

ALGUNOS PUNTOS CLAVE SOBRE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ESPECIAL REFERENCIA AL CASO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES.¹

SOME KEY POINTS ON THE EVALUATION OF PUBLIC POLICIES AS RELATED TO THE CASE OF SOCIAL POLICIES.^{1a}

Joan Subirats I
Director

Instituto de Gobierno y Políticas Públicas
Universidad Autónoma de Barcelona

Palabras Clave: Políticas públicas, sector público, administración pública, políticas sociales, inclusión social, gobernanza, Unión Europea

Key words: Public policies, public sector, public administration, social policies, social inclusion, governance, European Union.

Resumen

En esta ponencia se pretende profundizar en los motivos que explicarían-justificarían ese desajuste entre teoría y práctica, y proponer algunas vías de avance. Hoy las políticas de inclusión social tienen casi siempre fuertes elementos de innovación, de adaptación creativa a situaciones heterogéneas y no estandarizables a priori, y precisamente por ello los elementos de proceso son muy significativos. No debería pues extrañarnos, -se advierte- que las evaluaciones que tienen en cuenta estos elementos de proceso puedan llegar a ser notablemente más potentes y útiles que las que se centran exclusivamente en el tema "resultados".

1. Este texto reproduce parcialmente ponencias presentada por el autor en el Congreso sobre 'Evaluación de la eficacia en las administraciones públicas, organizado por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, en Vitoria en 1999, en sendos paneles realizados en el IX Congreso CLAD (Madrid noviembre 2004) (coord. J.L. Osuna) y en el X Congreso del CLAD (Santiago de Chile, octubre 2005) (coord. J. Hintze); y en el curso de verano organizado por las Cajas de Ahorro Vasco-Navarras en San Sebastián en setiembre 2005.

1a. This text reproduces partial papers presented by the author during the Congress on Evaluation of Efficiency in Public Administrations, organized by the Basque Court of Public Accounts, in Vitoria in 1999, in discussions carried on in the IX CLAD Congress (Madrid, November 2004) (coord. J.L. Osuna) and in the X CLAD Congress (Santiago de Chile, 2005) (Coord. J. Hintze), and in the Summer Course organized by the Basque-Navarras Savings Bank in San Sebastián in September of 2005



En estos 14 puntos para el debate, se presenta una discusión sobre el papel y los resultados de la acción pública, que no se sitúa hoy ya sólo en el cómo hacer las cosas, sino que exige contar con instrumentos que permitan responder asimismo a las preguntas de qué deben ocuparse los poderes públicos y de quién mejor puede ofrecer resultados eficaces y eficientes a esas demandas sociales canalizadas por esos poderes representativos.

Abstract:

This paper pretends to go deeply into the reasons that would explain-justify this disarrangement between theory and practice, and propose some ways of advancement. Today, the policies of social inclusion almost always have strong elements of innovation, of creative adaptation to heterogeneous situations, not standardized a priori, and precisely for this reason, the elements of the process are very significative. It should not be strange to us, -it is advised- that the evaluations that have this elements of process in mind, can be notably more powerful and useful than those that are centered exclusively in the subject "results".

In these 14 points for debate, a discussion is presented about the role and results of public action, that it is not situated today only in how to make things, but it demands instruments that let also answer the questions of what public instruments must deal with, and who can best offer these effective and efficient results to these social demands channeled through these representative powers.

1. ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?. Parecería absurdo plantearse una pregunta de este tenor si no se quisiera simplemente enfatizar retóricamente la respuesta. La respuesta lógica y razonable y que compartimos es: "sin duda". Y esa es la respuesta lógica y razonable porque los parámetros dominantes en las labores de análisis crítico del funcionamiento de las administraciones públicas ponen precisamente el acento en la falta de incorporación de instrumentos de evaluación en sus prácticas habituales de gestión y gobierno, lo



que dificulta, se dice, su capacidad para mejorar la actuación de esas mismas administraciones. Lo curioso es que la "doctrina" académica, las aportaciones del mundo de la consultoría y la propia reflexión interna de los gestores públicos parecen estar de acuerdo en la necesidad-bondad de incorporar instrumentos de evaluación en las labores de gobierno y gestión de las políticas y las administraciones públicas, pero se avanza muy poco en el tema. Una vez más, tenemos un notable "gap" entre consenso teórico y práctica político-administrativa. En esta ponencia se pretende profundizar precisamente en ese "gap", en los motivos que explicarían-justificarían ese desajuste entre teoría y práctica, y proponer algunas vías de avance.

