerdos 2 y Licenciado en Historia mención Geografía por la Universidad de Pau y de los Países del Adur, es autor de 27 libros entre los cuales se encuentran: Sociología moderna y contemporánea (2002), La politique linguistique en Pays Basque (2004), La nouvelle gouvernance en Pays Basque (2004), La question basque en France (2004), La sociología de la complejidad (2005), La coopération transfrontalière en Pays Basque (2007), La politique d'immigration du gouvernement basque (2008) y Les Plans Locaux d'Immigration en Espagne (2008) así como de más de 100 artículos universitarios tanto en Europa, en América latina como en Canadá. Es igualmente Director de Colección en la editorial de París Mare et Martin y Vice-Presidente de la Sociedad de Estudios Vascos - Eusko Ikaskuntza.

## INTRODUCCIÓN

“La evaluación de una política pública tiene como objeto valorar la eficiencia de esta política comparando sus resultados a los objetivos asignados y a los medios movilizados”. Detrás de la simplicidad del concepto aparece la dificultad del ejercicio puesto que la exigencia de evaluar se enfrenta a los objetivos vagos y contradictorios de la acción pública, a la dificultad de medir los resultados y a las reticencias de las instituciones públicas a la hora de someterse a una forma de valoración. Evaluar significa elaborar un referencial compuesto por un conjunto de criterios operativos y políticamente legítimos de la eficacia y del éxito de una política, formular preguntas vinculadas a este referencial y que sean pertinentes desde el punto de vista de la acción y de la decisión y, por último, contestar lo mejor posible utilizando los instrumentos propuestos por las ciencias sociales.

La práctica de la evaluación incluye actividades técnicas de observación, de medida y de análisis, aunque no se reduzca a ello. No se trata estrictamente de una disciplina científica sino de una “actividad institucional, que tiene vocación a integrarse en la gestión pública y en el funcionamiento del sistema político”<sup>1</sup>. Más que un instrumento para acceder al conocimiento, es un enfoque caracterizado por un cierto número de exigencias y de valores: rigor, imparcialidad, transparencia, toma en consideración de la pluralidad de los puntos de vista, voluntad de hacer prevalecer el interés general.

Si en ciertas naciones se evalúan las políticas públicas, en otros países se privilegia la evaluación de los programas. En realidad, estas denominaciones esconden prácticas muy diversas puesto que se evalúan tanto medidas y dispositivos reglamentarios, proyectos, actividades de las instituciones públicas, como

la manera según la cual las administraciones se enfrentan a estos problemas. En este caso, se entiende la evaluación como el examen de una acción pública llevada a cabo en un marco institucional formalizado con el objetivo de dar cuenta, de mejorar esta acción y/o de aclarar las decisiones que la conciernen. Estas finalidades son interpretadas en función de dos ideas reguladoras: la democracia y el interés general.

Más concretamente, este artículo se interesa por la realidad de la evaluación de las políticas públicas en Francia. En el Hexágono, más que en otros países, el desarrollo de la práctica es indisoluble del modelo de evaluación que se ha traducido desde los años 1970 por una sucesión de iniciativas institucionales. Esta historia ha sido marcada por dos intentos para inscribir la evaluación en el centro del funcionamiento del Estado: la racionalización de las decisiones presupuestarias (RCB) en 1970 y la creación de un dispositivo gubernamental de evaluación de las políticas interministeriales en 1990. Aprobado en 2001, la reforma del procedimiento presupuestario forma parte de un progreso continuo de la cultura del resultado en la administración y en los servicios públicos. La idea de accountability gana terreno y la evaluación de las políticas públicas saca provecho de ello, aunque su rol siga siendo débil en la orientación de la decisión política.

## LA DIFÍCIL INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN

### *LA RACIONALIZACIÓN DE LAS DECISIONES PRESUPUESTARIAS (1970-1984)*

La racionalización de las decisiones presupuestarias (RCB) pretendía desarrollar la planificación presupuestaria y la evaluación ex-ante, más que la evaluación ex-post. Se trataba ante todo de reestructurar el presupuesto como un conjunto de programas de

---

<sup>1</sup> Conseil Scientifique de l'Evaluation, Petit Guide de l'évaluation. Paris, La Documentation française, 1996.

acción, en complemento del enfoque tradicional, y de tomar las decisiones sobre el gasto a partir de una previsión de su impacto socio-económico. La RCB ha provocado en el seno de la administración un desarrollo importante de los estudios y de las investigaciones sobre todos los ámbitos de la acción pública (social, sanidad, transportes, medioambiente, ayudas a las empresas). Cerca de 500 estudios han sido iniciados a lo largo del periodo considerado, entre los cuales se encuentran 40 estudios importantes de carácter interministerial. La RCB ha sido oficialmente abandonada en 1984 como procedimiento formalizado. La principal causa de este fracaso estriba en una clara constatación: después de unos inicios prometedores, como por ejemplo el estudio sobre la perinatalidad, cuyas conclusiones han surgido efectos hasta el punto de contribuir a la disminución de la mortalidad infantil en los años 1970, la RCB ha perdido toda su influencia sobre la decisión presupuestaria.

Entre las causas de este fracaso relativo, se pueden mencionar la gestión coyuntural del presupuesto del Estado, especialmente utilizada al inicio de los años 1980, dejando un espacio limitado a una programación del gasto. No obstante, las unidades del RCB puestas en marcha por los ministerios técnicos han continuado funcionando y a producir estudios a la demanda de las administraciones<sup>2</sup>. Como lo indica Jacques Toutlemonde, las condiciones en las cuales Francia se ha deshecho de la RCB han tenido consecuencias negativas sobre el desarrollo posterior de la evaluación. En otros países, la transición hacia la evaluación ex-post se ha producido de manera menos traumática.

### **LAS INICIATIVAS DEL GOBIERNO DE ROCARD**

A partir de la mitad de los años 1980, la reflexión administrativa se orienta hacia la evaluación ex-post. Varios estudios sobre este tema son llevados a cabo a lo largo de esta década, principalmente por la Comisaría general al Plan (CGP), que se transforma en el Consejo de análisis estratégico en 2006. Para esta institución debilitada por el declive de la planificación francesa después del VII Plan (1975-1980), la evaluación constituye una manera de rehacerse y un modo de conservar un papel en el trabajo interministerial. El informe del grupo Deleau en 1986, esencialmente metodológico, contribuye a hacer conocer en Francia los enfoques empíricos de la evaluación ex-post utilizado frecuentemente en Estados Unidos. Pero, hay que esperar el final de los años 1980 y la llegada al cargo de Primer Ministro del socialista Michel Rocard para asistir a un pleno reconocimiento de la evaluación.

La promoción de la idea de evaluación se inscribe entonces en una política ambiciosa de reforma administrativa conocida como "Renacimiento del servicio público". Dos aspectos de la evaluación están especialmente valorizados en el discurso gubernamental: su contribución al desarrollo de la responsabilidad de los agentes públicos y su papel en la animación del debate público. Tras el informe Viveret, verdadero manifiesto de la evaluación democrática, el gobierno Rocard toma dos iniciativas importantes. En 1989, pone en marcha una comisión independiente encargada de evaluar la ley sobre la renta básica. Por primera vez en Francia, una ley es aprobada para un periodo limitado (tres años) y su renovación está condicionada a los resultados de una verdadera evaluación. De hecho, el informe de evaluación es ampliamente tomado en consideración durante el debate parlamentario que precede el voto de la segunda ley en 1992. La segunda iniciativa insta a un dispositivo institucional ambicioso para evaluar las políticas al nivel gubernamental. El decreto del 22 de enero 1990 crea

2 Commissariat Général au Plan, Outils, pratiques et institutions pour évaluer les politiques publiques. Actes du séminaire Plan-ENA. Paris, La Documentation française, 1990.

un Comité interministerial de la evaluación (CIME), el Consejo científico de la evaluación (CSE) y el Fondo nacional del desarrollo de la evaluación (FNDE). La Comisaría general al Plan es encargado de la animación administrativa del dispositivo.

El objetivo buscado es a la vez convertir la evaluación en un elemento central de la toma de decisión gubernamental y del debate democrático, lo que implica la publicación de informes de evaluación, y hacer progresar los métodos y la deontología de la evaluación, gracias a la ejemplaridad de las evaluaciones llevadas a cabo en el marco de este procedimiento. Las evaluaciones decididas por la CIME, conducidas por instancias de evaluación cuyos miembros y el presidente son elegidos por los ministerios concernidos y la Comisaría general al Plan, se encuentran bajo el control metodológico del Consejo científico de la evaluación, instancia independiente compuesta por expertos en evaluación y en ciencias sociales. Los estudios solo pueden lanzarse después de haber recibido el visto bueno del CSE sobre el proyecto de evaluación y el informe de evaluación es objeto de una segunda opinión sobre la calidad y la fiabilidad de sus conclusiones. Desde 1990 hasta 1998, una quinena de evaluaciones de gran magnitud son llevadas a cabo, a pesar de que sus consecuencias directas sean débiles. Su duración excesiva, vinculada en parte a la pesadez del procedimiento, y el desinterés de los políticos provocan el estancamiento administrativo del procedimiento.

Siempre bajo el gobierno Rocard han sido creados el Comité nacional de la evaluación de la investigación (CNER), organismo independiente encargado de evaluar los organismos y programas de investigación, la Agencia para el desarrollo de la evaluación médica (ADEME), que se convertirá posteriormente en la ANAES (Agencia nacional para la acreditación y la evaluación de la sanidad). A partir de 1982, se crea el Comité nacional de evaluación de los centros a carácter científico y técnico, más conocido bajo el nombre

de Comité nacional de evaluación de las universidades. Encargados de examinar la actividad de organismos (universidades, centros de investigación) o las prácticas especializadas (prácticas y tecnologías médicas), estos organismos se sitúan sin embargo, sobre todo en lo que se refiere a las dos últimas, en el lindero del campo de la evaluación de las políticas públicas. Más recientemente, el 27 de octubre 2000, ha sido creado el Alto Consejo de la evaluación de la escuela, encargado de supervisar y de comentar las evaluaciones relativas al funcionamiento del sistema educativo.

Varios de estos organismos han cambiado de nombre y de función a lo largo de los años. La ANAES se ha convertido en la HAS (Alta Autoridad de la sanidad). La Agencia nacional de evaluación de la enseñanza superior y de la investigación proviene de la fusión en 2006 de varios organismos, el Comité nacional de evaluación de los centros públicos de carácter científico, cultural y profesional (CNE), el Comité nacional de evaluación y de investigación (CNER) y la Misión científica, técnica y pedagógica (MSTP). El Alto Consejo de la evaluación de la escuela ha sido sustituido en 2005 por el Alto Consejo de la educación. Otros organismos que tenían vocación a evaluar centros, prácticas o políticas han sido creados más recientemente como es el caso del Consejo nacional de la evaluación social y medico-social (2005) y del Alto Consejo de la salud pública (2007). El movimiento iniciado en los años 1990 de devolución de las funciones de evaluación a los organismos de competencia sectorial no ha cesado de amplificarse. Esta especialización de las funciones de evaluación presenta varias ventajas así como múltiples inconvenientes, ya que impide la unificación de los métodos e induce una visión fragmentada de la acción pública. No ofrece un marco que permite evaluar la pertinencia y la coherencia del conjunto de las políticas públicas.

En el mismo tiempo, la evaluación se desarrolla bajo formas diversificadas en el seno de la administración

del Estado. De amplitud desigual en función de los ministerios, esta dinámica se traduce por la creación de unidades especializadas, direcciones, servicios y misiones o, lo más a menudo, por el desarrollo de actividades de evaluación en el seno de servicios de estudio (trabajo, asuntos sociales, educación). Los cuerpos de inspección ministerial desarrollan, por su parte, una actividad de evaluación más o menos separada de sus funciones de control. En algunos casos, se han creado comités de evaluación a los que están invitadas personas exteriores a la administración. La evaluación se desarrolla igualmente en los servicios desconcentrados del Estado y en las instituciones públicas.

Paralelamente a estos desarrollos sectoriales, los gobiernos muestran desde hace dos décadas, su voluntad de instituir la evaluación al nivel interministerial, aunque los intentos y proyectos sucesivos no hayan prosperado. Después de un relativo fracaso del procedimiento del decreto de 1990, un nuevo decreto es aprobado el 18 de noviembre de 1998. El Consejo interministerial y el Consejo científico desaparecen y son sustituidos por un Consejo nacional de la evaluación cuyas competencias son a la vez políticas y metodológicas. Concebido con el fin de simplificar y dinamizar el procedimiento, el dispositivo de 1998 se ha enfrentado al de 1990 sobre la pesadez del trabajo interministerial, a pesar de que haya permitido reducir los plazos entre la iniciativa política de la evaluación y la devolución del informe de aproximadamente dos años. Suspendido en 2002, el CNE desaparece finalmente en 2007. El mismo año ha sido creada por primera vez una secretaria de Estado a la Prospectiva y a la Evaluación de las políticas públicas.

### **EVALUACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO**

Francia no se ha quedado apartada de la oleada mundial de la reforma administrativa, aunque se haya producido de forma atenuada. Al menos hasta 2007,

ningún texto oficial francés hace un claro alegato a favor de un Estado modesto. No se habla jamás ni de la reducción de los costes ni de la introducción de los mecanismos del mercado para dinamizar el servicio público. Desde el final de los años 1980, los objetivos de los planes de modernización del Estado no se alejan de las grandes prioridades mostradas en la circular del 23 de febrero de 1989 sobre el renacer del servicio público: renovación de las relaciones laborales, mejora de la relación con los usuarios, desarrollo de la responsabilidad de los funcionarios y desarrollo de la evaluación.

Después del estancamiento de esta política pública, un intento realizado entre 1995 y 1997 para repensar la organización del Estado a partir de una reflexión sobre la evolución de sus funciones no ha prosperado y marca un nuevo fracaso del espíritu de reforma. Un texto más reciente del Comité interministerial de la reforma del Estado de octubre 2000 se articula entorno a tres ejes que hacen referencia a la circular de 1989: “una prioridad: responder a las nuevas expectativas del ciudadano; una exigencia: gestionar de manera más transparente y más eficaz; una elección: apoyarse en los agentes, actores de la modernización”. Como instrumento de transparencia, de eficacia y de responsabilidad, la evaluación se sitúa en el cruce de estas preocupaciones. Por lo tanto, no es de sorprender si todos los intentos para relanzar la reforma del Estado disponen de un capítulo dedicado a la evaluación.

En 2007, el gobierno ha lanzado una Revisión general de las políticas públicas (RGPP), amplia auditoría de las administraciones realizada por equipos mixtos compuestos por altos funcionarios y consultores que trabajan para Hacienda. El conjunto de las actividades y quehaceres de los ministerios han sido analizados detenidamente. No obstante, la RGPP poco tiene que ver con el procedimiento de nuevo examen holandés o las operaciones comparables lanzadas en Canadá y Suecia. Teniendo en cuenta la presión del tiempo y los problemas planteados por el enfoque elegido, no se puede tratar de una evaluación rigurosa y, menos

aún, de una responsabilización de los funcionarios asociándolos a la evaluación de las políticas públicas que aplican a diario. La RGPP ha desembocado en una auditoría de la organización administrativa dirigida de manera centralizada en una óptica estrictamente presupuestaria.

## LA IMPLICACIÓN DE NUEVOS ACTORES

### LA EVALUACIÓN PARLAMENTARIA

En la breve historia de las prácticas francesas de evaluación, el Parlamento no juega un papel relevante. A pesar de la creación en 1982 de la Oficina parlamentaria de evaluación de las elecciones científicas y técnicas, el desinterés de los parlamentarios por la evaluación es patente, al menos hasta una fecha reciente. Sin embargo, desde hace algunos años, los parlamentarios, o por lo menos una minoría activa de ellos, manifiestan una voluntad de fortalecer su rol de control de la acción gubernamental y del uso de los fondos públicos.

A la iniciativa de Philippe Seguin, entonces presidente de la Asamblea nacional, dos leyes han sido aprobadas en junio de 1996, creando dos estructuras comunes a las dos asambleas: una Oficina parlamentaria de evaluación de las leyes y una Oficina parlamentaria de evaluación de las políticas públicas. En 1997, el nuevo presidente del congreso de los diputados, Laurent Fabius, decide interrumpir la actividad de las dos Oficinas, debido a la imposibilidad de asegurar un funcionamiento adecuado de dichas Oficinas con dos asambleas de color político opuesto. Crea una Misión de evaluación y de control (MEC) que releva únicamente de la Asamblea nacional, encargado de controlar el gasto del Estado (1999). En 2004, el dispositivo ha sido completado por la creación de una Misión de evaluación y de control de las leyes de financiación de la Seguridad social (MECSS). El Senado, por su lado, ha creado su propio comité de evaluación de las

políticas públicas el 15 de junio de 2000.

En su primer informe, la MEC realiza una constatación clara de las carencias del trabajo parlamentario: “los proyectos y propuestas de ley debatidos en la Asamblea no suelen ser el objeto de una evaluación ex-ante, ya que las notas de impacto que deben acompañar los proyectos de ley son de lo más breve, cuando existen. Asimismo, el Parlamento no dispone, en general, de ninguna verdadera simulación de los proyectos de reforma fiscal o que conciernen las cotizaciones sociales que le son presentados. Por otra parte, las leyes aprobadas no son objeto de una evaluación ex-post en términos de eficacia. La demanda de presentación de un informe de evaluación, destinado a facilitar las adaptaciones de los dispositivos legislativos elegidos e incluso que condicionan la reconducción de las medidas tomadas, no tiene un efecto sistemático. En razón de la insuficiencia de la evaluación ex-ante y ex-post de los textos legislativos, la actividad normativa de los parlamentarios parece, por el momento, ampliamente desconectada de sus implicaciones presupuestarias”<sup>3</sup>.

Desconectado de cualquier análisis factual de los efectos del gasto, la discusión y el voto de la ley de finanzas se reducen a puros ejercicios de estilo. El presupuesto una vez aprobado, la constatación sigue siendo la misma: el Parlamento apenas ejerce su función de control del gasto público. Las condiciones de puesta en aplicación de la ley de finanzas no son el objeto de un seguimiento, a pesar de que los ponentes especiales del Parlamento dispongan teóricamente de un poder de control. Para sus iniciadores, la constitución de la Misión de evaluación y de control marca una ruptura con estas prácticas. Durante sus primeros años de funcionamiento, la MEC ha hecho realizar verdaderos estudios de evaluación (construcción de autopistas, medios para la policía, formación

3 Assemblée Nationale, Rapport d'information n°2599 présenté par M. Didier Migaud en conclusion des travaux d'une Mission d'évaluation et de contrôle, le 3 octobre 2000.

profesional, ayuda al empleo), pero se ha orientado después hacia trabajos que se corresponden más a la tradición de los informes de información parlamentaria.

### ÉXITOS Y LÍMITES DE LA LOFL

La creación de la MEC responde a una ambición más amplia de renovar el proceso presupuestario, en una perspectiva que hace recordar la racionalización de las elecciones presupuestarias. Como en los años 1970, el objetivo proseguido es de conceder los créditos presupuestarios a la vista de un examen de la eficacia comparada de las diferentes acciones. Este nuevo intento se inscribe, no obstante, en un proceso distinto y sus posibilidades de éxito parecen mejores. Tras el fracaso de la RCB, los promotores de la reforma quieren modificar las reglas del procedimiento presupuestario para inscribir de manera estructural la preocupación de los resultados en el centro del debate parlamentario. Desde el punto de vista de la evaluación, la innovación principal estriba en el voto de los créditos por misión constituidos por un conjunto de programas. La ley orgánica relativa a las leyes de finanzas definitivamente aprobado por el Senado el 28 de junio de 2001 prevé unos créditos “para cubrir cada una de las líneas presupuestarias del Estado. Están agrupados por misión que relevan de uno o de varios servicios de uno o de varios ministerios. Una misión comprende un conjunto de programas que concurren a una política pública. Un programa agrupa a los créditos destinados a llevar a cabo una acción o un conjunto coherente de acciones que relevan de un mismo ministerio y al que son asociados objetivos precisos, definidos en función de las finalidades de interés general, así como los resultados esperados y que son el objeto de una evaluación”.

