

Evaluación y descentralización

Fernando González Laxe

1. DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICA REGIONAL

En el nuevo marco institucional de las economías del centro capitalista, se ha instalado un fuerte proceso de centrifugación del poder hacia arriba y hacia abajo. Y todo ello, en coherencia con la idea de proximidad al ciudadano en la gestión pública que recoge el Tratado de la Unión Europea.

En efecto, la realidad española ha protagonizado una importante acción de descentralización territorial en los últimos años, fenómeno que ha propiciado un afianzamiento del papel de las Administraciones territoriales, no sin una cierta conjunción de tensiones y dificultades funcionales y organizacionales.

Paralelamente, el nuevo contexto social y económico plantea la necesidad de abordar un importante proceso de renovación institucional de la Administración pública; requiere órganos y organismos que se sitúen próximos a los ciudadanos, que sean ágiles, que no dupliquen sus servicios con otros de la misma Administración o de otras.

La Administración pública precisa, además, de una mayor apertura hacia los requerimientos de la sociedad, actuando bajo los principios de transparencia y flexibilidad para adaptarse a las progresivas mejoras exigibles, respondiendo de los recursos que emplean y en virtud de los resultados obtenidos.

En definitiva, se trata de promover un nuevo modelo de Administración como instrumento eficaz para el desarrollo económico; la generación de empleo y la cohesión social.

El proceso descentralizador induce a la reflexión sobre la efectividad real del funcionamiento del sistema administrativo. En esencia, el traspaso de las competencias de las políticas se justifica por la mayor eficacia y eficiencia de su gestión desde una Administración más próxima y concedora de la realidad territorial de su ámbito de actuación.

El conocimiento de la realidad que funcionarios, empleados públicos, y agentes sociales y económicos poseen, puede asegurar que las estrategias renovadoras se desarrollen con éxito. Todos ellos constituyen, por tanto, junto a los usuarios y a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación los ejes centrales de la modernización de la Administración pública.

En la práctica, el margen de actuación de los diferentes Gobiernos (local, regional y nacional) depende de sus competencias formales, pero también de su capacidad de movilización política, del acceso a la información relevante o la disponibilidad de recursos humanos y materiales para la consecución de los objetivos planteados.

Por tanto, puede afirmarse que el nuevo contexto competencial, requiere de los poderes públicos un amplio despliegue de actuaciones en ámbitos muy diversos, en un marco de restricciones financieras. Por ello, resulta necesario afinar en la planificación y diseño de las políticas regionales, en el control de los instrumentos puestos en marcha para dar alcance a los objetivos establecidos, y en el estudio de los resultados conseguidos e impactos generados.

Además, la política regional ha experimentado en los últimos años profundas transformaciones no sólo en sus contenidos, sino también en las formas de abordar el propio diseño de sus estrategias. A modo de ejemplo, cabe mencionar que en el nuevo paradigma se considera prioritaria la puesta en valor de activos intangibles y el aprovechamiento de las ventajas relacionales de los espacios regionales - *Capital Social*- para asentar las bases del desarrollo económico de las regiones.

En este sentido, uno de los principales retos que plantea el nuevo siglo para los Gobiernos regionales

consiste en determinar, más que el grado de intervención en la economía, el modo de hacerlo para conseguir una interacción efectiva entre todos los agentes y, así, corregir los posibles fallos del mercado, asumiendo, entre otras, las siguientes funciones:

- **Garantía** de provisión a toda la población de un nivel de **bienestar** a través de la mejora de los servicios sociales básicos.
- **Dinamización** de la **sociedad civil** para que alcance el máximo protagonismo, no sólo en las esferas política y social, sino también en la económica. Una sociedad dinámica que participe activamente en la toma de decisiones políticas, que se responsabilice de sus acciones, que tome las riendas de su propio destino, guiándose por los principios de solidaridad y justicia, y que cree un entorno favorable al cambio y a la **innovación**, es la clave del **progreso** en este nuevo siglo.

Esta perspectiva pone de manifiesto la necesidad no sólo de valorar los efectos económicos de la política regional, sino también de observar los cambios sociales, culturales y políticos, es decir, sus efectos intangibles.

2. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UN INSTRUMENTO PARA LA GOBERNANZA REGIONAL

El incremento del gasto público y la necesidad de gestionar de una forma más racional los recursos escasos de una sociedad que demanda mejoras constantes en la prestación de bienes y servicios, hacen que la evaluación se haya convertido en una herramienta imprescindible al servicio del gestor para mejorar la eficacia y eficiencia de las medidas que se ponen en marcha.

El propósito de la evaluación es analizar las distintas etapas del proceso de planificación desde que se decide intervenir hasta que se manifiestan los impactos, valorando el diseño, gestión, aplicación y resultados de las intervenciones programadas.

En definitiva, la evaluación cobra especial relevancia fundamentalmente como mecanismo legitimador de esa nueva intervención caracterizada, entre otros aspectos, por la transparencia, la eficacia, la eficiencia y la racionalidad. Constituye una herramienta estratégica para una nueva gobernanza y un signo de innovación y modernidad en la gestión pública.

La evaluación no sólo es importante por la información que suministra a todos los interesados para dar a conocer los resultados de una política, sino por su efecto de retroalimentación en el proceso de elaboración de políticas y planes públicos, donde sus conclusiones y recomendaciones sirven de base para planificaciones futuras, en un intento de introducir la racionalidad en la toma de decisiones.

La evaluación, además de determinar los resultados de una política, permite analizar los siguientes aspectos:

- Sus **objetivos** (generales y específicos, explícitos e implícitos).
- Las **acciones específicas** que se han emprendido para el logro de los objetivos y los instrumentos utilizados (las medidas políticas concretas).
- Los **procesos** que se ponen en marcha con la política (qué tareas se realizan, cómo, quién y cuáles son las causas de los resultados obtenidos).
- La **capacidad de los agentes** involucrados en la ejecución de la política para asumir sus tareas y aceptar los cambios.
- Sus **resultados** (positivos y negativos, esperados y no esperados, a corto y a largo plazo).

- Los **efectos e impactos** a largo plazo de la política sobre la comunidad en su conjunto.

De esta forma, la evaluación permite mejorar los procesos de toma de decisiones a través de mecanismos de retroalimentación; rendir cuentas ante los ciudadanos de las acciones emprendidas y reforzar el sentido de responsabilidad; y profundizar en el conocimiento sobre los efectos previsibles de las acciones futuras, aumentando, así, sus posibilidades de éxito.

Por ello, la evaluación cumple las siguientes **funciones clave** en la intervención de un sector público moderno:

- **Legitima la intervención.** El sector público debe estar al servicio de los ciudadanos y rendir cuentas ante ellos de sus actuaciones. Esta rendición de cuentas debe realizarse, por un lado, a través de mecanismos de control de la gestión de los recursos públicos y, por otro, mediante la evaluación de la adecuación y eficacia de las políticas públicas en la corrección de las situaciones que provocaron la necesidad de intervención. Junto con la auditoría, centrada en el control administrativo y de legalidad de la gestión del gasto público, la evaluación analiza los efectos reales de las políticas sobre los ciudadanos.
- **Aumenta la transparencia** del sector público. La evaluación no sólo proporciona información a todos aquellos interesados en conocer cómo se elaboran y ejecutan las políticas y cuáles son sus resultados, sino que proporciona el conocimiento veraz y riguroso con que una Administración moderna debe tomar decisiones.
- **Hace efectiva la participación de los ciudadanos** en la toma de decisiones. La evaluación proporciona cauces y procedimientos para la participación de los ciudadanos en las fases de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de las políticas. Además, genera la información necesaria para que los ciudadanos puedan tener una opinión informada y adoptar las decisiones más adecuadas a sus intereses. La evaluación se convierte, así, en un instrumento al servicio de la democracia.
- **Mejora los programas de intervención pública.** 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 alcanzar los objetivos de la intervención en la que se inserten. La evaluación mejora la eficacia porque proporciona un mecanismo de retroalimentación en la planificación, mejora el conocimiento sobre acciones futuras, y permite detectar y corregir los errores y efectos no deseados.
- **Fomenta la eficiencia** del sector público. La intervención pública debe alcanzar sus objetivos mediante el uso de un volumen óptimo y proporcionado de recursos. La evaluación contribuye a mejorar la eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos porque permite determinar el coste de oportunidad de las medidas adoptadas.
- **Introduce mayor racionalidad y coherencia** en la toma de decisiones. La evaluación pone a disposición de los responsables políticos y los ciudadanos información objetiva e imparcial sobre la coherencia, el funcionamiento y los resultados de las políticas. 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.
- **Impulsa el aprendizaje y la innovación** en la actuación del sector público. La evaluación exige analizar el grado de aceptación y la capacidad de los responsables políticos, gestores y técnicos para la puesta en funcionamiento de nuevas medidas, su seguimiento y control para responder a problemas emergentes. Proporciona instrumentos para conocer el significado y repercusiones de sus actuaciones, y constituye, de esta forma, un acicate para el cambio y la

mejora constantes de la gestión pública.

