

## **"EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS A TRAVÉS DEL ESTADO, LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO"**

*(Ponencia para el III Congreso Argentino de Administración Pública. SOCIEDAD, ESTADO Y ADMINISTRACIÓN)*

### **Introducción**

Hace más de diez años, el Instituto de Desarrollo Regional abrió una nueva línea de trabajo en materia de Evaluación de Políticas Públicas. Con ello, se apostó por considerar que la evaluación, añadida a la planificación y uniendo racionalidad y ética, permitía dar un paso desde la lógica técnico-económica a la moral equidistributiva y contribuir también a la recuperación de la economía como ciencia social, dentro del orden democrático basado en el control presupuestario del gasto público.

Además, poco a poco se iba consolidando, en el que entendemos como Nuevo Marco Institucional del Desarrollo de las Economías, el proceso de descentralización del poder "hacia arriba" y "hacia abajo". En nuestro caso, hacia Bruselas (sede del poder supranacional, de la Unión Europea) y hacia Sevilla (sede del poder regional, de la Junta de Andalucía), lo que evidenciaba la necesidad de la evaluación como instrumento de control financiero y de legalidad. Pero también, y sobre todo, como herramienta para racionalizar la toma de decisiones públicas, generadora de información y, por qué no, como elemento determinante en la que, a nuestro entender, es una auténtica e inaplazable reforma de las Administraciones Públicas.

### **Una nueva Administración Pública**

Entendemos que esta reforma consiste, entre otras cosas, en aspirar a una Administración Pública que funcione mejor y que cueste menos. Y ello se llevará a cabo a partir de dos premisas fundamentales:

1. Racionalizar la burocracia comenzando por el proceso presupuestario, descentralizando la política de personal, simplificando el procedimiento de compras con unos principios rectores de aplicación libre por los departamentos, y mejorando la gestión mediante la difusión de una "cultura de calidad".
2. El servicio al ciudadano es lo prioritario. Hay que conocer su opinión, dar publicidad a los objetivos de calidad propuestos y a los resultados en cada mandato, e implantar técnicas alternativas de resolución de conflictos.

El cambio de modelo de acumulación que viene dándose en los últimos quince o veinte años impulsado por la vertiginosa implantación de las tecnologías de la información y la comunicación, y por conformación de una nueva ecuación de productividad en función de las variables "conocimiento" e "información", lleva aparejado profundos cambios que gozan de un amplio consenso en el pensamiento social y económico mundial, y que pasan ineludiblemente por la modernización de las Administraciones Públicas.

Pero la modernización de "lo público", requiere una posición más activa de la Administración frente a los ciudadanos y a sus necesidades que sólo puede darse con una mayor participación de éstos en el establecimiento de políticas estratégicas y medidas organizativas y de personal. Con todo ello, promover la gestión de calidad, mejorar la atención a los ciudadanos, establecer un sistema integral de comunicación, definir una nueva política de dirección y desarrollo de las personas, y configurar

organizaciones flexibles y eficaces son hoy herramientas absolutamente necesarias para, integrando la Administración en el nuevo modo de producción capitalista, favorecer la competitividad del sistema económico y hacer sostenible el proceso.

Todo ello nos convoca a un cambio en la concepción de las relaciones entre sociedad y Estado que provocará a un ritmo vertiginoso el surgir de nuevas realidades sociales y exigirá una respuesta rápida que no provoque continuas conmociones en el orden jurídico y económico.

Los cambios en la producción, formas de consumo y desarrollo social del último cuarto de siglo tienen como resultado más inmediato la ampliación del mercado, lo que supone, aun pareciendo contradictorio, la reducción del espacio económico con la transformación de las antiguas ventajas comparativas, la alta movilidad de los factores productivos vía menores costes de deslocalización de las unidades de producción y del factor trabajo. Todo esto no es nada ajeno al fenómeno que, dándose en llamar *globalización*, se caracteriza por una mayor integración económica mundial cuyos parámetros de referencia son su funcionamiento muy dinámico y su carácter muy excluyente de buena parte de los espacios no integrados.

Las consecuencias organizacionales, tanto para el sector público como para el privado son muy profundas, dado que el futuro se avizora como menos previsible, e insistimos, con una profunda y continuada transformación social.