Algunos años después de la aprobación de la ley, aparece que la LOFL no constituye en sí-misma un

mecanismo de evaluación de la acción pública. Un análisis rápido de los indicadores de resultados asociados a los programas muestra que la mayoría de éstos no nos informan sobre la pertinencia y el éxito de las acciones así como sobre la eficacia de los servicios<sup>4</sup>. Como lo indica el informe del Senado: “la LOFL no permitirá abstraerse de una verdadera institucionalización de la evaluación, sabiendo que los públicos de la evaluación de las políticas públicas son, por naturaleza, más diversificados que los de la LOFL”<sup>5</sup>. Sin lugar a duda, la LOFL traduce la voluntad del Parlamento de examinar más seriamente los proyectos de ley de finanzas. Su impacto real sobre el funcionamiento de las administraciones dependerá de su articulación con la evaluación de las acciones públicas en el marco de un enfoque coherente y continuo de la modernización del Estado.

### POLÍTICAS CONTRACTUALES Y FONDOS ESTRUCTURALES EUROPEOS

Desde el inicio de los años 1990, varias regiones (Bretaña, Rhône-Alpes) han puesto en marcha comités regionales para evaluar sus políticas. La región es una instancia administrativa de creación reciente (1982) que interviene sobre todo en las políticas de desarrollo económico y social, en el marco de los contratos de plan con el Estado y los fondos estructurales europeos. Por lo cual, está en el corazón de una acción pública asociada que implica a varios niveles de decisión. En este contexto inédito, teniendo en cuenta la cultura político-administrativa francesa, la evaluación aparece como una necesidad. Bajo el doble

4 Brunetière. J-R., « Les indicateurs de la LOFL : une occasion de débat démocratique? », Revue française d'administration publique, n°117, 2006, p.95.

5 Sénat et Bourdin. J., André. P., Plancade. J-P., Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'Etat. Les rapports du Sénat 2004, p.82.

amparo de la Comisaría general al Plan y de la Delegación a la ordenación del territorio y de la acción regional (DATAR), la circular de diciembre de 1993 instituye la evaluación como una casi-obligación en el marco de los contratos de plan Estado-Regiones. Desde 2007, se denominan contratos de proyecto Estado-Regiones. Se ha puesto en marcha un mecanismo financiero incitativo así como un dispositivo que fija el marco metodológico. Tras la circular, comités regionales co-presididos por el prefecto de región y el presidente del Consejo regional son creados en todo el Hexágono. Desde 1993 hasta 1998, 140 evaluaciones de programas contractualizados han sido llevados a cabo y el movimiento se ha mantenido e incluso amplificado durante el periodo 2000-2006.

De manera casi simultánea, en aplicación del reglamento comunitario de julio de 1993, la evaluación de los fondos estructurales europeos se consolida, impulsando la evaluación regional. Puesto que los dominios concernidos por los fondos estructurales y los contratos de plan coinciden plenamente, los dos procedimientos de evaluación producen un efecto de sinergia. A pesar de que el dispositivo comunitario de la gestión de los fondos estructurales no se adapte a las características administrativas galas, teniendo en cuenta la poca autonomía de la que gozan las regiones, sus consecuencias son innegables sobre las políticas de desarrollo socio-económico al nivel regional. El aspecto obligatorio de la evaluación obliga los actores políticos y administrativos a iniciarse a un enfoque poco desarrollado hasta entonces. En algunos años, una cultura de la evaluación emerge alrededor de una red de profesionales de las prefecturas y de los servicios de los Consejos regionales. Un mercado de la evaluación se desarrolla, del que se benefician de manera igualitaria las consultoras privadas y los centros de investigación públicos. En 2007, para aumentar las sinergias entre los dos ejercicios de evaluación periódica de las políticas de desarrollo regional, una circular pide una armonización de los métodos de evaluación de los contratos de proyecto

Estado-Regiones y de los programas europeos.

Los contratos de ciudad inscritos en el ritmo quinquenal de los contratos de plan dan igualmente lugar a una evaluación casi sistemática. A partir de los años 1980, la política urbana ha sido objeto de numerosas evaluaciones en los niveles local, regional y nacional. Paralelamente a las evaluaciones locales, un comité nacional de evaluación de la política urbana ha funcionado por intermitencia a partir de 1991 (comisión Belorgey en 1991-1993, comité nacional en 2002-2004). Durante el XI Plan (1994-1999), cerca de la mitad de los 214 contratos de ciudad han sido objeto de una evaluación. Las circulares de noviembre 2000 y de mayo 2006 han confirmado y reforzado la orden evaluadora. Un marco metodológico es propuesto para unificar los enfoques y aclarar sus objetivos. Se trata, entre otros aspectos, de articular mejor la toma en consideración de los objetivos nacionales de la política urbana y lo que está en juego en los proyectos locales.

## LAS CARENCIAS DE LA EVALUACIÓN FRANCESA

Si, con el transcurso del tiempo, las operaciones de evaluación se han multiplicado y su nivel metodológico ha mejorado, los estudios comparativos siguen siendo poco cuantiosos. Desde el punto de vista del impacto de la evaluación sobre las decisiones y su integración en el funcionamiento de las organizaciones públicas, es necesario reconocer que un largo camino ha sido recorrido. Para tomar la medida de los progresos realizados y de las carencias observadas, es posible basarse en una serie de diagnósticos realizados en diferentes momentos de la historia institucional de la evaluación.

### UNA SUCESIÓN DE BALANCES CRÍTICOS

El primer balance del desarrollo de la evaluación en Francia es el estudio realizado por Jean-Pierre Nioche y Robert Poincard en 1983 y presentado durante el coloquio organizado por los ministerios de Hacienda y de la función pública<sup>6</sup>. Coincide con el final de la experiencia de la RCB y el lanzamiento oficial de la reflexión sobre la evaluación de la administración. Una de las principales lecciones de este balance es que la evaluación ex-post se ha desarrollado paralelamente a la RCB a partir del inicio de los años 1970. Nioche y Poincard hacen el recuento de cerca de 300 estudios que han tenido como objeto la evaluación a posteriori de los efectos de las políticas públicas, realizadas para la mayoría de ellas a lo largo de los cinco últimos años que han precedido la encuesta. De manera general, la valoración es crítica y las carencias principales son las siguientes:

- ▶ La evaluación no es reconocida como una actividad específica, distinta de la investigación en ciencias sociales y del control.
- ▶ El campo de la evaluación está muy fragmentado, lo que se manifiesta por la variedad de los perfiles profesionales y la diversidad de las concepciones de la evaluación. Para algunos, la evaluación se distingue mal del control o de la auditoría, mientras que para otros agrupa a todas las formas de estudio de la ayuda a la decisión. Correlativamente, se producen pocos cambios y capitalizaciones de experiencias entre los servicios y los organismos.
- ▶ La calidad metodológica de las evaluaciones es desigual. Los instrumentos utilizados son generalmente rudimentarios y los enfoques elegidos poco formalizados. Las evaluaciones tienen un carácter más descriptivo que comparativo o explicativo, y los

intentos para medir científicamente el impacto de las políticas siguen siendo poco numerosos. La redacción de los informes de evaluación pecan por su falta de rigor y de objetividad.

- ▶ Las relaciones entre los socios comanditarios, los responsables de la acción evaluada y de los evaluadores no están claramente definidas. El modo de decisión dominante es la auto-solicitud. De manera general, la evaluación está mal integrada en la acción política y administrativa.

Los principales problemas subrayados por Nioche y Poincard siguen estando vigentes, puesto que la evaluación sigue siendo una actividad mal identificada, insuficientemente sistematizada y cuyos resultados se infrutilizan.

En 1990, un nuevo balance<sup>7</sup> pone de manifiesto el interés creciente de las administraciones públicas por la evaluación. En la casi totalidad de los ministerios, la función evaluadora está identificada como tal, bajo la forma de unidades administrativas especializadas, aisladas o vinculadas a servicios de estudios, cuyas competencias están más extendidas, o de comités especializados. Este nuevo diagnóstico confirma el déficit de identidad de la evaluación: estallido del campo, heterogeneidad de las finalidades y de los objetos de evaluación, ausencia de referencias metodológicas comunes, falta de transferencia de la experiencia de un sector a otro y escaso formalismo y rigor. La escasa claridad de los enfoques hace desaparecer la especificidad de la evaluación: "Practicada en el contexto del control, la evaluación designa a la vez una simple recogida de constataciones y de observaciones, combinado con unas valoraciones de carácter intuitivo sobre los resultados y los objetivos de la política. En el contexto de los estudios y de las

6 Nioche. J-P., Poincard. R., L'évaluation des politiques publiques. Paris, Economica, 1984, p.5.

7 Trosa. S., Le Guide de la gestion publique par programmes, vers une culture du résultat. Paris, Editions d'Organisation, 2002.

investigaciones, la evaluación se reduce demasiado frecuentemente a una investigación sobre ciertos aspectos de una política a partir de un cuestionamiento sin relación directa con las preocupaciones de los actores y de los que toman las decisiones<sup>8</sup>. Por el contrario, los cuerpos de inspección y la Cours des comptes manifiestan la voluntad de identificar mejor la evaluación como una práctica distinta del control y que necesita unos procedimientos y unos métodos específicos.

El balance realizado por el Senado en 2004 muestra a la vez el camino recorrido y la persistencia de problemas. Se asiste a un real desarrollo de las prácticas al nivel nacional como lo demuestra la multiplicación de las estructuras cuyas misiones incluyen la evaluación de las acciones públicas. El informe subraya, sin embargo, que la integración de las preocupaciones de evaluación en los ministerios sigue siendo extremadamente descentralizada e improvisada. Se observa una proliferación de organismos sectoriales que aplican concepciones heterogéneas de la evaluación de la que resulta una falta de claridad de la noción de evaluación que perjudica a su inscripción en los procesos de decisión. Por otra parte, el desarrollo de la evaluación en el seno de la administración no constituye una respuesta suficiente porque “las condiciones mismas en las cuales se realiza la evaluación de las políticas públicas por los servicios del ejecutivo consta de una falta de respeto a los principios de una evaluación pluralista y transparente”. Los redactores concluyen de todo ello que la institucionalización es la clave de una utilización más amplia de los resultados de las evaluaciones.

No obstante, la falta de interés de los gobiernos sucesivos ha conducido al fracaso de los intentos realizados durante los años 1990. Para encontrar una solu-

ción, es esencial abrir la evaluación al Parlamento y a la sociedad civil, de modo que sus públicos naturales estén totalmente implicados en la elección de los temas y de las preguntas planteadas. Concretamente, el informe propone crear, por una parte, comisiones de evaluación pluralistas en los grandes ámbitos de la acción pública y, por otra parte, una alta autoridad de la evaluación encargada de garantizar la calidad metodológica y la deontología de las evaluaciones<sup>9</sup>.

En noviembre de 2007, durante el bicentenario de la Cours des comptes, el presidente de la República francesa ha pedido a dicho organismo que iniciara una reflexión colectiva para definir lo que podrían ser los poderes, los medios y la organización de un gran organismo de auditoría y de evaluación de las políticas públicas. En otros países, los organismos superiores de control son actores importantes de la evaluación, aunque el tipo de evaluación que se desarrolla en su seno se parezca a la auditoría. Sin embargo, es posible interrogarse sobre la capacidad de la Cours des comptes francesa, paradójicamente perjudicada por el estatus de magistrado de sus miembros, de diversificar sus enfoques y de pasar de una cultura del control a una cultura del resultado y del aprendizaje organizativo. Desde 1999, las comunicaciones presentadas en los congresos anuales de la sociedad francesa de evaluación atestiguan de un desarrollo continuo de las prácticas, a pesar de las carencias persistentes. El mundo francés de la evaluación está animado por consultores y funcionarios, con una implicación limitada del mundo académico.

---

8 Commission Scientifique de l'Évaluation, L'évaluation de l'expertise à la responsabilité. Paris, La Documentation française, 1992, p.31.

---

9 Sénat et Bourdin. J., André. P., Plancade. J-P., Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'Etat. Les rapports du Sénat 2004, p.114, 127 et 206.

### UNA CULTURA ORGANIZATIVA POCO FAVORABLE A LA EVALUACIÓN

Cuando se compara la situación francesa con la de los países de América y Europa del Norte, una constatación se impone: la evaluación no tiene un lugar claramente definido en el funcionamiento del Estado y, más allá de algunas declaraciones de principio, la idea misma de una evaluación está mal comprendida y poco apoyada por la opinión pública y el personal político. Esta incapacidad de integrar la evaluación en la práctica administrativa ordinaria no es debida a un déficit de competencia. En 1985, un informe de la Comisión general de Planificación afirma que “no existe ningún impedimento técnico para el desarrollo de la evaluación en Francia”<sup>10</sup>. Las competencias técnicas necesarias a la evaluación existen pero están poco valoradas y mal identificadas como competencias científicas. Su dificultad para imponerse resulta del hecho de que este dominio está dominado por prácticas muy establecidas que encarnan otra concepción de las relaciones entre el peritaje y el gobierno.

El Estado francés, a través de sus grandes escuelas, sus cuerpos de ingenieros, de economistas y de inspectores, se ha posicionado desde hace mucho tiempo como productor de conocimiento sobre la sociedad. La lectura de Tocqueville muestra que este rasgo ya existía en el Antiguo Régimen: “el gobierno central no se limitaba a venir al socorro de los campesinos en la miseria; pretendía enseñarles el arte de enriquecerse, ayudarlos y forzarlos si fuese necesario. Con este objetivo, procedía al reparto, de vez en cuando, por sus intendentes y sus subdelegados, de pequeños escritos sobre el arte agrícola, prometía

primas, mantenía viveros cuyos productos repartía”<sup>11</sup>. Se puede igualmente recordar que la expedición de Napoleón en Egipto, rodeado de algunos de los más grandes científicos de su época. El Estado moderno galo funda su prestigio y su legitimidad en la ciencia.

Jean Leca ha analizado el modelo francés de las ciencias estatales y su incompatibilidad con el espíritu de la evaluación. La crítica concierne, entre otros aspectos, el hecho de que la autoridad del peritaje oficial le permite no explicitar sus métodos y el punto de vista a partir del cual realiza estas valoraciones. “Las causas son designadas, las balanzas son realizadas, las prácticas son amonestadas, los consejos de reformas son dados sin que se sepa muy bien cómo esta operación de conocimiento ha sido lanzada, cómo ha sido instruida, a qué ritmo y con quién, sobre qué protocolos de investigación y de investigación se fundamenta”<sup>12</sup>. La autoridad de lo que viene del Estado se enfrenta a otra tendencia que, sin ser propia a Francia, es particularmente marcada: la valoración de la dimensión personal de peritaje. Un informe solicitado a una personalidad de renombre siempre tendrá más peso que el trabajo colectivo de una comisión compuesta por expertos y funcionarios poco conocidos. Pero la utilización de la evaluación se justifica por una apuesta contraria: el de convertir en procedimiento el peritaje y de fundar su valor en la transparencia y el rigor de los métodos.

Las ciencias estatales aceptan de manera insuficientemente crítica la mirada del Estado sobre la sociedad. “Perciben la sociedad desde el punto de vista del Estado, como una serie de problemas planteada a este último, cortados de sus aparatos y tratados por normas que los ciudadanos deberían de respetar. La

10 Deleau. M., Evaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisation, rapport du groupe de travail « Méthodes d'évaluation des politiques publiques », Commissariat général au Plan. Paris, La Documentation française, 1986, p.51.

11 Tocqueville. A., L'Ancien Régime et la Révolution. Paris, Gallimard, 1991, p.108.

12 Revue Française d'Administration Publique, « L'évaluation en question », n°66, Institut International d'administration publique, 1993, p.190.

sociedad concreta se convierte en un conjunto de preguntas o un conjunto de sectores o de objetos de políticas económicas, sociales, urbanas y judiciales”. De hecho, se interesan más por funcionamiento interno del Estado que por la comprensión de los sistemas sociales que son el objeto de su acción. Se puede pensar que la autoridad y las imperfecciones de la ciencia estatal son una consecuencia lógica del modo de selección de las elites político-administrativas francesas. El sistema meritocrático genera una confusión entre el saber y el poder: los que ejercen las responsabilidades públicas han sido elegidos porque son expertos y lo que está reconocido por el Estado se beneficia en general de una presunción de credibilidad.

En reacción a esta dominación de la ciencia estatal en la esfera del poder, las ciencias sociales académicas, a la excepción notable de la economía, han sido marcadas por una tradición crítica preocupada por la autonomía del poder intelectual y el rechazo de cualquier compromiso político. Por lo cual, la actividad teórica siempre ha estado mejor considerada que la investigación aplicada basada en la recogida paciente de datos empíricos. Contrariamente a otros países, la participación a una evaluación nunca ha sido reconocida como una actividad noble para los investigadores en ciencias sociales.

Por último, el Hexágono se caracteriza por una falta de interés por el control del gasto público. La principal conclusión de las comparaciones internacionales sigue siendo la siguiente: los países en los cuales la evaluación es reconocida y ampliamente utilizada son aquellos cuya cultura política confiere un peso relevante a los intereses de los contribuyentes. Lo que no se produce en Francia. Como lo indica el primer informe de la Misión de evaluación y de control (MEC), el gasto público goza en este país de una tolerancia excepcional. “El gasto público no suscita todavía suficientes debates en el seno de la opinión pública, contrariamente a lo que ocurre en los Estados del Norte de Europa. Este espíritu se explica, sin duda, por la

estructura misma del sistema fiscal galo, relativamente indoloro, puesto que se basa ampliamente en los impuestos indirectos. En efecto, solamente un hogar sobre dos está sometido al impuesto sobre la renta. Por lo cual, los contribuyentes tienen la sensación de sacar provecho del gasto público, sin soportar el coste”<sup>13</sup>. Sea cual sea la validez de esta explicación, el hecho es que los ciudadanos franceses no piden cuentas a sus gobernantes sobre el buen uso del dinero público.

## CONCLUSIÓN

Recordemos que este artículo se ha interesado por la realidad de la evaluación de las políticas públicas en Francia. En el Hexágono, más que en otros países, el desarrollo de las prácticas de evaluación es indisoluble del modelo que se ha traducido desde los años 1970 por una sucesión de iniciativas institucionales. Esta historia ha sido marcada por dos intentos para inscribir la evaluación en el centro del funcionamiento del Estado: la racionalización de las decisiones presupuestarias (RCB) en 1970 y la creación de un dispositivo gubernamental de evaluación de las políticas interministeriales en 1990. Aprobado en 2001, la reforma del procedimiento presupuestario forma parte de un progreso continuo de la cultura del resultado en la administración y en los servicios públicos. La idea de accountability gana terreno y la evaluación de las políticas públicas saca provecho de ello, aunque su rol siga siendo débil en la orientación de la decisión política.

Más allá, una manera de definir la evaluación consiste en considerarla como un mecanismo institucional permanente, una extensión de los procedimientos

---

13 Assemblée Nationale, Rapport d'information n°2599 présenté par M. Didier Migaud en conclusion des travaux d'une Mission d'évaluation et de contrôle, le 3 octobre 2000.

existentes de control y de accountability. Cuando se interrogan los actores concernidos sobre los vectores de desarrollo de la evaluación, citan casi siempre el rol de las incitaciones y coacciones a carácter reglamentario. Antes de ser entendida como una oportunidad o una necesidad, la evaluación es percibida como un deber, es decir como una práctica más o menos impuesta. En Francia, varias formas de institucionalización coexisten: mecanismos incitativos, obligaciones reglamentarias, poder de auto-solicitud de la Cours des comptes y del Comité nacional de evaluación de la investigación. La institucionalización de la evaluación está vinculada a su dimensión política y a la naturaleza pública de lo que está en juego: sin descuidar la importancia de los códigos éticos, solo se puede remitirse al libre juego de la oferta y de la demanda para hacer emerger una evaluación útil para la comunidad. Un marco institucional es necesario para favorecer la realización de una evaluación de buena calidad. Si se quiere evitar que la evaluación se convierta en un simple instrumento de comunicación, de autopromoción o, peor, de manipulación política,

debe ser sometida a mecanismos que garanticen que se plantean las preguntas pertinentes, que se conteste honestamente y que se publiquen los resultados.

Ninguno de estos tres registros (científico, profesional e institucional) es suficiente para definir la evaluación: su identidad combina estas tres lógicas. El aspecto híbrido explica la dificultad de dar a la evaluación un lugar estable y reconocido en el campo de las prácticas científicas y administrativas. Se tiene cierta tendencia a asociarla a nociones más comprensibles como la ciencia, el peritaje, el control o la mediación. Pero, esta complejidad hace también su interés. Los debates entorno a la evaluación de las políticas públicas abordan cuestiones tan diversas como el estatus del conocimiento, el futuro de la democracia y la modernización del Estado. Pueden satisfacer tanto un interés intelectual por la metodología como una aspiración ciudadana a obrar para un gobierno más eficiente, responsable y transparente. Es lo que explica el número creciente de investigadores, de expertos y de funcionarios que se interesan por la evaluación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Assemblée Nationale, Rapport d'information n°2599 présenté par M. Didier Migaud en conclusion des travaux d'une Mission d'évaluation et de contrôle, le 3 octobre 2000.

