

Da «*performance* económica» á avaliación das políticas públicas: notas reflexivas



& Resumo/Abstract: *A nosa achega trata, en primeiro lugar, de reagrupar ideas e reflexións sobre os determinantes das performances económicas e os resultados políticos que buscan e perseguen as autoridades e institucións xunto aos criterios de avaliación seguidos para o exame das devanditas políticas públicas á luz dos recentes acontecementos e prácticas postas en funcionamento. En segundo lugar, pretende subliñar a coherencia entre os distintos ámbitos e planos no que se refire aos criterios de implantación das mencionadas políticas. E en terceiro lugar, situar de novo os distintos campos de actuación no que concirne aos conceptos de auditoría, balance, control, seguimento e avaliación.&*

& Palabras clave: políticas públicas, avaliación, gobernanza

1. INTRODUCCIÓN

Adóitase afirmar que unha economía altamente *performance* é aquela que lles permite aos seus membros proxectarse máis alá da simple ambición de vivir moito tempo, de gozar de boa saúde e de poder gozar dun percorrido profesional de éxito. Se a esta reflexión, de carácter simple e sen límites que determina aqueles conceptos que van máis alá da propia existencia e sobre o plano individual, lle trasladamos e engadimos unha reflexión máis ampla e a situamos de novo dentro das dinámicas globais e actuais, nas que a interdependencia das accións é notable e onde a aparición dos riscos e vulnerabilidades derivados das perturbacións esóxenas son evidentes, o noso obxectivo, polo tanto, radicaría en ampliar a devandita afirmación de *performance* e dimensionalala de novo no ámbito da contrastación e avaliación das políticas públicas.

Neste novo sentido, unha *performance* económica consiste en acadar e lograr garantir unha tendencia na que a produtividade dos factores sexa elevada, onde exista unha recompensa e/ou remuneración polo traballo realizado e onde se asista a unha integración e/ou cohesión económica e social máis ampla.

É lóxico que nesos mencionados ámbitos de funcionamento se logren uns altos niveis de participación, de capacidade de negociación e de aceptación por parte dos individuos, ou sexa, que se garantan uns beneficios para o conxunto da sociedade. En sentido contrario, podemos caracterizar como unha economía menos *performance* a aquela que consegue menores índices nas variables mencionadas.

Formulada a cuestión deste xeito, ábrese un vivo debate sobre os propios contidos das variables, sobre as propias dinámicas da economía global e sobre os dereitos económicos fundamentais nos respectivos marcos normativos. Estes tres marcos de indubidable relevancia revélanos e determinan as variables escollidas. Neste sentido, medir e referenciar os indicadores, así como proceder a utilizar valores absolutos ou as taxas de crecemento, esixen explicacións previas na nosa análise. Estas cuestións son extremadamente significativas á hora de explicar os elementos referidos aos cambios e ás transformacións económicas e sociais. Do mesmo xeito que son moi explicativos da dinámica reguladora dos dereitos económicos aqueles elementos tales como as garantías de participación, os criterios que fan referencia á esixencia de calidade nos produtos e servizos ou os aspectos relacionados co amplo concepto de acumulación de excedentes e da capacidade de poder trasladalos dun lugar a outro.

2. CONCEPTO DE PERFORMANCE ECONÓMICA

Nun principio, definimos como *performance* económica aquel indicador ou conxunto de indicadores polos que os responsables públicos e privados poden controlar os seus medios de acción, tanto no que concirne ás variables temporais como no que atinxe ás intensidades do proceso. Polo tanto, as propias institucións económicas, sociais e políticas posúen un conxunto de variables e indicadores acordados, contrastados e obxectivados, que poden ser corrixi- dos permanentemente para reflectir os posibles niveis e graos de eficiencia e que poden ser obxecto de confrontación práctica no que á súa utilización se refire.

Desde esta definición, quedan reservadas á avaliación das políticas públicas cuestións tales como: a) os niveis de participación, b) os graos de transparencia, c) a dispoñibilidade de criterios, d) a posibilidade de reformas, e) a opción de adaptación flexible, f) a capacidade de enfocar de novo as traxectorias e dinámicas. Aínda que para ser completa a análise,

será preciso garantir a posibilidade da cooperación e da coherencia entre as distintas institucións e entre os distintos instrumentos e accións. Pero sobre esta cuestión volveremos máis adiante.

En consecuencia, os índices de *performance* están vinculados aos distintos tipos de institución pública e, nese sentido, a *performance* económica consiste na posibilidade de contrastar catro elementos básicos:

- a) o nivel de produtividade das actividades, dos axentes e das institucións;
- b) o proceso de impulso, derivado das estimulacións privadas e públicas;
- c) a extensión dos compoñentes sociais implícitos nas accións de cohesión; e
- d) a robustez das capacidades económicas para adaptarse aos cambios e dinámicas.

A aplicación dos mencionados elementos permite extraer clasificacións ordinais e xerárquicas e, sen ningunha dúbida, contribúen a resaltar os distintos posicionamentos acadados. Na medida en que as institucións públicas desexan comprobar as distintas evolucións ao longo de períodos de tempo concretos, a utilización de *performances* serve para comprobar avances ou retrocesos, para contrastar cambios e para ser obxecto de comparacións.