La interdependencia de los fenómenos apuntados, su circulación a alta velocidad por la Red, multiplica sus efectos provocando estructuras sociales más complejas donde la diversificación del Estado, la presencia de actores más heterogéneos, el aumento de la libertad individual, y la mediatización de las relaciones humanas son algunos de los elementos que caracterizan la evolución hacia la complejidad, antes apuntada, en el marco de la lógica del desarrollo económico.

El proceso de desarrollo del sistema capitalista nos ha hecho avanzar del Estado liberal al Estado social hasta alcanzar ahora un Estado "cómplice" en el que lo público no se debe entender como "algo propio", sino "algo de todos". Y, así, la misión del sector público deberá consistir en facilitar la actividad que le es propia a la sociedad civil.

Con todo ello, decidir la política de infraestructuras y cómo financiarlas, regular para su mayor libertad competencial la actividad económica y, sobre todo, la incorporación a la agenda pública de la preocupación medioambiental, la protección social de excluidos y marginados, y un orden jurídico garante de los derechos fundamentales son papeles ineludibles de las instituciones públicas.

El hilo argumental del discurso nos lleva, en buena lógica, a centrar el debate en la lucha contra el fraude y la corrupción, en el establecimiento de una adecuada modernización de las estructuras administrativas incorporando a la sociedad civil en tareas hasta ahora monopolizadas por las estructuras públicas.

El amplio consenso respecto a lo dicho permanece actualmente, en tanto que nadie plantea la pertinencia o no de la intervención; la cuestión se centra en cuánta y en cómo debe ser. La respuesta puede plantearse tanto desde una perspectiva cuantitativa, mediante el análisis de presupuestos, ratios de presión fiscal y gasto público, como desde una perspectiva cualitativa. En cuanto a su grado, la intervención del Estado puede ser organizativa, orientadora, correctora o sustitutiva. Y en cuanto al instrumento utilizado, puede tratarse de política monetaria, política fiscal, política de controles directos, o políticas de cambios en el marco institucional, correspondiéndose éstas con las denominadas *políticas instrumentales*.

Es opinión ampliamente compartida que las políticas públicas son el instrumental del que disponen las autoridades económicas para regular el funcionamiento del sistema económico en su conjunto y, así, emplearlas en la búsqueda de soluciones alternativas hasta alcanzar la combinación más adecuada de mercado y Estado compatible con las condiciones objetivas, subjetivas e institucionales de cada organización social.

Además, el nuevo Estado (así entendido) debe ser eficiente y transparente. La transparencia democrática debe conseguirse mediante la mejora de la planificación económica, y esto se alcanza estableciendo la evaluación como instrumento de la misma, aceptado por los agentes políticos económicos y sociales.

El incremento del gasto público y la necesidad de gestionar de una forma más racional los recursos escasos de una sociedad que demanda mejoras constantes en la prestación de bienes y servicios hacen que la evaluación se haya convertido en una herramienta imprescindible al servicio del gestor para mejorar la eficacia y eficiencia de las medidas que se ponen en marcha. Asimismo, la evaluación no sólo es importante por la información que suministra a todos aquellos interesados en conocer los resultados de una política, sino por su efecto de retroalimentación en el proceso de elaboración de políticas y planes públicos, donde sus conclusiones y recomendaciones sirven de base para planificaciones futuras, en un intento de introducir racionalidad en la toma de decisiones.

### **La evaluación como instrumento para mejorar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas**

La evaluación de políticas públicas es un área de investigación que pretende valorar la utilidad y bondad de la intervención pública aplicando un conjunto de técnicas propias de las ciencias sociales.

El desarrollo de esta disciplina está motivado por la constante preocupación por determinar cuál debe ser el papel del sector público en la sociedad. El interés por la evaluación surge con fuerza a finales de los años ochenta en el debate de política económica, sobre el empleo de los recursos públicos y sus resultados, ante la confrontación entre el deseo de generalizar el Estado del Bienestar y la aparición de los déficit vía incremento del gasto público. Sin embargo, el estudio y "estado" de la cuestión no es, en absoluto, novedoso: el término se acuña en los años 30, en Estados Unidos, en el marco de la ciencia política y dentro del campo del análisis de políticas públicas.