Brunetière. J-R., « Les indicateurs de la LOFL : une occasion de débat démocratique ? », Revue française d'administration publique, n°117, 2006.

Commissariat Général au Plan, Outils, pratiques et institutions pour évaluer les politiques publiques. Actes du séminaire Plan-ENA. Paris, La Documentation française, 1990.

Commission Scientifique de l'Evaluation, L'évaluation : de l'expertise à la responsabilité. Paris, La Documentation française, 1992.

Conseil Scientifique de l'Evaluation, Petit Guide de l'évaluation. Paris, La Documentation française, 1996.

Deleau. M., Evaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisation, rapport du groupe de travail « Méthodes d'évaluation des politiques publiques »,

Commissariat général au Plan. Paris, La Documentation française, 1986.

Nioche, J-P., Poinsard. R., L'évaluation des politiques publiques. Paris, Economica, 1984.

OCDE, Guides des meilleures pratiques à suivre pour l'évaluation et Promouvoir l'utilisation de l'évaluation des programmes, 1997.

Revue Française d'Administration Publique, « L'évaluation en question », n°66, Institut International d'administration publique, 1993.

Sénat et Bourdin. J., André. P., Plancade. J-P., Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'Etat. Les rapports du Sénat 2004.

Tocqueville. A., L'Ancien Régime et la Révolution. Paris, Gallimard, 1991.

Trosa. S., Le Guide de la gestion publique par programmes, vers une culture du résultat. Paris, Editions d'Organisation, 2002.



## **¿RESULTÓ EFECTIVA LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN? EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE EN EL PROGRAMA DE ORIENTACIÓN PESQUERO EUROPEO 1994-1999**

**Dr. Fernando González Laxe**

Catedrático de Economía Aplicada. Universidad de Coruña

### **RESUMEN**

La política pesquera comunitaria incluye entre sus fines los siguientes objetivos: a) contribuir a lograr, de manera sostenible y duradera, un equilibrio entre los recursos y las opciones de pesca, definidas por su capacidad; b) reforzar la competitividad de las empresas y el mantenimiento de economías viables; c) mejorar el abastecimiento y los procesos de valorización de los productos de pesca y de la acuicultura; y d) adaptar las estructuras del sector pesquero a las nuevas condiciones delimitadas por el nuevo orden económico y marítimo.

El sector pesquero comunitario se ha convertido en un sector de intervención específica; y el principal instrumento de ayuda comunitaria, con el que se pretende conseguir una industria pesquera sostenida, es el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

Para conseguir dichos objetivos, el IFOP actúa, preferentemente, en dos líneas de trabajo: sobre los ajustes en los esfuerzos de pesca y sobre las acciones para renovar y modernizar la flota pesquera.

Nuestro trabajo se centra en evaluar si las políticas, acciones e instrumentos puestos en práctica han servido para cumplir con los objetivos y determinar, al mismo tiempo, los efectos conseguidos a la luz de la aplicación de las medidas utilizadas.

### **1. INTRODUCCIÓN**

La política pesquera comunitaria subraya varios objetivos: a) contribuir a lograr, de manera sostenible y duradera, un equilibrio entre los recursos y las opciones de pesca, definidas por su capacidad; b) reforzar

la competitividad de las empresas y el mantenimiento de economías viables; c) mejorar el abastecimiento y los procesos de valorización de los productos de pesca y de la acuicultura; y d) adaptar las estructuras del sector pesquero a las nuevas condiciones delimitadas por el nuevo orden económico y marítimo. Estos cuatro apartados se insertan en el marco de la definición de una política común que desea mantener tanto una coherencia interna entre sus objetivos como una definición clara de sus medidas y objetivos; a la vez que ser parte integrante del proceso de globalización en el que el mercado es cada vez más abierto y competitivo.

El sector pesquero comunitario, a partir de su inclusión en los fondos estructurales (1993), se ha convertido en un sector de intervención específica y, prueba de ello, es el nacimiento del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), que se añade a la amplia panoplia de dispositivos de los fondos estructurales.

El IFOP es el principal instrumento de ayuda comunitaria al sector pesquero con el que se pretende conseguir una industria pesquera sostenible. La forma de lograr los objetivos se basa en un programa de intervenciones estructurales en las que se manifiestan las estrategias y las prioridades de ayuda dentro de un marco de medidas plurianuales. La participación comunitaria podría llegar hasta el 75% del coste total del proyecto en las regiones menos desarrolladas (objetivo número 1º) y al 50% en otras regiones. Si las ayudas iban destinadas a las empresas, la participación comunitaria se limitaba al 35% y al 15%, respectivamente.

Para conseguir los mencionados objetivos, el IFOP actuaba, de manera preferente, en dos campos de actuación: a) ajustes de los esfuerzos de pesca, y b) renovación y modernización de la flota. Entre ambos ejes de actuación se concentran el 53% de los fondos del IFOP.

El objetivo de este trabajo se centra en analizar si el IFOP contribuyó a disminuir la capacidad de pesca y, en segundo término, si podemos verificar la coherencia del programa aplicado.

## 2. LOS OBJETIVOS DE LOS AJUSTES ESTRUCTURALES Y DE REDUCCIÓN DE LAS FLOTAS PESQUERAS

Los objetivos de la reducción de la capacidad de pesca se centran en ajustar los esfuerzos pesqueros. Los Programas de Orientación Plurianuales (POPs), en vigor desde 1983, constituyen un instrumento para modificar el tamaño de la flota de los EE.MM., teniendo como meta ajustar el esfuerzo pesquero a los recursos disponibles. Sobre la base de informes científicos se fueron adoptando las decisiones sobre el nivel de reducción en cada uno de los segmentos de la flota. La lógica de dicha aplicación se basa en el control de las magnitudes referidas al número de barcos, potencia y tonelaje de los mismos. La experiencia llevada a cabo hasta el momento por parte de los POPs no ha sido tan contundente como se había previsto. Los altos niveles de sobrecapacidad no se han reducido y los porcentajes de disminución de la flota no se han cumplido en su integridad y se puede afirmar, finalmente, que los niveles de cumplimiento fueron muy dispares entre los países.

En el caso del POP-IV, la Comisión Europea había propuesto que el esfuerzo pesquero se redujera en un 30% en el supuesto de las especies en peligro de agotamiento; y en un 20% en la especies sobreexplotadas. Sin embargo, el Consejo determinó que dichos porcentajes se ponderarían atendiendo a la composición de las capturas de los buques. Bajo este sistema de ponderación los objetivos de reducción son menores y, por lo tanto, sus efectos en la recuperación de los niveles de biomasa inferiores a los previstos.

Las alternativas recomendadas y aconsejadas se ajustan a cuatro programas: a) desguace de unidades; b) exportación/traspaso de embarcaciones pesqueras; c) constitución de Sociedades Mixtas; y d) formalización de Agrupaciones Temporales de Empresas (ATE).

La eficacia de tales medidas la medimos en función del número de barcos y de la potencia retirada. Los resultados del POP-IV subrayan que el número de embarcaciones y la potencia de las unidades de pesca retiradas con ayudas comunitarias han sido dos veces superior al número y potencia de los barcos construidos con ayudas; y, como segunda conclusión, que el IFOP ha contribuido a co-financiar la modernización de 10.000 barcos.

Si pasamos a desagregar los datos correspondientes al periodo de ejecución del POP-IV, las conclusiones serían las siguientes.

### 2.1. LOS DESGUACES

En lo referente a los desguaces se han contabilizado un total de 5.732 barcos y 74.853 Kw de potencia retiradas. Lo reseñable es la gran cantidad de buques pequeños que se han eliminado de los censos de flotas. Por el contrario, las embarcaciones de mayor porte, las superiores a los 24 metros y 50 metros de eslora, presentan menores índices de desguace.

**CUADRO nº 1. Número de embarcaciones y potencia desguazada atendiendo a tamaños de flota. 1994-1999.**

|                              | <12 metros | 12-24 m.    | 24-50 m.    | > 50 m.    | No datos  | Total       |
|------------------------------|------------|-------------|-------------|------------|-----------|-------------|
| Numero barcos                | 3033       | 1987        | 488         | 24         | 200       | 5732        |
| Potencia barcos              | 137.218    | 352.328     | 212.594     | 31.415     | 7.298     | 740.853     |
| Financiación Comunitaria (€) | 43.157.789 | 161.143.915 | 140.286.233 | 19.645.507 | 2.887.017 | 367.120.564 |

Si el análisis se realiza por países, se puede afirmar que son las flotas de Grecia y de Italia quienes aportan más desguaces, o sea, quienes afrontan una retirada más numerosa y definitiva de sus embarcaciones. Grecia con 1.285 e Italia con 1.322 barcos, suman el 45% del total; seguidas por Francia y España con el 14,5 y el 14%, respectivamente. O sea, cuatro países agrupan el 74% del total, lo que denota la atención que ha merecido las medidas de desguace de buques en dichos territorios.

Sin embargo, si el análisis se realiza en términos de potencia de las unidades, corresponde a las flotas de

España e Italia quienes más capacidad de pesca retirada aportan, con 200.683 y 156.591 Kw, equivalentes al 49% del total.

Con ello, se enfatiza que los porcentajes de reducción de las flotas se han llevado a cabo sobre las embarcaciones artesanales italianas, griegas y francesas; sobre las flotas costeras italianas, españolas y francesas; y sobre las unidades de pesca de litoral e industriales, fundamentalmente españolas. En total, 231 barcos sobre un total de 412, superiores a los 24 metros, con un total de potencia retirada de 125.331 sobre 244.009, es decir, el 51,36%.

Si nos atenemos a la financiación asignada para efectuar los desguaces por parte del IFOP, se observa que corresponde a España (con 156 millones de euros) ser el país más beneficiado, seguido de Italia (68 millones) y Grecia (43 millones). Entre los tres suman 268.665.000 euros, equivalentes al 73% del total.

De nuevo se concreta que son las flotas de entre 24-50 metros, y preferentemente las españolas, quienes se reducen en mayor cuantía en términos de potencia y sobre el total desguazado por los países europeos.

**Cuadro nº 2. Número de buques desguazados atendiendo a flotas de los países. 1994-1999.**

| Estado       | Número buques | Potencia buques | Financiación (€) | Financiación/ Buque | Financiación/ Potencia |
|--------------|---------------|-----------------|------------------|---------------------|------------------------|
| Bélgica      | 11            | 3.050           | 2.032.252        | 184,750             | 666,3121               |
| Alemania     | 27            | 9.714           | 2.147.773        | 79,547              | 221,1007               |
| Dinamarca    | 37            | 53.844          | 24.068.770       | 64,355              | 447,0093               |
| España       | 802           | 200.683         | 156.713.877      | 195,403             | 780,9026               |
| Francia      | 823           | 95.786          | 19.760.965       | 24,010              | 206,3032               |
| Finlandia    | 38            | 7.858           | 2.151.651        | 56,622              | 273,8166               |
| Grecia       | 1.285         | 74.766          | 43.884.288       | 34,151              | 586,9551               |
| Italia       | 1.322         | 156.591         | 68.068.261       | 51,488              | 434,6882               |
| Irlanda      | 19            | 4.426           | 1.874.718        | 98,669              | 423,5693               |
| Países Bajos | 1             | 465             | 246.292          | 246,292             | 246,2920               |
| Portugal     | 476           | 39.941          | 22.995.873       | 48,310              | 575,7460               |
| Suecia       | 75            | 15.018          | 2.009.535        | 26,793              | 133,8084               |
| Reino Unido  | 479           | 78.701          | 21.166.309       | 44,188              | 268,9458               |
| Total UE-15  | 5.732         | 740.853         | 367.120.564      | 64,047              | 495,5376               |

## 2.2. LAS EXPORTACIONES DE BUQUES

En lo que hace referencia a las exportaciones de buques, como segunda fórmula de disminución del número de embarcaciones, los resultados obtenidos del POP-IV reflejan que en total fueron 168 las unidades transferidas a otros países, que sumaban 89.911 Kw de potencia. Destacan en este apartado las exportaciones de buques de elevado porte, así las embarca-

ciones mayores de 24 metros, que ascendían a 91 unidades y cerca de 75.000 Kw; esto es, más del 50% en lo tocante a buques y el 83% en lo que hace referencia a la potencia.

Los países que más buques exportaron fueron Países Bajos (con 533 unidades de las que 43 poseían más de 24 metros de eslora) seguida de Francia (38 buques), Grecia (32) y Alemania (20).

**Cuadro nº 3. Buques exportados por países en el marco del POP-IV.**

| Estado       | Número buques | Potencia buques | Financiación (€) | Financiación/ Buque | Financiación/ Potencia |
|--------------|---------------|-----------------|------------------|---------------------|------------------------|
| Alemania     | 20            | 3.549           | 1.425.076        | 71.253              | 401,5429               |
| España       | 11            | 16.148          | 6.925.171        | 629.561             | 428,8562               |
| Francia      | 38            | 12.980          | 1.475.821        | 38.837              | 114,4934               |
| Finlandia    | 1             | 463             | 41.322           | 41.322              | 89,2483                |
| Grecia       | 32            | 4.362           | 1.210.754        | 37.836              | 277,5685               |
| Italia       | 7             | 4.423           | 10.900.225       | 1.557.175           | 2.464,4415             |
| Países Bajos | 53            | 45.237          | 7.376.550        | 139.180             | 163,0645               |
| Portugal     | 4             | 1.529           | 750.377          | 187.594             | 490,7632               |
| Suecia       | 2             | 1.220           | 227.346          | 113.673             | 186,3491               |
| Total UE-15  | 168           | 89.911          | 30.332.642       | 180.551             | 337,3629               |

Del análisis de la financiación comunitaria se resalta la importancia que adquiere la flota de Países Bajos en lo concierne al total de los montantes percibidos, aunque en los ratios por buque y por potencia instalada en las respectivas embarcaciones son mucho menores que las asignadas a otras flotas pesqueras, tales como la italiana, la portuguesa y la española, que se sitúan por encima de la media europea (2464 €, 490 €, y 428 € por 337 €, respectivamente).

## 2.3. LAS SOCIEDADES MIXTAS

La constitución de las sociedades mixtas en aquellos países con los que formalizaron opciones de joint-ventures ha permitido dar de baja un número significativo de buques del censo comunitario. Del total de 168 buques aportados como sociedades mixtas que suman 142.000 Kw, España ha sido el país que más buques ha exportado por esta modalidad. Un total

de 133 buques (esto es, el 80%) y un montante de 117.156 Kw (el 82%), marca la gran hegemonía de esta fórmula empleada desde 1977 por el Gobierno español como muestra de su proceso de internacionalización y formulación de acuerdos privados entre empresas en el marco de unas relaciones bilaterales

más amplias e integradas. Los demás países han utilizado escasamente esta modalidad; y prueba de ello son las escasas demandas de financiación comunitaria, pues sólo Portugal con 18 buques e Italia con 11, destacan del conjunto de países comunitarios.

**Cuadro nº 4. Buques aportados como empresas mixtas en el marco del POP-IV.**

| Estado      | Número buques | Potencia buques | Financiación (€) | Financiación/ Buque | Financiación/ Potencia |
|-------------|---------------|-----------------|------------------|---------------------|------------------------|
| Dinamarca   | 1             | 809             | 459              | 459,0000            | 0,5673                 |
| España      | 133           | 117.156         | 119.303          | 897,0150            | 1,0183                 |
| Grecia      | 5             | 3.920           | 3.761            | 752,2000            | 0,9594                 |
| Italia      | 11            | 9.265           | 8.834            | 803,0909            | 0,9532                 |
| Portugal    | 18            | 11.290          | 8.807            | 489,2777            | 0,7800                 |
| Total UE-15 | 168           | 142.440         | 141.164          | 840,2619            | 0,9909                 |

#### 2.4. LA RENOVACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA FLOTA

Los ejes de la renovación y modernización de la flota comunitaria se fundamentan en las ayudas asignadas a la construcción y a la modernización de las unidades. Tanto en un caso como en el segundo, los montantes de ayudas han sido diversos y los resultados han sido muy relevantes.

En lo que respecta a la construcción, se puede afirmar que a lo largo del POP-IV, los barcos construidos que han gozado de ayudas comunitarias han sido los que presentan elevado tamaño, llevando consigo una mayor potencia que reporta una mayor autonomía de acción y una mayor capacidad de pesca.

**Cuadro nº 5. Buques comunitarios construidos con ayuda comunitaria mixta en el marco del POP-IV.**

| Estado       | < 12 m.    | 12-24       | 24-50       | > 50m.     | Total       |
|--------------|------------|-------------|-------------|------------|-------------|
| Nº buques    | 113        | 1072        | 510         | 17         | 2732        |
| Potencia     | 55235      | 157.668     | 210.059     | 36.414     | 459.374     |
| Financiación | 23.452.191 | 137.166.064 | 241.296.569 | 29.460.529 | 431.375.353 |

Una segunda apreciación es aquella por la que la construcción de nuevos buques fue utilizada preferentemente por la flota española y, sobre todo, en los estratos superiores a 12 metros. Por ejemplo, España ha aprovechado este período para la puesta en funcionamiento de 395 buques entre 24 y 50 metros y 10 unidades mayores de 50 metros, lo que sumaban en total unos 173.000 Kw de potencia (el 66% del total de potencia puesta en vigor por España y el 38%

del total de la nueva flota comunitaria), amén de otras embarcaciones menores de 24 metros, que sumaban un total de 1.285 unidades con 84.600 Kw. para los estratos superiores a 24 metros. A este predominio español le siguen las aportaciones correspondientes a las flotas portuguesas con un total de 301 buques, a Grecia con 253 y en cuarto lugar se sitúa Francia con 232 embarcaciones. El país que más se ha beneficiado de la construcción fue España, que ha absorbido

**Cuadro nº 6. Distribución por países de los buques pesqueros construidos con ayuda comunitaria.**

| Estado      | Número buques | Potencia buques | Financiación (€) | Financiación/ Buque | Financiación/ Potencia |
|-------------|---------------|-----------------|------------------|---------------------|------------------------|
| Bélgica     | 26            | 14.644          | 6.917.499        | 266.057,65          | 472,3776               |
| Alemania    | 44            | 7.053           | 8.341.084        | 189.570,09          | 1.182,6292             |
| Dinamarca   | 21            | 7.165           | 4.783.313        | 227.776,80          | 667,5942               |
| España      | 1.690         | 260.779         | 320.566.223      | 189.684,15          | 1.229,2639             |
| Francia     | 232           | 49.948          | 22.026.708       | 94.942,70           | 440,9927               |
| Finlandia   | 60            | 7.145           | 1.236.361        | 206.056,01          | 173,0386               |
| Grecia      | 253           | 10.619          | 3.375.892        | 13.343,44           | 317,9105               |
| Italia      | 29            | 4.417           | 2.592.225        | 89.387,06           | 586,8745               |
| Irlanda     | 22            | 10.233          | 4.428.974        | 201.317,00          | 432,8128               |
| Portugal    | 301           | 57.165          | 50.547.060       | 167.930,43          | 884,2309               |
| Suecia      | 54            | 30.206          | 6.558.014        | 121.444,70          | 217,1096               |
| Total UE-15 | 2.732         | 459.374         | 431.375.353      | 157.897,27          | 939,0504               |

casi el 75% de las ayudas comunitarias para este cometido, superando en mucho a la cuota asignada a Portugal (50 millones de euros, equivalente al 11%). Debemos añadir, al mismo tiempo, que tanto el Reino

Unido como Países Bajos no han subvencionado ningún barco nuevo con fondos europeos.

