

De la «*performance* económica» a la evaluación de las políticas públicas: notas reflexivas



& Resumen/Abstract: Nuestra aportación trata, en primer lugar, de reagrupar ideas y reflexiones sobre los determinantes de las performances económicas y los resultados políticos que buscan y persiguen las autoridades e instituciones junto a los criterios de evaluación seguidos para el examen de dichas políticas públicas a la luz de los recientes acontecimientos y prácticas puestas en funcionamiento. En segundo lugar, pretende subrayar la coherencia entre los distintos ámbitos y planos en lo que se refiere a los criterios de implantación de dichas políticas públicas. Y en tercer lugar, re-situar los distintos campos de actuación en lo que concierne a los conceptos de auditoría, balance, control, seguimiento y evaluación.&

&Palabras clave: políticas públicas, evaluación, gobernanza

1. INTRODUCCIÓN

Se suele afirmar que una economía de alta *performance* es aquella que permite a sus miembros proyectarse más allá de la simple ambición de vivir mucho tiempo, de gozar de buena salud y de poder disfrutar de un recorrido profesional exitoso. Si a esta reflexión, de carácter simple y sin límites que determina aquellos conceptos que van más allá de la propia existencia y sobre el plano individual, le trasladamos y añadimos una reflexión más amplia y la re-situamos dentro de las dinámicas globales y actuales, en las que la interdependencia de las acciones es notable y en donde la aparición de los riesgos y vulnerabilidades derivados de las perturbaciones exógenas son evidentes, nuestro objetivo, por tanto, radicaría en ampliar la antedicha afirmación de *performance* y re-dimensionarla en el ámbito de la contrastación y evaluación de las políticas públicas.

En este nuevo sentido, una *performance* económica consiste en alcanzar y lograr garantizar una tendencia en la que la productividad de los factores sea elevada, en donde exista una recompensa y/o remuneración por el trabajo realizado y en donde se asista a una integración y/o cohesión económica y social más amplia.

Es lógico que en esos mencionados ámbitos de funcionamiento se logren unos altos niveles de participación, de capacidad de negociación y de aceptación por parte de los individuos, o sea, que se garanticen unos beneficios para el conjunto de la sociedad. En sentido contrario, podemos caracterizar como una economía de menos *performance* a aquella que consigue menores índices en las variables mencionadas.

Planteada la cuestión de esta forma se abre un vivo debate sobre los propios contenidos de las variables, sobre las propias dinámicas de la economía global y sobre los derechos económicos fundamentales en los respectivos marcos normativos. Estos tres marcos de indudable relevancia nos revelan y determinan las variables escogidas. En este sentido, medir y referenciar los indicadores, así como proceder a utilizar valores absolutos o las tasas de crecimiento, exigen explicaciones previas en nuestro análisis. Estas cuestiones son extremadamente significativas a la hora de explicar los elementos referidos a los cambios y a las transformaciones económicas y sociales. De la misma manera que son muy explicativos de la dinámica reguladora de los derechos económicos aquellos elementos tales como las garantías de participación, los criterios que hacen referencia a la exigencia de calidad en los productos y servicios o los aspectos relacionados con el amplio concepto de acumulación de excedentes y de la capacidad de poder trasladarlos de un lugar a otro.

2. CONCEPTO DE PERFORMANCE ECONÓMICA

En un principio, definimos como *performance* económica a aquel indicador o conjunto de indicadores por el que los responsables públicos y privados pueden controlar sus medios de acción, tanto en lo que concierne a las variables temporales como en lo que atañe a las intensidades del proceso. Por tanto, las propias instituciones económicas, sociales e políticas poseen un conjunto de variables e indicadores consensuados, contrastados y objetivados, que pueden ser corregidos permanentemente para reflejar los posibles niveles y grados de eficiencia y que pueden ser objeto de confrontación práctica en lo que a su utilización se refiere.

Desde esta definición, quedan reservadas a la evaluación de las políticas públicas cuestiones tales como: a) los niveles de participación; b) los grados de transparencia; c) la disponibilidad de criterios; d) la posibilidad de reformas; e) la opción de adaptación flexible; f) la

capacidad de re-enfocar las trayectorias y dinámicas. Aunque para ser completo el análisis, será preciso garantizar la posibilidad de la cooperación y de la coherencia entre las distintas instituciones y entre los distintos instrumentos y acciones. Pero sobre esta cuestión volvemos más adelante.

En consecuencia, los índices de *performance* están vinculados a los distintos tipos de institución pública. Y en ese sentido, la *performance* económica consiste en la posibilidad de contrastar cuatro elementos básicos:

- a) el nivel de productividad de las actividades, de los agentes y de las instituciones;
- b) el proceso de impulso, derivado de las estimulaciones privadas y públicas;
- c) la extensión de los componentes sociales implícitos en las acciones de cohesión; y
- d) la robustez de las capacidades económicas para adaptarse a los cambios y dinámicas.