El análisis de políticas públicas se centró en el estudio de los procesos de formación de las políticas y los programas públicos, teniendo como objetivo proporcionar información para la toma de decisiones donde, según Laswell (1958) y Dye (1995), el diseño de políticas se realiza en etapas identificables y susceptibles de ser examinadas de manera separada. Éstas serían:

- ✓ Identificación de los problemas y necesidades.
- ✓ Inclusión de éstos en la agenda de la Administración.
- ✓ Formulación de objetivos, quién y cómo hacer la propuesta.
- ✓ Legitimación de la intervención.
- ✓ Puesta en práctica.
- ✓ Evaluación de la política/programa.

Con ello, la evaluación sería la última etapa del proceso planificador, teniendo por objeto valorar los resultados de la política y, a su vez, servir de base para un nuevo ejercicio de planificación de la intervención pública. Así, el análisis de políticas públicas incorpora tanto la pretensión de racionalizar la toma de decisiones como el intento de conocer los efectos de las políticas ejecutadas. Sin embargo, quienes toman las decisiones no siempre buscan la racionalidad técnico-económica, sino soluciones socialmente aceptables o políticamente convenientes a los problemas, lo que conlleva un replanteamiento sobre cuál debería ser el objetivo central de atención de la evaluación y, con él, dar prioridad a aspectos tales como:

- ✓ Gestión eficaz de los recursos.
- ✓ Difusión de una cultura de responsabilidad entre los gestores de programas.
- ✓ Consideración del receptor de la política como usuario.
- ✓ Preocupación por conocer el impacto de la política.

La tendencia general a identificar la evaluación con el análisis de los resultados e impactos de las políticas o programas públicos resulta demasiado restrictiva y fragmentaria, puesto que el alcance de la evaluación es mucho mayor. Así, frente al esquema tradicional lineal que la considera la última fase del proceso de planificación, centrada exclusivamente en la valoración de los resultados de los programas ya aplicados, la perspectiva holística, integradora, la incluye en todas sus etapas: desde la fase de detección de problemas y necesidades hasta la de ejecución y puesta en marcha de la política, con independencia del momento en que la evaluación se realice.

La evaluación permite a los responsables de las actuaciones públicas incorporar *las lecciones de la experiencia* en su quehacer diario, contribuyendo de este modo a mejorar la elaboración de estrategias. Así, la evaluación no sólo es importante por la información que suministra a todos aquellos interesados en conocer los resultados de las actuaciones puestas en marcha, sino por su efecto de retroalimentación en el proceso de elaboración de leyes, planes y programas de reforma y modernización, donde sus conclusiones y recomendaciones sirven de base para planificaciones futuras, en un intento de racionalizar la toma de decisiones. A la luz de los resultados de las evaluaciones, si se considera necesario, se pueden ir introduciendo mejoras para conseguir los fines propuestos o, incluso, modificar los objetivos para adaptarlos al contexto socioeconómico. Adicionalmente, la información que se genera en la etapa de evaluación prepara el terreno para la concertación de los agentes socioeconómicos y grupos de interés implicados, favoreciendo el intercambio de opiniones a fin de introducir las modificaciones que demande la realidad.

La evaluación debe incorporarse, por tanto, desde el primer momento de la planificación, tratando de examinar, de un modo sistemático, la idoneidad de la lógica y de las relaciones de causalidad entre las actividades programadas, objetivos y fines, y la adecuación de los sistemas articulados para la ejecución de la política. También trata de analizar el grado de aceptación y capacidad de los responsables políticos, gestores y técnicos para la puesta en funcionamiento del seguimiento y evaluación.

En definitiva, evaluar es emitir un juicio crítico sobre una determinada situación, pero la amplia y generalizada utilización del término y la dificultad de determinar el objeto de análisis provoca el disenso sobre la definición y los elementos que conforman la evaluación. No obstante, en todas las aproximaciones conceptuales aparecen cinco aspectos comunes:

- ✓ La utilización de técnicas de análisis propias de las ciencias sociales: entrevistas, encuestas, modelos de cálculo econométrico, etc.
- ✓ La intención de satisfacer unos objetivos: decidir, informar, formar, etc.
- ✓ La vocación de ser de utilidad para algún grupo de gestores, responsables políticos, o técnicos.
- ✓ La pertinencia de involucrar a los implicados: políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, agentes económicos y sociales.
- ✓ La necesidad de hacer una recopilación sistemática de información.