- **Agiliza y flexibiliza** el funcionamiento del sector público. 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 su finalización. Para ello, es necesario que los procedimientos que se establezcan para llevar a cabo la evaluación sean simples, precisos, ágiles y flexibles, de forma que no supongan una carga excesiva sobre los gestores, los evaluados y los evaluadores, y puedan adaptarse a las necesidades específicas de cada uno.

3. SISTEMA DESCENTRALIZADO DE EVALUACIÓN

La institucionalización de la evaluación ha venido, en países como Francia, Suecia, Reino Unido, Dinamarca y Canadá, de la mano de Agencias o Comisiones de Evaluación creadas por los Gobiernos al calor de una cultura innovadora, moderna, reformadora, descentralizadora y democrática en la prestación de los servicios públicos. En estos países, la evaluación se ha convertido en un instrumento operativo al servicio de la planificación y gestión de las intervenciones estructurales.

Sin embargo, en España queda pendiente asumir en el seno de la Administración, de manera efectiva y operativa, la evaluación de la racionalidad y coherencia de las políticas públicas, de sus efectos sobre la población objetivo y de los impactos provocados en la realidad socioeconómica; actividades que complementan a las de control y auditoría ya establecidas.

Actualmente, las prácticas evaluativas en España responden más a un uso regulatorio, es decir, se realizan como respuesta al cumplimiento de regulaciones de los Fondos Estructurales, si bien se aprecia un importante esfuerzo en el fomento de la cultura evaluadora y la consideración de la evaluación como una herramienta al servicio de la planificación.

Este contexto ha propiciado que la Administración del Estado haya comenzado a trabajar en el diseño y creación de una agencia estatal para evaluar las políticas públicas. En sintonía con este tipo de iniciativa se pone de manifiesto la importancia y oportunidad de crear un sistema descentralizado de evaluación, que enfrente el gran reto de la Administración regional en este momento de difundir la cultura de la evaluación como salto cualitativo trascendental en nuestra democracia.

Esta propuesta supone un importante avance en el proceso de modernización de las Administraciones regionales. Con el fin de reforzar la calidad y transparencia de sus actuaciones, la Administración puede desarrollar un sistema de evaluación de políticas públicas adaptado a los procedimientos, formas organizativas y culturales propias del sector público de una región concreta.

La operativización de este sistema se podría llevar a cabo a través de la constitución de un comité que coordine las actuaciones en materia de Evaluación de los diferentes Organismos implicados en la gestión de las políticas regionales, y trabaje en la difusión y puesta en marcha de las siguientes líneas de actuación:

- **Fomentar la cultura de la evaluación** mediante actividades de divulgación, enseñanza y asesoramiento, así como a través la asistencia a los departamentos que así lo deseen en la evaluación institucional.

El objetivo es difundir la cultura de la evaluación a través del conocimiento de la utilidad y funciones de la evaluación y de las metodologías y técnicas más aplicadas, tanto a través de cursos específicos para técnicos y agentes implicados, como mediante la difusión de guías, protocolos y otra documentación de interés.

Además, en la medida en que se vaya enraizando la cultura evaluadora en el seno de la Administración regional cambiará sustancialmente la manera en la que la sociedad y sus distintos protagonistas contemplan la labor de los poderes públicos.

- **Diseño y puesta en marcha de un sistema de información.** Un requisito indispensable para abordar evaluaciones sistemáticas es la existencia de información sobre lo que se está realizando o ya se ha realizado y sobre sus efectos directos. Así, ningún programa puede lograr los efectos esperados con un nivel de eficacia y eficiencia óptima, si para su desarrollo no cuenta con un sistema de gestión adecuado y con un correcto sistema de seguimiento e información, que permita conocer: quién hace qué y cómo; qué procedimientos se han institucionalizado para la puesta en marcha de las actuaciones, si el programa se está ejecutando de acuerdo con su diseño; verificar los progresos en la ejecución del programa.

