

La evaluación como garante de la eficacia de la intervención pública

Oneida Álvarez Figueroa

1. ¿EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA?

Más allá de modas y del pendular movimiento del pensamiento económico parece claro que el objetivo principal de toda organización social es conseguir que sus recursos, escasos, se apliquen a la producción de bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros.

Es decir, se trata de dar respuesta a las preguntas sobre qué producir, cómo hacerlo y para quién. Estas cuestiones han sido contestadas tradicionalmente a través del mercado y del Estado. El problema estriba en cómo combinar ambas posturas.

La polémica sobre el papel del Estado es tan vieja como la propia ciencia económica. La obra *La riqueza de las Naciones*, de Adam Smith, ha sido presentada como un alegato contra la intervención del Estado en la vida económica, obviando su *Tratado de filosofía moral*.

De los clásicos, con el orden natural de las cosas a cuestas, y su *laissez faire, laissez passer* como mecanismo automático que garantizaba la conquista del mejor de los mundos posibles llegamos a los neoclásicos. Su búsqueda del equilibrio automático, pleno empleo y garantía de asignación eficiente propició un modelo con base literaria en *Alicia en el país de las maravillas*, pues, sin interferencias de oferentes, ni demandantes, ni Estado, los precios son libres, flexibles, suben y bajan hasta igualar oferta y demanda.

Pero ciertamente la realidad es poco respetuosa con la teoría: ni los mercados son libres, ni el dinero es el lubricante natural del motor del sistema. Antes bien, gracias a Marx sabemos que las cuatro tendencias que caracterizan el funcionamiento son, a saber:

- La concentración creciente del capital.
- La expansión y el dominio mundial de las relaciones de producción capitalista.
- Los desequilibrios en el mundo.
- Las crisis de ciclos cada vez más cortos.

Por tanto, el ajuste de los años 80 puso fuera de toda duda que los mecanismos automáticos del mercado no garantizan el mejor uso posible de los recursos, que la mano invisible, como es obvio, no existe.

Si el precio del trabajo es pactado (unidad del trabajo frente a la concentración del capital), si todos los grupos con intereses se unen para defenderlo: banqueros, agricultores, consumidores, ecologistas, etc., el silogismo es inmediato. Si el mercado, bóveda de funcionamiento del sistema, ve interferido y controlado su papel deja de tener capacidad de asegurar el uso eficiente de los recursos vía precios, que el modelo neoclásico (banderín de enganche de los modernos neoliberales de provincias) se atribuye como virtud.

Con todo, y para no aburrirles con 200 años de enfrentamiento, algo parece obvio: cuando el mercado falla, la intervención del Estado resulta inevitable.

El llamado cisma keynesiano confirmó su herejía: "Los dos vicios que caracterizan el sistema en el que vivimos son, en primer lugar, que en él no está asegurado el pleno empleo; y en segundo lugar, que el

reparto de la riqueza y de renta es arbitrario e injusto".

La elaborada teoría general de Keynes, presentaba tal carga argumental que la presencia del Estado en la economía quedó definitivamente legitimada. Como decíamos al principio, hoy ya nadie discute la pertinencia de la intervención. Lo que se discute es cuánta y cuál debe ser ésta.

Además, insistimos, hoy la intervención se cuantifica (análisis presupuestario, presión fiscal, gasto público/Producto Nacional Bruto), y, lógicamente, se cualifica.

Así, entre el mercado y el plan aparece la política económica: "Proceso mediante el cual el Gobierno decide sobre la importancia relativa de ciertos objetivos y en cuanto lo considera necesario utiliza cambios institucionales con la intención de lograrlos". La política económica consiste en la variación deliberada de los medios para alcanzar determinados objetivos. En comunidades de países que persiguen una mayor integración económica (por ejemplo, la Unión Europea), también hay una política económica propia: monetaria, agrícola, de desarrollo regional, etc.

La batalla ha terminado. "Menos Gobierno es más bonito" resultó un buen eslogan de los *Chicago boys* para conseguir más premios nobel, pero nada más. Hoy todo el mundo acepta que el papel del Estado en la economía es de gran importancia, y los denominados "fallos" han sido tantos y tan evidentes que la intervención hoy garantiza el mejor funcionamiento del sistema económico.