O desenvolvemento da utilización de *performances* económicas avanzou ata chegar a mitificar certos índices. Non soamente se chega a aceptar que determinados cocientes por debaixo dun valor de referencia denotan insuficiencia crónica ou estrutural, senón que tamén se chegaron a estimar valores que non deben ser superados para non poder ser encadrado en posicións non recomendadas, ou incluso existe a definición de valores límites, que en ningún caso poden acadarse so pena de situarse en situacións de vulnerabilidade máxima.

Estas clasificacións comezan a ser constantes na maior parte dos informes e das análises das economías nacionais, de aí a multitude de tipoloxías existentes, produto da instrumentación dun ou de varios indicadores.

A modo de exemplo, o economista-xefe da OCDE, Jean-Philippe Cotis (2005), afirma que as prioridades da xestión económica da instituciónse centran en: a) alixear os trámites burocráticos sobre o funcionamento da economía e das propias empresas; b) reforzar os niveis de competencia entre as empresas e as unidades de produción; c) reducir os apoios públicos ás producións, poñendo como caso as axudas e subvencións á agricultura; e d) reforzar a mobilidade da man de obra e a flexibilidade do mercado de traballo.

Non obstante, na maioría dos casos, as análises económicas céntranse en destacar como *performance* a un conxunto de indicadores que reflicten os seguintes *items*: a) evolución do PIB *per cápita*; b) análise do mercado de traballo e condicións sociais; c) mercado de produtos, análise da actividade e a demanda; d) dimensión cualitativa e cuantitativa do ensino, formación e capacitación; e) política científica e tecnolóxica; f) política de concorrencia e apertura de mercados, reflectindo o sector exterior e os criterios da atractividade económica; g) comportamento do sector público, incluído o déficit, a débeda, a fiscalidade e a capacidade/necesidade de financiamento; h) comportamentos macroeconómicos, delimitados polos tipos de xuro e niveis de prezos.

Por iso, as *performances* económicas inclúen entre as súas variables clave aqueles niveis de estudo e de delimitación que conteñan e abrangan cocientes que reflictan situacións correspondentes aos seguintes ámbitos: a) política económica que asegure o crecemento, manteña a estabilidade económica e garanta a cohesión social; b) avances no progreso técnico e na innovación, reflectindo actuacións sobre os gastos en I+D+i, formación cualificada e estímulo aos investimentos tecnolóxicos nas empresas; c) financiamento económico, insistindo nas

normas de establecemento, as responsabilidades das institucións e mercados financeiros, os procesos de harmonización fiscal e sociais; d) os procesos de liberalización e competencia, que definan a apertura de mercados, as barreiras de entrada de factores produtivos, a emerxencia de economías de escala e os criterios da competitividade.

3. AS INSTITUCIÓNS E O DESENVOLVEMENTO. CRITERIOS DE BOA GOBERNANZA

O novo concepto de gobernanza serviu de orientación para as reformas dos estados e para afianzar a cooperación para o desenvolvemento durante os procesos de axuste estrutural. Na actualidade, o enfoque da gobernanza abrangue e require a presenza de institucións políticas democráticas e lexítimas, unha administración pública eficiente e responsable, a vixencia do estado de dereito, o respecto aos dereitos humanos e unha eficaz regulación pública dos mercados.

Neste sentido, corrobórase o feito de que cómpre contar cunha regulación pública transparente e uns servizos públicos que funcionen con eficiencia. Cada vez está máis claro o feito de que as institucións e os axentes estean orientados ao interese común; que os procesos de participación das organizacións da sociedade civil sexan escoitados; e que o papel do Estado non se limite en exclusiva á promoción do desenvolvemento económico, senón que se estenda, tamén, ao desenvolvemento humano (Banco Mundial, 2003, PNUD, 1995).

Baixo estas hipóteses, o novo concepto de gobernanza explícitase en catro dimensións: a) gobernanza económica, ou sexa, regular unha orde económica de mercado, competitiva e non discriminatoria, que debe favorecer o crecemento económico; b) gobernanza política, por medio de normas que instrumenten a participación de institucións políticas, democráticas, lexítimas, pluralistas e accesibles; c) gobernanza administrativa, mediante a que se debe contar cunha administración pública eficaz, transparente, independente e responsable; e d) gobernanza sistémica, pola que as propias institucións protexen os valores culturais, garanten a liberdade e a seguridade, e contribúen a promover a igualdade de oportunidades (C. von Haldenwang, 2005).

Formular estas catro dimensións resulta básico na orientación de promover a boa gobernanza. Non deben predominar, polo tanto, reformas illadas que eliminen partes do concepto global de gobernanza, nin tampouco debemos permitir asomar aquelas outras reformas que illen o conxunto global das catro dimensións.