La aplicación de los mencionados elementos permite extraer clasificaciones ordinales y jerárquicas. Y sin duda alguna, contribuyen a resaltar los distintos posicionamientos alcanzados. En la medida que las instituciones públicas desean comprobar las distintas evoluciones a lo largo de periodos de tiempo concretos, la utilización de *performances* sirve para comprobar avances o retrocesos, para contrastar cambios y para ser objeto de comparaciones.

El desarrollo de la utilización de *performances* económicas ha avanzado hasta llegar a mitigar ciertos índices. No solamente se llega a aceptar que determinados ratios por debajo de un valor de referencia denotan insuficiencia crónica o estructural, sino que también se han llegado a estimar valores umbrales que no deben ser superados para no poder ser encasillado en posiciones no recomendadas, o incluso existe la definición de valores límites, que en ningún caso pueden alcanzarse so pena de situarse en situaciones de vulnerabilidad máxima.

Estas clasificaciones comienzan a ser constantes en la mayor parte de los informes y análisis de las economías nacionales, de ahí la multitud de tipologías existentes, producto de la instrumentalización de uno o de varios indicadores.

A modo de ejemplo, el economista-jefe de la OCDE, Jean-Philippe Cotis (2005), afirma que las prioridades de la gestión económica de la institución se centran en: a) aligerar los tramites burocráticos sobre el funcionamiento de la economía y de las propias empresas; b) reforzar los niveles de competencia entre las empresas y las unidades de producción; c) reducir los apoyos públicos a las producciones, poniendo como caso la ayudas y subvenciones a la agricultura; y d) reforzar la movilidad de la mano de obra y la flexibilidad del mercado de trabajo.

No obstante, en la mayoría de los casos, los análisis económicos se centran en destacar como *performance* a un conjunto de indicadores que reflejan los siguientes *ítems*: a) evolución del PIB *per capita*; b) análisis del mercado de trabajo y condiciones sociales; c) mercado de productos, análisis de la actividad y la demanda; d) dimensión cualitativa y cuantitativa de la enseñanza, formación y capacitación; e) política científica y tecnológica; f) política de competencia y apertura de mercados, reflejando el sector exterior y los criterios de la atraktividad económica; g) comportamiento del sector público, incluido el déficit, la deuda, la fiscalidad y la capacidad/necesidad de financiación; h) comportamientos macroeconómicos, delimitados por los tipos de interés y niveles de precios.

Por eso, las *performances* económicas incluyen entre sus variables clave aquellos niveles de estudio y de delimitación que contengan y abarquen ratios que reflejen situaciones correspondientes a los siguientes ámbitos: a) política económica que asegure el crecimiento, mantenga la estabilidad económica y garantice la cohesión social; b) avances en el progreso técnico y la innovación, reflejando actuaciones sobre los gastos en I+D+i, formación cualifi-

cada y estímulos a las inversiones tecnológicas en las empresas; c) financiación económica, insistiendo en las normas de establecimiento, las responsabilidades de las instituciones y mercados financieros, los procesos de armonización fiscal y sociales; d) los procesos de liberalización y competencia, que definan la apertura de mercados, las barreras de entrada de factores productivos, la emergencia de economías de escala y los criterios de la competitividad.

3. LAS INSTITUCIONES Y EL DESARROLLO. CRITERIOS DE BUENA GOBERNANZA

El nuevo concepto de gobernanza ha servido de orientación para las reformas de los estados y para afianzar la cooperación para el desarrollo durante los procesos de ajuste estructural. En la actualidad, el enfoque de la gobernanza abarca y requiere la presencia de instituciones políticas democráticas y legítimas, una administración pública eficiente y responsable, la vigencia del estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y una eficaz regulación pública de los mercados.

En este sentido, se corrobora el hecho de que es preciso contar con una regulación pública transparente y unos servicios públicos que funcionen con eficiencia. Cada vez está más claro el hecho de que las instituciones y los agentes estén orientados al interés común; que los procesos de participación de las organizaciones de la sociedad civil sean escuchados; y que el papel del Estado no se limite en exclusiva a la promoción del desarrollo económico, sino que se extienda, también, al desarrollo humano (Banco Mundial, 2003, PNUD, 1995).

Bajo estas hipótesis, el nuevo concepto de gobernanza se explicita en cuatro dimensiones: a) gobernanza económica, esto es, regular un orden económico de mercado, competitivo y no discriminatorio, que debe favorecer el crecimiento económico; b) gobernanza política, por medio de normas que instrumenten la participación de instituciones políticas, democráticas, legítimas, pluralistas y accesibles; c) gobernanza administrativa, mediante la cual se debe contar con una administración pública eficaz, transparente, independiente y responsable; y d) gobernanza sistémica, por la que las propias instituciones protegen los valores culturales, garantizan la libertad y la seguridad, y contribuyen a promover la igualdad de oportunidades (C. von Haldenwang, 2005).

Plantear estas cuatro dimensiones resulta básico en la orientación de promover la buena gobernanza. No deben predominar, por lo tanto, reformas aisladas que eliminen partes del concepto global de gobernanza, ni tampoco debemos permitir asomar aquellas otras reformas que aislen el conjunto global de las cuatro dimensiones.