Además, en el siglo XXI, con un nuevo modo de acumulación capitalista basado en la mundialización, (que se muestra económicamente muy dinámico, funcionalmente planetario y socialmente excluyente) la intervención no se reduce, sino que cambia y se acrecienta en funciones de acumulación, sobre todo en "sectores punta" (el tecnológico [Japón y Alemania] y tecnológico-militar [EE. UU. y Francia]), tiende a estimar la innovación tecnológica y es un elemento esencial en la creación de demanda.

Si, con todo, atendemos al hecho cierto de que las nuevas variables de la productividad son información y conocimiento, del sentido que adquiera los próximos 25 años la reorientación del papel del Estado como consecuencia de la confrontación de posturas, dependerá que éste contribuya a que el nuevo modelo de acumulación sea más o menos excluyente.

Por ello, el Estado define y articula un conjunto de objetivos y pone en marcha una serie de políticas tanto instrumentales como sectoriales que son los sólidos pilares de las políticas finalistas y las de ordenación de todo sistema político democrático avanzado.

Si en esto estamos todos de acuerdo, quizá la cuestión se reduciría a darle al Estado lo que es del Estado y al mercado lo que es del mercado. La rememoración bíblica, aunque de aparente simpleza, lo cierto es que nos sitúa ante una realidad compleja: no se trata de generalizar. Lo que el Estado puede y debe hacer en Suecia se parece muy poco a lo que puede y debe hacer en Bolivia.

En cualquier caso, así planteada la cuestión, y como aviso para los navegantes que sólo nos atribuyen derrotas, hay que decir que, finalmente, hemos ganado. Quienes defendemos a ultranza y con apasionado radicalismo que la satisfacción de necesidades básicas de la población debe ocupar un lugar preferente en el orden de valores de toda sociedad destacamos la tozudez de los hechos que demuestran la incapacidad del mercado para asegurar el cumplimiento de esa función.

2. PORQUÉ LA EVALUACIÓN DEBE SER UN INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA

A estas alturas de la presentación, ya son ustedes conscientes de mi deuda con Marx y de mi seguimiento de Keynes, así como de Gunnar Myrdal, reconociendo con él la presencia de los juicios de

valor en la toma de decisiones. Y también, sabedores de ello, se estarán preguntando el porqué de todo este sincopado y radical recorrido por los vericuetos del debate académico sobre mi posición en el mismo. Les confieso que es, fundamentalmente, por mi necesidad de ser comprendida. Se trata de la necesidad de colocarles ante la cadena lógica de razonamiento seguida para situar la evaluación como herramienta de planificación.

CADENA LÓGICA DE RAZONAMIENTO

1. El objetivo básico de cualquier política pública es contribuir a la satisfacción de las necesidades de la población.
2. Para conseguir tal objetivo, las sociedades humanas han utilizado diferentes procedimientos a lo largo de la historia.
3. La experiencia empírica disponible demuestra que, en la mayor parte de los casos, el mercado es más eficiente en la asignación de factores que en la asignación de productos. Y viceversa, el Estado es más eficiente en la distribución de productos que en el uso y gestión de factores.
4. En consecuencia, cuando las fuerzas del mercado se dejan en completa libertad puede aumentar la eficiencia técnico-productiva, pero se generan desequilibrios, desigualdades y tensiones que ninguna sociedad mínimamente desarrollada puede tolerar.
5. Por tanto, es necesario intervenir para reducir, corregir o compensar tales ineficiencias.
6. La intervención pública, por su parte, también implica ineficiencias, despilfarros y opacidades que hacen necesario someterla al cumplimiento de requisitos básicos tales como: eficacia, eficiencia y transparencia.
7. Hay, pues, que establecer normas que regulen el funcionamiento del mercado.
8. Y hay, pues, que establecer mecanismos que controlen el funcionamiento de la intervención pública.
9. A ambos efectos es necesario:
 - Renunciar a la construcción de fórmulas universales
 - Establecer una cierta combinación de Estado y mercado
 - Promover una cierta "complicidad" entre Estado y mercado.
10. Y proceder, en todo caso, a la evaluación de políticas públicas.

Sólo así, insisto, se justifica que (aun reconociendo que el vocablo está de moda) para nosotros la evaluación como instrumento de planificación está fuera de toda discusión.

El asunto se manifiesta hoy como un dato. En efecto, al menos en países como los pertenecientes a la Unión Europea, tras la programación por objetivos de los años 80 y la planificación operativa de los 90, los acuerdos de la UE sobre la agenda 2000/2006 y la reforma de los fondos estructurales confirman la evaluación como herramienta de la nueva planificación económica que, al hilo de la nueva cultura de la Administración, se aleja de esos gobernantes empeñados en decir a la ciudadanía: "Ya habéis votado. Dejados a nosotros que solucionemos vuestros problemas".