Os novos cambios na economía global dan lugar a modificacións nos aspectos clave da gobernanza? Sen dúbida, a resposta é afirmativa. Unha mellor comprensión da globalización en materias tales como desenvolvemento económico, competencia e organización empresarial fai que teñamos que revisar de xeito permanente algunhas das ferramentas básicas descritas con anterioridade. (Williamson, 1996).

Por unha banda, a maior amplitude e intensidade das transaccións comerciais, a inclusión dos novos estados na economía de mercado, a internacionalización da produción e dos servizos, a mobilidade dos capitais e da tecnoloxía implican ao mesmo tempo unha maior especialización e unha dinámica de concentración, á vez que unha maior fragmentación dos procesos produtivos e uns procesos de desconcentración, deslocalización e relocalización empresarial.

Por outra banda, as novas respostas organizativas son cada vez máis patentes e visibles. Sintetízanse a través de sistemas híbridos que impulsan os conglomerados (*clusters*); os

distritos industriais impulsan a economía da innovación, potencian a constitución das redes, alimentando, en suma, os novos enfoques neo-estruturalistas do Estado e a nova economía institucional espacial.

Por iso, a acción pública fundaméntase en determinar catro niveis de interacción:

- a) o nivel meta, que engloba os factores orientados ao desenvolvemento, busca un «cosmos» sobre a necesidade e as condicións de desenvolvemento orientado ao mercado e describe a capacidade do sistema político para elaborar directrices en materia de desenvolvemento;
- b) o nivel macro, que se refire aos marcos macroeconómicos e macropolíticos, de carácter estable, que posúen modelos normativos claros e que permiten o correcto funcionamento dos mercados de factores, de materias primas e de capitais que garantan o desenvolvemento;
- c) o nivel meso, que comprende institucións sectoriais e de servizos ligados e vinculados á actividade económica; e
- d) o nivel micro, onde se concentra a actividade económica empresarial, que xestiona a eficiencia e a innovación, formalizando as redes entre as persoas e buscando as maiores externalidades positivas.

Resulta ben certo, daquela, que o novo equilibrio se produce cando entre o Estado e o mercado, coas súas correspondentes competencias, se encontran regulados sincronicamente, podendo tanto o Estado como o mercado adquirir maiores competencias sen que se poida resentir o funcionamento eficaz do sistema no seu conxunto. Aínda que é verdade que a aplicación deste enfoque é menos clara no que se refire á capacidade do Estado para concretar os cambios propostos, ou sexa, a súa habilidade para definir e aplicar políticas que respondan ao interese común, non é menos certo que os fallos e as arbitrariedades do mercado procuran situacións de auténtico desequilibrio, desaxuste e malestar.

A posibilidade de gobernar autocrática e xerarquicamente volveuse obsoleta, o que pon de manifesto a opción de establecer redes horizontais, nas que existen tipos de interacción entre os estados e os axentes.

Estas novas orientacións, de existencia de redes e de estreitos mecanismos de cooperación entre o público e o privado, cobran cada día maiores formulacións na execución de políticas. Afectan de maneira decisiva a tres vectores: a) á adopción de decisións, b) á mellora da calidade das decisións, e c) facilita a aplicación das políticas.

Para que esta nova forma de gobernanza sexa máis eficaz, esíxese unha clara definición dos roles e dos papeis respectivos que teñen que desempeñar os axentes públicos e os axentes privados; así como establecer os termos de independencia e autonomía dos seus respectivos círculos. Polo tanto, ao formular a competitividade sistémica esíxese definir a capacidade do Estado, a concreción dos acordos de ampla base e a súa capacidade reguladora para culminar políticas que respondan ao interese común. Como reclama Olson «a orientación cara ao interese común é posible aínda nos supostos dun sistema sofisticado de equilibrio de poderes». As achegas de Olson (2000) lévannos a formular a representatividade, a lexitimidade e os privilexios propios como supostos nos que os réximes políticos non son perfectamente representativos na redistribución e subministración de bens públicos ou non son capaces de garantir a existencia de políticas que respondan ao interese común.

Analizando con maior detalle os niveis de gobernanza poderíamos deslindar:

a) O nivel meta. O obxectivo dunha administración dependerá, considerablemente, da súa capacidade para propoñerse metas e poder conseguilas. Con miras a superar os obstáculos ao desenvolvemento mobilizaranse recursos públicos e privados. As sociedades poderán utilizar mecanismos apropiados para afrontar os procesos de cambio e adaptación, abandonando as anteriores traxectorias e procedementos tradicionais, establecendo novas meta-proxectos políticos. Pódese actuar, como afirma Stepan (1985), baixo proxectos ofensivos (apuntan a superar as trabas que resultan da dependencia das traxectorias) e proxectos defensivos (formúlanse en reacción a percepcións de ameazas á sociedade). Por iso, a formulación de meta-proxectos serve para lexitimar políticas públicas e outórganlles ás autoridades públicas autonomía fronte aos actores sociais, permitindo unha maior capacidade para xerar recursos e ingresos. Funcionan a curto e medio prazo, xa que os destinatarios esixirán resultados de maneira inmediata. As intervencións estatais adoptan formas institucionais para recubrir a lexitimidade.