¿Los nuevos cambios en la economía global dan lugar a modificaciones en los aspectos clave de la gobernanza? Sin duda, la respuesta es afirmativa. Una mejor comprensión de la globalización en materias tales como desarrollo económico, competencia y organización empresarial hace que tengamos que revisar de manera permanente algunas de las herramientas básicas descritas con anterioridad. (Williamson, 1996).

De una parte, la mayor amplitud e intensidad de las transacciones comerciales, la inclusión de los nuevos estados en la economía de mercado, la internacionalización de la producción y de los servicios, la movilidad de los capitales y de la tecnología conllevan al mismo tiempo una mayor especialización y una dinámica de concentración, a la vez que una mayor fragmentación de los procesos productivos y unos procesos de desconcentración, deslocalización y relocalización empresarial.

De otra parte, las nuevas respuestas organizativas son cada vez más patentes y visibles. Se sintetizan a través de sistemas híbridos que impulsan los conglomerados (*clusters*); los distritos industriales impulsan la economía de la innovación, potencian la constitución de las redes, alimentando, en suma, los nuevos enfoques neo-estructuralistas del Estado y la nueva economía institucional espacial.

Por eso, la acción pública se fundamenta en determinar cuatro niveles de interacción:

- a) el nivel meta, que engloba a los factores orientados al desarrollo, busca un «cosmos» sobre la necesidad y las condiciones de desarrollo orientado al mercado y describe la capacidad del sistema político para elaborar directrices en materia de desarrollo;
- b) el nivel macro se refiere a los marcos macro-económicos y macro-políticos, de carácter estable, que poseen modelos normativos claros y que permiten el correcto funcionamiento de los mercados de factores, de materias primas y de capitales que garanticen el desarrollo;
- c) el nivel meso, que comprende instituciones sectoriales y de servicios ligados y vinculados a la actividad económica; y
- d) el nivel micro, en donde se concentra la actividad económica empresarial, que gestiona la eficiencia y la innovación, formalizando las redes interpersonales y buscando las mayores externalidades positivas.

Resulta bien cierto, entonces, que el nuevo equilibrio se produce cuando entre el Estado y el mercado, con sus correspondientes competencias, se encuentran regulados sincrónicamente, pudiendo tanto el Estado como el mercado adquirir mayores competencias sin que se pueda resentir el funcionamiento eficaz del sistema en su conjunto. Si bien es verdad que la aplicación de este enfoque es menos claro en lo que se refiere a la capacidad del Estado para concretar los cambios propuestos, o sea, su habilidad para definir y aplicar políticas que respondan al interés común, no es menos cierto que los fallos y arbitrariedades del mercado procuran situaciones de auténtico desequilibrio, desajuste y malestar.

La posibilidad de gobernar autocrática y jerárquicamente se ha vuelto obsoleta, lo que pone de manifiesto la opción de establecer redes horizontales, en las que existen tipos de interacción entre estados y los agentes.

Estas nuevas orientaciones, de existencia de redes y de estrechos mecanismos de cooperación entre lo público y lo privado cobran cada día mayores formulaciones en la ejecución de políticas. Afectan de manera decisiva a tres vectores: *a)* a la adopción de decisiones; *b)* a la mejora de la calidad de las decisiones; y *c)* facilita la aplicación de las políticas.

Para que esta nueva forma de gobernanza sea más eficaz, se exige una clara definición de los roles y de los papeles respectivos que han de desempeñar los agentes públicos y los agentes privados; así como establecer los términos de independencia y autonomía de sus respectivos círculos. Por tanto, al plantear la competitividad sistémica se exige definir la capacidad del Estado, la concreción de los acuerdos de amplia base y su capacidad reguladora para culminar políticas que respondan al interés común. Como reclama Olson «la orientación hacia el interés común es posible aun en los supuestos de un sistema sofisticado de equilibrio de poderes». Las aportaciones de Olson (2000) nos llevan a plantear la representatividad, la legitimidad y los privilegios propios como supuestos en los que los regímenes políticos no son lo perfectamente representativos en la redistribución y suministro de bienes públicos o no son capaces de garantizar la existencia de políticas que respondan al interés común.

Analizando con mayor detalle los niveles de gobernanza podríamos deslindar:

a) El nivel meta. El objetivo de una administración dependerá, considerablemente, de su capacidad para proponerse metas y poder conseguirlas. Con miras a superar los obstáculos al desarrollo se movilizarán recursos públicos y privados. Las sociedades podrán utilizar mecanismos apropiados para afrontar los procesos de cambio y adaptación, abandonando las anteriores trayectorias y procedimientos tradicionales, estableciendo nuevas meta-proyectos políticos. Se puede actuar, como afirma Stepan (1985), bajo proyectos ofensivos (apuntan a superar las trabas que resultan de la dependencia de las trayectorias) y proyectos defensivos (se formulan en reacción a percepciones de amenazas a la sociedad). Por eso, la formulación de meta-proyectos sirve para legitimar políticas públicas y otorgan a las autoridades públicas autonomía frente a los actores sociales, permitiendo una mayor capacidad para generar recursos e ingresos. Funcionan a corto y medio plazo, ya que los destinatarios exigirán resultados de manera inmediata. Las intervenciones estatales adoptan formas institucionales para recubrir la legitimidad.