No se trata de eso, los administrados tienen derecho a que se haga el mejor uso posible de los recursos que previamente les han sido detraídos y a participar en la toma de decisiones sobre su uso. En el siglo XXI la intervención del Estado tiene que legitimarse y los hechos, en esa dirección, son evidentes.

Poco a poco se ve instalando dentro del nuevo marco institucional del desarrollo de las economías del centro capitalista un fuerte proceso de centrifugación del poder. La necesidad, utilidad y función de la

evaluación se hacen más evidentes con una estructura federal y local que obliga a repartos.

En efecto, contemplada en toda su potencialidad y, por ello, partiendo de un cambio de actitud hacia la implantación de una cultura evaluadora, la comprensión por los agentes políticos, económicos y sociales de que la evaluación es un instrumento de mejora en la planificación económica y, consecuente, de transparencia democrática.

Además, la evolución -casi secuencial con el debate apuntado- de la evaluación ha provocado un cambio de paradigma; porque el nuevo papel del Estado hace incontestable el enfoque pluralista.

Y ahí es donde apostamos por pasar de la relación causal cartesiana (positivismo, objetividad, objetivos y criterios de evaluación iguales, medición cuántica como la única posible, metodología estándar, etc.) a la eointegración sistémica que supone entender la realidad como un entramado poliédrico, donde la complejidad de la realidad se manifiesta pasando al constructivismo, a la subjetividad, a cuestionar hasta los objetivos, y utilizar también la medición cualitativa.

Todo ello exige el tránsito desde una evaluación ajena al proceso político y que permanece al margen de una tabla axiológica referencial de cada organización social, a una evaluación inmersa en el proceso político, involucrada en los valores de aquella.

Nosotros vamos a cuestionarnos desde una dimensión descriptiva ¿qué ha pasado?; de manera cognoscitiva, ¿cómo se producen los cambios; en el orden normativo, ¿se está actuando de forma correcta?; y, en fin, con carácter instrumental, ¿se puede actuar mejor? Y ante estas cuestiones, es necesario pronunciarse con claridad, por que necesariamente integrada en el proceso de planificación y programación pública, la evaluación es más que una técnica o un requisito legal.

La evaluación constituye una cultura, una forma de entender la práctica administrativa y la gestión de lo público en un momento caracterizado por:

- La modernización de la Administración Pública y la toma de conciencia por parte de la sociedad de su derecho a conocer en qué se gasta su dinero y qué mejoras se derivan de dicho gasto.
- La descentralización político-administrativa.

3. EVALUACIÓN PARTICIPATIVA Y EFICACIA DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

Así, en una primera aproximación conceptual, consideramos la evaluación de políticas públicas como 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.

Del debate de política económica al que nos referíamos anteriormente, surge con fuerza a finales de los años 80 el interés por la evaluación ante la confrontación entre el deseo de generalizar el Estado del bienestar y la aparición de desequilibrios presupuestarios a través del aumento del gasto público.

Sin embargo, el estudio y "estado de la cuestión" no es, en absoluto, novedoso. El término se acuña en los años 50, en Estados Unidos, y en el marco de la ciencia política dentro del campo de análisis de políticas públicas, donde se centró en el estudio de los procesos de formación de aquéllas en las que el diseño de las políticas se hace en etapas identificables y susceptibles de ser examinadas separadamente:

- Identificación de problemas y necesidades
- Inclusión en la agenda de la Administración
- Formulación de objetivos

- Legitimación de la intervención
- Puesta en práctica
- Evaluación

En esta sucesión, la evaluación es la última etapa del proceso planificador que tiene por objeto valorar los resultados incorporando el intento de racionalizar la toma de decisiones.

Pero quienes toman las decisiones no siempre buscan la racionalidad técnicoeconómica, sino soluciones socialmente aceptables o políticamente convenientes. Volver a replantearse el objeto de la evaluación o dar prioridad a aspectos tales como los siguientes:

- gestión eficaz de los recursos
- difusión de la cultura de la responsabilidad entre los gestores de programas
- consideración del receptor de la política como usuario
- preocupación por conocer el impacto de la política

Nosotros consideramos que la definición más clara y comprensiva es la de Rossi y Friedman: "Aplicación sistemática de los procedimientos de investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención pública".