Os exemplos destes comportamentos son varios e diferentes. Hainos que se basean en promesas ou megaproxectos moi amplos, é dicir, referidos a lograr o «control do país, desprazando os intereses creados por terratenentes e capitais estranxeiros» onde se buscaba a obtención de rendas mediante o control dun Estado activo e intervencionista. Noutros casos, perfílase como obxectivo un «cambio á democracia». E nun terceiro grupo, as metas céntranse en lograr «un modelo de desenvolvemento impulsado polo mercado». Os resultados foron tamén diversos e singulares. Quizais, hoxe en día, o novo discurso político adoite facer énfase nos dereitos sociais, económicos e culturais, e as constitucións amplían os conceptos de dereitos da cidadanía, así como as súas respectivas obrigas. Polo tanto, cuestións como a confianza nas institucións convértense en materias claves, ao igual que dirixir un meta-proxecto sobre a base de sociedades cada vez máis heteroxéneas.

b) O nivel macro. As institucións, ao determinar o contexto xeral no que se desenvolven a produción de bens e servizos públicos, buscan a estabilidade ás provisións, contribúen ao desenvolvemento e procuran diminuír os custos de transacción. Para iso, delimítanse as regras básicas para o funcionamento dos mercados e os campos normativos das decisións políticas. Os obxectivos céntranse en fortalecer a representatividade e a competencia política pola vía democrática. Requírese un equilibrio e unha repartición de poderes ben definidos. É preciso un correcto e unha robusta regulación estatal que evite as posicións privilexiadas, as canles informais e os contornos opacos e inxustos. Mediante estes proxectos deben facilitarse as adaptacións aos cambios, nos contornos, e deben axudar a evitar rupturas excesivas dos réximes políticos e sociais. A presenza de situacións híbridas pode, en ocasións, tanto complementar como retardar as institucións informais coas formais e contribuír por un lado ao cambio institucional, á vez que postergar reformas cos seus custos adicionais de axuste, freando a innovación e atrasando os niveis de representación.

Por iso, a aposta por niveis macro supuxo nalgúns casos alternativas únicas, porque non existían fundamentos teóricos e campos de aplicación comparables; ou serviron como referencia posteriormente e apostábase por opcións de axuste institucional, descentralización e graos de regulación e intervención sectorial disímiles. Neste último sentido,

o fundamental son as estratexias que conteñan capacidades reguladoras que melloren as calidades dos bens e servizos públicos e logren unha administración máis eficiente.

- c) O nivel meso; quer dicir, requírese a achega das institucións que orienten de xeito eficaz, racional e coherente as políticas. Trátase de suplir as insuficiencias institucionais polo avance na descentralización, o que supón poñer en consideración os mecanismos de coordinación de políticas e accións (coordinación vertical) e poñer énfase no fomento do desenvolvemento baseado no coñecemento e na articulación de políticas sectoriais e a cooperación entre axentes públicos e privados (coordinación horizontal).

O desenvolvemento conceptual desta traxectoria pon de manifesto a creación dun amplo conxunto de configuracións institucionais con certas características comúns: a) créanse organismos de planificación; b) estímúlase a participación directa do sector privado na produción; c) foméntase o desenvolvemento económico por medio de medidas orientadas ás grandes empresas e outras cara ás PEME; d) impúlsase o desenvolvemento da investigación, desenvolvemento e innovación e os sectores estratéxicos; e) ampliáanse os graos de cooperación ou planificación compartida entre institucións.

Os estados outorgáronlles moitas e novas competencias aos gobernos intermedios. As transferencias de competencias ampliáronse e os recursos que manexan as institucións intermedias son cada vez maiores, como o son os servizos e as actividades que abarcan.

- d) O nivel micro: cando nos referimos á estrutura organizativa e á propia xestión da Administración pública e as institucións políticas. Os obxectivos céntranse na eficiencia que garanta a competitividade e a gobernanza, onde as oportunidades de promoción sexan evidentes e patentes, evitando as redes de clientes e os excesos burocráticos que conducen a rutinas administrativas, a avultadas e obsoletas administracións e a excesivas dependencias.

As misións neste campo radican en cambiar a percepción que posúe a cidadanía conseguindo fortalecer a orientación cara ao servizo e a procura do interese común. Polo tanto, asistimos a procesos nos que se fai énfase en novos modelos de reformas administrativas, chamadas normalmente de «nova xestión pública», que abranguen un conxunto de instrumentos e directrices normativas polas que se busca atender a: a) transformación da xestión por regras a unha xestión baseada nos resultados; b) descentralización interna das competencias xunto a responsabilidades das unidades de xestión; c) métodos de contabilidade e de xestión propios do sector privado; d) establecemento de partenariados públicos/privados en certos servizos públicos; e e) orientación das políticas mediante novos métodos de participación e avaliación das demandas.

As reformas a nivel micro son eficaces cando lle ofrecen beneficio político a quen as dirixe, cando permiten innovacións desde abaixo, cando consolidan un liderado e cando están concibidas para producir resultados visibles nun curto prazo.