El seguimiento financiero y físico de las actuaciones se apoya en la construcción de un sistema de indicadores y descriptores que permitan informar periódicamente de los aspectos más relevantes de la intervención, pudiendo ser utilizados en varios niveles: medidas, proyectos y programas.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación aplicadas al seguimiento de los programas y las políticas públicas permite simplificar las tareas de recogida y tratamiento de la información facilitando la labor tanto del personal técnico como de los decisores políticos que pueden conocer en tiempo real el número total de personas beneficiarias, o el estado de avance de las realizaciones físicas.

Una vez determinadas las necesidades informativas de los distintos agentes y los requerimientos de información de las Administraciones cofinanciadoras de las intervenciones se está en condiciones de volcar en una aplicación informática los principales indicadores y descriptores que se hayan construido para que, independientemente de su localización, pueda recogerse fácilmente la información.

- **Diseño de una red de evaluación regional.** Un eje estratégico para abordar la renovación institucional es el fortalecimiento de la capacidad de evaluación tanto hacia dentro de la Administración regional como hacia fuera, hacia el conjunto de organizaciones y agentes implicados.

Una de las bases de este proceso consiste en aprovechar los recursos y sinergias generadas en la actualidad por aquellas unidades que ya vienen realizando evaluaciones de sus políticas. En este sentido, iniciativas tales como la creación de una red de evaluación regional que acoja las prácticas realizadas y sistematice la información generada puede contribuir al logro de los objetivos anteriormente planteados.

- **Análisis de evaluaciones y metaevaluaciones.** El objetivo es valorar los sistemas de evaluación y las evaluaciones realizadas por los distintos organismos y departamentos e informar a la ciudadanía, al correspondiente Gobierno, así como a otras instituciones y agentes clave. En este contexto se trataría de abordar los siguientes aspectos:
 - Análisis de la estructura institucional de las evaluaciones llevadas a cabo en la región (identificando los principales agentes, motivaciones y tipología de evaluación).
 - Examen de la calidad de las evaluaciones y consistencias metodológicas para dar una solución a los problemas de método y de calidad con los que se enfrentan los evaluadores en el desempeño de su trabajo.
 - Análisis de los resultados, impactos y utilización de las evaluaciones. Con estos se da

respuesta a uno de los grandes problemas en el campo de la evaluación, que es el bajo nivel de utilización de los resultados obtenidos, así como la falta de conclusiones y recomendaciones aplicables.

Realizar este proyecto requiere asumir un compromiso político importante, cuyos beneficios se traducen en una gestión innovadora, eficaz y eficiente de los recursos, la difusión de una cultura de responsabilidad entre los gestores de los programas, la consideración del receptor de la política como usuario, el conocimiento del impacto de la política, y la necesidad de incorporar las percepciones de los beneficiarios y participantes. De esta forma, se entiende la evaluación como parte de un proceso colectivo, tendente a solucionar los problemas, que requiere que los implicados en los programas públicos sean los que juzguen la acción pública.

Las actuaciones que se ejecutan desde diversas instituciones producen efectos interrelacionados y complejos que precisan de la realización de evaluaciones que, sin incurrir en costes excesivos, sean flexibles y participativas, capaces de detectar y explotar los beneficios de la retroalimentación, y que permitan conocer el grado de satisfacción de los beneficiarios y los ciudadanos con las políticas.

En este sentido, el sistema descentralizado de evaluación se encargaría especialmente de velar por la evaluación de las políticas públicas desde la perspectiva de la complejidad de las políticas regionales impulsando el aprendizaje y la innovación en la actuación del sector público y agilizando y flexibilizando su funcionamiento.

Además, contribuirá de forma decisiva a la mejora de la acción y resultados en la actividad del sector público y sus instituciones, mediante el desarrollo de la cultura de evaluación de las políticas públicas en un marco de transparencia y ética institucional.

Se trata de apostar por un recurso que explicita una relación no jerárquica, basada en la codeterminación de los temas a trabajar y analizar entre todas las unidades de gestión y agentes implicados en el diseño y ejecución de las políticas regionales. Trabajar desde una perspectiva plural y de coordinación y favorecer la cultura de la evaluación constituye uno de los principales retos en la propuesta de creación de un sistema descentralizado de evaluación.