En lo que atañe a la modernización de la flota pes-

quera, los resultados son asimismo elocuentes para el período de referencia. Un total de cerca de 10.000 unidades han gozado de ayudas para mejorar su seguridad, sus equipamientos y sus capacidades de bodega. Fueron las embarcaciones medianas, entre 12-24 metros, el estrato que más se han beneficiado de dicha actuación, al contabilizarse un total de 4.581 unidades de las 9.868 totales. Por el contrario, las ayudas a las embarcaciones menores de 12 metros sólo alcanzaron a 2.538 unidades, de las que destacamos el peso de España con 833, seguida de Grecia con 439 y Francia con 402. Por último, los incentivos a las embarcaciones de más de 24 metros de eslora superaron que 2.694 unidades fueran ayudadas desde la Comisión Europea, de las que 238 tenían más de 50 metros. Es este segundo grupo sobresalen España y Dinamarca con 752 y 613 unidades respectivamente, muy superiores a las 334 de Francia.

### 3. LA EFICIENCIA DE LAS MEDIDAS

La evaluación de la eficiencia se mide en función de los resultados alcanzados. Los propósitos de la Comisión Europea y de sus programas de adaptación de las flotas a los recursos tenían como objetivo lograr un equilibrio sostenido entre las potencialidades y las posibilidades de pesca. En primer lugar, las tendencias en lo que atañe a la disminución de la flota se han cumplido relativamente y de manera no uniforme; en segundo término, el coste del proceso de adaptación estructural ha sido elevado; y finalmente, en tercer lugar, la aplicación de las medidas ha servido para amortiguar, paliar y atenuar la reducción de los esfuerzos de pesca.

La flota se ha reducido. En términos de potencia ha disminuido en cerca de 900.000 Kw, y los países que más han contribuido a dicha reducción fueron España y el Reino Unido, con el 42 y el 32%, respectivamente cada uno.

**Cuadro nº 7. Saldo de disminuciones y aportaciones de flota financiadas en el marco del IFOP, expresadas en Kw. de potenciapesqueros construidos con ayuda comunitaria.**

|              | Desguaces | Exportaciones | Sociedades mixtas | Construcción | Saldo IFOP | Variación flota real 1994-1999 | Comentarios |
|--------------|-----------|---------------|-------------------|--------------|------------|--------------------------------|-------------|
| Bélgica      | -3.050    | -             | -                 | 15.811       | 12.761     | -7.230                         |             |
| Dinamarca    | -53.844   | -             | -809              | 7.165        | -47.488    | -43.315                        |             |
| Alemania     | -9.714    | -3.549        | -                 | 8.111        | -5.152     | -12.103                        |             |
| Grecia       | -74.775   | -4.361        | -3.920            | 10.364       | -72.692    | -55.540                        |             |
| España       | -200.682  | -16.148       | -117166           | 275.096      | -58.890    | -380.408                       |             |
| Francia      | -95.786   | -12.980       | -                 | 49.948       | -58.818    | +79.122                        |             |
| Irlanda      | 4.425     | -             | -                 | 10.233       | 5.808      | -4.178                         |             |
| Italia       | -156.591  | -4.422        | -9.265            | 8.964        | -161.314   | -46.554                        |             |
| Países Bajos | -465      | -45.237       | -                 | -            | -45.702    | -36.975                        |             |
| Portugal     | -39.940   | -1.529        | -11.290           | 60.644       | 7.885      | -52.131                        |             |
| Finlandia    | -7.858    | -463          | -                 | 15.454       | 7.133      | -21.039                        |             |
| Suecia       | -15.018   | -1.220        | -                 | 34.811       | 18.573     | -34.732                        |             |
| Reino Unido  | -78.701   | -             | -                 | -            | -78.701    | -284.029                       |             |
| Total        | -740.849  | -89.909       | -142.440          | 496.601      | -476.597   | -899.112                       |             |

El papel del IFOP en el ajuste de la flota alcanzó los 476.597 Kw; o sea, las ayudas comunitarias han servido para hacer disminuir la flota en casi la mitad. Es decir, la incentivación ha tenido efectos positivos sobre los objetivos finales y parciales definidos en la política pesquera comunitaria. Sobre las reducciones de la flota subvencionadas por el IFOP destacan los resultados de Italia, Reino Unido y Grecia, con el 34%, 17% y 15% de reducción respectivamente. En un segundo grupo se engloban las actuaciones de España, Francia, Dinamarca y Países Bajos.

Llama la atención el hecho de que existan países que en vez de reducir flota la hayan aumentado, incrementando, a la vez, la potencia de sus embarcaciones, como son los casos de Bélgica, Suecia, Irlanda, Portugal y Finlandia. Los fondos asignados a dichos países han contribuido a aumentar su capacidad de pesca, en la medida que las construcciones han sido superiores a las bajas aportadas a los desguaces, a las exportaciones y para la constitución de sociedades mixtas.

También son reseñables tanto las aportaciones de Países Bajos a las exportaciones de buques como las asignadas por la flota española para la constitución de sociedades mixtas.

Es menester recalcar que merced a la contribución de los fondos IFOP se pueden cumplir los objetivos de los POPs en ciertos apartados. De una parte, po-

demostramos afirmar que varios países no cumplen los objetivos, como son los casos de Italia, Francia y Países Bajos, a pesar de contar con una buena ayuda financiera para lograr la reducción de las capacidades de pesca. Por contra, otros países sobrepasan los objetivos de reducción, como son los referentes a Portugal y España.

**Cuadro nº 8. Contribución y cumplimiento de objetivos de reducción de potencia de cada país.**

|              | POP, Obj. 1994 | POP Obj. 1999 | A Obj. Reducción 1999-94 | B Variación real | C variación saldo IFOP | B/A | C/A | C/B |
|--------------|----------------|---------------|--------------------------|------------------|------------------------|-----|-----|-----|
| Bélgica      | 71.860         | 67.857        | -4.003                   | -7.230           | +12.671                | 180 | CN  | CN  |
| Dinamarca    | 469.840        | 461.985       | -7.855                   | -43.315          | -47.400                | 551 | 603 | 109 |
| Alemania     | 194.138        | 146.562       | -47.576                  | -12.103          | -5.152                 | 25  | 10  | 43  |
| Grecia       | 669.176        | 286.602       | -383.674                 | -56.540          | -72.692                | 14  | 18  | 131 |
| España       | 1.860.096      | 1.543.782     | -316.314                 | -380.408         | -58.890                | 120 | 18  | 15  |
| Francia      | 991.270        | 772.569       | -218.701                 | +79.122          | -58.818                | CN  | 26  | CN  |
| Irlanda      | 186.762        | 203.594       | +16.832                  | -4.178           | +5.806                 | CN  | 35  | CN  |
| Italia       | 1.487.756      | 1.268.911     | -218.844                 | -46.554          | -161.314               | 21  | 73  | 347 |
| Países Bajos | 396.968        | 362.579       | -34.389                  | -36.975          | -45.702                | 107 | 129 | 124 |
| Portugal     | 531.239        | 370.229       | -161.010                 | -52.315          | +7.885                 | 47  | CN  | CN  |
| Finlandia    | 213.179        | 79.123        | -134.056                 | -21.039          | +7.133                 | 15  | CN  | CN  |
| Suecia       | 271.409        | 171.519       | -99.890                  | -34.732          | +18.573                | 34  | CN  | CN  |
| Reino Unido  | 1.044.253      | 783.320       | -260.933                 | -284.029         | -78.701                | 108 | 30  | 28  |
| Total UE-15  | 8.387.945      | 6.517.532     | -1.870.413               | -899.112         | -476.597               | 47  | 25  | 53  |

NOTA.- CN contribución negativa.

Por último, los impactos del IFOP han sido muy intensos sobre la pesca costera. Esta flota es la que más se ha acogido a un desguace de sus unidades. Varias pueden ser las razones de dicho comportamiento. De una parte, se aprecia un descenso de la mano de obra y las tasas de actividad de dichos segmentos de flota debido al aumento de la incertidumbre sobre las pesquerías artesanales, a la falta de tripulaciones por mor del desplazamiento de la juventud hacia empleos en otras actividades, y al proceso de envejecimiento de las actuales tripulaciones. De otra parte, las difi-

cultades para proceder a un incremento de la valoración de los productos pesqueros son mayores y en creciente competencia con los productos procedentes de otras latitudes, que junto a la menor subida de los precios, hacen que la rivalidad en los mercados atenúe y abra expectativas menos halagüeñas que antaño. De ahí, que las distintas flotas costeras hayan sido las que preferentemente se hayan ofertado como desguace, aprovechando las ayudas financieras del IFOP.

**Cuadro nº 9. Saldo de la acción de desguace y construcción atendiendo al tamaño de la flota pesquera.**

|              | <12 metros | <12 metros | 12-24 metro | 12-24 metros | 24-50 | 24-50   | >50 | >50    | Total | Total    |
|--------------|------------|------------|-------------|--------------|-------|---------|-----|--------|-------|----------|
|              | Nº         | Kw         | Nº          | Kw           | Nº    | Kw      | Nº  | Kw     | Nº    | Kw       |
| Desguaces    | 3033       | 137.218    | 1987        | 352.328      | 488   | 212.594 | 24  | 31.415 | 5732  | 740.853  |
| Construcción | 1133       | 55.235     | 1072        | 157.668      | 510   | 210.059 | 17  | 36.414 | 2732  | 459.374  |
| Saldo        | -1900      | -81.983    | -915        | -194.660     | 22    | -2535   | -7  | 4999   | -3000 | -281.479 |

Dos nuevas conclusiones se abren a partir de los datos expuestos: la primera, que la reducción de las flotas ha contribuido a reducir la presión sobre los re-

ursos; y la segunda, que la contribución del IFOP a la disminución de la flota y recursos afectó a los empleos en el sector.

**Cuadro nº 10. Impacto de las ayudas del IFOP sobre los recursos y su explotación, (Período 1994-1999) atendiendo a flotas de los países.**

|               | <b>Evolución capturas<br/>(Toneladas)</b> | <b>Efecto IFOP.<br/>(Toneladas)</b> | <b>Contribución IFOP</b> |
|---------------|-------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|
| Bélgica       | -4.457                                    | 6.139                               | -1,38%                   |
| Dinamarca     | -309.642                                  | -204.659                            | 66%                      |
| Alemania      | -23.471                                   | -7.366                              | 31%                      |
| Grecia        | .81.923                                   | -15.015                             | 18%                      |
| España        | -102.760                                  | -43.678                             | 43%                      |
| Francia       | -38.861                                   | -36.139                             | -9,3%                    |
| Irlanda       | -7.663                                    | 8.829                               | -116%                    |
| Italia        | -97.677                                   | -36.996                             | 38%                      |
| Países bajos  | +75.895                                   | -41.558                             | -55%                     |
| Portugal      | -74.277                                   | 4519                                | -6%                      |
| Finlandia     | +6.168                                    | 5973                                | 116%                     |
| Suecia        | -48.277                                   | 32.344                              | -6,7%                    |
| Reino Unido   | -131.653                                  | -62.554                             | 48%                      |
| Unión Europea | -762.366                                  | -390.161                            | 51%                      |

Fte) Comisión Européenne. Direction Générale de Pêche.

Analizar la presión sobre los recursos arroja varias notas de interés. De una parte, las capturas han disminuido en el período 1994-99 en alrededor de 760.000 Toneladas, apreciándose que las mayores disminuciones se concentraron en Dinamarca, España, Reino Unido e Italia. Las razones de dichos descensos son diferentes y nos permitirían avanzar en el estudio de la heterogeneidad de las flotas pesqueras así como sus variadas estrategias en función de las áreas de pesca que frecuentan y utilizan; y, en último término,

de los propios comportamientos de los mercados que abastecen. Pero lo reseñable es que las nuevas condiciones del sector pesquero a nivel internacional, el estado de los recursos y las condiciones del mercado, han afectado a las flotas industriales danesas y a las flotas de fresco e industriales españoles por encima de las demás flotas y estados miembros.

Asimismo, la contribución del IFOP a la reducción de la flota se puede estimar en un 51%. Esto es, las ayu-

das asignadas pudieron incentivar a una reducción de 390.161 Toneladas. Siguiendo estos supuestos, las flotas danesas, inglesas y españolas son las que por este orden mejor han reaccionado a los objetivos programados por el IFOP de cara a ajustar la flota a los recursos y contribuir a una minoración de las capturas para proceder a la búsqueda de un equilibrio sostenido en lo que tocante a la explotación de los stocks pesqueros.

Los efectos del IFOP sobre las flotas danesas, inglesas y españolas permiten subrayar que los recursos financieros han incidido con mayor éxito en la disminución de capturas de dichas flotas. Por el contrario, en otros países, los proyectos IFOP han cofinanciado más construcciones que desguaces y, en consecuencia, no contribuyeron a atenuar la presión sobre los recursos, como son los casos de Suecia, Irlanda, Bélgica, Portugal y Finlandia.

A nivel micro económico es bastante difícil apreciar los impactos procedentes de las ayudas del IFOP en torno a la competitividad de las empresas. Dos nuevos elementos se han entrecruzado en la década de los noventa: a) un fuerte incremento del comercio pesquero internacional y una mayor dependencia de terceros países en lo que concierne a los abastecimientos comunitarios; y b) un auge en lo que atañe a la constitución de sociedades mixtas o partenariados empresariales con países terceros.

El primer rasgo ha supuesto que el déficit pesquero comunitario haya aumentado progresivamente y las importaciones contribuyeran tanto a garantizar un suministro estable y regular, para contrarrestar la fuerte demanda de productos pesqueros, tanto para el consumo como para servir de input a las consolidadas empresas especializadas en la transformación e industrialización de productos pesqueros.

En este sentido, la posición de las empresas europeas en el mercado mundial ha progresado en los

últimos años, al punto que las ventas de productos pesqueros a los mercados internacionales logran alcanzar el 22,5% total en volumen y el 24% en valor. Este cambio de orientación se debe expresamente a las distintas estrategias empresariales que se han girado hacia la especialización en productos de mayor valor; han racionalizado el aprovisionamiento y han procurado adaptar su estructura organizativa.

La creación y potenciamiento de las sociedades mixtas supuso, evidentemente, un incremento de la flota pesquera bajo pabellones extranjeros, pero permitiendo aumentar la capacidad de producción y garantizando un suministro constante y regular a los operadores europeos, contribuyendo a mantener las actividades de transformación y de comercialización. En suma, la repercusión de las medidas de ajuste y de modernización de la pesca sobre los empleos es muy difícil de determinar, de la misma forma que su incidencia en los niveles de competitividad de las empresas. Si nos apoyáramos en los balances de las empresas pesqueras, constataríamos un período de marcado signo positivo, tal y como lo reflejan los estudios de la Comisión Europea en su Acción Concertada sobre performances económicas (2004,2005,2006) y de J.C. Suris et al, (2002).

#### **4. CONCLUSIONES FINALES**

Los montantes financieros asignados en el marco del IFOP debemos considerarlos como satisfactorios en el cumplimiento de los objetivos. Las dificultades asociadas en cada EE.MM., pudieron modificar algunas de las previsiones estipuladas a comienzos de cada programa de desguaces, reconversión y modernización.

En primer lugar, es obvio que una reducción de las capacidades de pesca tenía que llevar aparejado una disminución de la presión del esfuerzo pesquero so-

bre los recursos y su explotación, a la vez que estimular el proceso de adaptación de las estructuras de pesca, contribuir a la mayor valorización de los productos, mejorar la competitividad de las empresas y coadyuvar a la seguridad de las gentes del mar. Varios de estos apartados considerados positivos en un principio, pues se han cumplido las orientaciones diseñadas previamente, no esconden la heterogeneidad y disparidad en los niveles de cumplimiento. Así, de una parte, los barcos dados de bajas y destinados al desguace han correspondido a embarcaciones subutilizadas, obsoletas y poseedoras de bajos niveles de competitividad, con lo que los recortes en lo que concierne a los esfuerzos pesqueros han sido más livianos de los esperados. De otra, el hecho de que la asignación de las cuotas de pesca se haya mantenido muy estabilizada a lo largo de los últimos años, no contribuyó a aumentar la eficacia de las medidas estructurales al manifestarse una evidente falta de coherencia entre unas medidas (las de preservación y conservación de recursos) y las otras (las referidas a los ámbitos estructurales). Los informes del ICES vuelven a ratificar que no hubo una mejoría radical de las biomasa de los principales stocks comerciales.

En segundo lugar, las iniciativas referidas a la constitución de las Sociedades mixtas y las Asociaciones Temporales de empresas no han gozado del apoyo total y sincero de la Unión Europea. A pesar de comprender el rol de las mismas no se ha permitido su desarrollo, lo que al final ha supuesto una transferencia de las capacidades de pesca hacia otras zonas, sin

apoyar las líneas de suministro de materia prima para abastecer al mercado comunitario.

Asimismo, el balance de la aplicación del POP-IV muestra una relativa coherencia con los objetivos de la política de pesca comunitaria. El sistema de seguimiento ha sido irregular tanto por los procesos de centralización de las decisiones como por la discrecionalidad y excepciones de determinadas medidas, sobre todo en lo que hace referencia a los cumplimientos.

El aspecto relativo a la utilización de indicadores de sostenibilidad permite realizar un seguimiento de los beneficiarios y mostrar resultados desequilibrados y dispares atendiendo a los segmentos de flota y a las zonas de pesca. De la misma manera, no existe una programación compartida entre las distintas Administraciones nacionales al objeto de verificar una coordinación de la gestión, lo que subraya los distintos grados de apoyo a los Programas.

Finalmente, las operativas y la existencia de multi-niveles existentes (en cuanto a zonas, áreas, regiones y especies-objetivo) no logran consolidar un programa que asegure el éxito. La necesidad de actualización constante de los objetivos pone a prueba la consistencia del método elegido, que no muestra una adecuación con los sistemas de vigilancia, control y sanciones, para aquellas flotas y países que incumpliesen las normativas aprobadas para el conjunto de los mismos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMISION EUROPEA (2004,2005,2006) Economic Performance of Selected European fishing fleets. Annuals Report. Concerted Action: Promotion of Common Methods for Economic Assessment of EU Fisheries.

Ernst & Young & AND International (2004). Evaluation ex-post des Programmes de l'IFOP pour la periode 1994-1999. Commission Européenne. Direction Générale de Pêche. Bruxelles.

FAO (1999). "Managing fishing capacity: Selected papers on underlying concepts and issues." FAO. Fish. Tech. Papers. n° 386. Greboval D. (ed). Roma.

FAO (2000). "Report of the technical consultation on the measurement of fishing capacity". FAO. Fish. Report. n° 615. Roma.

FAO (2001). "Managing Fishing capacity: a review of policy and technical issues". FAO. Fish. Tech. Paper. n° 409. Cunningham S. and Greboval D. Roma.

FAO (2003). "Measuring capacity in fisheries ". FAO. Tech. Report. n° 455. Pascoe S. and D.Greboval. Roma.

GREBOVAL, D & G.MUNRO (1999). "Overcapitalisation and excess capacity in world fisheries : Underlying economics and methods of control". in FAO (1999).

KIRKLEY, J. & D. SQUIRES (1999). "Measuring capacity and capacity utilisation in fisheries" in FAO (1999).

LEQUESNE, Ch. (1999). "Quand l'Union Européenne gouverne les poissons : pourquoi une politique commune de la pêche ? ». Les Études du CERI, n° 61.

LINDEBO, E.; Frost, H.; Lokkegaard,L. (2002). "Common Fisheries Policy reforms. A new capacity policy". FOI. Rapport n° 141. Copenhagen.

LINDEBO, E. (2003) "Fishing capacity and European Union fleet adjustment", in FAO (2003). Fish.Report n° 455. Roma.

LINDEBO, E (2004). Managing Capacity in Fisheries. Food and Resource Economics Institute. Ph.D.Tesis. FOI. Copenhagen.

SURIS, J.C.; VARELA, M.; GARZA-GIL, D. (2002). Profitability of the fishing fleet and structural aid in the European Union. Marine Policy. n°. 26.pp. 107-119.

UNEP (2000). "Fisheries, Subsidies and overfishing: Towards a structural discussion". Prepared by G.Porter for the Economics and Trade Branch of the Division of Technology, Industry and Economics, November 2000.



## LA SOSTENIBILIDAD DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**Gema Serrano**  
ABOGADA-CONSULTORA

### LA IMPORTANCIA DE SOSTENER LO GANADO

La importancia de crear un clima o entorno cultural que reúna las condiciones necesarias para que se pueda generar un cambio organizacional sostenido, es una cuestión que los estados más desarrollados, lejos de poner en cuestión, realzan para lograr la perdurabilidad de sus resultados beneficiosos.

Además, siempre que se tiene una iniciativa por mejorar los procesos de una organización es fundamental proyectarla a largo plazo, para evitar cismas y frustraciones tempranas por parte del personal implicado en dichos procesos.