4. A NOVA GLOBALIZACIÓN POLÍTICA E OS PROBLEMAS DA AVALIACIÓN

Nas últimas décadas as vagas de innovación tecnolóxica e as novas infraestruturas de comunicación e transportes abriron as canles de comunicación entre as diferentes rexións do mundo, modificando as pautas de comportamento. Esta variedade de situacións, de densida-

des e de velocidades de cambio axudaron a modificar as antano organizacións políticas afectando á totalidade dos ámbitos de desenvolvemento.

Baixo esta análise, as administracións vense afectadas no seu traballo diario, e quedan emprazadas para analizar tanto as gamas de redes e as súas organizacións, como os distintos mecanismos de regulación e xestión das distintas áreas das actividades internacionais e transnacionais.

A nova gobernanza global e as redes reguladoras existentes que a estruturan comezan a sinalar novas distribucións de poder, de mercado e de seguridade. Se sumásemos as empresas, organizacións cidadás, entes locais e rexionais, institucións nacionais e organismos internacionais xunto coas axencias transnacionais, teríamos que no 1996 contabilizaríamos 4 667 organismos intergubernamentais e 25 260 organizacións non gubernamentais internacionais.

Para levar a acabo este seguimento, coordinación e control, D. Held (2004) subliña catro dimensións: económica, sociedade, medio ambiente e seguridade.

Significa que a globalización posúe distintos e múltiples estratos, dimensións e actores. No que respecta aos primeiros sublíñase a necesidade dun proceso de coordinación entre organismos; no que atinxe á súa dimensión cómpre determinar a frecuencia, o compromiso e a configuración das organizacións. E en terceiro lugar, os actores poden ser pluralistas ou poden estar limitados e delimitados.

O evidente na gobernanza global é a asunción da organización de redes, que permite comprobar os seus niveis de transparencia e a súa composición. Tamén poden ser ocasionais ou permanentes en función de que se fixen axendas políticas ou se elaboren normas que poñan en marcha programas e proxectos concretos (Held, 2004).

5. A ACCIÓN PÚBLICA E A SÚA AVALIACIÓN

A teoría estándar presenta a acción pública como a decisión dos administradores sobre o logro de acadar un fin único. De aí que a modelización desta acción pública supoña contemplar a consecución directa ou indirecta do obxectivo elixido. Esta definición posúe unha restrición obvia, xa que se sobreentende que se parte do suposto, amplamente aceptado, de que o administrador público escolle e selecciona a mellor opción, non a óptima, senón aquela que considera que é a mellor para a sociedade no seu conxunto.

Estas consideracións obrígnanos a reflexionar sobre como adoptar e avaliar o proceso de toma de decisións. Por unha banda, podemos afirmar que os administradores desexan acrecentar o benestar individual e colectivo; e para iso, requiren contar con toda a información dispoñible. Para iso, invítase a dispoñer de información e posteriormente aplicar a racionalidade na adopción das decisións. Por outra banda, debemos ter en consideración as preferencias dos administradores e as súas percepcións sobre as necesidades de bens e servizos da cidadanía.

Estes aspectos tratan de eliminar a incerteza e a carencia de información ou a información imperfecta. Coñécese o suposto de que o administrador admite que: *a)* o coñecemento das consecuencias non pode ser completo; *b)* existe unha apreciación subxectiva, de improvisación e non prevista; *c)* non existe garantía absoluta (H. Simon, 1983). En resumo, os administradores non soamente manexan informacións imprecisas ou incompletas, senón que as preferencias dos administradores non son sempre coherentes, estables, precisas, destinadas a un curto prazo, ou que van en contra da racionalidade.

Iso implica que as hipóteses dos administradores públicos non soamente deben posuír a información e a garantía, senón que deben posuír capacidade de análise para a adopción

de decisións. Ou sexa, marcar a racionalidade dos procedementos, das normas, das regras, dos índices que permitan escoller a «opción máis racional» e que poidan «garantir a maior satisfacción».

É ben certo, ademais, que o decisor público inclúe factores subxectivos (desenvolvemento de gustos, hábitos e de opcións) e, xa que logo, en ocasións é «intencionado e non é parcial», polo que as súas decisións responden a adoptar decisións en traxectorias racionais.

Resumindo: unha acción pública posúe riscos e a nosa posta en acción posúe límites que pesan tanto para a información incompleta e está condicionada polas actuacións dos axentes. De aí os distintos graos de ineficacia das políticas públicas, é dicir, diferentes niveis de eficiencia das decisións públicas.

Non cabe dúbida de que a acción pública é moi complexa e cada vez está máis requirido mostrar a análise do realizado. Como formulalo? En primeiro lugar, definindo os obxectivos da avaliación. Uns baséanse en medir os efectos, outros cualifican os controis da xestión, uns terceiros atribúenlle valores a cada fin ou un índice a cada misión e, posteriormente, apréciase a súa dinámica de converxencia. En calquera dos dous casos, a primeira mención é que a avaliación ten que ser identificable.