Los ejemplos de estos comportamientos son varios y diferentes. Los hay que se basan en promesas o megaproyectos muy amplios, esto es, referidos a lograr el «control del país, desplazando los intereses creados por terratenientes y capitales extranjeros» en donde se buscaba la obtención de rentas mediante el control de un Estado activo e intervencionista. En otros casos, se perfila como objetivo un «cambio a la democracia». Y en un tercer grupo, las metas se centran en lograr «un modelo de desarrollo impulsado por el mercado». Los resultados fueron también diversos y singulares. Quizás, hoy en día, el nuevo discurso político suele hacer énfasis en los derechos sociales, económicos y culturales, y las constituciones amplían los conceptos de derechos de los ciudadanos, así como sus respectivas obligaciones. Por tanto, cuestiones como la confianza en las instituciones se convierten en asignaturas clave, al igual que dirigir un meta-proyecto sobre la base de sociedades cada vez más heterogéneas.

b) El nivel macro. Las instituciones, al determinar el contexto general en el que se desarrollan la producción de bienes y servicios públicos, buscan la estabilidad a las provisiones, contribuyen al desarrollo y procuran disminuir los costes de transacción. Para ello, se delimitan las reglas básicas para el funcionamiento de los mercados y los campos normativos de las decisiones políticas. Los objetivos se centran en fortalecer la representatividad y la competencia política por la vía democrática. Se requiere un equilibrio y un reparto de poderes bien definidos. Es preciso un correcto y una robusta regulación estatal que evite las posiciones privilegiadas, los cauces informales y los entornos opacos e injustos. Mediante estos proyectos deben facilitarse las adaptaciones a los cambios, en los entornos, y deben ayudar a evitar rupturas excesivas de los regímenes políticos y sociales. La presencia de situaciones híbridas puede, en ocasiones, tanto complementar como retardar las instituciones informales con las formales y contribuir por un lado al cambio institucional, a la vez que postergar reformas con sus costes adicionales de ajuste, frenando la innovación y retrasando los niveles de representación. Por eso, la apuesta por niveles macro ha supuesto en algunos casos alternativas únicas, porque no existían fundamentos teóricos y campos de aplicación comparables; o han servido como referencia posteriormente y se apostaba por opciones de ajuste institucional, descentralización y grados de regulación e intervención sectorial disímiles. En

este último sentido, lo fundamental son las estrategias que contengan capacidades reguladoras que mejoren las calidades de los bienes y servicios públicos y logren una administración más eficiente.

- c) El nivel meso; esto es, se requiere el aporte de las instituciones que orienten de manera eficaz, racional y coherente las políticas. Se trata de suplir las insuficiencias institucionales por el avance en la descentralización, lo que supone poner en consideración los mecanismos de coordinación de políticas y acciones (coordinación vertical) y enfatiza el fomento del desarrollo basado en el conocimiento y la articulación de políticas sectoriales y la cooperación entre agentes públicos y privados (coordinación horizontal). El desarrollo conceptual de esta trayectoria pone de manifiesto la creación de un amplio conjunto de configuraciones institucionales con ciertas características comunes: *a)* se crean organismos de planificación; *b)* se estimula la participación directa del sector privado en la producción; *c)* se fomenta el desarrollo económico por medio de medidas orientadas a las grandes empresas y otros hacia las PYME; *d)* se impulsa el desarrollo de la investigación, desarrollo e innovación y los sectores estratégicos; *e)* se amplían los grados de cooperación o planificación compartida entre instituciones.

Los estados han otorgado muchas y nuevas competencias a los gobiernos intermedios. Las transferencias de competencias se han ampliado y los recursos que manejan las instituciones intermedias son cada vez mayores, como lo son los servicios y actividades que abarcan.

- d) El nivel micro: cuando nos referimos a la estructura organizativa y a la propia gestión de la Administración pública y las instituciones políticas. Los objetivos se centran en la eficiencia que garantice la competitividad y la gobernanza, en donde las oportunidades de promoción sean evidentes y patentes, evitando las redes clientelares y los excesos burocráticos que conducen a rutinas administrativas, a abultadas y obsoletas administraciones y a excesivas dependencias.

Las misiones en este campo radican en cambiar la percepción que poseen los ciudadanos consiguiendo fortalecer la orientación hacia el servicio y búsqueda del interés común. Por tanto, asistimos a procesos en los que se enfatiza en nuevos modelos de reformas administrativas, llamadas normalmente de «nueva gestión pública», que abarcan un conjunto de instrumentos y directrices normativas por las que se busca atender a: *a)* transformación de la gestión por reglas a una gestión basada en los resultados; *b)* descentralización interna de las competencias junto a responsabilidades de las unidades de gestión; *c)* métodos de contabilidad y de gestión propios del sector privado; *d)* establecimiento de partenariados públicos/privados en ciertos servicios públicos; y *e)* orientación de las políticas mediante nuevos métodos de participación y evaluación de las demandas.