La revisión de la literatura del concepto de sostenibilidad, se centra en enfatizar que la importancia de la misma radica en que sin la sostenibilidad de un esfuerzo dentro de una organización, existen muy pocos beneficios que la misma puede obtener de una aproximación de mejora. En un entorno mundial de negocios tan cambiante y competitivo como el de hoy, es necesario trabajar no sólo en implantar mejoras en los sistemas de gestión, sino en mantener lo ganado después de aplicarlas, para que la organización

simplemente pueda competir y sobrevivir. De hecho, algunos autores han señalado que la función básica que necesita ejercer una organización (privada o pública) ante un medio ambiente tan turbulento como el actual, es sostener el rendimiento de sus procesos operativos, para posteriormente mejorarlos (de manera incremental o radical) y nuevamente mantenerlos.

Sin la evaluación y la mejora de los mismos, el rendimiento de los procesos puede estancarse y consecuentemente declinar, deteriorarse, hasta colapsarse (Imai, 1989; Harrington, 1995). Para estos autores esta declinación o deterioro del rendimiento de los procesos a lo largo del tiempo tiene un efecto directo en el rendimiento de la organización, que se puede observar en el gasto de recursos (materiales, financieros, etc.), el incremento de los costes operativos, el incumplimiento de los requisitos de calidad de los productos y servicio (en tiempo y forma), hasta la generación de mayores problemas de comunicación, coordinación, e incluso la disminución de la motivación y el entusiasmo por parte del personal que opera los procesos.

## ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE SOSTENIBILIDAD

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el término “sostenibilidad” no se encuentra recogido, pero sin embargo define el adjetivo sostenible referido a un proceso, como “Que puede mantenerse por sí mismo, como lo hace, p. ej., un desarrollo económico sin ayuda exterior ni merma de los recursos existentes.”<sup>1</sup>.

La Unión Europea define el desarrollo sostenible como un tipo de desarrollo que responde a las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de responder a las suyas, lo que significa, en otras palabras, procurar que el crecimiento actual no ponga en riesgo las posibilidades de crecimiento de las generaciones futuras. El desarrollo sostenible consta de tres vertientes, la económica, la social y la medioambiental, que deben abordarse políticamente de forma equilibrada. El principio de integración de la dimensión medioambiental en las políticas europeas con repercusiones en el medio ambiente complementa, entre otras cosas, la estrategia en favor del desarrollo sostenible, adoptada en 2001 y revisada en 2005<sup>2</sup>.

Ahora bien, el término que se ha venido utilizando en la presente investigación ha sido el de «sostenibilidad», el cual no debe confundirse con el de «Desarrollo Sostenible Medio Ambiental» (Zairi, 2005;<sup>3</sup>). El

1 [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=aradigma](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=aradigma)

2 [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/sustainable\\_development/index\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/index_es.htm)

3 El desarrollo sostenible de acuerdo a Zairi (2005), está basado en una necesidad percibida de valorar el deterioro ambiental del planeta, de tal manera que el mantenimiento y cuidado del sistema medio ambiental representa un compromiso actual para cualquier individuo, organización y nación del mundo con el fin de sostenerlo para las futuras generaciones.

concepto utilizado en este trabajo se ciñe a la idea acuñada por Jurán (1990) de «sostener lo ganado (holding the gains)». En ese mismo orden de ideas, para Jurán (1990), una vez que se ha planificado la calidad (entender los requerimientos del cliente-usuario para adaptar los procesos de producción a los mismos), controlando la calidad del proceso y del producto a través del control estadístico de procesos, y mejorando los defectos de que se encuentren durante este control, es sumamente necesario planificar el sostenimiento de lo ganado. En definitiva, mantener lo ganado gira en torno a las premisas de incrementar la eficiencia de los procesos, satisfacer a los clientes-usuarios, y la generación de ahorros en recursos y costes, además de fortalecer las habilidades del personal a través de una formación efectiva.

Adicionalmente, sostener lo ganado también se aplica a algunos elementos del modelo de TQM (La Trilogía de la Calidad)<sup>4</sup> tales como: el número de equipos de mejora que han venido trabajando, así como el uso en el tiempo de metodologías, técnicas y herramientas de evaluación. Según este modelo de gestión, si todos estos elementos no se mantienen por lo menos cinco años, entonces desde su apreciación, el

4 La gestión total de calidad (abreviada TQM, del inglés Total Quality Management) es una estrategia de gestión orientada a crear conciencia de calidad en todos los procesos organizacionales. El TQM ha sido ampliamente utilizado en manufactura, educación, gobierno e industrias de servicio. Se le denomina «total» porque en ella se implica todo lo relacionado con la organización de la empresa y las personas que trabajan en ella. TQM está compuesta por tres paradigmas:

- Gestión: el sistema de gestión con pasos tales como planificar, organizar, controlar, liderar, etc.
- Total: organización amplia.
- Calidad: con sus definiciones usuales y todas sus complejidades.

En el concepto de calidad se incluye la satisfacción del cliente, y se aplica tanto al producto como a la organización. La calidad total pretende, teniendo como idea final la satisfacción del cliente, obtener beneficios para todos los miembros de la empresa. Por tanto, no solo pretende fabricar un producto para venderlo, sino que abarca otros aspectos tales como mejoras en las condiciones de trabajo y en la formación del personal.

momento para mejorar los procesos comenzará un declive natural.

Dentro de esta idea de sostener lo ganado, la literatura señala cuatro intentos de definir el concepto de sostenibilidad, aunque cabe destacar que cada una de las definiciones se encuentra contextualizada y por lo tanto, circunscrita al propósito de cada investigación en la que se presenta. A continuación se describen:

▶ «Incrementar el ritmo de la mejora y al mismo tiempo sostener lo ganado. Esto es, el mantenimiento de un proceso de mejoramiento continuo., El énfasis se realiza en la búsqueda de oportunidades de mejora, no sólo en sostener el status quo. El enfoque se encuentra en planificar, prevenir y anticipar la declinación del mismo (Dale, 1996 )»

▶ «La sostenibilidad en este contexto significa el mantenimiento de un proceso de mejora de la calidad (Dale et al., 1997)».

▶ «La habilidad de un organización para adaptarse a los cambios del ambiente de negocios con el fin de obtener y aplicar las mejores prácticas, metodologías y técnicas que aseguren y sostengan un rendimiento superior de los procesos de trabajo (Zairi, 2005)».

▶ «Sostenibilidad es percibida como una actividad que tiene que gestionarse para mantener el grado de mejora después de la implementación de una metodología de mejora de procesos.....Sostenibilidad es esencialmente la continuación del proceso “de mejora de procesos” después de que esta metodología ha sido llevada a cabo (Bateman y David, 2002)».

Otros autores, no definen exactamente el concepto, sino que simplemente se limitan a describirlo en términos generales para delimitar su investigación.

Por su parte, otros autores han optado por otra forma

de analizar el concepto, es decir, en lugar de definir el término han provisto de resultados que ayudan a delimitarlo. Al respecto Dale (1996) sostiene, que la sostenibilidad de un proceso de mejora continua se centra en tres elementos básicos, que se encuentran interrelacionados y vinculados, y que además son influidos por la cultura organizacional y el estilo de gestión y dirección de cada organización. Dichos tres elementos son:

1. Elementos individuales del TQM, tales como el liderazgo de los ejecutivos, la infraestructura de la mejora, equipos de mejora, la aplicación de técnicas y herramientas de la mejora de procesos, la medición de la actuación de los procesos, y la comunicación;
2. La mejora de procesos, sustentada en el rediseño de las tareas que agreguen valor en los procesos, así como la medición de la actuación de los mismos a través de indicadores;
3. Sostener lo ganado, en términos simples, asegurar que las mejoras obtenidas se mantengan.

## MODELOS TEÓRICOS DEL CONCEPTO DE SOSTENIBILIDAD

### MODELOS DE SOSTENIBILIDAD PARA EL SECTOR PRIVADO

Hay que advertir que en este punto de la investigación no se ha querido profundizar exhaustivamente, pues el objeto de estudio está referido al entorno del sector público, reflejando aquí una serie aportaciones, que ayudarán a construir el modelo, que se expondrán más adelante en el presente trabajo.

Como se indicó anteriormente, la literatura académica del tema también ha realizado algunos intentos por adentrarse a mayor profundidad en la comprensión

del concepto de sostenibilidad. Algunas de estas investigaciones se han dirigido en identificar cómo se puede sostener la mejora continua en las organizaciones.

Para Upton (1996), los factores de éxito determinantes en las iniciativas de mejora de las organizaciones serían los siguientes:

- ▶ Claridad en las metas y entendimiento común de la dirección. Esto permite generar una visión holística de todo el panorama que hace que se mantenga el programa unido.
- ▶ Enfoque consistente en la mejora. Con todo el sistema visualizado, es necesario utilizar los anteriores esfuerzos de mejora, para desarrollar y dirigir nuevas actividades.
- ▶ Mantenimiento de la motivación y la energía de las personas. Una de las principales causas de fallos de la sostenibilidad, es la motivación de las personas. Upton (1996) señala tres mecanismos que pueden ser útiles para mantenerla:
  - una «crisis» que haga que las cosas se muevan;
  - un líder carismático, y
  - un plan creíble a implantar.
- ▶ Una estructura que soporte las caídas. Esto significa crear métodos que permiten sustituir los «viejos mecanismos de cómo se hacen las cosas».

Esta aproximación más práctica de Upton (1996), puede ser conducida a través del uso dentro de la organización de una figura que el autor denomina: «agentes de cambio». No obstante, también indica que existen otros elementos que pueden afectar a la sostenibilidad y que están fuera de control de los

agentes de cambio. Por ejemplo, señala que si no existe una «crisis» en la organización para el cambio, es muy difícil cambiar de un dirigente tradicional a un líder carismático que realmente esté interesado por la mejora.

La sostenibilidad también ha sido estudiada desde un punto de vista más estratégico – los esfuerzos o programas estructurados repercuten directamente en las capacidades estratégicas de la organización –. En este sentido, Dale et al., (1997), clasifican en cinco macro categorías la sostenibilidad a través del uso de su herramienta de Auditoría de Calidad en seis organizaciones de manufactura repartidas entre Alemania, el Reino Unido y España. Las cinco categorías son:

- ▶ Medio ambiente interno/externo,
- ▶ Estilo de gestión,
- ▶ Políticas,
- ▶ Estructura Organizacional,
- ▶ Procesos de Cambio.

Estos autores concluyen que la falta o aplicación inadecuada de las cinco categorías impactan negativamente en la sostenibilidad de esfuerzos. Entre los principales fallos encontrados se encuentran: un inadecuado liderazgo, el miedo y la resistencia al cambio, la falta de habilidades para la solución de problemas, la falta de constancia en el programa o esfuerzo de mejora, la desarticulación de los equipos de mejora, la falta de recursos dedicados a la mejora de los procesos, y un inadecuado flujo de información y análisis de la misma (medición y feedback del impacto de la mejora).

Por otra parte, también han existido algunas exploraciones del tema de la sostenibilidad por el lado del

«pensamiento Lean»<sup>5</sup>, aproximación gerencial de la Gestión de Operaciones que tiene como elemento básico o primario a la Mejora Continua de Procesos en su dimensión del Kaizen<sup>6</sup>. Al respecto Lewis (2000), considera en su investigación la implicación de los métodos Lean, el aprendizaje y la sostenibilidad de los modelos de gestión, que generan ventajas competitivas. Desde su aportación, este autor indica que una aplicación exitosa de los principios del Lean

en las organizaciones deben enfocarse en mejorar y refinar los procesos existentes más que generar grandes innovaciones de los mismos, ya que esto le permite a la organización un aprendizaje más profundo a lo largo del tiempo.

### MODELOS DE SOSTENIBILIDAD PARA EL SECTOR PÚBLICO

5 El pensamiento LEAN tiene sus orígenes en los resultados que el Sistema de Producción de Toyota ha generado a lo largo de más de 60 años (desde los años cincuenta) (Monden, 1998). Sin embargo, el término fue acuñado en los años 90 en el libro de “The machine that changed the world” (La máquina que cambió al mundo) por Womack (Dahlgard y Dahlgard-Park, 2006, p. 264). Dicho autor definió el concepto LEAN como: “El uso mínimo de todo comparado con los sistemas de producción en masa – la mitad de los esfuerzos humanos en la fábrica, la mitad del espacio de manufactura, la mitad de herramientas invertidas, la mitad de ingenieros para el desarrollo de nuevos productos, también en la mitad del tiempo. También requiere de mantener el inventario mínimo posible en el lugar de trabajo, como resultado se producen mucho menos defectos, y produces una gran y creciente cantidad de variedad de productos (Womack et al., 1990, p. 13)”. De esta manera, esta aproximación gerencial también ha sido abordada como un sistema de producción enfocado a la reducción del despilfarro o gasto (Dahlgard y Dahlgard-Park, 2006, p. 265).

A pesar de que apenas existen referencias teóricas en la literatura que aborden el tema de la sostenibilidad en el sector público de manera específica, algunos autores como Loomba y Spencer (1997), sí hacen referencia al tema, presentando sus propios modelos teóricos para institucionalizar y mantener el TQM en una agencia de gobierno local. Otros, por su parte, comentan el tema de manera indirecta, refiriéndose al concepto de sostenibilidad como el período de tiempo que transcurre después de la implementación de un sistema de gestión.

6 Este sistema está enfocado al mejoramiento progresivo y continuo, a la innovación, a la competitividad y a un elevado control de calidad, buscando siempre la armonía y la proactividad. No es el sistema por medio del cual se asignan las tareas, es la manera en cómo se deben hacer las cosas, cómo se deben gestionar y de qué manera deben estar organizadas todas las partes que intervienen en ello. La implantación de este modelo implica los siguientes factores:

Al respecto, la primera referencia que la literatura presenta del sector público es el de Loomba y Spencer (1997). Basados en diferentes estudios empíricos, dichos autores aplicaron una encuesta que contenía 66 preguntas que daban respuesta a 14 factores (objetivos, como el autor los denomina) para implementar el TQM. Después de recabar y analizar los resultados de las encuestas, Loomba y Spencer (1997) propusieron un modelo teórico para la institucionalización del TQM en gobiernos locales que se muestra en la siguiente figura:

- Control de calidad total y Gerencia de Calidad Total de implantación gradual y progresiva
- Un sistema de producción justo a tiempo, promoviendo círculos de calidad o de participación
- Mantenimiento productivo total, mejoramiento continuo
- Despliegue de políticas
- Un sistema de sugerencias con premios y reconocimientos
- Actividades de grupos pequeños, formación integral de todos los miembros de la organización.
- promover calidad de vida
- Eliminar todo lo que implique desperdicio en tiempo y en producción
- diseñar sistemas para solucionar problemas
- Utilizar el poder de negociación con los proveedores
- Potencializar y desarrollar las capacidades o competencias a través del desarrollo de la autonomía de gestión y de autoabastecimiento.

### MODELO CONCEPTUAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL TQM EN UN GOBIERNO LOCAL.



Fuente: Loomba, A. and M. Spencer (1997). "A model for institutionalizing TQM in a state government agency." *International Journal of Quality & Reliability Management* 14(8). Page 763.

El modelo de estos investigadores consta de cuatro elementos básicos (rendimiento, trabajo en equipo, aprendizaje y entorno) que enmarcan una serie de actividades de mejora, que son aplicadas para la consecución de estos elementos.

En este sentido, los cuatro elementos que conforman el ciclo del modelo, pueden proveer un refuerzo tanto positivo como negativo al éxito de la implementación del modelo de mejora (Loomba y Spencer, 1997). Por otra parte, aunque la explicación del modelo no especifica el tema de la sostenibilidad de manera directa, si concluye en el sentido de que si existen suficientes experiencias positivas derivadas de la aplicación de los elementos y sus correspondiente actividades de mejora que integran el modelo, el rendimiento general de la agencia pública se puede ver impactado positivamente. Probando con ello, con un trabajo cuantita-

tivo, la importancia de sostener las mejoras ganadas en los procesos a lo largo del tiempo.

Dale (1994), propone otro esquema teórico para la mejora de los servicios del sector público. Su esquema teórico presenta cuatro elementos o principios claves, denominados: «Organización», «Medición y Feedback», «Cambio Cultural» y «Sistemas y Técnicas». Dentro de cada uno de ellos el autor describe diferentes actividades a realizar o aplicación de técnicas para la puesta en marcha del esquema teórico. Finalmente, concluye que estos elementos o principios de su esquema teórico pueden resultar muy útiles en la mejora de los servicios públicos. En otra investigación, McAdam y Saulters (2000) concluyen en su trabajo de investigación que las organizaciones del sector público británico que han aplicado modelos de Exce-lencia como el EFQM, de gestión de calidad como el

ISO 9000 y/o las cartas de servicio, han sostenido el esfuerzo entre tres y cuatro años (el 90% de las instituciones que respondieron para el EFQM, el 63% para el ISO 9000 y el 59% para las cartas de servicio). Pero además, indican que las mejoras en los procesos de trabajo utilizando el EFQM durante ese tiempo han sido significativas en un 27%, y con el ISO 9000 en un 42%. Dos años más tarde el mismo autor con otro investigador analizaron específicamente el tema de la sostenibilidad de diferentes aproximaciones de mejora aplicadas en el sector público en el Reino Unido. Uno de los resultados de su investigación muestra que el 33.8% de las instituciones públicas del Reino Unido ha sostenido un esfuerzo de mejora basado en modelos de Evaluación y Excelencia por más de cuatro años, y de manera global, incluyendo prácticas tales como el ISO 9000, el benchmarking y las cartas de servicio, el porcentaje se eleva al 41.7% en el mismo período de tiempo (McAdam et al., 2002). Los autores argumentan que, aunque la encuesta muestra algunas limitaciones, se puede observar que después de un año se perciben efectos positivos en este tipo de modelos en el rendimiento general de las Administraciones Públicas del Reino Unido. Asimismo, concluyen que los modelos de Evaluación y Excelencia se han integrado y sostenido en la gestión de las instituciones públicas del Reino Unido estudiadas por lo menos por más de un año.

Otro de dos casos que se encontraron en la literatura, cercanos al tema de la sostenibilidad, son los presentados por Jones (2000), y Robertson y Ball (2002). En el primero de ellos, Jones (2000) realizó una investigación cualitativa acerca del mantenimiento de la gestión por evaluación en un Servicio Público de una Administración local del Reino Unido (gestión de parques y jardines). La investigación abarcó nueve años de la gestión del servicio de la institución (1988-1997), analizando todo el período de tiempo en el que la Administración local pasó de gestionar a través de un modelo tradicional burocrático el servicio de parques y jardines, a uno basado en el TQM. Las conclusiones

de este estudio van referidas a que la aplicación de modelos de TQM ayudan a mejorar y a crear valor en los procesos de gestión, permitiendo así establecer relaciones a largo plazo con los diferentes actores de interés, es decir, con los proveedores de los servicios (cuando éste se subcontrata, como es el caso de la gestión de los jardines), con los ciudadanos que perciben y evalúan el servicio, con los mismos jardineros, con el fin de generar nuevos mecanismos de participación de los empleados dentro del mismo servicio, y finalmente, con las mismas autoridades políticas que buscan responder a sus compromisos establecidos. Para Jones (2000), la aplicación sostenida de estos modelos de mejora permite crear nuevas visiones de trabajo referente a la gestión de un Servicio Público – como lo es un parque urbanístico –, generando mecanismos de participación de todos los actores involucrados (stakeholders) y la comunidad en esta nueva definición de lo que representa un servicio.

Por otra parte, Robertson y Ball (2002), realizaron un estudio cuantitativo y cualitativo para conocer el impacto del TQM en la mejora de los Servicios Públicos de un gobierno local de Canadá. Sus conclusiones con respecto al tema de la sostenibilidad se centraron en indicar que los gobiernos locales de este país han visualizado a la innovación como programas que si se aplican de manera sostenida, entonces ayudan a incrementar con éxito la evaluación de los Servicios Públicos que ofrecen.