En segundo lugar, cómpre que a avaliación posúa e dispoña de medios necesarios para poder confrontar os efectos teóricos ou esperados da acción pública cos resultados efectivamente acadados. Polo tanto, os índices serían; *a*) eficacia (relación entre obxectivos iniciais e resultados); *b*) eficiencia (relación entre medios dispoñibles e resultados); *c*) impactos (efectos nun medio e longo prazo sobre a cidadanía); e *d*) de pertinencia dos obxectivos e dos medios (en relación cos problemas que hai que resolver, atenuar ou corrixir).

En consecuencia, posúense avaliacións cuantitativas e cualitativas en función da natureza e dos *outputs* seleccionados. Distínguese, así mesmo, avaliación *ex-ante* (sobre a forma de concibir a acción pública, o seu potencial e os seus probables éxitos) e avaliación *ex-post* (conducente á avaliación dos resultados e das consecuencias).

En terceiro lugar, a avaliación pode enfocarse atendendo a varias dimensións: *a*) dimensión normativa: refírese a un xuízo en comparación coa situación inicial, fai referencia a valores externos á organización pública avaliada, ou sexa, a valores da sociedade. Polo tanto, diferénciase das normas xurídicas en que son internas ás estritas estudadas. De aí que a avaliación non sexa control. *b*) dimensión cognitiva: baséase no coñecemento que se adquire e obtense da organización. Responde, por conseguinte, a un certo número de elementos identificados polos actores analizados; e *c*) dimensión instrumental, que analiza sistematicamente os índices e cocientes deseñados con anterioridade e que son obxecto de comarcaron e contrastes permanentes.

Estas novas dimensións da avaliación das políticas públicas amplían o concepto de avaliación polo que se limitaba simplemente a «un medio para render contas», e na actualidade inclúen tanto a utilización de fondos públicos como a calidade dos programas públicos postos en práctica. Estas ampliacións de conceptos débense a que os instrumentos de avaliación de políticas públicas agregan «aquelas ferramentas de xestión e de seguimento das accións que permiten eliminar as disfuncións das políticas» (Weiss, 1988) e fan énfase nas «axudas directas e indirectas ás decisións» (Rosi & Freeman, 1989), sinalando, en consecuencia: *a*) o apoio directo ás decisións, na medida que inclúen soportes de información adicionais, *b*) mellora a análise dos *inputs* das decisións; *c*) aumenta o coñecemento adquirido dos actores e os axentes; e *d*) lexítima a acción pública.

6. COMO POÑER EN PRÁCTICA UN PROCESO AVALIADOR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Distínguense tres etapas claramente diferenciadas: a) subliñado de puntos de referencias; b) tratamentos de información; e c) difusión de resultados.

Ao definir o campo de avaliación, ou sexa, o contorno preciso das políticas que desexamos avaliar débese proceder cun conxunto de medidas que hai que analizar á vez que sinalar os encadeamentos da causalidade que provocan os efectos sobre a sociedade. Deste xeito, identifícanse as hipótese de partida e coñécense as cuestións avaliadoras. As técnicas de avaliación indícanos os métodos de clasificación das distintas dimensións e valores. E estas realízanse sobre normas e criterios que facilitan cualificar os obxectivos definidos de antemán nos programas. En consecuencia, comparamos resultados e estes realízanse respecto a puntos referenciais.

A segunda etapa é contrastar indicadores de impacto e presentar resultados. O avaliador ten como obxectivo elaborar índices que permitan medir (cuantitativa e cualitativamente) as variables. Trátase de presentar informes completos, analizando as lóxicas das accións políticas. As técnicas máis utilizadas oscilan desde estudos e enquisas ata estudos de casos.

Finalmente, a terceira etapa é a combinación da produción dun xuízo sobre o valor da acción pública, da presentación de recomendacións e da difusión da avaliación. En ocasións, o xuízo pon en evidencia o funcionamento do programa e dos resultados das propias recomendacións. Polo tanto, o avaliador debe presentar unha información comprensible e utilizable baixo métodos e análises contrastables.

Estas tres etapas da avaliación das políticas públicas complétanse con varias premisas básicas que deben cumprirse: a) utilidade, ou sexa, responder ás demandas de información e que estas se comuniquen de maneira regular, establecendo calendarios para a adopción de decisións; b) eficiencia, co fin de que a propia información sexa óptima e que poida servir para a adopción de decisións; e c) precisión, isto é, trata cuestións pertinentes e que respondan ás necesidades e intereses das partes.

En consecuencia, os trazos da avaliación das políticas públicas son a independencia, as interrelacións entre a avaliación e a planificación, a neutralidade e a obxectividade, o carácter científico (sabendo que avaliar non é investigar), a calidade da información e a credibilidade. En resumo, a avaliación utiliza valores ou puntos referenciais e a avaliación analiza as políticas, no ben entendido, que a avaliación esixe a presentación e a difusión dos resultados que implica a necesidade de intervir.

Esta exposición subliñou as amplas diferenzas entre os conceptos de *performance* e os derivados da avaliación de políticas públicas.