2. Desde nuestro punto de vista, uno de los problemas centrales con los que nos enfrentamos en las estrategias dominantes de modernización de las administraciones públicas es que siguen partiendo del paradigma que administración y empresa se parecen. Hay una parte de verdad en todo ello: si en ambos casos existen objetivos, tienen que manejar recursos, dirigen y son dirigidas por personas, trabajan mediante procesos,..., ¿por qué no acercar métodos de funcionamiento, organización y control?. Pero ello no es suficiente. Después de unos cuantos años de predominio de ese modelo de cambio en las administraciones públicas, y después de constatar sus positivos impactos en la mentalidad y la filosofía de actuación de algunas administraciones públicas (no tan significativamente en otras, como el caso de las españolas)², es hora de darnos cuentas también de las diferencias. Como afirma Metcalfe³, ha llegado el momento en que ya no basta imitar, es necesario innovar.

Uno de los elementos centrales en la estrategia empresarial es la capacidad de competir. Una empresa competitiva es una empresa eficaz y eficiente. En las administraciones públicas la lógica de actuación se basa más en la capacidad de trabajar en la interdependencia que en la capacidad de competir. Son excepción las actuaciones administrativas que puedan desarrollarse en plena independencia de otros servicios u otras administraciones. Los procedimientos formales o informales de cooperación, los procedimientos explícitos o implícitos de coordinación son

2. Para un balance del proceso de cambio en las administraciones públicas españolas ver: Gallego, R. Subirats, J., 1998, "¿Podremos sostenernos en Europa con una administración sin renovar?", en *Informe España 1997*, Fundación Encuentro, pp. 269-334

3. Les Metcalfe, 1993, "Public Management: From Imitation to Innovation", en Kooiman (ed.), *Modern Governance*, SAGE, pp.173-190



determinantes para asegurar una gestión eficaz. Como bien sabemos, es precisamente de la constatación de las constantes interdependencias en la gestión pública de dónde surgió toda la literatura que puso de relieve las limitaciones de la teoría de la decisión racional en su aplicación al contexto de las administraciones públicas (Lindblom, Wildavsky, Landau,...). Las administraciones públicas trabajan en campos y en sectores que les vienen en muchos casos predeterminados normativamente. No escogen los mejores "nichos" de actividad. Actúan muchas veces de forma contradictoria, ya que sirven a intereses y clientelas también contradictorias. Su labor, lejos del ideal que expresa el concepto de "intereses generales"⁴, se enmarca en un entramado de gran complejidad, lleno de actores, algunos de ellos muy potentes, que manejan intereses contrapuestos. En ese contexto, las administraciones públicas no pueden jugar con la relativa facilidad que da el hecho de tener una orientación inequívoca a una única cuenta de resultados basada en la obtención de beneficios. Si en la empresa mercantil, eficacia y eficiencia tienden a confundirse, en el mundo de las administraciones públicas, no siempre ocurre así. Equivocarse en ello significa muchas veces contribuir a los bien conocidos fenómenos de la llamada "selección adversa" de la cual tenemos buenos ejemplos en sanidad y educación.

A pesar de todo, sabemos que no podemos admitir que exista una insuperable colusión entre los principios de eficacia y legalidad, y por tanto hemos de trabajar de manera innovadora para ir construyendo categorías que nos permitan atender los valores que expresan ambos requerimientos, asegurando siempre la capacidad de rendir cuentas, la capacidad de mantener abiertos los controles que eviten los abusos de poder. Una organización (aquí sí, pública o no pública) que mantenga su capacidad de rendir cuentas, de ser transparente en su gestión, de evaluar su quehacer, será una organización capaz de aprender tanto de sus aciertos como de sus errores.