Con todo, la evaluación responderá a variadas funciones que deben considerarse como complementarias e interrelacionadas:

1. Verificar si los recursos se han utilizado correctamente. Hay que tener en cuenta que los evaluadores atendemos a la eficacia y a la eficiencia, no a la legalidad. (Se realizan informes *ad hoc*).
2. Racionalizar la toma de decisiones (costes alternativos, costes de oportunidad, contrafactualidad, etc.).
3. Evaluación formativa. Los responsables de los programas aprenden a administrarlos, gestionarlos y adaptarlos a situaciones cambiantes. Así, podemos constatar la doble naturaleza de la evaluación: por un lado, supone un control social y político, dirigido a garantizar el cumplimiento de los objetivos; por otro, trata de mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión mediante el aprendizaje continuo y la formación.
4. Generar información hacia el poder legislativo, la Administración y la ciudadanía en general.
5. Reforma de la Administración mediante el conocimiento y aplicación de las técnicas de evaluación.

Es decir, sólo partiendo de que la economía (como ciencia social) tiene como objetivo cambiar la posición y situación de las personas en el mundo, y de que toda acción pública pretende incidir en la sociedad actuando sobre las necesidades y problemas detectados con el objetivo de provocar un impacto o cambio de esa realidad.

Dada la relevancia de las actuaciones públicas, la evaluación debe ser entendida como un instrumento de concertación social y dinamizador de todos los implicados en la gestión y ejecución de las decisiones públicas. Las organizaciones que hacen posible la ejecución del plan, así como la población beneficiaria de la política, deben estar implicadas en el proceso de evaluación. Las instituciones tienen funciones y responsabilidades diferenciadas, y entre ellas se establece un flujo de información que, de abajo arriba, adquiere un carácter informativo y consultivo, y de arriba abajo, de evaluación y de

propuestas de revisión.

La metodología que mejor se adapta al cumplimiento de estos objetivos es aquella que, desde el acercamiento a la realidad socioeconómica de un territorio, colectivo o sector, incentiva la participación de todos los agentes implicados en la ejecución y gestión de las distintas actuaciones, así como de sus beneficiarios, ya que ofrece la oportunidad de contactar directamente con el grupo o comunidad que se estudia, obteniendo una visión más integral y pormenorizada del objeto de análisis.

Sólo así podremos con racionalidad definir y articular coherentemente objetivos e instrumentos para alcanzar de forma más eficaz y eficiente los resultados. Y la precisión no sólo se hace por una cuestión de rigor semántico, sino por una toma de posición radical y rotunda. Lo que algunos colegas han denominado las tres "E" (eficacia, economía, eficiencia) de la llamada "auditoría operativa" no es nuestro objeto. Es más, creemos que los tribunales de cuentas y las intervenciones públicas del gasto son instrumentos más que suficientes y que esa visión reduccionista de la política económica está superada por la secuencia evolutiva de las funciones de la evaluación o por el cambio de paradigma de la evaluación clásica (ajena al proceso político) a la pluralista (inmersa en el proceso político).

Con todo ello, identificar la evaluación exclusivamente con el análisis de los resultados e impactos de los programas es una orientación demasiado restrictiva. El alcance de la evaluación es, puede, y debe ser mucho mayor. Por tanto, frente al esquema lineal que la considera como última fase del proceso de planificación, centrada exclusivamente en la valoración de los resultados del programa ya aplicado, la perspectiva holística, integradora, la incluye en todas sus etapas, desde la fase de detección de problemas y necesidades hasta la ejecución y puesta en marcha del programa, con independencia del momento en que se realice la evaluación. Ésta debe incorporarse, por tanto, desde el primer momento de la planificación, convirtiéndose en procesos relacionados y complementarios que caminan a la par.