7. CONCLUSIÓN

A análise das políticas públicas constitúe unha disciplina que analiza a axenda goberna-mental dos problemas colectivos, da programación lexislativa, das regulamentacións reguladoras e do estudo dos efectos inducidos polas ditas intervencións públicas fronte á sociedade civil. Deste xeito, a análise das políticas públicas está considerada como un marco ríxido dentro dun horizonte temporal. Ou, dito doutra forma, a análise das políticas públicas considérase como un «encadeamento de decisións e de actividades», internacionalmente coherentes, adaptadas e postas en marcha por diferentes actores (públicos e privados) onde

os recursos, as decisións institucionais e os intereses diversos varían á hora de resolver os problemas definidos politicamente como colectivos.

Este conxunto de accións concédelles aos actos administrativos e políticos un formalismo do que se desprenden uns efectos directos e indirectos. Polo tanto, nas políticas públicas existe unha lexitimación, unhas decisións racionais e desinteresadas, dentro dunha programación. A avaliación, pola súa parte, consiste en identificar as posibles *décalages* entre programación e a realidade da execución, explicala e divulgala, propoñer medidas concretas para paliar os déficits explícitos e as lagoas na concepción das propias políticas públicas e os seus niveis de coherencia. En suma, a avaliación das políticas públicas representa unha opción de renovación de servizos públicos, de modernización administrativa e de lexitimación política.

A avaliación das políticas públicas está considerada como unha nova forma de análise e de pilotaxe das políticas públicas, sen que poidamos subliñar o feito de que, de xeito equivocado, se traduce por confusión que a avaliación é unha forma de control da acción pública ou unha «cientificación da política» (S. Jacobs, 2003). A avaliación é un instrumento de axuda ás decisións e persegue unha utilidade social. Diferénciase do control, da auditoría e do *monitoring* porque a avaliación representa un instrumento de información e de aprendizaxe sobre a conduta das actividades dos estados, máis que un sistema ou procedemento de sanción dos servizos. Isto supón, polo tanto, que a avaliación emprega métodos de análise e normas de calidade, estandarizadas, que garanten a comparatividade con puntos de referencia.

Concluindo, avaliar unha política pública consiste en medir e cuantificar os efectos propios dunha política en función de criterios ben definidos que asignan un valor sobre os devanditos efectos. Tradicionalmente os efectos son directos ou indirectos e nun curto ou nun longo prazo. E os requisitos son metodoloxías transparentes, visibles e reproducibles, que establecen modelos de causalidade e técnicas de análise coñecidas, cuantificando os cambios reais derivados das políticas aplicadas.

Así mesmo, deben contextualizarse as políticas aplicadas, é dicir, xulgar a pertinencia, eficiencia, eficacia e prestacións públicas; lexitimar as accións públicas por medio da aplicación de regras democráticas e con racionalidade de argumentacións; e mostrar as ferramentas de pilotaxe dos programas, incluíndo as medidas cuantitativas e cualitativas, a necesidade do partenariado e os mecanismos de solución de disputas para evitar e atenuar as tensións.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL. 1992. *Governance and Development*. Washington D.C.
- COTIS, J-P. 2005. *Reformes Économiques: Objectif Croissance*. París: OCDE. Conferencia de prensa, 1 de maio.
- HELD. D. 2004. *Global Covenant. The alternative to the Washington Consensus*. Polity Press Ltd.
- JACOB, S. 2003. «L'évaluation des politiques publiques: présentation du concept et comparaison internationale des dispositifs institutionnels», en Laboratoire d'études et recherches en administration publique. Labo-RAP-ULB e AURAP-UCL.
- HALDENWANG VON, C. 2005. «Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina», en revista da CEPAL, núm. 85, pp. 35-52.
- OLSON, M. 2000. *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. Nova York: Basic Books.
- PICCIOTO, R. e E. Wiesner (dir.). 1998. *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*. Washington: Banco Mundial.
- PNUD. 1995. «Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development», Discussion paper núm. 1. Nova York.
- PNUD. 1997. «Reconceptualising Governance», Discussion paper núm. 2. Nova York.
- ROSSI P. e H. Freeman. 1989. *Evaluation: a systematic approach*. Sage Publications.
- STEPAN, A. 1985. «State power and the strength of civil society in the Southern cone of Latin America», en EVANS, P., D. Rueschemeyer e T. Slocpol (comp.). *Bringing the State Back in*. Cambridge, (Massachusetts): Cambridge University Press.
- WEISS, T.G. 1988. «Evaluation for decisions; is anybody there? Does anybody care?», en ALKIN, M. (ed.). 1990. *Debats on evaluation*. Sage Publications.
- WEISS, T. G. 2000. «Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges», en *Third World Quarterly*, vol. 21, núm. 5. Londres: Taylor & Francis.
- WILLIAMSON O. E. 1996. *The mechanisms of governance*. Oxford University Press.

ANEXOS

Cadro n.º 1 PRINCIPAIS CRITERIOS DE AVALIACIÓN EN FUNCIÓN DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- **Eficacia** (na relación entre obxectivos iniciais e resultados).
- **Eficiencia** (na relación ente medios postos en marcha e os resultados).
- **Impacto** (efectos nun medio e nun longo prazo sobre a sociedade).
- **Pertinencia dos obxectivos e dos medios** (en relación cos problemas sociais que se deben resolver ou atenuar).

