

Gobernanza y evaluación

José Luis Osuna Llana

1. La evaluación: instrumento para mejorar la eficiencia y eficacia 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.

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, 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. 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.

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. Es decir, apostamos por considerar que la evaluación en la planificación podría unir racionalidad y ética, y facilitar el paso de la lógica técnico-económica a la moral equidistributiva, sirviendo, entonces, como vía para recuperar la economía como ciencia social dentro del orden democrático, sustentado en el control presupuestario del gasto público. El énfasis no es casual ni responde, por supuesto, a una retórica discursiva, sino al convencimiento de que la eficiencia y transparencia que se le exige al nuevo Estado sólo puede ser cuantificada y calificada a través de la evaluación.
- ❖ 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. 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.

Desde nuestra perspectiva, se hace evidente la necesidad de la evaluación como control financiero y de legitimidad, pero también y, sobre todo, para la racionalización de la toma de decisiones públicas, como instrumento para la formación de los implicados en el programa, como generadora de información, y como elemento determinante en la que resulta ser ya una inaplazable y profunda reforma (revolución) de las Administraciones Públicas españolas. Por todo ello, 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 arrojada” 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.

2. La Evaluación de Políticas Públicas: una necesidad

En los últimos quince años, y sin haberse consolidado el cambio hacia un sistema económico y político moderno y eficiente, los ritmos de transformación de la Administración Pública se contextualizan en dos ejes:

- ❖ A escala internacional, alcanzar los niveles de convergencia y competitividad que exige una posición cohesionada.
- ❖ A escala nacional, la conclusión de los distintos modelos de descentralización política y administrativa puestos en marcha.

En efecto, las dos dimensiones espaciales citadas determinan las posibilidades de actuación pública. 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.

En definitiva, en las dos últimas décadas del siglo XX, se ha constituido una realidad administrativa que, rompiendo con el pasado, resulta para los investigadores sociales interesante y compleja, a la vez que irreversible.

Todo ello hace que la reorganización administrativa sea inexcusable para garantizar la participación efectiva en el proceso de toma de decisiones, y asegurar, así, tanto la capacidad de gestión como la ejecución de las políticas.

Pese a la complejidad de la cuestión, es hora de manifestar con rigor que las reformas administrativas han sido, generalmente, tardías, pasivas y erróneas, y, consecuentemente, no han sido percibidas como tal por el conjunto de la ciudadanía. Como históricamente vienen manifestando todos los sondeos de opinión, se evidencia que las continuas reformas parciales son equivocadas por su incapacidad para adaptarse a las vertiginosas situaciones de cambio que la “nueva sociedad de la información” requiere.

En síntesis, las Administraciones Públicas vienen funcionando con criterios obsoletos y lejos de las tendencias modernas que implican la eficacia y eficiencia de la gestión pública. En esta situación, la evaluación de políticas públicas, en tanto que herramienta de planificación, puede ser un buen instrumento para corregir el proceso y debe contribuir a favorecer la inevitable reforma de la Administración en sus diferentes niveles: supranacional, nacional, regional y local.

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. Es preciso cambiar el modo en que la Administración se relaciona con los ciudadanos y, para ello, las técnicas de evaluación participativa deben incorporarse tanto “ex-ante” como “ex-post”.

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 requiere el complejo entramado supranacional 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 polacotómico¹, 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.

En el caso de la Administración Pública española, nos encontramos con una escasa implantación de la evaluación en la elaboración, gestión, ejecución y valoración de los programas de reforma llevados a cabo. El control administrativo, que recae en el Consejo de Gobierno, consiste en un control global que valora el grado de cumplimiento de los objetivos finales. El control legislativo corresponde al Parlamento, y, en este sentido, representa el control de mayor nivel, que se produce, normalmente, con carácter anual. Estas auditorías y controles de legalidad y regularidad tratan de verificar si los recursos se han utilizado correctamente y conforme a las normas públicas, pero no valoran la eficacia ni los efectos de la actuación pública. En la mayoría de las ocasiones son auditorías financieras que no

¹ Del griego “polaxos”: cortar, dividir en muchas partes.

incorporan el análisis de la ejecución física de las actuaciones ni de sus resultados. Así, pese a que se han producido notables avances, aún existen apreciables diferencias en relación con los países anglosajones, donde la “cultura evaluadora” está más arraigada.

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).

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.

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 lo encontramos en 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.