Las reformas a nivel micro son eficaces cuando ofrecen beneficio político a quienes las dirigen, cuando permiten innovaciones desde abajo, cuando consolidan un liderazgo y cuando están concebidas para producir resultados visibles a corto plazo.

4. LA NUEVA GLOBALIZACIÓN POLÍTICA Y LOS PROBLEMAS DE LA EVALUACIÓN

En las últimas décadas las olas de innovación tecnológica y las nuevas infraestructuras de comunicación y transportes abrieron los canales de comunicación entre las diferentes regio-

nes del mundo, modificando las pautas de comportamiento. Esta variedad de situaciones, de densidades y de velocidades de cambio ayudaron a modificar las antaño organizaciones políticas afectando a la totalidad de los ámbitos de desarrollo.

Bajo este análisis, las administraciones se ven afectadas en su quehacer diario, y quedan emplazadas a analizar tanto las gamas de redes y sus organizaciones, como los distintos mecanismos de regulación y gestión de las distintas áreas de las actividades internacionales y transnacionales.

La nueva gobernanza global y las redes reguladoras existentes que la estructuran comienzan a señalar nuevas distribuciones de poder, de mercado y de seguridad. Si sumáramos las empresas, organizaciones de ciudadanos, entes locales y regionales, instituciones nacionales y organismos internacionales junto a las agencias transnacionales, tendríamos que en 1996 hubiésemos contabilizado 4 667 organismos intergubernamentales y 25 260 organizaciones no gubernamentales internacionales.

Para llevar a acabo este seguimiento, coordinación y control, D. Held (2004) subraya cuatro dimensiones: económica, sociedad, medio ambiente y seguridad.

Significa que la globalización posee distintos y múltiples estratos, dimensiones y actores. En lo que respecta a los primeros se subraya la necesidad de un proceso de coordinación entre organismos; en lo que atañe a su dimensión es preciso determinar la frecuencia, el compromiso y la configuración de las organizaciones. Y en tercer lugar, los actores pueden ser pluralistas o pueden estar limitados y delimitados.

Lo evidente en la gobernanza global es la asunción de la organización de redes, que permite comprobar sus niveles de transparencia y su composición. También pueden ser ocasionales o permanentes en función de que se fijen agendas políticas o se elaboren normas que pongan en marcha programas y proyectos concretos (Held, 2004).

5. LA ACCIÓN PÚBLICA Y SU EVALUACIÓN

La teoría estándar presenta a la acción pública como la decisión de los administradores sobre el logro de alcanzar un fin único. De ahí que la modelización de dicha acción pública suponga contemplar la consecución directa o indirecta del objetivo elegido. Esta definición posee una restricción obvia, pues se sobreentiende que se parte del supuesto, ampliamente aceptado, de que el administrador público escoge y selecciona la mejor opción, no la óptima, sino aquella que considera que es la mejor para la sociedad en su conjunto.

Estas consideraciones nos obligan a reflexionar sobre cómo adoptar y evaluar el proceso de toma de decisiones. De una parte, podemos afirmar que los administradores desean acrecentar el bienestar individual y colectivo; y para ello, requieren contar con toda la información disponible. Para ello, se invita a disponer de información y posteriormente aplicar la racionalidad en la adopción de las decisiones. De otra parte, debemos tener en consideración las preferencias de los administradores y sus percepciones sobre las necesidades de bienes y servicios de los ciudadanos.

Estos aspectos tratan de eliminar la incertidumbre y la carencia de información o la información imperfecta. Se conoce el supuesto de que el administrador admite que: *a)* el conocimiento de las consecuencias no puede ser completo; *b)* existe una apreciación subjetiva, de improvisación y no prevista; *c)* no existe garantía absoluta (H. Simon, 1983). En suma, los administradores no solamente manejan informaciones imprecisas o incompletas, sino que las

preferencias de los administradores no son siempre coherentes, estables, precisas, destinadas a corto plazo, o que van en contra de la racionalidad.

Ello implica que las hipótesis de los administradores públicos no solamente deben poseer la información y la garantía, sino que deben poseer capacidad de análisis para la adopción de decisiones. O sea, marcar la racionalidad de los procedimientos, de las normas, de las reglas, de los índices que permitan escoger la «opción más racional» y que puedan «garantizar la mayor satisfacción».

Es bien cierto, además, que el decisor público incluye factores subjetivos (desarrollo de gustos, hábitos y de opciones) y, por tanto, en ocasiones es «intencionado y no es parcial», por lo que sus decisiones responden a adoptar decisiones en trayectorias racionales.