3. Ahora bien, al margen de estos primeros elementos de reflexión, uno de los elementos centrales que deberíamos tener en cuenta al introducir mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas en el funcionamiento de las administraciones públicas es el saber si estamos tratando de evaluar temas que son propios del área de

4. Véase Crozier, M., 1995, "La posición del Estado ante los otros actores", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, número 2, pp. 93-100



gobierno o temas que son propios del área de gestión. Sabemos perfectamente que no hay nada más difícil que distinguir con precisión ambas esferas, pero sabemos también que si confundimos absolutamente esos campos, se nos complicará muchísimo cualquier vía de mejora e innovación. Proponemos que se distinga, al menos analíticamente, entre lo que llamaríamos tareas de gestión y tareas de gobierno, y que se crucen esas tareas con los distintos ámbitos de actuación de las administraciones, unos de mayor contenido operacional, otros de mayor contenido estratégico (vid cuadro 1).

El cruce entre tareas de gestión, de carácter más interno, y ámbito operacional (casilla 1), podríamos decir que genera el espacio típico de los análisis preocupados por los valores de economía y eficiencia.

Es ese el espacio en el que opera la clásica labor de la intervención en muchas administraciones de nuestro entorno, y es también el ámbito en el que con mayor intensidad se han movido las reformas que se han nucleado en torno al concepto de "new public management". El espacio de gestión de contenido más estratégico (casilla 2), sería aquel en el que las variables que cuentan son las de la eficacia y la gestión del cambio. Usando los conceptos puestos en circulación por Osborne y Gaebler, no se trataría sólo de "remar" (casilla 1) sino de "timonear" (casilla 2). Las labores emblemáticas serían las de adaptar las operaciones a los problemas, anticipando desajustes de la gestión. Sería este un campo que en nuestro país han venido ocupando o bien gestores con capacidad directiva probada, o bien políticos que han jugado y juegan más en el campo de la gestión que en el propio de la política y del gobierno.

El entorno de tareas de gobierno es un terreno en el que se lidia sobre

Cuadro 1. Tareas y ámbitos de actuación de las administraciones públicas

	Operacional	Estratégico
Gestión	1	2
Gobierno	3	4

Fuente: elaboración a partir de Metcalfe, L. "Accountability and effectiveness", Venice, 1998, mimeo



todo con el exterior de la organización, dónde se juegan las grandes cuestiones de la legitimación política y social. Si esa labor se cruza con el ámbito más estrictamente operacional (casilla 3), nos encontraremos con lo que podríamos denominar labores de "contramaestre", gobierno de operaciones, y con funciones como contraste, supervisión, control del gasto y de los recursos, cautelas para evitar fraudes o corruptelas, etc. Es este el terreno en el que acostumbramos a encontrar los órganos de control de legalidad presupuestaria y contable. El terreno menos explorado es el que entrecruza gobierno y ámbito estratégico (casilla 4). Siguiendo la parábola marítima que hemos venido utilizando, sería el campo propio de la "navegación", de las labores de "capitanía". Es aquí dónde debería determinarse lo importante y significativo para cada organización. Es ahí donde se juega la legitimidad de los objetivos de las administraciones públicas. Sin llenar ese espacio faltan criterios de consistencia para poder emprender una labor evaluadora seria. Sin carta de navegación, ni remar ni timonear tienen demasiado sentido, y el control de los controladores pierde significación.

4. Siguiendo esa línea de reflexión iniciada, podemos suponer que sería posible ir más allá del campo estrictamente operacional en el que ha acostumbrado a refugiarse el New Public Management. Los mecanismos de control, de rendición de cuentas podrían contribuir a ir llenando de contenido ese componente estratégico de la gobernación de los asuntos y la gestión públicas. Muchos de los interrogantes que el NPM plantea (¿es bueno o no separar contratador y proveedor?, ¿es mejor crear agencias o mantener sistemas centralizados de provisión de servicios?, ¿ventajas e inconvenientes del uso de contratos e indicadores?, ¿es posible insistir en eficiencia sin erosionar la equidad o provocar fenómenos de selección adversa?, ¿deben generalizarse los mecanismos de copago?...), podrían encontrar vías de respuesta más integrada si se plantean en un contexto no sólo operacional, sino también estratégico y de gobernación general del sistema. Y para ello puede ser muy importante distinguir entre distintos tipos de organización, distintos tipos de tareas y distintos tipos de usuario.