Ante nuestra posición de partida sobre el significado de la evaluación en el campo de las políticas públicas, la consideración de la evaluación como instrumento de planificación está fuera de toda discusión. En efecto, la programación por objetivos de los años 80 y la planificación operativa de los años 90 confirman que la evaluación es la herramienta adecuada en el proceso de elaboración y ejecución de la política pública.

Además, desde nuestro punto de vista, la evaluación de políticas públicas tiene dos significaciones más simbólicas, aunque no por ello menos importantes:

- ✓ Como investigadores, somos responsables de devolver a la sociedad el resultado del trabajo que hacemos con el dinero de todos. Y, así, difundir el resultado de nuestras investigaciones, sistematizar nuestras técnicas y transmitir las, someterlas a reflexión para mejorarlas, posibilitando, en mayor medida, la realización de evaluaciones rigurosas.
- ✓ Asimismo, reafirmamos nuestro compromiso ideológico con la intervención del Estado en la economía, ya que entendemos su necesidad para garantizar una mayor eficiencia y equidad. Y, en efecto, la necesidad, utilidad o función de la evaluación se hacen más evidentes con una estructura federal y local que obliga a repartos.

Pero el interés por estas cuestiones no es sólo teórico, ya que uno de los grandes retos de las ciencias sociales en el momento actual consiste en redefinir la intervención pública en las sociedades maduras, participativas y democráticas. Esto hace que la legitimación de la intervención pública pase ineludiblemente por garantizar la transparencia en la gestión y ejecución de sus actuaciones, y no exclusivamente en el cumplimiento de la legalidad y la regulación social a través de las normas. Eficiencia y eficacia, junto con transparencia en la gestión, se convierten así en las expresiones más inequívocas de la nueva intervención del Estado en la economía, donde la utilización de las técnicas de evaluación juega un papel trascendental.

Así, esta técnica de análisis ha recibido una creciente atención por su importancia como instrumento para mejorar la planificación, programación y ejecución de los programas y políticas públicas, especialmente en un contexto caracterizado por:

- ✓ La modernización de la Administración Pública y toma de conciencia por parte de la sociedad de sus derechos a conocer en qué se gasta su dinero y qué mejoras sociales se derivan de dicho gasto.
- ✓ La descentralización político-administrativa y la consecuente multiplicidad de organismos territoriales con crecientes competencias, lo que exige un control de la actividad pública que evite repeticiones, duplicaciones y despilfarro de recursos.

- ✓ La necesidad de controlar el déficit público y, por consiguiente, de justificar la eficiencia de las medidas aplicadas.

Porque los administrados tienen derecho a que se haga el mejor uso posible de los recursos que previamente les han sido detraídos y a participar en la toma de decisiones sobre su uso, entendemos que la evaluación de políticas públicas es el mejor instrumento para legitimar la intervención del Estado en el siglo XXI.

En efecto, es necesario un cambio de actitud que lleve hacia la implantación de una auténtica “cultura evaluadora”, es decir, hacia la comprensión de la evaluación por los agentes políticos, económicos y sociales como un instrumento de mejora en la planificación económica y, consecuentemente, de transparencia democrática, evitando con ello, la posibilidad de ser utilizada como “arma arrojadiza” o “argumento triunfalista” en función de la posición del grupo de interés que haga uso de los informes de evaluación.

Por tanto, el objetivo último de la evaluación es, en este sentido, proporcionar las herramientas necesarias para reformar la gestión pública hacia formas más eficaces y eficientes en una sociedad democrática que exige transparencia en la gestión de los recursos públicos, sobre todo en áreas de especial relevancia política, social y económica.

### **La evaluación de políticas públicas: una necesidad**

En el marco actual, donde se conjugan procesos de globalización de la economía con los de descentralización político-administrativa del poder y de las decisiones en las regiones y entidades menores, se reclama más eficacia y responsabilidad en la gestión y ejecución de los presupuestos públicos. Y esto, sobre todo, ante la pugna por conseguir mayores competencias y transferencias de recursos.

Por tanto, el modo en que las Administraciones se relacionan con los ciudadanos, entendido como “cultura organizativa”, debe cambiar. Esa actuación sobre intangibles se hace necesaria siempre; pero, particularmente, ante el previsible mayor desarrollo normativo derivado del escenario que hemos establecido, donde ineficacia, burocratización, mala gestión de recursos y, en definitiva, la percepción de un excesivo ratio entre impuestos pagados y servicios recibidos, resulta ser espacio de acuerdo mayoritario entre la opinión pública.