Resumiendo: una acción pública posee riesgos y nuestra puesta en acción posee límites que pesan tanto para la información incompleta y está condicionada por las actuaciones de los agentes. De ahí los distintos grados de ineficacia de las políticas públicas, esto es, diferentes niveles de eficiencia de las decisiones públicas.

No cabe duda de que la acción pública es muy compleja y cada vez está más requerido mostrar el análisis de lo realizado ¿Cómo plantearlo? En primer lugar, definiendo los objetivos de la evaluación. Unos se basan en medir los efectos, otros califican los controles de la gestión, unos terceros atribuyen valores a cada fin o un índice a cada misión y, posteriormente, se aprecia su dinámica de convergencia. En cualquiera de ambos casos, la primera mención es que la evaluación ha de ser identificable.

En segundo lugar, es preciso que la evaluación posea y disponga de medios necesarios para poder confrontar los efectos teóricos o esperados de la acción pública con los resultados efectivamente alcanzados. Por tanto, los índices serían; *a*) eficacia (relación entre objetivos iniciales y resultados); *b*) eficiencia (relación entre medios disponibles y resultados); *c*) impactos (efectos a medio y largo plazo sobre ciudadanos); y *d*) de pertinencia de los objetivos y de los medios (en relación con los problemas que hay que resolver, atenuar o corregir).

En consecuencia, se poseen evaluaciones cuantitativas y cualitativas en función de la naturaleza y de los *outputs* seleccionados. Se distingue, asimismo, evaluación *ex-ante* (sobre la forma de concebir la acción pública, su potencial y sus probables éxitos) y evaluación *ex-post* (conducente a la evaluación de los resultados y consecuencias).

En tercer lugar, la evaluación puede enfocarse atendiendo a varias dimensiones: *a*) dimensión normativa: se refiere a un juicio en comparación con la situación inicial; hace referencia a valores externos a la organización pública evaluada; esto es, a valores de la sociedad. Por tanto, se diferencia de las normas jurídicas en que son internas a las estrictas estudiada. De ahí que la evaluación no es control. *b*) dimensión cognitiva: se basa en el conocimiento que se adquiere y se obtiene de la organización. Responde, pues, a un cierto número de elementos identificados por los actores analizados; y *c*) dimensión instrumental, que analiza sistemáticamente los índices y ratios diseñados con anterioridad y que son objeto de comarcaron y contrastes permanentes.

Estas nuevas dimensiones de la evaluación de las políticas públicas amplían el concepto de evaluación por el que se limitaba simplemente a «un medio para rendir cuentas», y en la actualidad incluyen tanto la utilización de fondos públicos como la calidad de los programas públicos puestos en práctica. Estas ampliaciones de conceptos se deben a que los instrumentos de evaluación de políticas públicas agregan «aquellas herramientas de gestión y de seguimiento de las acciones que permiten eliminar las disfunciones de las políticas» (Weiss, 1988)

y enfatizan «las ayudas directas e indirectas a las decisiones» (Rosi & Freeman, 1989), señalando, en consecuencia: *a)* el apoyo directo a las decisiones, en la medida que incluyen sopor-tes de información adicionales, *b)* mejora el análisis de los inputs de las decisiones; *c)* aumenta el conocimiento adquirido de los actores y los agentes; y *d)* legitima la acción pública.

6. ¿CÓMO PONER EN PRÁCTICA UN PROCESO EVALUADOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Se distinguen tres etapas claramente diferenciadas: *a)* subrayado de puntos de referen-cias; *b)* tratamientos de información; y *c)* difusión de resultados.

Al definir el campo de evaluación, o sea, el entorno preciso de las políticas que deseamos evaluar, se debe proceder con un conjunto de medidas a analizar a la vez que señalar los encadenamientos de la causalidad que provocan los efectos sobre la sociedad. De esta forma, se identifica las hipótesis de partida y se conocen las cuestiones evaluadoras. Las técnicas de evaluación nos indican los métodos de clasificación de las distintas dimensiones y valores. Y estas se realizan sobre normas y criterios que facilitan calificar los objetivos definidos de ante-mano en los programas. En consecuencia, comparamos resultados y estos se realizan respec-to a puntos referenciales.

La segunda etapa es la contrastación de indicadores de impacto y la presentación de resultados. El evaluador tiene como objetivo elaborar índices que permitan medir (cuantita-tiva y cualitativamente) las variables. Se trata de presentar informes completos, analizando las lógicas de las acciones políticas. Las técnicas más utilizadas oscilan desde estudios y encues-tas hasta estudios de casos.

Finalmente, la tercera etapa es la combinación de la producción de un juicio sobre el valor de la acción pública, de la presentación de recomendaciones y de la difusión de la evalua-ción. En ocasiones, el juicio pone en evidencia el funcionamiento del programa y de los resul-tados de las propias recomendaciones. Por tanto, el evaluador debe presentar una información comprensible y utilizable bajo métodos y análisis contrastables.