Por mucho que las tendencias encuadradas en la "nueva gestión pública" hayan generado efectos positivos usando el término



"cliente" como contrapunto radical a las tradicionales definiciones de "administrado" o "súbdito", lo cierto es que la generalización de ese concepto de cliente y lo que lleva aparejado sin tener en cuenta las distintas relaciones y estructuras de poder que conllevan los distintos marcos de actuación de las administraciones públicas, puede acabar produciendo más confusión y efectos contraproducentes que resultados positivos.

Las distintas administraciones públicas intervienen en muy distintos campos y prestan multitud de servicios de muy diverso tipo. Esas interacciones generan relaciones entre las partes que se acercarán a lo que podríamos calificar como diversos tipos ideales (ver Cuadro 2).

En unos casos predomina la clásica relación administración-sujeto (típica de una administración básicamente reguladora, inspectora y sancionadora); en otros casos esa relación se acerca a la que se da en la esfera mercantil entre usuario y proveedor (cuando la administración simplemente suplente o actúa como prestadora de servicios o bienes que podrían tener como protagonistas también a empresas y usuarios); encontramos asimismo la relación característica que se da entre clientes y profesionales (esencial en servicios como sanidad y educación); y finalmente detectamos la que más se acerca al mundo de la política y la democracia representativa: la que se da entre ciudadanos en general y sus representantes políticos (cuando estos últimos canalizan intereses o valores).

En cada una de esas relaciones podemos afirmar que se dan relaciones de poder o de influencia que tienen características específicas. Jerarquía, intercambio mercantil, expertise, o influencia-

Cuadro 2. Tipos de relación y tipos de poder en juego en distintas formas de interacción administración-ciudadanos

Sujeto	Usuario	Cliente	Ciudadano
Administrador	Proveedor	Profesional	Representación
Jerarquía	Intercambio	Expertise	Influencia legitimación

Fuente: elaboración a partir de Metcalfe, L. "Accountability and effectiveness", Venice, 1998, mimeo

legitimación, se dan en cada caso de manera predominante. Deberemos ir con sumo cuidado para evitar aplicar de manera indiferenciada unos mismos parámetros de control o unos mismos mecanismos de rendición de cuentas a interrelaciones basadas en lógicas muy distintas. O simplemente acabar confundiendo esas distintas relaciones y esas distintas posiciones de poder o de influencia con indicadores no pensados específicamente para recoger los distintos valores que se encierran en cada situación. Si, por ejemplo, en una universidad (dónde podríamos encontrar los cuatro tipos de relación y de poder mencionados) primamos de manera casi exclusiva el control y la evaluación de resultados desde una lógica, por ejemplo, mercantil o de intercambio, y marginamos o ignoramos en la práctica otros valores que se esconden en otros tipos de relación también presentes (las propias de la corporación de profesores, o las específicas de la universidad como institución representativa y ciudadana), las tensiones y distorsiones que provocaremos serán monumentales.

No podemos pues simplificar, ni tratar de reducir la complejidad presente en la actuación de la mayoría de administraciones públicas, usando como único parámetro de evaluación y de mecanismos de rendición de cuentas el que encierra la lógica de intercambio, competencia y eficiencia, que tan buenos resultados ha dado en el mundo de la iniciativa mercantil, donde la complejidad ha sido hasta ahora mucho menor⁵. Es absurdo buscar relaciones de cliente dónde no las hay, cómo es absurdo tratar de construir sistemas de concurrencia dando alternativas de "exit" a los ciudadanos cuando quizás lo que se busca es hacer más operativa e influyente la opción "voice" (usando las conocidas expresiones de Hirschman)⁶.

5. Si lo que nos interesa es examinar la eficacia de las organizaciones públicas, deberíamos poner atención en el tipo y la calidad de las interrelaciones entre esas organizaciones públicas y el exterior de las mismas, ya que si sólo nos dedicamos a examinar las componentes internas del funcionamiento de tales organizaciones, lo máximo que conseguiremos será avanzar en la evaluación de su eficiencia y del grado de cumplimiento de las previsiones procedimentales.