Por ello, y en principio, debería considerarse que no es útil dictar normas *a priori* para ser juzgadas *a posteriori* como otra reforma más, y asumir, así, que los diversos grupos de interés (poderes públicos, sindicatos, empresarios, empresas públicas, organismos autónomos, diversos grupos corporativos, etc.) hacen compleja y parcial la elaboración de la norma jurídica.

Estamos ante la necesidad de un “cambio de cultura” que deviene tanto del nuevo papel de los Estados, como de la exigencia de un nuevo desarrollo conceptual de las relaciones entre el ciudadano y las Administraciones Públicas, en las que éstas tienen que asumir su papel como prestadoras de servicios a los “ciudadanos-clientes”.

La estricta disciplina en el gasto que exige el criterio de estabilidad en el ciclo económico, la coordinación interadministrativa que requieren los complejos entramados supranacionales y los no menos conflictivos entramados nacionales, así como el carácter profesional que debe caracterizar al empleo en la carrera administrativa, ponen de manifiesto que estamos ante la necesidad de un plan detallado y coherente de objetivos, instrumentos y medidas para la reforma de la Administración Pública que, combinando su

carácter estructural y funcional, permita el control social con el rigor que requiere una sociedad moderna. Todo ello, en el buen entendido de que en el mundo actual el funcionamiento ágil y transparente de las Administraciones Públicas es un factor de competitividad indicativo de la capacidad de gobierno y de liderazgo sociopolítico.

Todo lo anteriormente expuesto hace aún más importante situar a la evaluación en el centro del debate para la ineludible reforma administrativa. Ello justifica la búsqueda de técnicas y metodologías que hagan posible introducir racionalidad en la valoración de los resultados conseguidos y en la estimación de los efectos de los procesos de modernización y reforma de la Administración Pública.

En definitiva, desde la perspectiva de la reforma administrativa, la evaluación tratará de dar respuesta a preguntas tales como: ¿cuál es la naturaleza y dimensión del problema que se desea resolver con el proyecto de reforma?, ¿están los objetivos establecidos de forma clara y medible?, ¿se está llevando a cabo el programa tal como se diseñó?, ¿cuáles son los impactos?, ¿cuál es el coste en relación con los beneficios y con la utilidad de la reforma?, etc.

Obviamente, dar respuesta a esas cuestiones no siempre es sencillo, puesto que determinar el grado de eficacia de la actuación pública conlleva el establecimiento de "juicios de valor" previos que no son los mismos para todos los implicados. Es decir, los planificadores económicos debemos asumir y explicitar en nuestro análisis que en ningún caso estamos ante una relación biunívoca de causa-efecto, exclusiva y excluyente de otras. Bien al contrario, estamos en un complejo entramado polacotómico<sup>1</sup>, donde será obligado atender a las dificultades de valorar los efectos colaterales e inducidos que se producen con toda intervención, deseables y no deseables (muchos de ellos previstos, pero otros no tanto) y no estrictamente económicos que, por su propia naturaleza, son difíciles de evaluar por medio de la formalización cuantitativa, pero que son cualificables y deben ser analizados.

Nosotros entendemos que para que la formulación de la estrategia sea coherente es necesario que previamente se haya realizado un diagnóstico riguroso de los problemas que se pretenden resolver y de aquellas variables exógenas que conforman el contexto socioeconómico y político en el que se va a desarrollar la política. Sólo a partir de la correcta identificación de estas variables es posible proponer objetivos y medidas que contribuyan a lograrlos. En definitiva, realizar un diagnóstico riguroso de los problemas y sus causas, así como de aquellos elementos que condicionan la puesta en marcha de la intervención, se convierte en una exigencia ineludible para garantizar, al menos a priori, el éxito del proyecto de reforma.

Adicionalmente, cuanto más imperfecta sea la planificación (objetivos vagamente definidos, relaciones incongruentes entre problemas y sus causas, entre objetivos y medios, etc.), más difícil se convierte su evaluación. Esto es así porque en la evaluación la lógica de "arriba-abajo", que guía la tarea de planificación y programación (desde el problema principal al establecimiento de sus causas más indirectas), se invierte, transformándose en una lógica de "abajo-arriba", remontando desde las acciones concretas a los objetivos específicos y generales que se persiguen con el programa. Sin embargo, este diagnóstico no es siempre adecuado; los problemas se plantean, en ocasiones, de manera discursiva, dificultando el establecimiento de las hipótesis causales sobre las que se basa la estrategia, y la formulación de metas y objetivos concretos y medibles (alejados de la mera expresión de buenos deseos).