Estas tres etapas de la evaluación de las políticas públicas se completan con varias premi-sas básicas que deben cumplirse: *a)* utilidad, o sea, responder a las demandas de información y que estas se comunique de manera regular, estableciendo calendarios para la adopción de decisiones; *b)* eficiencia, a fin de que la propia información sea óptima y que pueda servir para la adopción de decisiones; y *c)* precisión, esto es, trata cuestiones pertinentes y que res-pondan a las necesidades e intereses de las partes.

En consecuencia, los rasgos de la evaluación de las políticas públicas son la independen-cia, las interrelaciones entre la evaluación y la planificación, la neutralidad y la objetividad, el carácter científico (sabiendo que evaluar no es investigar), la calidad de la información y la credibilidad. En suma, la evaluación utiliza valores o puntos referenciales y la evaluación ana-liza las políticas, en el bien entendido, que la evaluación exige la presentación y la difusión de los resultados que conlleva la necesidad de intervenir.

Esta exposición ha subrayado las amplias diferencias entre los conceptos de *performance* y los derivados de la evaluación de políticas públicas.

7. CONCLUSIONES

El análisis de las políticas públicas constituye una disciplina que analiza la agenda guber-namental de los problemas colectivos, de la programación legislativa, de las reglamentacio-

nes reguladoras y del estudio de los efectos inducidos por dichas intervenciones públicas frente a la sociedad civil. De esta forma, el análisis de las políticas públicas está considerado como un marco rígido dentro de un horizonte temporal. O, dicho de otra forma, el análisis de las políticas públicas se considera como un «encadenamiento de decisiones y de actividades», internacionalmente coherentes, adaptadas y puestas en marcha por diferentes actores (públicos y privados) en donde los recursos, las decisiones institucionales y los intereses diversos varían a la hora de resolver los problemas definidos políticamente como colectivos.

Este conjunto de acciones concede a los actos administrativos y políticos un formalismo del que se desprenden unos efectos directos e indirectos. Por tanto, en las políticas públicas existe una legitimación, unas decisiones racionales y desinteresadas, dentro de una programación. La evaluación, por su parte, consiste en identificar las posibles *décalages* entre programación y la realidad de la ejecución; explicarla y divulgarla; proponer medidas concretas para paliar los déficits explícitos y las lagunas en la concepción de las propias políticas públicas y los niveles de coherencia de las mismas. En suma, la evaluación de las políticas públicas representa una opción de renovación de servicios públicos, de modernización administrativa y de legitimación política.

La evaluación de las políticas públicas está considerada como una nueva forma de análisis y de pilotaje de las políticas públicas, sin que podamos subrayar el hecho de que equivocadamente se traduce por confusión que la evaluación es una forma de control de la acción pública o una «cientificación de la política» (S. Jacobs, 2003). La evaluación es un instrumento de ayuda a las decisiones y persigue una utilidad social. Se diferencia del control, de la auditoría y del *monitoring* porque la evaluación representa un instrumento de información y de aprendizaje sobre la conducta de las actividades de los estados, más que un sistema o procedimiento de sanción de los servicios. Ello supone, por lo tanto, que la evaluación utiliza métodos de análisis y normas de calidad, estandarizadas, que garantizan la comparatividad con puntos de referencia.

Concluyendo, evaluar una política pública consiste en medir y cuantificar los efectos propios de una política en función de criterios bien definidos que asignan un valor sobre dichos efectos. Tradicionalmente los efectos son directos o indirectos y a corto o a largo plazo. Y los requisitos son metodologías transparentes, visibles y reproducibles, que establecen modelos de causalidad y técnicas de análisis conocidas, cuantificando los cambios reales derivados de las políticas aplicadas.

Asimismo, deben contextualizarse las políticas aplicadas, esto es, juzgar la pertinencia, eficiencia, eficacia y prestaciones públicas; legitimar las acciones públicas por medio de la aplicación de reglas democráticas y con racionalidad de argumentaciones; y mostrar las herramientas de pilotaje de los programas, incluyendo las medidas cuantitativas y cualitativas, la necesidad del partenariado y los mecanismos de solución de disputas para evitar y atenuar las tensiones.

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 mayo.
- 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 y AURAP-UCL.
- HALDENWANG VON, C. 2005. «Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina», en revista de la CEPAL, n.º 85, pp. 35-52.
- OLSON, M. 2000. *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. Nueva York: Basic Books.
- PICCIOTO, R. y 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 n.º 1. Nueva York.
- PNUD. 1997. «Reconceptualising Governance», Discussion paper n.º 2. Nueva York
- ROSSI P. y 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 y 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, n.º 5. Londres: Taylor & Francis.
- WILLIAMSON O. E. 1996. *The mechanisms of governance*. Oxford University Press.

ANEXOS

Cuadro n.º 1 PRINCIPALES CRITERIOS DE EVALUACIÓN EN FUNCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

- **Eficacia** (en la relación entre objetivos iniciales y resultados).
- **Eficiencia** (en la relación ente medios puestos en marcha y los resultados).
- **Impacto** (efectos a medio y a largo plazo sobre la sociedad).
- **Pertinencia de los objetivos y de los medios** (en relación con los problemas sociales que se deben resolver o atenuar).