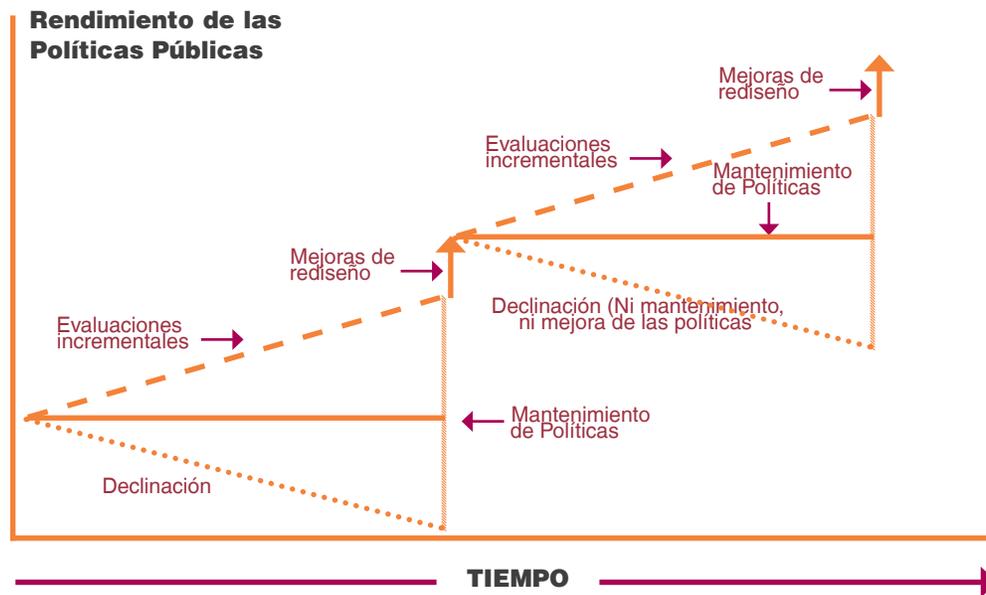
Por otra parte, se tiene evidencia empírica de que gran parte de este cambio y mejora en la gestión de las Administraciones Públicas se sustenta en el liderazgo y el rol crítico que juegan los gerentes, funcionarios públicos y mandos intermedios de la organización, como generadores y potenciadores de estos cambios. Desde intervenir como monitores, coordinadores y supervisores, hasta verdaderos impulsores del cambio, además de sus funciones establecidas en sus puestos o profesiones.

En esa misma línea, recientemente otros autores han indicado que los esfuerzos para mejorar continuamente los procesos en el sector público, deben enfocarse en un pensamiento a largo plazo sostenido en el que los empleados públicos previamente formados y motivados vayan consiguiendo de manera incremental pequeños cambios en los procesos de trabajo, que mantengan un reto continuo para seguir en el camino de la mejora. Desde ese punto de vista, el énfasis por mejorar de manera sostenida se centra por lo tanto en los procesos de trabajo, es decir, en la mejora de la gestión operativa de la Administración

Pública a través de sistemas de evaluación continua. Al respecto, Moore (2005) indica al respecto que para poder aplicar la mejora de los procesos de trabajo en el sector público de manera eficaz y sostenida deben utilizarse dos métodos u aproximaciones de mejora los cuales, de acuerdo al autor, pueden aplicarse de manera independiente o complementaria:

- a) Innovación de rompimiento (breakthrough-Rediseño de procesos) y
- b) Mejora Continua Incremental.

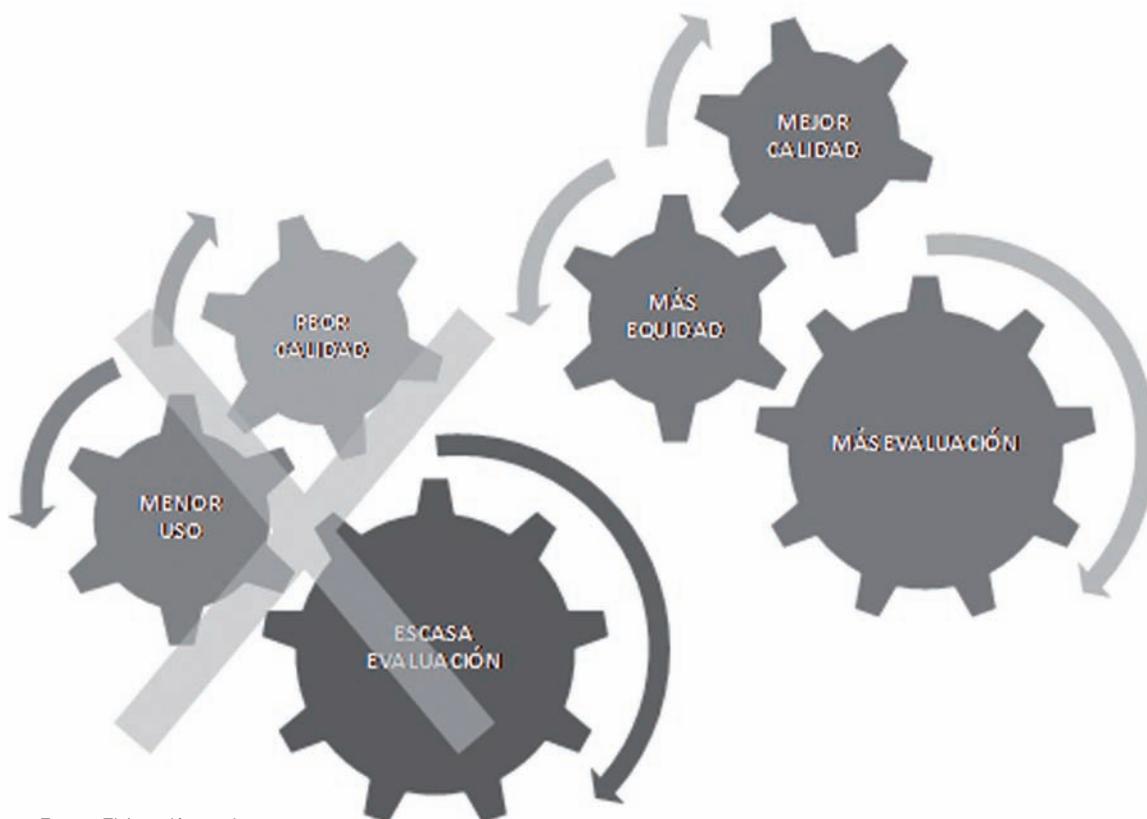
### IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN SOSTENIBLE EN LA MEJORA CONTINUA DE LAS POLÍTICA PÚBLICAS.



Fuente: Elaboración propia. Adaptado de los esquemas teóricos presentados por Imai (1989) y Harrington (1995) para la mejora continua de procesos.

Adicionalmente, otros autores han encontrado evidencia empírica al indicar que conseguir que un esfuerzo de mejora se sostenga en el tiempo requiere de una adaptación a las particularidades y necesidades de cada Administración y, por lo tanto, desde estos resultados, indican que es fundamental crear los mecanismos, infraestructuras y soportes políticos y técnicos

necesarios con el fin de generar una nueva cultura o entorno orientado a la perdurabilidad de las mejoras implementadas, que lentamente sustituya a cualquier entorno previamente establecido, institucionalizando el esfuerzo de mejora a través de sistemas de evaluación de políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia.

## **RESUMEN ANALÍTICO: “ANÁLISIS DE LAS MEJORES PRÁCTICAS DE GESTIÓN EN POLÍTICA Y ESTRATEGIA EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS ANDALUZAS”**



**Gracia Buiza  
Camacho**



**Miguel Ángel  
Carmona Calvo**



**Miguel Ángel  
Rivas Zapata**

Centro Andaluz para la Excelencia en la Gestión  
Instituto Andaluz de Tecnología (IAT)

El Centro Andaluz para la Excelencia en la Gestión de IAT, colabora desde 2004 con la Junta de Andalucía en la evaluación de las candidaturas a los Premios a la Calidad de los Servicios Públicos y Administración Electrónica. A partir de la selección de las candidaturas con mayores puntuaciones en los subcriterios del criterio 2 del Modelo EFQM (v. 2003), se desarrolla un estudio y análisis de las mejores prácticas de gestión en Política y Estrategia en organizaciones públicas andaluzas. El resultado de este estudio puede servir de referencia para la gestión de organizaciones públicas y la materialización de las políticas que le son de aplicación, mejorar la puntuación en Política y estrategia y ayudar a comprender el Modelo.

### **PALABRAS CLAVE**

Política y estrategia, Buenas Prácticas, EFQM, Gestión.

### **INTRODUCCIÓN**

El Centro Andaluz para la Excelencia en la Gestión de IAT (Instituto Andaluz de Tecnología) colabora desde el año 2004 con la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía en la evaluación de las candidaturas presentadas en los Premios a la Calidad de los Servicios Públicos y

Administración Electrónica creados a través del Decreto 317/2003 teniendo como fundamento el Modelo EFQM de Excelencia (Junta de Andalucía, 2003).

Pueden presentarse a estos Premios, los órganos administrativos y entidades instrumentales de la Junta de Andalucía, así como las Entidades Locales de Andalucía y las organizaciones que dependan de ellas, universidades públicas de Andalucía y demás instituciones públicas que hayan suscrito convenio de colaboración con la Consejería de Justicia y Administración Pública (Junta de Andalucía, 2005).

Los Premios conllevan tres modalidades, entre ellas la denominada “Excelencia de los Servicios Públicos”.

Según el Modelo EFQM “Las organizaciones excelentes implantan su Misión y Visión desarrollando una estrategia centrada en sus grupos de interés y en la que se tiene en cuenta el mercado y sector donde se opera. Estas organizaciones desarrollan y despliegan políticas, planes, objetivos y procesos para hacer realidad la estrategia” (EFQM, 2003).

En el Modelo EFQM de Excelencia en la Junta de Andalucía (Junta de Andalucía, 2004b) se define “Política y estrategia” como el “conjunto de directrices definidas por el más alto nivel de la misma que determinan los objetivos y planes de desarrollo con el fin de alcanzar la visión de la organización” así mismo, en él se establece que “La política y estrategia debe llevarse a cabo [...] en coherencia con las directrices establecidas desde unidades jerárquicamente superiores o desde el ámbito político”.

En la nueva revisión de dicho Modelo (EFQM, 2010), la denominación “Política y estrategia” desaparece, quedando únicamente como “Estrategia”. En todo caso, debe tenerse en cuenta que los cambios introducidos en el nuevo Modelo EFQM respecto al del 2003 están enfocados a ser una mayor fuente de inspiración a la hora de identificar oportunidades de me-

jora (EFQM, 2009). Esta consideración permite afirmar que las prácticas de gestión identificadas en este estudio, a pesar de derivar de la aplicación de una versión anterior del Modelo, pueden poseer un valor relevante para la aplicación del nuevo Modelo 2010.

Por otra parte, si aplicando el Modelo EFQM es posible alcanzar la Calidad Total como establece el estudio de (Bou-Llosar, JC et al, 2009) y la mejora de los resultados (Tarí, JJ et al, 2007), resulta fundamental para las organizaciones públicas comprender el contenido del Modelo EFQM y saber aplicarlo en su totalidad.

En todo caso, las pautas ofrecidas por el Modelo EFQM son de carácter teórico y general. El presente estudio expone prácticas de gestión concretas e implantadas, clasificadas según los distintos subcriterios del criterio 2 del Modelo EFQM, pudiendo servir de referencia a organizaciones públicas que deseen mejorar en la implantación de su Misión y Visión, desarrollando y desplegando políticas, planes, objetivos y procesos para hacer realidad su estrategia. También pueden servir para conseguir incrementar la puntuación en este criterio en procesos de autoevaluación o evaluación, y en todo caso, para ayudar a comprender mejor esta parte del Modelo.

## METODOLOGÍA

Este documento recoge el estudio y análisis de prácticas aplicadas por organizaciones candidatas en la modalidad de Excelencia de los Servicios Públicos en alguna de las cuatro primeras ediciones de los Premios a la Calidad de los Servicios Públicos y Administración Electrónica (período 2004-2008).

Los dos pilares fundamentales del estudio son:

- ▶ El Modelo EFQM de Excelencia: Para la clasifica-

ción de las buenas prácticas de gestión se ha utilizado la estructura del criterio “Política y estrategia” (criterio 2) del Modelo EFQM, que consta de 4 subcriterios:

- La política y estrategia se basa en las necesidades y expectativas actuales y futuras de los grupos de interés.
  - La política y estrategia se basa en la información de los indicadores de rendimiento, la investigación, el aprendizaje y las actividades externas.
  - La política y estrategia se desarrolla, revisa y actualiza.
  - La política y estrategia se comunica y despliega mediante un esquema de procesos clave.
- Las memorias presentadas por las organizaciones candidatas a los Premios a la Calidad de los Servicios Públicos y Administración Electrónica (Junta de Andalucía, 2004a, 2006, 2007b, 2008): De las 195 candidaturas presentadas a los Premios en sus cuatro primeras ediciones, se han extraído las 10, presentadas en la modalidad de Excelencia de los Servicios Públicos, con mayor puntuación en cada subcriterio del criterio 2 del Modelo EFQM, con objeto de asegurar la bondad y generalidad de las prácticas extraídas del estudio. De ellas se han seleccionado 4 organizaciones en cada subcriterio, tratando en cada uno de éstos de evitar la repetición de la misma organización y lograr la mayor diversidad de actividades. Adicionalmente se han tenido en cuenta los informes de evaluación elaborados tras el análisis y valoración de cada memoria.

## RESULTADOS

El 31% de las organizaciones analizadas pertenecen al sector “Igualdad y Bienestar Social”, el 31% de

“Obras Públicas y Transportes”, y el 38% restante se distribuye por igual entre el sector “Economía y Hacienda” (19%) y “Empleo” (19%). Además, todas ellas son entidades instrumentales, es decir, están dotadas de personalidad jurídica propia, creadas, participadas mayoritariamente o controladas efectivamente por la Administración de la Junta de Andalucía o por sus entes públicos, y realizan actividades cuyas características, por razones de eficacia, justifican su organización y desarrollo en régimen de autonomía de gestión y de mayor proximidad a la ciudadanía (Junta de Andalucía, 2007a).

Sus puntuaciones medias son mayores que las puntuaciones medias en general alcanzadas por el total de las candidaturas, estando en el rango 50-60 (escala de 0 a 100), y alcanzándose la mayor media en el subcriterio 2c y la menor en el 2b, aunque en general las diferencias son muy pequeñas.

En el marco del subcriterio 2a del Modelo EFQM las organizaciones identifican y se anticipan a las necesidades y expectativas de los grupos de interés y conocen el entorno en el que operan como fase previa a la formulación de su política y su estrategia. Las mejores prácticas de gestión identificadas en el marco del subcriterio 2a son las siguientes:

- La orientación de las Políticas y Estrategias de la Organización a las necesidades y expectativas de los diferentes grupos de interés, a través de fuentes como: datos estadísticos, jornadas de expertos/as, memoria de Resultados Anual, evaluación de planes y proyectos puestos en marcha, informes de la Cámara de Cuentas y Defensor del Pueblo, reuniones periódicas de la Dirección con clientes clave (Administración autonómicas y sectores específicos), encuestas de satisfacción de clientes, sugerencias y encuestas de satisfacción del personal, encuestas de medición de calidad percibida y esperada a clientes (a través de entrevistas personales, vía online o telefónica), la atención al cliente (en oficinas perma-

nentes, oficinas itinerantes, puntos de atención en los Distritos, Servicio Telefónico, Página web), Libro que quejas y reclamaciones, visitas personalizadas a clientes, asociaciones, organismos y universidades, entre otros, creación de comisiones como “Comisión de Seguimiento del Convenio” y de mesas técnicas como la “Mesa Paritaria del Convenio”, y reuniones programadas (con personal de la organización, Consejo de Administración, organismos oficiales, comisiones, mesas técnicas y asociaciones vecinales).

En base a las necesidades y expectativas de los diferentes grupos de interés, y de acuerdo con el presupuesto disponible y la normativa vigente, se elabora un Plan de Trabajo anual, que materializa la estrategia a seguir durante el ejercicio.

- ▶ La estructuración y sistematización de los diversos cauces para la recogida, análisis y valoración de la información relevante sobre las necesidades y expectativas de los distintos grupos de interés.
- ▶ La realización de un análisis del mercado y del sector con objeto de conocer sus necesidades, expectativas y evolución, definir áreas de crecimiento y ofrecer nuevos servicios. Por ejemplo, a través de estudios de futuras demandas y la participación en comisiones de asociaciones sectoriales.
- ▶ El establecimiento de alianzas con diferentes tipos de organizaciones (empresas del mercado/sector, accionistas, clientes o proveedores) a través de los Comités de Dirección, reuniones para el Desarrollo de Convenios, acuerdos comerciales o los proyectos conjuntos.
- ▶ La revisión sistemática y anual de las necesidades y expectativas de cada una de las asociaciones con las que se relaciona la Organización cuando se prepara el programa anual de actividades.
- ▶ El conocimiento de las necesidades y expectativas

de los/as trabajadores/as de la Organización y de las subcontratas, a través del contacto diario de todas las personas con el Director de la Organización y el técnico de mantenimiento, últimos responsables de su satisfacción.

- ▶ El mantenimiento actualizado del conocimiento de los requisitos de la sociedad y de las personas usuarias, a través de la participación de la Dirección de la Organización en ferias, congresos, y la realización de visitas a organizaciones de características similares dentro y fuera del país.
- ▶ La elaboración de documentos recogiendo el análisis de los resultados conseguidos como:
  - Informes de actuación mensual donde se recogen las actividades de carácter interno y externo realizadas.
  - Planes Gerenciales mensuales realizados en las diferentes provincias.
  - Informes de Evaluación y Seguimiento, es decir, informes semestrales de los diferentes proyectos y actividades relacionados con los servicios prestados. El análisis y revisión de las actividades realizadas para diferentes clientes se plasma en dicho documento, de manera que junto con las memorias anuales de la Organización, son el punto de partida para revisar y evaluar de forma continua las políticas y estrategias definidas en el Plan Estratégico.

En el marco del subcriterio 2b las organizaciones recopilan y analizan la información procedente de los indicadores de rendimiento, las actividades de aprendizaje, investigación y otros datos obtenidos sobre la imagen de la organización y otras organizaciones. Las mejores prácticas de gestión identificadas en el marco del subcriterio 2b son las siguientes:

- ▶ El análisis trimestral de datos y resultados respecto

a los objetivos y los indicadores de calidad marcados, y la revisión anual por parte de la Dirección, utilizándose todo ello en el diseño de los objetivos para el siguiente año.

▶ La revisión y seguimiento de los procesos, y la concreción de las actividades de aprendizaje a abordar por parte del Equipo Directivo, del Comité de Dirección y del Comité de Calidad.

▶ El ajuste del servicio ofertado a las necesidades de las personas usuarias a través de la información obtenida de indicadores relativos a la demanda de servicios de la población.

▶ La utilización de un sistema de información con indicadores (Cuadro de Mando Integral) y mecanismos de seguimiento, análisis y decisión. A través de reuniones mensuales, trimestrales y anuales se analiza la información que se desprende de los indicadores, y ello se utiliza como base para la revisión de la Política y Estrategia de la Organización.

▶ La designación de una persona responsable a cada indicador, con la función de facilitar la información necesaria al personal técnico (reuniones de seguimiento mensuales), y a los miembros del Comité de Calidad (reuniones de seguimiento trimestrales).

▶ El análisis de las Memorias de Gestión de aquellos Organismos considerados como los mejores en la prestación de idénticos servicios a los de la Organización, para conocer sus resultados, realizar comparaciones e identificar nuevos servicios o procesos.

▶ El estudio y análisis diario por parte del Departamento de Asistencia Jurídica de las novedades legislativas, para identificar su posible impacto. Ello se regula por medio del Proceso de detección de novedades legislativas en el que se definen las actividades para el análisis y comunicación de los avances detectados.

▶ El análisis de la imagen externa de la Organización a través de encuestas a clientes y Ayuntamientos. En función del resultado de este análisis se efectúan campañas publicitarias cada dos años, se revisa la imagen y se moderniza el material utilizado externamente (por ejemplo: documentos de pago y formatos).

▶ El análisis de las características y acuerdos con partners en reuniones trimestrales, en las que se ponen en común las formas de trabajo y las necesidades, se resuelven los problemas, se comparten experiencias y se planifican acciones (recogidas mediante acuerdos).

▶ La implantación de sistemas de seguimiento basados en indicadores de volúmenes de servicios e indicadores demográficos en toda la provincia, con objeto de conocer las expectativas de la ciudadanía y Ayuntamientos, así como movimientos de la población de los pueblos y ciudades de la provincia.