---

<sup>1</sup> Del griego "polaxos": cortar, dividir en muchas partes.

Otra de las debilidades la encontramos en la pérdida de perspectiva de la necesaria coherencia con el contexto histórico. Fruto de ello ha sido que se hayan seguido estrategias de actuación incoherentes con las necesidades del momento o incluso la convivencia de estrategias contradictorias.

Por otra parte, factores relacionados con el seguimiento de las variables que pueden influir de forma directa o indirecta en los resultados de los proyectos de reforma, han impedido que se puedan realizar evaluaciones, tanto del proceso como de los resultados, bajo criterios objetivos. La importancia del seguimiento radica no sólo en los datos que suministra al evaluador, sino, lo que es más relevante, en la información que aporta al gestor público sobre lo que se está realizando y la posibilidad de detectar desviaciones en lo realizado respecto de lo previsto. Ello facilita la toma de decisiones sobre la necesidad de revisar o no los planes y posibilita la introducción de medidas correctoras.

Actualmente, el seguimiento suele concebirse como un proceso extraordinario que se practica en determinadas ocasiones y ante requerimientos específicos, más que como un mecanismo interno y normalizado que, necesariamente, debe ser paralelo a la gestión para garantizar la disponibilidad de los flujos de información.

La no inclusión de un sistema de seguimiento y evaluación en los planes de reforma desde el momento en que éstos se ponen en marcha ha dificultado la realización de posteriores evaluaciones. Y ello, no por la ausencia de información para llevarlas a cabo, sino por su heterogénea desagregación, estructura y periodificación. Esto ha condicionado el alcance de las escasas evaluaciones realizadas. Aun así, aquéllas que se han centrado en valorar la utilidad de algunas actuaciones concretas o en evaluar programas han contribuido a introducir racionalidad en la valoración de la utilidad de las estrategias de modernización llevadas a cabo, y, lo más importante, a crear un clima favorable para la implantación de una “cultura evaluadora”.

Otro de los elementos que pueden haber motivado la ausencia de evaluaciones en este campo es la escasa voluntad política. Normalmente, la evaluación se ha venido interpretando como control administrativo, financiero y de regularidad, más que como un instrumento al servicio de la reforma administrativa, de una nueva forma de gobierno.

Asimismo, hay que tener en cuenta la escasa utilización de los resultados de las evaluaciones realizadas. La evaluación se ha utilizado como proveedora de información de lo realizado más que como instrumento al servicio de futuras planificaciones.

Por tanto, no sólo es necesario que se acometa una verdadera reforma de la Administración, con orientaciones a largo plazo lo suficientemente flexibles como para adaptar las metas y objetivos al contexto cambiante, sino que se evalúen sus repercusiones buscando una mayor utilización de los resultados. Para ello, es imprescindible motivar e implicar a los interesados en la evaluación de sus actuaciones, centrando el análisis en aquellos problemas y necesidades de información más relevantes, y en los procesos de gestión y organización internos.

Además, creemos que la evaluación debe ser informativa y conclusiva, y que, por tanto, debe proporcionar datos sobre todas las fases del ciclo de vida de un programa de reforma, desde su concepción hasta su finalización, e incluso pasado un período lo suficientemente largo como para que se hayan manifestado los efectos más indirectos y a largo plazo.

Por último, pero no por ello menos importante, la evaluación y, sobre todo, el seguimiento, deben estar integrados en la gestión diaria de los centros directivos de la Administración, para que sea operativa. No debemos olvidar que el objetivo último de la evaluación es

servir a los gestores del gasto como instrumento para la mejora de la gestión de servicios públicos, de modo que debe garantizarse que los resultados de las evaluaciones sean útiles y utilizables.

En este necesario proceso de incorporación de la evaluación en la reforma de la Administración juegan un papel fundamental los conocimientos y habilidades para la aplicación y desarrollo de las técnicas evaluadoras. Por ello, es fundamental avanzar en el perfeccionamiento de las técnicas, adaptándolas a los procedimientos, formas organizativas y culturales propias del sector público.