Cuadro n.º 2 DIFERENCIAS DE LA EVALUACIÓN RESPECTO A OTROS CONCEPTOS.

Principio	Definición	Diferencia respecto a evaluación
AUDITORÍA	Examen metódico de una función, de una actividad, de un organismo efectuado por una persona independiente a partir de un marco referencial determinado y reglado, en el que se aprecia la calidad de los resultados de la entidad examinada y se proponen recomendaciones para su mejora. La auditoría es un examen puntual y no continuado.	La auditoría se interesa esencialmente por el funcionamiento interno de la organización examinada, atendiendo a las normas y reglas contables y técnicas. La evaluación es un proceso de largo alcance e integral que abarca todo el funcionamiento de la organización examinada. Mide los resultados y los efectos, y analiza las problemáticas.
BALANCE	Es un estado referenciado a una acción, a una actividad, a una operación o a una manifestación.	La diferencia estriba en que en el balance no existe formulación de criterios de valoración de la intervención pública, ni marcos de referencias. El balance es puntual y <i>ex-post</i> .
CONTROL	Es la operación de verificación que subraya la conformidad de una situación con respecto a una norma preexistente.	Supone la existencia de normas precisas. El control subraya la verificación sobre las normas. Puede ser interno y externo. No informa de las mejoras de hipótesis estratégicas.

Principio	Definición	Diferencia respecto a evaluación
CONTROL DE GESTIÓN	Conjunto de herramientas, de procedimientos y de métodos de trabajo que ayuda a los gestores a mejorar la gestión de una organización. Puede contemplar el carácter permanente, participativo y global.	Se distingue de la evaluación por su campo de aplicación (normalmente interno a la organización en lo que atañe a la focalización de objetivos, medios y formas de realización); por su carácter continuado y por el suministro de información. El control es necesario para una buena evaluación.
OBSERVACIÓN	Procedimiento que constata fenómenos que se producen, en ocasiones sin voluntad de modificarlos. En definitiva, percepción.	La observación es interesante, pero no es suficiente para explicar los motivos de transformación. En ocasiones, el propio observador genera interferencias por su propia personalidad tanto en lo que observa como en lo que interpreta. Es necesario contar con criterios de objetividad, de confirmación de los diagnósticos provisionales y de enmarque con los valores referenciales. La observación no comporta criterios de valor y no se apoya sobre marcos referenciales.
SEGUIMIENTO	Consiste en la elaboración regular de indicadores que permiten rendir cuenta del estado y de los avances de las intervenciones públicas. Se utilizan esencialmente referenciales a una tabla de indicadores.	El seguimiento está bajo la responsabilidad de los actores encargados de la puesta en marcha de las acciones. No contempla la dimensión cualitativa de las investigaciones y, en consecuencia, no evalúa.

Cuadro n.º 3. REGLAS DE LA EVALUACIÓN

- Regla n.º 1. **Utilidad:** responder a la demanda de información, difusión, de manera comprensible y a tiempo en función de los calendarios establecidos.
- Regla n.º 2. **Fiabilidad:** realismo y eficiencia de la evaluación, identificando los aspectos para los que fue realizada la evaluación.
- Regla n.º 3. **Respeto a la propiedad:** adopción de actitudes respecto a las personas implicadas en la evaluación.
- Regla n.º 4. **Precisión:** al tratar cuestiones pertinentes sobre varias dimensiones es preciso analizar con rigor los resultados y la formulación de recomendaciones.
- Regla n.º 5. **Difusión:** accesibles tanto para los decisores como para la sociedad en general.

Cuadro n.º 4. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN

Etapa 1

- Definición de un campo de evaluación.
- Reconstituir la lógica de intervención del programa o del conjunto de medidas que se van a estudiar. Estudiar el encadenamiento de las causalidades que pudieran producir efectos sobre la sociedad.
- Identificar el tipo de estudio que se va a llevar a cabo y la finalidad de la evaluación.
- Identificar las hipótesis de salida sobre las que nos deberemos apoyar.
- Elaboración de métodos de clasificación de las dimensiones, criterios y valores.
- Elaboración de un referencial de la evaluación o conjunto de normas y criterios de referencia sobre los que poder comparar los resultados del programa.
- Creación de una instancia de evaluación encargada de seguir el avance de los trabajos de los evaluadores.

Etapa 2

- Recogida y tratamiento de la información.
- Construcción de indicadores que analicen los impactos y efectos, tanto cuantitativa como cualitativamente.
- Restitución de situaciones de contexto y de los cambios cualitativos.
- Analizar la lógica de las acciones públicas.
- Completar los datos con estudios documentales, encuestas, estudios de casos, estadísticas.
- Velar por la calidad y la fiabilidad de los datos.

Etapa 3

- Establecer un juicio y un valor de la acción pública.
- Formulación de recomendaciones.
- Difusión de los resultados de la evaluación de manera comprensible y utilizable.