▶ La realización sistemática de: reuniones mensuales, trimestrales y anuales, revisión del Plan Estratégico y Operativo y seguimiento diario de los cambios en la legislación. La planificación de estas reuniones y su contenido, así como la emisión de las correspondientes actas, se recogen en los procesos de Planificación y en el de Seguimiento de evaluación del servicio, sometidos a la sistemática del Sistema de Gestión de la Organización. La información analizada cubre todos los aspectos relevantes contemplados en el Cuadro de Mando Integral. Asimismo, las actividades de seguimiento, análisis y aportación de información se realizan por todos los departamentos y servicios, implicando a todo el personal clave de la Organización.

▶ El análisis de los indicadores para medir el grado de eficacia en la consecución de los objetivos, y para disponer de datos para corregir situaciones no deseadas que se concretan en las actuaciones anuales (Plan Operativo) correspondientes a las líneas estratégicas

definidas como claves para la Organización.

► La utilización de diversas fuentes para definir la planificación estratégica, mejorar los procesos, hacer el seguimiento de los sistemas de gestión, y adecuar el servicio, entre las que destacan:

- Indicadores Internos: Indicadores de procesos, seguimiento de objetivos, autoevaluaciones EFQM (puntos fuertes y áreas de mejora) e informes de auditorías y de gestión económica.
  - Aspectos legales: Análisis de la normativa y requisitos de aplicación a la actividad de la Organización respecto al ámbito local, autonómico, nacional y europeo.
  - Ambientales/Sociales: Análisis de aspectos e impactos ambientales de la gestión, análisis del entorno social e indicadores de responsabilidad social corporativa (modelo Global Reporting Initiative, GRI).
  - Nuevas Tecnologías: Investigación en mejores técnicas disponibles y vigilancia tecnológica.
  - Benchmarking: Experiencia de otras empresas del sector y de empresas próximas a la Organización.
  - Análisis de imagen externa.
  - Indicadores económicos y demográficos: Análisis del crecimiento de las poblaciones, de las necesidades de prestación de servicio e información sobre necesidades y distribución de recursos.
  - Nuevos métodos de gestión: Modelos de gestión empresarial y sistemas de gestión.
- La recogida y análisis de la información procedente de los indicadores internos por medio de aplicaciones

informáticas (aplicaciones específicas de la Organización y la Intranet) y documentos y registros (memorias de Responsabilidad Social Corporativa, Memoria de gestión, Memoria EFQM, Informe de autoevaluación, Informes de auditorías, seguimiento de objetivos e indicadores, registros del sistema de gestión y el informe de posicionamiento de mercado).

► El despliegue de la información necesaria a la Dirección, divisiones y unidades funcionales, que proceden a su análisis y evaluación, así como en su caso, a la aplicación de la mejora. Cada directivo/a transmite los resultados en las reuniones semanales del Comité de Dirección.

► La revisión de los resultados obtenidos, para adaptar las actividades a los clientes y mejorarlas, modificando cuando se considere necesario, la Política, Misión, Visión y líneas estratégicas de la Organización. Para ello se utiliza, entre otra información, el análisis de situación del Plan Estratégico, el análisis de los diferentes indicadores de los Sistemas de Gestión (Calidad, Medio Ambiente, SA 8000 y Prevención de Riesgos Laborales), los resultados de las encuestas a empresas y trabajadores/as, los informes de servicio, la revisión del Dossier de Prensa (donde se refleja la imagen de la Organización para otras instituciones y para la sociedad en general), la revisión de los indicadores de carácter económico y de los desarrollados en los Planes Gerenciales de carácter mensual por provincia así como el análisis de las actividades y resultados de otros organismos comparables con la Organización.

En el marco del subcriterio 2c las organizaciones desarrollan y revisan su política y estrategia de manera que estén alineadas con su misión, su visión y sus conceptos de excelencia, así como con la estrategia de sus alianzas y sus partners. Las mejores prácticas de gestión identificadas en el marco del subcriterio 2c son las siguientes:

- ▶ La formulación de la Política y Estrategia partiendo de la Misión, Visión y Valores de la Organización, así como de otra información procedente de los grupos de interés, las revisiones de planes y los indicadores del Cuadro de Mando Integral.
- ▶ El impulso del Proceso del Plan Estratégico por parte del Gerente, en el que se establecen las líneas estratégicas fundamentales, su despliegue y comunicación. El Cuadro de Mando Integral es el instrumento de gestión del Plan, que recoge las líneas estratégicas de la Organización y su despliegue.
- ▶ La definición de los Factores Críticos de Éxito por un equipo de trabajo y su revisión en autoevaluaciones, constituyendo un apoyo importante a la hora de priorizar acciones estratégicas.
- ▶ El análisis de las oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades o áreas de mejora (DAFO) por parte de un equipo de trabajo externo, trasladando éstas últimas al Plan Estratégico cuatrienal de la Organización. Como parte de este proceso, se evalúan los riesgos en las distintas alternativas estratégicas y operativas, de acuerdo con el Proceso de Gestión del Cambio. Esto se hace en cada ciclo del Plan y ante cada cambio de posible impacto.
- ▶ La consideración de las alianzas para la posible asunción de nuevas competencias delegadas que puedan añadir valor al cliente. La Organización contempla las capacidades y necesidades de los partners, dentro de la información clave para decidir sus alternativas estratégicas y operativa, lo que a su vez sirve para establecer los convenios específicos, y los estándares de cooperación y programas conjuntos. El seguimiento y evaluación de estos procesos se realiza a través de los cuestionarios de satisfacción de los Ayuntamientos, y reuniones con personas usuarias.
- ▶ El sometimiento de todos los procesos a la sistemática del Sistema de Gestión de la Organización.
- ▶ La respuesta a las necesidades y expectativas de todos los grupos de interés a través de las líneas estratégicas, tratando de mantener un equilibrio, y con una visión a corto y largo plazo.
- ▶ La evaluación del Proceso de Planificación así como de la propia Política, Estrategia y Planes, de forma continua a través del Proceso de Seguimiento, y una vez al año en profundidad. Un grupo de mejora ha definido y revisa el proceso actual. En dicho Proceso se incluye la elaboración y revisión del Mapa de procesos y la integración del Cuadro de Mando Integral como herramienta de medición y control.
- ▶ La apertura de nuevos mercados a través de la diversificación de la oferta de servicios y ampliación de las modalidades. Los nuevos servicios se enfocan en clientes, ayuntamientos y ciudadanía, bajo la sistemática del Sistema de Gestión, y están sometidos a la evaluación y revisión a través de medidas y seguimiento de la satisfacción de los/as clientes con servicios específicos.
- ▶ El establecimiento y actualización de un Procedimiento de Planificación donde se recoge la sistemática de planificación y fijación de objetivos de la Organización, estableciéndose tres sistemas de planificación diferentes en cuanto a niveles de responsabilidad:
  - Planificación Estratégica, desarrollada por la Dirección mediante la elaboración del Plan Estratégico con vigencia de tres años y revisado anualmente.
  - Planificación por Departamentos, de forma que el Gerente junto con el responsable del Departamento establece un Plan de Actividades al objeto de alcanzar los objetivos definidos.
  - Planificación del Servicio, sobre los procesos de desarrollo de la actividad.

Fruto de esta sistemática de análisis y seguimiento, se establecen las revisiones del Plan Estratégico, de manera que, en función de los logros alcanzados, se modifican o crean nuevos planes de acción.

- ▶ La definición del Proceso de Revisión del Plan Estratégico incluyendo una revisión periódica semestral, para detectar los posibles planes de contingencia a definir, y la posibilidad de una revisión extraordinaria, provocada por los valores alcanzados por los indicadores asociados a los objetivos estratégicos.
- ▶ La revisión de los Planes de Actuación como mínimo tres veces al año.
- ▶ La alineación de la Política y Estrategia de la Organización, con los de la Consejería a la que pertenece, a través del Plan Andaluz correspondiente y de los programas desarrollados.
- ▶ El desarrollo de la Política y Estrategia a través de Planes y Programas de Actuación específicos, así como la medición en cada uno de los indicadores correspondientes y el análisis de si éstos alcanzan los objetivos establecidos, para así evaluar la importancia y efectividad de la Política y Estrategia.
- ▶ La inclusión en todos los Planes de Actuación, derivados de la Política y Estrategia de la Organización, de unas líneas comunes, relacionadas directamente con la Misión (sensibilización, prevención y atención directa a clientes).
- ▶ La puesta en marcha de la gestión por procesos, que ha hecho posible sistematizar, unificar, simplificar, revisar y mejorar los procesos y los servicios prestados que subyacen dentro de ellos (certificación de algunos procesos según norma ISO 9001).
- ▶ El establecimiento de alianzas y reuniones con los diferentes grupos de interés, en especial con el resto de Consejerías de la Junta de Andalucía, que ha

hecho posible abordar políticas con carácter transversal.

En el marco del subcriterio 2d las organizaciones diseñan un esquema de procesos clave que permita convertir en realidad su política y la estrategia, así como comunicarlas, junto con los objetivos y las prioridades, a todos los grupos de interés. Las mejores prácticas de gestión identificadas en el marco del subcriterio 2d son las siguientes:

- ▶ El considerar en el despliegue de la Política y Estrategia la comunicación a los aliados, colaboradores y personal propio y subcontratado, de modo que puedan participar y contribuir a su logro.
- ▶ El establecimiento de una gestión por procesos con una definición del Mapa de Procesos, que recoja los necesarios para desplegar la Estrategia y asegurar la eficaz y completa prestación de los servicios a clientes. El Mapa de Proceso es elaborado y revisado de acuerdo con el Proceso de Planificación Estratégica y el Manual de Calidad. La metodología seguida para su elaboración sigue un ciclo P-D-C-A: se identifican los procesos, se definen como entradas los requisitos de los grupos de interés y como salidas la satisfacción de los mismos, y además se determinan las interacciones entre los diferentes procesos específicos del servicio.
- ▶ La definición de los procesos directamente por la persona responsable de su aplicación y ejecución, siendo revisados por el Responsable de Calidad, aprobados por la Gerencia y comunicados a todo el personal con una metodología establecida.
- ▶ La identificación de los procesos clave en función de los factores críticos de éxito de la Organización y la planificación de los servicios en base a los procesos y procedimientos identificados.
- ▶ La auditoría anual de todos los procesos, interna

y externamente, para asegurar que responden a los requerimientos.

- ▶ La revisión del Sistema de Gestión en cada ciclo, adaptando el Mapa de Procesos a las perspectivas definidas en el Plan Estratégico.
- ▶ La utilización de un Cuadro de Mando Integral (revisado anualmente) como instrumento de gestión del Plan Estratégico, recogiendo las líneas estratégicas de la Organización y su despliegue en objetivos operativos anuales, así como los indicadores y sus propietarios/as, dando información sobre el nivel de cumplimiento de los objetivos fijados y las desviaciones positivas o negativas detectadas.
- ▶ El despliegue de las líneas estratégicas fijando objetivos financieros, estratégicos y operativos, por cada Unidad Administrativa y en los procesos, según el Sistema de Dirección por Objetivos.
- ▶ La existencia de una sistemática consolidada de Dirección por Objetivos como mecanismo de planificación, análisis y mejora del sistema de gestión de los servicios. Se utiliza un documento de trabajo en el que se definen las líneas estratégicas centradas en todos los grupos de interés, se fijan indicadores y objetivos para cada línea estratégica y se definen los procesos a los que afectan y los negociados responsables de su cumplimiento.
- ▶ El análisis de la consecución de objetivos a través de la evaluación trimestral de indicadores de calidad (reuniones del Comité de Calidad, reuniones técnicas mensuales y revisión anual del Sistema).
- ▶ La evaluación del nivel de conocimiento y satisfacción de los/as profesionales con sus objetivos (incluidos en el Cuadro de Mando Integral) a través de la encuesta de satisfacción del personal.
- ▶ La elaboración de un Procedimiento de Comunica-

ción Interna para estructurar la comunicación a los diferentes mapas de públicos satisfaciendo sus necesidades de información. La comunicación del Plan Estratégico y los Planes Operativos anuales se realiza:

- A Ayuntamientos y Organismos delegantes: En el segundo trimestre del ejercicio siguiente, mediante el envío de la Memoria Anual de Gestión y la Carta de Servicios.
  - Al personal técnico de la Organización: En el primer trimestre de cada ejercicio, mediante comunicados internos emitidos por Gerencia o la difusión de las actas de las reuniones técnicas.
  - Al resto de la Organización: En el primer trimestre, mediante comunicados internos emitidos por los Jefes/as de las Unidades Administrativas o las actas de las reuniones técnicas.
  - A todo el personal: La persona Responsable de Calidad publica en la intranet los documentos con el Plan Operativo Anual, objetivos anuales y Cuadro de Mando Integral.
- ▶ La comunicación del despliegue de los objetivos anuales en planes de actuación específicos a través de los distintos Jefes/as de Unidad.
  - ▶ La comunicación y el despliegue de la Política y Estrategia a través de planes y programas de actuación, Carta de Servicios, página web, jornadas, conferencias, cursos y seminarios, Memoria Anual de Resultados, reuniones de coordinación e información, e-mails informativos y tableros de anuncios.
  - ▶ El seguimiento general de los Planes de Actuación y Programas en las reuniones de los diferentes Comités (de Dirección, de Calidad, reuniones de Área y Departamento y reuniones de equipo en los Centros) y especialmente en la revisión anual del Sistema de Gestión de la Organización.

- ▶ La institucionalización de todas las reuniones, tanto de equipos de los Centros como las de Dirección, Áreas y Departamentos, detallando las acciones, personas responsables y recursos, para alinear, establecer prioridades y acordar y comunicar los planes, objetivos y metas.
- ▶ La definición de los procesos clave teniendo en cuenta la Política y Estrategia y los requisitos a satisfacer. Del mismo modo se establecen objetivos anuales de calidad, medio ambiente y prevención, que se revisan en las reuniones de los Comités de Gestión.
- ▶ El logro de las estrategias y objetivos definidos se comunican a los aliados (en reuniones periódicas) y al personal de la Organización (en la reunión anual que se realiza con todo el personal, y donde se agradece el esfuerzo realizado y se transmiten los objetivos futuros).

## CONCLUSIONES

Las prácticas identificadas se refieren fundamentalmente a la identificación de las necesidades y expectativas de los diferentes grupos de interés de la Organización, como elemento esencial en la definición de la política y estrategia, y a la definición de un Cuadro de Mando Integral que facilite el seguimiento y medición de la consecución de los objetivos marcados. Estas prácticas muestran escasas evidencias del desarrollo de una política y estrategia interna relaciona-

da con las políticas públicas que le son de aplicación o afectan a la Organización.

El resultado de este estudio puede servir de referencia para la gestión de organizaciones del sector público. Además puede ayudar a aquellas organizaciones que deseen mejorar su puntuación en el Modelo EFQM de Excelencia, tanto en el proceso de autoevaluación como en la concurrencia a reconocimientos externos, así como comprender mejor el Modelo a la hora de su aplicación.

Es importante mencionar que la bondad de las prácticas de gestión que se deducen del estudio para una organización determinada, dependerá, entre otras, de factores como su viabilidad práctica en cada organización, la coherencia con su política y estrategia, la compatibilidad con otros enfoques que ya existan y la naturaleza de sus actividades. En este sentido, cada organización debería valorar la viabilidad y conveniencia de adoptar una determinada práctica, así como la manera de llevarla a cabo.

Por último, como línea de investigación futura se seguirá trabajando en la identificación de otras prácticas desarrolladas por organizaciones presentadas a los Premios a la Calidad de los Servicios Públicos y Administración Electrónica en futuras convocatorias, que complementen a éstas mostradas en el presente documento, y ya no únicamente en lo que se refiere al criterio 2 del Modelo EFQM, sino a los demás criterios facilitadores: Liderazgo, Personas, Alianzas y recursos y Procesos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bou-Llosar, JC, Escrig-Tena, A.B., Roca-Puig, V., Beltrán-Martín, I. (2009). An empirical assessment of the EFQM Excellence Model: Evaluation as a TQM framework relative to the MBNQA Model. *Journal of Operations Management* 27. Pag 1–22.

EFQM (2003). The EFQM Excellence Model, European Foundation for Quality Management Brussels Representative Office. Belgium.

EFQM (2009). Guía para la transición al Modelo EFQM 2010. Paul Gemoets. European Foundation for Quality Management. Brussels Representative Office. Belgium.

EFQM (2010). The EFQM Excellence Model, European Foundation for Quality Management. Brussels Representative Office, Belgium.

Junta de Andalucía (2003). Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, de la Consejería de Justicia y Administración Pública. BOJA núm. 225 de 21 de noviembre de 2003.

Junta de Andalucía (2004a). Orden de 13 de octubre de 2004 de la Consejería de Justicia y Administración Pública, por la que se convocan los Premios a la Calidad de los Servicios Públicos y Administración Electrónica de la Junta de Andalucía para el año 2004. BOJA núm. 207 de 22 de octubre de 2004.

Junta de Andalucía (2004b). Modelo EFQM de Excelencia en la Junta de Andalucía.

Junta de Andalucía (2005). Decreto 177/2005, de 19 de julio, de la Consejería de Justicia y Administración Públi-

ca. BOJA núm. 154 de 9 de agosto de 2005.

Junta de Andalucía (2006). Orden de 19 de diciembre de 2005 de la Consejería de Justicia y Administración Pública, por la que se convocan los Premios de la Junta de Andalucía a la Calidad de los Servicios Públicos y Administración Electrónica para el año 2005. BOJA núm. 2 de 4 de enero de 2006.

Junta de Andalucía (2007a). Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. BOE núm. 276 de 17 de Noviembre de 2007.

Junta de Andalucía (2007b). Orden de 14 de diciembre de 2006 de la Consejería de Justicia y Administración Pública, por la que se convocan los Premios de la Junta de Andalucía a la Calidad de los Servicios Públicos y Administración Electrónica para el año 2006. BOJA núm. 3 de 4 de enero de 2007.

Junta de Andalucía (2008). Orden de 20 de diciembre de 2007 de la Consejería de Justicia y Administración Pública, por la que se convocan los Premios de la Junta de Andalucía a la Calidad de los Servicios Públicos y Administración Electrónica para el año 2007. BOJA núm. 23 de 1 de febrero de 2008.

Tarí, JJ, Molina JF, Castejón JL (2007). The relationship between quality management practices and their effects on quality outcomes. *European Journal of Operational Research* 183. Pag 483–501.

# ENTREVISTA A

*Carmen Mejías Severo*

*Directora Gerente de la Fundación Pública*

*Centro de Estudios Andaluces*



CARMEN MEJÍAS SEVERO; LLERENA, BADAJOZ (1.951).LICENCIADA EN DERECHO POR LA UNIVERSIDAD DE SEVILLA. DURANTE CASI UNA DÉCADA COORDINÓ LA SECRETARÍA GENERAL DEL PSOE-ANDALUCÍA HASTA QUE ENTRÓ A FORMAR PARTE DEL GABINETE DEL CONSEJERO DE LA PRESIDENCIA, LLEGANDO A OCUPAR LA JEFATURA DEL MISMO. HA SIDO FUNCIONARIA DE LA CÁMARA DE CUENTAS Y SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA. DESDE EL PASADO MES DE JUNIO ES DIRECTORA GERENTE DE LA FUNDACIÓN PÚBLICA CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES.

## 1. COMO DIRECTORA GERENTE DEL CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES, ¿CUÁLES SON LOS RETOS QUE AFRONTA LA INSTITUCIÓN EN ÉSTE MOMENTO, EN ORDEN A LA MEJOR CONSECUCCIÓN DE SUS OBJETIVOS?

El CEA, considera la investigación como eje fundamental de su actividad, es decir, el estudio de la realidad social, económica y cultural de Andalucía. Nuestro principal reto es que la Fundación se convierta en un punto de referencia para la toma de decisiones de las instituciones públicas y privadas que influyen en el desarrollo de Andalucía. Aunque he de reconocer que en el momento actual impone unas restricciones presupuestarias que nos obliga a ser más rigurosos en las decisiones sobre las prioridades de las líneas de actuación.

## 2.- EN COHERENCIA CON SU AFIRMACIÓN, ¿EN QUÉ MEDIDA CREE VD. QUE LA EVALUACIÓN PUEDE SER UNA HERRAMIENTA COADYUVANTE EN LA TAREA DEL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS QUE PRESTAN?

La capacidad de añadir a la toma de decisiones un análisis sobre la eficiencia y eficacia de nuestras actividades unido a la mejora en la calidad de los servicios que prestamos, es una oportunidad que intentamos aplicar. Junto a ello y como elemento conexo, el seguimiento sistematizado de las actividades llevadas a cabo por el CEA, nos ayudará a un mayor conocimiento de lo que demanda la ciudadanía y, consecuentemente, a incorporar su grado de aceptación a la toma de decisiones.