En definitiva, la evaluación como instrumento para la reforma administrativa tiene que contribuir a crear una cultura de la responsabilidad entre los gestores públicos, que vendrá dada en un proceso interactivo que supere el simple fin de alcanzar una Administración más racional; asumiendo que el principal problema, la mayor dificultad, radica en aplicar la fórmula general a cada nivel administrativo concreto.

Con todo ello, y siendo fieles a nuestra forma de pensar, reivindicamos la intervención del Estado en la economía, en el bien entendido de que, como apunta el profesor Román, “la proporción en que Estado y Mercado han de combinarse depende de las condiciones objetivas, subjetivas e institucionales, concretas de cada espacio económico”, y consideramos que la competitividad pasa inexorablemente por el diseño de una nueva estructura administrativa que arranque conceptualmente de la aplicación de una nueva cultura de las relaciones entre ella y el ciudadano.

Por ello, desde nuestra posición de evaluadores, el objetivo será hacer de la evaluación una herramienta útil en el proceso de cambio y reforma hacia un entramado administrativo que, combinando los distintos niveles de decisión permita una gestión más eficiente de los recursos, así como, una mayor eficacia de las políticas públicas.

## **Conclusiones**

La globalización y la descentralización imponen una justificación precisa de las intervenciones públicas y hacen evidente la necesidad de la evaluación como herramienta de control, legitimación, racionalización y planificación.

Además, la urgencia de la evaluación se hace más evidente si consideramos ciertos ámbitos de actuación en los que los efectos de las políticas son más cuestionados o menos visibles. Podemos pensar en la importancia de la evaluación de numerosas políticas sociales, precisamente en un momento en el que se cuestiona la necesidad del Estado del Bienestar. La evaluación de las políticas de empleo es especialmente necesaria, sobre todo si se tiene en cuenta que: su puesta en marcha implica la participación de una multiplicidad de instituciones, gestores y beneficiarios; los impactos provocados por ellas se insertan en la compleja realidad socioeconómica del territorio donde se desarrollan, por lo que son susceptibles de no ser correctamente apreciados si no se dispone de un marco conceptual preciso que ayude a situar el instrumento frente a la problemática socioeconómica a la que responde; y que la información que se genera en la etapa de evaluación prepara el terreno para la concertación de los agentes socioeconómicos y grupos de interés que intervienen en el proceso de planificación y programación, favoreciendo el intercambio de opiniones entre los diferentes actores implicados y la introducción de las modificaciones que demande la realidad.

En el caso de las políticas de formación, I+D e innovación, por ejemplo, el problema se centra en hacer visibles sus resultados, porque la intangibilidad del “factor conocimiento”

dificulta la detección inmediata de los resultados obtenidos. El conocimiento ha adquirido un gran protagonismo en la sociedad y la economía de los países desarrollados y ha sido reconocido como el factor clave del incremento de la productividad y la competitividad. En la llamada *Sociedad del Conocimiento*, los gobiernos definen políticas de ciencia y tecnología con el objetivo último de alcanzar niveles más altos de bienestar económico y social; las empresas adoptan estrategias basadas en la “gestión del conocimiento” y aumentan sus inversiones en I+D; las universidades y centros públicos de investigación adquieren un papel muy relevante en la dinámica socioeconómica como proveedores de conocimiento y recursos humanos altamente cualificados; y las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones introducen cambios profundos en las relaciones socioeconómicas. La importancia que han adquirido las actividades de I+D e innovación requiere mecanismos de evaluación que aseguren que los esfuerzos invertidos en la producción y explotación del conocimiento sirven a las necesidades e intereses de la sociedad y revierten efectiva y eficazmente en ella.

En otros casos, como la política medioambiental, la horizontalidad de los temas tratados y la importancia de los efectos rebote o colaterales y a largo plazo, requieren un análisis minucioso de las necesidades y las soluciones. (Por ejemplo, si se aprueba un trasvase, se puede decir que el resultado directo es el incremento de población que dispone de agua, pero ¿cuál es el efecto en la comunidad donante?, ¿cómo se suman y se restan, o comparan, los beneficios y los costes?, ¿cómo se valoran los recursos naturales afectados?).

En el caso de las políticas de desarrollo regional, la principal dificultad estriba en determinar el coste de oportunidad de las iniciativas aprobadas, especialmente si tenemos en cuenta la escasez de recursos y la lógica redistributiva que las ampara.