Cadro n.º 2 DIFERENZAS DA AVALIACIÓN CON RESPECTO A OUTROS CONCEPTOS

Principio	Definición	Diferenza respecto a avaliación
AUDITORÍA	Exame metódico dunha función, dunha actividade, dun organismo efectuado por unha persoa independente a partir dun marco referencial determinado e regrado, no que se aprecia a calidade dos resultados da entidade examinada e se propoñen recomendacións para a súa mellora. A auditoría é un exame puntual e non continuado.	A auditoría interésase esencialmente polo funcionamento interno da organización examinada, atendendo ás normas e regras contables e técnicas. A avaliación é un proceso de longo alcance e integral que abarca todo o funcionamento da organización examinada. Mide os resultados e os efectos, e analiza as problemáticas.
BALANCE	É un estado referenciado a unha acción, a unha actividade, a unha operación ou a unha manifestación.	A diferenza estriba en que no balance non existe formulación de criterios de valoración da intervención pública, nin marcos de referencias. O balance é puntual e <i>ex-post</i> .
CONTROL	É a operación de verificación que subliña a conformidade dunha situación con respecto a unha norma preexistente.	Supón a existencia de normas precisas. O control subliña a verificación sobre as normas. Pode ser interno e externo. Non informa das melloras de hipóteses estratéxicas.

Principio	Definición	Diferenza respecto a avaliación
CONTROL DE XESTIÓN	Conxunto de ferramentas, de procedementos e de métodos de traballo que axuda aos xestores a mellorar a xestión dunha organización. Pode contemplar o carácter permanente, participativo e global.	Distínguese da avaliación polo seu campo de aplicación (normalmente interno á organización no que atinxe á focalización de obxectivos, medios e formas de realización); polo seu carácter continuado e pola subministración de información. O control é necesario para unha boa avaliación.
OBSERVACIÓN	Procedemento que constata fenómenos que se producen, en ocasións sen vontade de modificacións. En definitiva, percepción.	A observación é interesante, pero non é suficiente para explicar os motivos de transformación. En ocasións, o propio observador xera interferencias pola súa propia personalidade tanto no que observa coma no que interpreta. É necesario contar con criterios de obxectividade, de confirmación dos diagnósticos provisionais e de enmarque cos valores referenciais. A observación non comporta criterios de valor e non se apoia sobre marcos referenciais.
SEGUIMIENTO	Consiste na elaboración regular de indicadores que permiten render conta do estado e dos avances das intervencións públicas. Utilízanse esencialmente referenciados a unha táboa de indicadores.	O seguimento está baixo a responsabilidade dos actores encargados da posta en marcha das accións. Non contempla a dimensión cualitativa das investigacións e, en consecuencia, non avalía.

Cadro n.º 3. REGLAS DA AVALIACIÓN

- Regra núm. 1. **Utilidade:** responder á demanda de información, difusión, de maneira comprensible e a tempo en función dos calendarios establecidos.
- Regra núm. 2. **Fiabilidade:** realismo e eficiencia da avaliación, identificando os aspectos para os que foi realizada a avaliación.
- Regra núm. 3. **Respecto á propiedade:** adopción de actitudes con respecto ás persoas implicadas na avaliación.
- Regra núm. 4. **Precisión:** ao tratar cuestións pertinentes sobre varias dimensións é preciso analizar con rigor os resultados e a formulación de recomendacións.
- Regra núm. 5. **Difusión:** accesibles tanto para os decisores como para a sociedade en xeral.

Cadro n.º 4. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA AVALIACIÓN

Etapa 1

- Definición dun campo de avaliación.
- Reconstituír a lóxica de intervención do programa ou do conxunto de medidas que se van estudar. Estudar o encadeamento das causalidades que puidesen producir efectos sobre a sociedade.
- Identificar o tipo de estudo que se vai levar a cabo e a finalidade da avaliación.
- Identificar as hipóteses de saída sobre as que nos deberemos apoiar.
- Elaboración de métodos de clasificación das dimensións, dos criterios e dos valores.
- Elaboración dun referencial da avaliación ou conxunto de normas e criterios de referencia sobre os que poder comparar os resultados do programa.
- Creación dunha instancia de avaliación encargada de seguir o avance dos traballos dos avaliadores.

Etapa 2

- Recollida e tratamento da información.
- Construción de indicadores que analicen os impactos e os efectos, tanto cuantitativa como cualitativamente.
- Restitución de situacións de contexto e dos cambios cualitativos.
- Analizar a lóxica das accións públicas.
- Completar os datos con estudos documentais, enquisas, estudos de casos, estatísticas.
- Velar pola calidade e a fiabilidade dos datos.

Etapa 3

- Establecer un xuízo e un valor da acción pública.
- Formulación de recomendacións.
- Difusión dos resultados da avaliación de maneira comprensible e utilizable.