Así, pues, se trata de incidir en la importancia de considerar la evaluación no como una parte aislada de un proceso, sino como una cultura o forma de entender la Administración Pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Bañón i Martínez, R. (Compilador). (2003). *La evaluación de la acción y las políticas públicas*. Díaz de Santos. Madrid.
- Boyle, R. y Lemaire, D. (1999). *Building Effective Evaluation Capacity: Lessons from practice*. Transaction Publishers. New Brunswick, New Jersey. EEUU
- Christensen, M. y Yoshimi, H. (2003). *Public Sector Performance Reporting: New Public Management and Contingency Theory Insights*. Government Auditing Review 10.
- Clarke, A. (1999). *Evaluation Research. An introduction to principles, methods and practice*. Sage Publications. Trowbridge, Wiltshire. RU
- Cronbach, L.J. (1982). *Designing evaluation of educational and social programs*. Jossey-Bass. San Francisco. EEUU
- Dale, R. (1998). *Evaluation Frameworks for Development and Projects*. Sage Publications. Nueva Delhi. India.
- Dror, Y.. (1974). *Public policy making reexamine*. Leonard Hill Books. Nueva York. EEUU
- Everitt, A. y Hardiker, P. (1996). *Evaluating for good practice*. Macmillan Press. Malasia.
- Fabado i Alonso, E. (1991). *Auditoría de economía, eficiencia y eficacia en el sector público: principios, normas, límites y condiciones para su realización. Aplicación práctica*. Cámara de Comptos de Navarra. Pamplona.
- Freeman, H.E., Rossi, P.H. y Sandefur, G.D.. (1993). *Workbook for evaluation: a systematic approach*. Sage Publications. EEUU

- Guba, E.G. y Lincoln, Y. S.. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Sage Publications. EEUU.
- House, H. (1973). *The politics and process*. McCutchan. Nueva York. EEUU
- Instituto Internacional de Integración. Informe sobre el Estado de la Integración. 2004
- Jones, C. (1977). *An introduction to the study of public policy*. Duxbury. Boston. EEUU
- Kevin Williams, K.; de Laat, B. y Stern E. (2002). *The Use of Evaluation in the Commission Services*.
- Lindblom, C y Wood-House, E.J. (1991). *The policy making process*. Prentice Hall. Englewood Cliffs, NJ. EEUU
- López Casanovas, G. (2003). *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*. La Caixa. Barcelona.
- Meny, I. y Thoening, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel Ciencia Política. Barcelona.
- Monnier, E. (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
- Osuna, J. L. y Márquez, C. (Coord.). (2000). *Guía para la evaluación de las políticas públicas*. IDR. Sevilla.
- Posavac, E.J. (1980). *Program evaluation*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs, NJ. EEUU
- Prior, D.; Verges, J. y Viudalrdell, I. (1993). *La evaluación de la eficiencia de los sectores públicos y privados*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Rossi, P.H., Freeman, H.E. y Lipsey, M. (2003). *Evaluatilon: a systematic approach*. 7ª edición. Sage Publications. EEUU.
- Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H.C. (Edit.). (1993). *Policy Change and Learning. An advocacy colation approach*. Westview Press. Colorado. EEUU.
- Salvador Centelles, C. (1994). *El Control de Gestión. Diferentes modelos. Indicadores de servicios públicos*. Temas de Gerencia Pública. Tema 79. Dirección General de la Fundación Pública. Madrid.
- Shaw, I.F. (1999). *Qualitative Evaluation*. Sage Publications. Trowbridge, Wiltshire. RU
- Shaw, I.F. y Lishman J. (Ed.). (1999). *Evaluation and Social Work Practice*. Sage Publications. Trowbridge, Wiltshire. RU.
- Stufflebeam, D.L.; Shirkfield, A.J. (1987). *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*. Paidós. Barcelona.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.
- Verdung, E. (2000). *Public policy and program evaluation*. Transaction Publishers. New Brunswick. NJ. EEUU
- Weiss, C. (1998). *Evaluation*. Prentice-Hall. Upper Saddle River, NJ. EEUU.
- Weiss, C.H. (1972). *Evaluation research*. Prentice Hall. Englewood Cliffs, NJ. EEUU
- Wholey, J.S. (1983). *Evaluation and effective public management*. Little Brown. Boston. EEUU

RESEÑA BIOGRÁFICA.

Oneida Álvarez Figueroa

Profesora Titular de Economía Internacional

Universidad de La Habana (Cuba)

e-mail: oneidaalvarez@yahoo.es

oalvarez@iicab.org.bo

Doctora en Ciencias Económicas es Profesora Titular de Economía Internacional de la Universidad de la Habana (Cuba). Ha desempeñado responsabilidades de dirección científica en el Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CEIE) y ha sido asesora en diferentes organismos nacionales e internacionales (CAME, SELA, USUAL, etc.).

También ha ocupado responsabilidades de dirección docente en la Educación Superior como Vicedecana y Decana de la Facultad de Economía, Vicerrectora de la Universidad de La Habana y Presidenta del Consejo Científico de ese centro.

Ha trabajado como especialista para la Agencia de Cooperación Española en las ramas de Ciencias Sociales y Formación de Recursos Humanos.

Actualmente se encuentra en el Instituto Internacional de Integración en La Paz (Bolivia).