Es, en fin, por todo ello que la evaluación de políticas públicas es una tarea urgente, pues una Administración Pública moderna debe abordar como tarea cotidiana la evaluación del diseño, gestión y resultados de sus actuaciones.

No hemos encontrado una fórmula mágica para conseguir todo ello, pero sí disponemos de técnicas rigurosas que amplían los resultados de los controles tradicionales que hasta ahora vienen ejerciendo las cámaras y tribunales de cuentas. En primer lugar, porque no se trata tan sólo del necesario control de ejecución y legalidad del gasto público ya realizado, sino de intervenir antes, durante y después del proceso, para aumentar su racionalidad y mejorar la eficacia y la eficiencia de las políticas; y, en segundo lugar, porque se requiere la participación ciudadana actuando con transparencia, proporcionando información y rindiendo cuenta de lo que con dineros públicos se hizo. Esa eficiencia y esa transparencia son, en el siglo XXI, las mejores legitimaciones posibles de la intervención del Estado. Y no puede haber ideología que se oponga a ellas.

Una actividad sistemática como ésta, consistente en valorar las políticas públicas mediante la aplicación rigurosa de procedimientos propios de las ciencias sociales está, obviamente, sujeta al método científico, pero también a los valores predominantes de la sociedad en que tiene lugar la actividad de evaluación. Es este último aspecto el que diferencia a la evaluación de la mera investigación académica y el que hace de ella una actividad particularmente delicada. La evaluación está indisolublemente ligada a los valores democráticos en su sentido más amplio, esto es, a la libertad y a la igualdad, a la justicia y a la equidad, a la solidaridad, a la participación y a la responsabilidad.

Como es bien sabido, estos valores no conforman un todo armonioso; es más, con frecuencia entran en conflicto porque la equidad puede ser incompatible con la eficiencia, la libertad con la igualdad, o la justicia con la equidad. Es aquí donde estriba la enorme

dificultad de la actividad de estimar el valor de las políticas públicas, pues la evaluación no dispone de métodos o herramientas para resolver conflictos de valores que constituyen el núcleo ético-político de la vida social. Ninguna actividad científica o profesional dispone de esos métodos. Pretender lo contrario equivaldría a tratar de usurpar la vida política a la ciudadanía, o, lo que es lo mismo, intentar transformar a los ciudadanos en súbditos; ahora a no del rey, sino de los nuevos tecnócratas, burócratas, científicos y especialistas que no cesan de fomentar la inquietante utopía de la superación de la condición política del ser humano.

Además, de conformidad con la idea de que los ciudadanos han de ser sujetos activos y no meros objetos pasivos de la acción pública, la evaluación proporciona criterios para la estimación de los intereses en juego, cauces para el establecimiento negociado de prioridades y para la participación en el proceso decisorio de los grupos afectados, directamente, por los programas de intervención.

Por otra parte, si bien la evaluación no reemplaza, ni puede en modo alguno reemplazar, al control democrático de los Gobiernos y las instituciones públicas, sí puede contribuir a facilitar esa labor. Pero para ello es necesario que la evaluación sea auténticamente independiente, sus resultados públicos, y sus procedimientos transparentes. La independencia es una *conditio sine que non*, absolutamente imprescindible para la credibilidad y así debe ser entendido por los agentes políticos, económicos y sociales.

Acaba de comenzar un siglo nuevo y todo parece indicar que la dieta de adelgazamiento a la que el Estado fue sometido en los últimos años del anterior ha ido demasiado lejos. Las crisis financieras y bursátiles, la persistencia del desempleo, los desequilibrios en la distribución de la renta, la disminución de la cohesión, los éxodos migratorios, los conflictos sociales, la agresión al medio ambiente, etc., prueban que la alternativa al mal-Estado no es el no-Estado. Lo que necesitamos es un Estado que sea cada vez más eficiente y cada vez más transparente.

Así, pues, no se trata, simplemente, de comprobar si determinados servicios públicos están siendo prestados adecuadamente. Ni siquiera de preguntarle al usuario por su grado de satisfacción con éstos. Estamos ante un asunto de bastante mayor calado. Se trata de trabajar para que la intervención del Estado responda, cada vez más, a los principios de racionalidad, eficacia, eficiencia, transparencia, información, rendición de cuentas, participación y responsabilidad que, por otra parte, son su mejor legitimación. Se trata de trabajar para conseguir otro Estado.