Con todo, el uso y la práctica de la evaluación nos va a permitir disponer de un análisis crítico de nuestra labor, y estoy convencida de que esto puede y debe mejorar el desempeño de nuestros métodos de trabajo, lo que sin duda repercutirá en una mejora de la prestación de nuestros servicios al ciudadano.

## 3.- EL CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES, HA DECIDIDO HACERSE SOCIO INSTITUCIONAL DE LA SEE, ¿LA JUSTIFICACIÓN DEBEMOS INSCRIBIRLA EN EL DESEO DE VINCULARSE CON LA SOCIEDAD CIVIL POR LA VÍA DE LA COLABORACIÓN COMO ELEMENTO PARA MEJORAR LA CALIDAD DEMOCRÁTICA Ó EN LA CONVICCIÓN DE QUE ES POSITIVO PARA SU PROPIA GESTIÓN DESARROLLAR UNA “CULTURA DE LA EVALUACIÓN” EN LA PROPIA FUNDACIÓN ?

No es posible, desde una institución como la nuestra, hacer la dicotomía que plantea su pregunta. La colaboración con la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas es el resultante de la conjunción sumativa que ambas cuestiones plantean.

De una parte, dado que una de las líneas de investigación del CEA es “Ciudadanía y buen gobierno en las políticas públicas” en donde uno de sus apartados es “El Análisis y Evaluación de las Políticas Públicas”, resulta evidente que la consideramos herramienta fundamental para la consecución de una mayor participación ciudadana en la vida pública, así como una herramienta clave para la mejora de la prestación de nuestros servicios.

De otra, la evaluación es fundamentalmente un instrumento que proporciona información y que, con ello, no sólo se contribuye a la transparencia democrática que exige la sociedad en su conjunto, sino que se configura como un elemento de racionalización de la toma de decisiones que se pone al servicio de los agentes sociales y de los que ejercen el poder ejecutivo en las Administraciones Públicas. De esta forma, se convierte en un instrumento de ayuda en la planificación, gestión y el desarrollo de las actuaciones y mejora la calidad democrática; que, en este caso, se refuerza con nuestra presencia activa en la sociedad civil.

#### 4. ¿QUÉ LE PARECE QUE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA RESALTE LA IMPORTANCIA Y LA NECESIDAD DE INCORPORAR LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA?

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, 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.

Es, por todo ello que entiendo como muy positivo que los andaluces se hayan dotado de un Estatuto de Autonomía que recoge explícitamente la necesidad de desarrollar un sistema propio de evaluación de políticas públicas y pienso que es el resultante de la madurez y modernidad de la sociedad andaluza.

#### 5. ¿QUÉ PUEDE APUNTARNOS SOBRE EL FUTURO MÁS INMEDIATO DEL CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES?

El futuro de la Fundación pública Centro de Estudios Andaluces, está ligado a un reforzamiento de nuestra faceta investigadora puesta al servicio de los ciudadanos y de las instituciones públicas y privadas de nuestra comunidad. Seguir avanzando en ser un punto de referencia esencial para el conocimiento de la realidad presente y futura de Andalucía. Este año haremos especial hincapié en la investigación de cómo ha evolucionado la identidad cultural andaluza. Una identidad muy potente culturalmente que ha ido evolucionando en los últimos años.

Y desde luego, lograr que el Museo de la Autonomía de Andalucía sea el Museo de todos los andaluces, extendiendo su conocimiento y difusión por toda la geografía de Andalucía.



**Comienza 21-09-2010 | Finaliza 02-12-2010**

El CECOD tiene el placer de informarle que se encuentra abierto el proceso de admisión al V Curso sobre "Evaluación de Intervenciones de Cooperación para el Desarrollo", que se desarrollará entre el 21 de septiembre y el 2 de diciembre de 2010 en la Universidad CEU San Pablo de Madrid.



## 9ª CONFERENCIA INTERNACIONAL DE LA SOCIEDAD EUROPEA DE EVALUACIÓN

**Comienza 06-10-2010 - 11:37 | Finaliza 08-10-2010 - 11:37**

Bajo el tema general "Evaluation in the Public Interest: Participation, Politics and Policy", la Sociedad Europea de Evaluación ha puesto en marcha una convocatoria de propuestas para su Conferencia Bienal. Este evento se celebrará en la ciudad de Praga en la República Checa, entre el 6 y el 8 de octubre de 2010.

Más información: <http://www.europeanevaluation.org/conferences.htm>

### EASY-ECO Brussels Conference 2010

17-19 November 2010

### Sustainable Development Evaluations in Europe: From a Decade of Practices, Politics and Science to Emerging Demands

Call for papers

This event is sponsored by



MARIE CURIE ACTIONS

EASY-ECO has been awarded an Official Decade Project by the German Commission for UNESCO.

21st Oct, October 2010

**Comienza: 17-11-2010 | Finaliza: 19-11-2010**

El próximo mes noviembre tendrá lugar en Bruselas una nueva conferencia EASY DECO bajo el título: "Sustainable Development Evaluations in Europe: From a Decade of Practices, Politics and Science to Emerging Demands".

El plazo para la presentación de ponencias termina el 15 de mayo de 2010.

Para más información consultar: [www.easy-eco.eu](http://www.easy-eco.eu) o <http://www.sustainability.eu>

## THE GLOBAL EVALUATION CONCLAVE MAKING EVALUATION MATTER

**Comienza: 25-10-2010**

**Finaliza: 28-10-2010**

El próximo mes de Octubre tendrá lugar en Nueva Delhi la conferencia "Making Evaluation Matter". La conferencia reunirá a profesionales de la evaluación de todo el mundo y servirá para aquellos que quieran poner sus conocimientos en nuevas direcciones y estén interesados en aplicar sus ideas en el contexto sudasiático.

Para más información: [www.evaluationconclave.org](http://www.evaluationconclave.org)



## LATINOAMÉRICA SE MUEVE EN EVALUACIÓN

*Crónica de la III Conferencia de la ReLAC –Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe*

El pasado mes de Julio pudimos asistir a una nueva muestra de que en la comunidad latinoamericana de evaluadores y evaluadoras hay movimiento. Y mucho. Durante los días 28, 29 y 30, en San José de Costa Rica tuvo lugar la III Conferencia de la ReLAC, red que aglutina un significativo número de profesionales de la evaluación en la región. El acto tuvo su importante dimensión académica gracias a su consideración también como I Congreso Internacional de Evaluación. Nuestra Sociedad Española tuvo el honor de ser invitada por la organización para compartir este privilegiado espacio de encuentro de la comunidad de evaluación.

Con una asistencia que superó las 400 personas, se puede afirmar con rotundidad que la organización del evento fue simplemente magnífica. No cabe duda que el equipo de coordinación de ReLAC, con Sergio Martinic a la cabeza, junto a los compañeros y las compañeras de la Universidad de Costa Rica, desarrollaron una labor incansable para hacernos sentir a todos y a todas como en casa. Este encuentro se convierte, además, en un hito muy importante para la historia de ReLAC, ya que en este marco tuvo lugar la formalización de la misma como entidad jurídica, con la aprobación de su acta fundacional y los estatutos que a partir de ahora contribuirán a mejorar el funcionamiento de la misma.

Muchos y muy variados temas fueron puestos sobre la mesa. Uno de los elementos más destacables en este sentido, por la particularidad que supone frente a otras regiones del mundo, fue el diálogo constante entre Sistematización y Evaluación. Si bien la discusión sobre definiciones, semejanzas y diferencias siguen surgiendo como parte del diálogo, cada vez más el énfasis está puesto en las sinergias de ambas corrientes, la complementariedad que ambas praxis puede suponer en la práctica evaluativa diaria. La Conferencia fue una buena muestra de este hecho. Al tiempo, creemos que se va reivindicando el hecho diferen-

cial de la cultura evaluativa en la región, frente a otras prácticas, corrientes, tradiciones, etc. de otras partes del globo. La nuestra, la latina, la que probablemente nos caracteriza más, es una tradición participativa, desde abajo, desde el aprendizaje en lo colectivo, desde una perspectiva política y claramente transformadora. Ello no excluye, de ningún modo, la presencia de otras prácticas. Tampoco nos excluye del debate internacional en los temas clave, como es el caso del fortalecimiento de los sistemas nacionales de evaluación, tema que estuvo presente a lo largo de varios paneles durante la Conferencia.

En esta línea, una nota para la reflexión. Si bien la representación de la comunidad evaluadora fue bien nutrida, con presencia de profesionales de distintas instituciones, sectores, etc., algunas echamos en falta a más compañeras y compañeros que hacen evaluación. Fue curioso escuchar durante un buen número de intervenciones, preguntas del público, incluso en los espacios informales entre cafés, que comenzaban con la aclaración “yo no soy evaluadora, pero me interesa mucho la evaluación”. Quizá no es coincidencia, pues, que en algunos paneles asistiéramos a debates que en evaluación ya quedan un tanto atrás. Es un hecho que, a nuestro juicio, tiene una lectura clara, y que nos tenemos que hacer muy en serio en el seno de la comunidad española. ¿Por qué los espacios de encuentro no atraen principalmente a evaluadores y evaluadoras? Quizá incluso hay una pregunta previa, y de mayor calado. ¿Existe comunidad latinoamericana de profesionales de la evaluación? ¿Y existe en España? A título meramente particular, todavía no recuerdo haber escuchado a nadie autodenominarse evaluador o evaluadora como primera opción al definir su profesión. Somos economistas, abogadas, médicos, ingenieras, profesoras. ¿Somos evaluadores?

Muchos los temas tratados, muchas horas de comunicación y debate durante tres días. Sería imposible enumerarlos todos en unas líneas. Afortunadamente, el buen hacer de ReLAC y las nuevas tecnologías nos permiten acceder a gran parte de esta información en su sitio web<sup>1</sup>. A continuación, unas breves menciones a debates de actualidad y a sus protagonistas durante aquellos días.

Un primer panel imprescindible: apertura del debate “**Evaluación y Sistematización en América Latina: encuentros, desencuentros y desafíos**”. Si bien las intervenciones de los miembros de la mesa se hicieron más desde la tradición de Sistematización de Experiencias, el análisis fue amplio. Oscar Jara, de la Red Alforja y referencia indiscutible en el área, sintetiza muy bien las ideas-fuerza en este sentido. La Sistematización de Experiencias tiene un peso muy importante en lo vivencial. Nadie puede “sistematizar” la experiencia de otros, por lo que el papel del evaluador es fundamentalmente de facilitador del proceso. La sistematización de experiencias, a diferencia de la evaluación, requiere del liderazgo de los actores participantes

1 <http://www.relacweb.com/conferencia>

como condición previa. Jara marca unas condiciones de partida para el encuentro fructífero entre Sistematización de Experiencias y Evaluación:

- Problematicación para la construcción de pensamiento crítico. Visibilización del entramado de relaciones de poder entre actores
- Desarrollo de la creatividad inacabada. Pedagogía de la pregunta. Que la experiencia nos interrogue.
- Rigurosidad metódica, entendida con coherencia ética, entre mi saber y el del resto de personas, que me deje cuestionar con las mismas preguntas que yo hago al proceso y a los actores.

Es, sin duda, un debate abierto, y una relación con mucho que explorar. Una segunda temática que despertó gran interés, y que permitió la creación de un magnífico espacio de discusión, fue sin duda el panel “**Avances en la evaluación con enfoque de equidad de género**”. Una panel muy esperado y que cumplió las expectativas, no sólo en asistencia (pleno total en la sala) sino en el nivel del discurso de las ponentes. Acertadamente moderado por Daniel Brandão, del Instituto FONTE y miembro destacado de la Red Brasileña, contó con la participación de Belén Sanz, Directora de Evaluación de UNIFEM, Alejandra Faúndez, Directora de la Consultora Inclusión y Equidad de Chile y Carmen Colazo, representante del Colegio de las Américas (COLAM).

Fueron muchas las ideas vertidas y la mayoría con una importante carga de profundidad. Carmen Colazo comentó la experiencia de incorporar la cuestión de evaluación en un programa formativo en género. Hizo énfasis en la necesidad de resaltar la complejidad de los fenómenos relacionados con las cuestiones de género, resaltando también la importancia de evitar el uso de herramientas que tiendan a simplificar la problemática. Entre las dificultades, destacó la de disponer de indicadores que lean bien la especificidad de género.

Alejandra Faúndez reflexionó sobre qué impactos ha estado generando enfoque de género en evaluación. Incidió en lo conceptual: el enfoque de género pone en la mesa una crítica profunda de las políticas públicas. Desde su punto de vista, ha permitido empujar no sólo el hecho de “la diferencia” en género, sino en otros aspectos de grupos invisibilizados. Hay mucho por hacer, y en este sentido listó algunas de las limitaciones a superar en la evaluación en género hoy en día, y muy especialmente en la región:

- Falta de datos desagregados, imposibilidad de visi-

bilizar la diferencia, en ocasiones mucho más que “unos decimales”.

- Falta de legitimidad de lo cualitativo.
- Demasiado protagonismo de los problemas frente a las oportunidades (una clara referencia a la metodología apreciativa).
- Mucho que aprovechar todavía sobre la capacidad de captura de los intangibles

Finalmente, Belén Sanz generó una auténtica avalancha de ideas. Estas son algunas de las claves que puso sobre la mesa. La igualdad de género es un factor de desarrollo y un derecho humano, por consiguiente la evaluación debe incorporar estos dos ejes de análisis: factor y derecho. El proceso de reforma de NNUU constituye una oportunidad única en la incorporación de género en evaluación: dos son los hechos que lo explican, la prioridad total al Enfoque Basado en Derechos (EBDH) y la creación de la “entidad de género” UNWOMEN (una agencia que unifica tres instituciones previas, DAW, OSAGI y la propia UNIFEM). Para cerrar, tres tesis contundentes:

- Investigación feminista como marco de referencia para incorporar principios de referencia con respecto a género para realizar procesos evaluativos.
- Evaluación como elemento de no discriminación, reconocimiento de poder, transparencia en la gestión de las relaciones de poder.
- Empoderamiento como un principio de evaluación en sí mismo.

En otra línea completamente diferente, el panel “**Gestión por resultados e institucionalidades de la Evaluación**” nos llevó hacia enfoques más “macro” en Evaluación. Excelentemente moderado por Pablo Rodríguez, de la Universidad San Juan (Argentina) y también miembro destacado de la coordinación de ReLAC, contó con la presencia de profesionales de muy larga trayectoria en las Agencias de NNUU, como Osvaldo Feinstein y Jean Quesnel, así como actuales pesos pesados en la actual gestión en agencias como Manuel Fernando Castro, del IEG-Banco Mundial e Inka Mattila, de PNUD Latinoamérica.

Inka Mattila presentó la visión de la Gestión Basada en Resultados (RBM) desde la experiencia de PNUD, con un claro énfasis en la idea de gestión “Para Resultados de Desarrollo”. Muy importante el peso de Rendición de Cuentas a los actores de los países socios, desde una evolución

práctica de una cultura de informes a una cultura de resultados. Finalmente, la ponente hizo especial hincapié en la estrategia de PNUD de apoyar la evaluación en Sistemas Nacionales de Evaluación, como una enorme oportunidad para promover fortalecimiento de capacidades y otros aspectos como cooperación Sur-Sur.

Manuel Fernando Castro realizó una intervención clara, sintética y sin escatimar información interesante. En total coherencia con el discurso de evaluación imperante instituciones multilaterales financieras, hizo una primera defensa de la importancia de la evaluación como mecanismo para mostrar la atribución de los cambios en la calidad de vida de la población debida a las políticas implementadas. Sobre aspectos de institucionalización, señaló dos claves: que la evaluación genere información confiable y, fundamental, que sea empleada para la toma de decisiones. La aportación más interesante con diferencia fue el repaso a las tres experiencias que según su criterio son los casos en América Latina en el que mayor nivel de institucionalización pública se ha alcanzado (México, Chile y Colombia), mediante una comparativa en diferentes aspectos: soporte normativo, vínculo con presupuesto, orientación y tipos de evaluación.

Oswaldo Feinstein, desde una amplia perspectiva de las Agencias de NNUU y en especial de los organismos financieros multilaterales, hizo un repaso muy sintético sobre las claves de la RBM y su conexión con Evaluación e institucionalización de la función evaluativa. También puso sobre la mesa dos de los temas que generan mayor debate en la comunidad evaluadora internacional. Por un lado, por un lado la tensión atribución/contribución, en el que a la luz del propio panel, es claro que no hay consenso sobre si una u otra es prioridad en la agenda evaluativa, y por tanto, en los procedimientos de evaluación a poner en marcha. Por otro, la consideración o no de los procesos en un primer plano, ya que en el contexto de RBM, éstos están ligados exclusivamente a la gestión de las intervenciones. Según Feinstein, es un error no tomarlos en cuenta, puesto que la evaluación de una intervención requerirá siempre del conocimiento tanto de los “qués” (resultados) y de los “cómos” (procesos), para la correcta construcción de una Teoría de Programa. Sin embargo, queda pendiente el modo de conectar con este modelo la consideración de los “procesos sociales” que se dan en el contexto en el que interactúa la intervención evaluada.

Jean Quesnel realizó una intervención muy completa, pero quizá inadecuada para un formato de panel, ya que fue la más “magistral” de todas. Realizó un repaso exhaustivo a los diferentes niveles de intervención, desde las actividades hasta las políticas, y el papel de la evaluación en ellos. Un par de señales interesantes:

- En muchas ocasiones falta identificar quién es el responsable del alcance de los resultados, una cuestión ética central.
- La cultura de proyectos ha marcado enormemente la cultura de gestión (no acabó de quedar claro si era una crítica o sólo la manifestación de un hecho).

Alrededor de la RBM se suscitó probablemente el debate más apasionado y con posiciones más diversas. Por ello, no quisiéramos pasar sin hacer un comentario final a este respecto, apoyándonos en dos intervenciones posteriores muy interesantes. Por un lado, Saville Kushne, de la University of the West of England, apuntó que desde la óptica de los donantes, en este escenario actual de crisis, la RBM puede suponer una excusa peligrosa para centrar excesivamente la colocación de fondos en aquellas políticas, programas, etc. que “demuestran resultados”, como parece que es el giro que, por ejemplo, está tomando la DFID británica. Elena Duro, de UNICEF Argentina, recordó que el margen de maniobra real de los Estados en Latinoamérica para incorporar RBM con énfasis real en Resultados de Desarrollo es muy bajo, dada la enorme importancia del gasto corriente en los presupuestos generales, y por tanto la imposibilidad de invertir con este enfoque.

Son muchas más las ideas que fueron compartidas en este foro, sin duda quedan muchas en el tintero. Desde ahora, queda el reto de dar continuidad al debate, y sobre todo, de pasar a la acción. Nuestra Sociedad Española de Evaluación tiene ante sí el importante desafío de promoverlo y facilitarlo en el seno de la comunidad de evaluadoras y evaluadores en el conjunto de nuestro Estado. ¡Manos a la obra!

#### **Rafael Monterde Díaz**

Profesor Titular. Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación Internacional y Ética Aplicada (GEDCE). Departamento de Proyectos de Ingeniería. UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA. Miembro de la Junta Directiva de la Sociedad Española de Evaluación



SOCIEDAD  
ESPAÑOLA  
DE EVALUACIÓN

## **“IV MASTER LATINOAMERICANO DE POLÍTICAS PÚBLICAS”**

La Comisión de Ordenación Académica de la Universidad Internacional de Andalucía, ha aprobado desarrollar el “IV Master Latinoamericano de Políticas Públicas” para el año 2010-2011, en la sede de Santa María la Rábida (Huelva) de esa Universidad.

Para más información: [www.unia.es](http://www.unia.es)

**SOCIOS INSTITUCIONALES QUE CONTRIBUYEN  
AL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES DE LA  
*SOCIEDAD ESPAÑOLA DE EVALUACIÓN*  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**



Centro de Estudios Andaluces  
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA



Andalucía Emprende, Fundación Pública Andaluza  
CONSEJERÍA DE EMPLEO  
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN Y CIENCIA



Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo  
CONSEJERÍA DE EMPLEO

Edita:



Financian:



Unión Europea

FONDO SOCIAL EUROPEO



Servicio Andaluz de Empleo  
**CONSEJERÍA DE EMPLEO**