Otro aspecto a tener en cuenta sobre las evaluaciones realizadas es la escasa utilización de sus resultados. 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 a modo de conclusión, 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 en el marco de la descentralizada Unión Europea 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.

3. La Evaluación de las Políticas Públicas: una exigencia

La evaluación es el instrumento indispensable para lograr la calidad máxima en la gestión pública mediante la aplicación efectiva de los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad y coherencia, transparencia, flexibilidad y legitimidad.

Eficacia. Las políticas deben ser evaluadas en función de su capacidad para contribuir, por sí solas o mediante las sinergias que pueden producir con otras medidas, a los objetivos estratégicos de la intervención en la que se inserten. La evaluación mejora la eficacia de los programas de intervención pública porque permite detectar y corregir los errores y efectos no deseados e influye en el

comportamiento de los agentes, ya que éstos, al saber que van a ser evaluadas sus acciones, se sienten obligados a proceder de una forma más precisa, más rigurosa que si no existiera el procedimiento de evaluación.

Eficiencia. La intervención pública debe alcanzar sus objetivos mediante el uso de un volumen óptimo o proporcionado de recursos. La evaluación contribuye a la eficiencia porque permite determinar el coste de oportunidad de las medidas adoptadas.

Racionalidad y coherencia. La evaluación permite introducir mayor racionalidad en la toma de decisiones mediante la puesta a disposición de los responsables políticos de información objetiva e imparcial sobre la coherencia, el funcionamiento y los resultados de las políticas, con la que éstos pueden tomar decisiones más sabias sobre la distribución de los fondos presupuestarios y la planificación. La evaluación debe incorporarse desde el primer momento de la planificación, examinando, de 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. En concreto, la evaluación permite:

- ❖ Decidir sobre la continuación o interrupción de un programa sobre la base de su capacidad para lograr los objetivos específicos deseados.
- ❖ Elegir entre varias alternativas, mostrando las ventajas e inconvenientes de cada una.
- ❖ Mejorar el diseño de los programas y políticas.
- ❖ Mejorar la ejecución de la política y el funcionamiento de la Administración Pública, ya que la evaluación funciona como una herramienta para el aprendizaje de las instituciones porque analiza el grado de aceptación y la capacidad de los responsables políticos, gestores y técnicos para la puesta en funcionamiento de las medidas, el seguimiento y la evaluación.

Transparencia. El proceso de decisión político debe ser transparente. Por ello, la evaluación debe garantizar que todos los interesados conozcan los principios y procedimientos básicos aplicados, así como los resultados del proceso de evaluación. La evaluación contribuye a la transparencia mediante:

- ❖ La implicación activa de los agentes afectados por las políticas.
- ❖ El uso de una base técnica y rigurosa para adoptar decisiones y diseñar medidas políticas.

Flexibilidad. La intervención pública debe amoldarse constantemente a un entorno cambiante para lograr, así, sus objetivos. La evaluación permite corregir, durante la ejecución de los programas, los procesos ineficaces o ineficientes antes de que provoquen un daño irremediable al éxito final de la política. Además, los procedimientos que se establecen para llevar a cabo la evaluación deben ser simples, precisos, ágiles y flexibles, de forma que no supongan una carga excesiva sobre los gestores, los evaluados y los evaluadores, y puedan amoldarse a las necesidades específicas de cada uno.

Legitimidad. Garantizar la legitimidad de la intervención del Estado, al proporcionar los instrumentos necesarios para demostrar que la intervención del sector público es imprescindible; que, sin ella, los cambios detectados no se hubieran producido.

4. Conclusiones

La necesidad y exigencia de la evaluación como herramienta fundamental de una nueva arquitectura institucional convierten su obligada aplicación en urgente. En el momento actual de desarrollo de las economías del centro capitalista está surgiendo un nuevo marco institucional en torno a dos ejes:

- ❖ En el ámbito supranacional, la globalización y la interdependencia cada vez más acusada entre

las economías socavan importantes parcelas de poder a los gobiernos nacionales. Cada vez son más los ámbitos políticos en los que las decisiones se toman a través de instituciones supranacionales, por lo que se hace apremiante despejar las dudas sobre el papel de los gobiernos nacionales, su importancia y ámbito de actuación. Igualmente, la mayor interpenetración de las economías exige una mejor coordinación de las iniciativas individuales y una visión a largo plazo que sólo pueden llevar a cabo los poderes públicos de ámbito nacional.