BIBLIOGRAFÍA

- Albi, E; González-Páramo, J.M.; López Casasnovas, G. (1997) "Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos. Ariel Economía, Barcelona.
- Ballbé, M.; Padrós, C. (1997) "Estado competitivo y armonización europea". Ariel Sociedad Económica, Barcelona.
- Bondonio, D.. (Enero 2002). "Evaluating Decentralized Policies: a method to compare the performance of economic development programmes across different regions or states." en *Evaluation*. Nº 1. Enero 2002. Sage Publications. Londres, UK.
- Cracknell, B.E.. (Enero 2001). "The Role of Aid Evaluation Feedback as an Input into the Learning Organization." en *Evaluation*. Nº 1. Enero 2001. Sage Publications. Londres, UK.
- Diez, M. A.. (Julio 2002). "Evaluating New Regional Policies: reviewing the theory and practice" en *Evaluation*. Nº 3. Julio 2002. Sage Publications. Londres, UK.
- Dye, T.R. (1995) "Understanding Public Policy". Eighth Edition. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Dupuis, J.. (Enero 1999). "L'évaluation des Politiques Publiques Locales: éditions de 'la lettre du cadre territorial.'" en *Evaluation*. Nº 1. Enero 1999. Sage Publications. Londres, UK.
- Lindblom, C. (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. Versión española a cargo de Zapico Goñi, E. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.

- Martínez A. (1.995) “La importancia y significado del control de los recursos y reducción del gasto público en el escenario económico español”. En “El control de los recursos públicos en una sociedad democrática”. UIMP, Valencia
- Mey, I. Thoening, J.C. (1.992) “Las políticas Públicas” Versión española a cargo de Francisco Morata. Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- Monnier, Eric (1.995) “Evaluación de la acción de los poderes públicos”. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Patton, M. Q.. (Enero 2002). “A Vision of Evaluation that Stregthens Democracy.” en Evaluation. Nº 1. Enero 2002. Sage Publications. Londres, UK.
- Prior, D.; Verges, J; Vilardell, I. (1.993) “La evaluación de la eficiencia en los sectores privado y público”. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Ricard Gomá (1.995) “Integración supranacional y políticas públicas: la europeización desigual de las políticas sociales”. Gestión y Análisis de Políticas Públicas nº 4.
- Rossi & Freman (1.989) “Evaluation: a systematic approach”. Sage Publications, London.
- Sáenz de Buruaga, G. (1.996) “De globalización versus varias regionalizaciones”. Revista Valenciana de Estudios Autonómicos (nº 21). Generalitat Valenciana.
- Subirats, J. (1.989) “Análisis de Políticas públicas y eficacia de la Administración”. Ministerio de Administración Pública, INAP.
- Villacañas Berlanga, J.L. (1.996). “El Estado de las Autonomías. La previsión originaria y la realización del modelo”. Revista Valenciana de Estudios Autonómicos (nº 21). Generalitat Valenciana.
- Yehezkel Dror (1.995) “Las capacidades para gobernar y la integración europea”. Gestión y Análisis de Políticas Públicas nº 4.
- Zapico Goñi, E. (1.995) “La adaptación de la Administración española a la Unión Europea: un proceso e evolución y aprendizaje permanente”. Gestión y Análisis de Políticas Públicas nº 4.

RESEÑA BIOGRÁFICA.

Fernando González Laxe

Catedrático de Economía Aplicada
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Coruña
Campus de Elviña, A Coruña (España)
Telef. +34.981.167000 (ext 2571) Fax: +34.981.167070
e-mail: laxe@udc.es
<http://www.udc.es/dep/ecoapli1>

Doctor en Economía por la Universidad de Santiago e Compostela. En la actualidad es Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Coruña, en donde asimismo es director del Instituto Universitario de Estudios Marítimos; director del Master sobre Administración Marítima y Gestión Portuaria; y coordinador del Curso de Doctorado “Integración Económica y Políticas Públicas. Fue Presidente de la Xunta de Galicia (Gobierno Regional); Senador del Reino de España durante 4 legislaturas; y miembro de las Asambleas Parlamentarias del Consejo de Europa y de la Unión Europea Occidental.

Autor de diversos libros y artículos científicos referidos al campo de la economía regional, integración económica y políticas marítimas y pesqueras.