- ❖ En el ámbito subnacional, la descentralización política y administrativa puesta en marcha, obedeciendo a la idea de proximidad de la gestión pública al ciudadano, refuerzan el papel de las regiones como ámbitos relevantes para la toma de decisiones. Los gobiernos nacionales se enfrentan al desafío de aunar y coordinar, dentro del marco de sus competencias, las diversas iniciativas locales.

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 socio-económica 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 socio-económicas. 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 una 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.

BIBLIOGRAFÍA

- Albi, E. et alia (1997). *Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Ariel. Barcelona.
- Ballar, X. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- Brugué Q., Amorós M. y Gomá R. (1994). “La Administración Pública y sus clientes ¿Moda organizativa u opción ideológica?”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. Nº 1, pp. 33-46.
- Castells, M (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. (Vol. I). Alianza. Madrid.
- Instituto de Desarrollo Regional (1997). “Capacidad de gestión de la Administración en relación con el seguimiento y la evaluación de las acciones de los Programas Operativos Andalucía y Doñana II Fase, 1994-99. Encuesta de Evaluabilidad”. Mimeo.
- Jenkins B. y Gray A. (1994). “Evaluación y el usuario: la experiencia de Reino Unido”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. Nº 1, pp.47-57.
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Versión española a cargo de Zapico Goñi, E. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- Meny, I, y Thoening, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Versión española a cargo de Francisco Morata. Ariel Ciencia Política. Barcelona.
- Monnier, E. (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Monnier, E. (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Ortigueira Bouzada, M. (1987). *Administraciones públicas: teoría básica de las auditorías de gestión*. Publicaciones del Sur.
- Patton, M.Q. (1987). *How to use qualitative methods in evaluation*. Sage Publications.
- Prior, D., Verges, j., Viulardell, I. (1993). *La evaluación de la eficiencia de los sectores públicos y privados*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Ramió, C., Salvador, M. (1999). “Los modelos de Orientación Estratégica (MOEs): una adaptación del enfoque estratégico para el rediseño organizativo en las Administraciones Públicas”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. Nº 16, pp 89-105.
- Richards S. (1994). “El paradigma de cliente en la gestión pública”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. Nº 1, pp 5-16
- Román, C. *Una estrategia de desarrollo económico para Andalucía*. IDR. Sevilla, 1999
- Rossi, P. y Freeman, H. (1993). *Evaluation: a systematic approach*. Sage Publications. London.
- Ruano de la Fuente, J.M. (1999). “Pautas de reforma del Estado en la Europa post-socialista”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. Nº 16, pp 153-162.

- Salvador Centelles, C. (1994). “El control de gestión. Diferentes modelos. Indicadores de servicios públicos”, en Temas de Gerencia Pública. Tema 79. Dirección General de la Función Pública. Madrid.
- Subirats Humet, J. (1992), “Un problema de estilo. La formación de Políticas Públicas en España. Exploración sobre los elementos distintivos de nuestro Policy Style”, en Cuadernos y Debate. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- Subirats, J. (1996). “Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común”, en Brugué, Q. y Subirats, J. (1996). Lecturas de Gestión Pública. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.
- Vedung, E. (1997). Evaluación de Políticas Públicas y Programas. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto Nacional de Servicios Sociales. Madrid.
- Wholey, J.S. (1983). Evaluation and effective public management. Little Brown. Boston.

RESEÑA BIOGRÁFICA.

José Luis Osuna LLaneza

Director del Departamento de Economía Aplicada II

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Sevilla

Avda. Ramón y Cajal s/n

41018 Sevilla (España)

Tel: (34) 954 93 40 40 Fax: (34) 954 93 25 65

e-mail: jlosuna@idr.es

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Sevilla y Coordinador de Programas del Instituto de Desarrollo Regional, así como Director de la Línea de Evaluación de Políticas Públicas. Es Catedrático de Escuela Universitaria de la Universidad de Sevilla y director del Departamento de Economía Aplicada II de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Sevilla.

Ha sido Stagiare Administratif de la DG XIV, Comisión Europea; y actualmente es miembro del Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología en Andalucía; del Consejo Económico y Social de Andalucía.

Experto en Economía Regional, ha publicado diversos libros y artículos sobre distintos aspectos de la estructura productiva andaluza y sus implicaciones con las políticas de la Unión Europea.