5. Lo cierto es que también en el mundo de las empresas privadas se da una creciente importancia a cuestiones como los balances ecológicos, los balances sociales, como forma de complementar y aumentar el valor añadido de unas empresas que tendían sólo a ser vistas como productoras de plusvalía. Pero, a pesar de ello, continúa siendo cierto que será la cuenta de resultados la que acabará determinando finalmente la buena o mala marcha de la entidad.

6. Hirschman, A.O., 1970, *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge (Ma)



Hemos de ser conscientes que sin mecanismos potentes de rendición de cuentas la legitimidad de las administraciones públicas no será posible, y ello deteriora la base misma de existencia de esas administraciones. Las administraciones públicas ostentan poder, tienen capacidad de acción, en tanto y en cuanto mantienen su capacidad de rendir cuentas, de ser "accountables" frente a la ciudadanía, de seguir siendo "legítimas".

Hace unas décadas las administraciones públicas estaban sometidas al escrutinio público desde una base o desde unos parámetros que respondían esencialmente a la voluntad de evitar deslizamientos o abusos de poder. El énfasis se situaba en el impedir o reducir las posibilidades de tales excesos. Todo aquello que implicara apartarse del camino previsto, de lo definido previamente, era interpretado como una puerta abierta a posibles extralimitaciones. En estos momentos, junto con el mantenimiento de la demanda de evitar esos posibles abusos, existe una clara preocupación (expresada constitucionalmente en España por el artículo 9.2, y por su habilitación intervencionista⁷) para que las administraciones públicas sean eficaces, consigan resultados, trabajen para construir políticas que favorezcan la plena igualdad y libertad. El problema es que si bien en el primero de los supuestos (el más clásicamente liberal), el de evitar extralimitaciones en la acción pública, la estructuración y operacionalización de mecanismos de control se ha hecho sistemática y concienzudamente, no ha ocurrido lo mismo en el segundo de los campos mencionado (el que deriva de una lógica más socializadora). Y si no existen o no se han construido criterios claros de eficacia que recojan ambos supuestos, lo que ocurre es que existe información sesgada (estrictamente sobre la legalidad en la actuación administrativa), desorientación sobre si se sigue el camino constitucionalmente previsto, y no se reciben señales consistentes sobre los logros políticos y sociales conseguidos.

6. Diferentes tipos de organización, con diferentes tipos de relación y de poder en su seno, deberían generar diferentes tipos de control estructural (ver cuadro 3). En determinados casos (por ejemplo, en las organizaciones más basadas en las reglas del intercambio y de la influencia), se dará mucha más importancia a la capacidad de dar

7. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social". Art.9.2 Constitución Española 1979



respuesta a las demandas externas a la propia organización, que cuando se trate de otro tipo de organizaciones más orientadas hacia el interior (las basadas, por ejemplo, en la expertise o incluso en la jerarquía).

Por tanto, desde mi punto de vista no se trata tanto de ofrecer pautas generales y universales de rendición de cuentas y de evaluación, sino más bien el entender y diferenciar las diferentes perspectivas que pueden existir entre organizaciones, o en una misma organización, y segmentar y establecer parámetros adecuados de evaluación y de control.

Hasta ahora, en las administraciones públicas se ha restringido mucho esa lógica diferenciadora que, entiendo, sería capaz de revelar muchas más dimensiones de valor. Ha primado siempre la lógica más fundacional, la clásica visión liberal, en la que lo primaba por encima de todo el cumplimiento de la legalidad. Hemos de recordar que esa visión partía de una profunda desconfianza sobre la actuación de los poderes públicos, sobre los que pesaba la pesada sospecha de su constante tendencia a extralimitarse en el ejercicio de sus poderes. No pretendemos decir que esa perspectiva no sea importante. Tratamos simplemente de señalar que existen otras perspectivas tan significativas como ésta, y que la propia (nueva) legalidad

Cuadro 3. Tipos de organización, tipos de poder y tipos de control

	Autoridad jerárquica	Intercambio	Autoridad basada en expertise	Influencia
Valores y normas	Ejercicio de responsabilidad administrativa	Interés propio, ganancias mutuas	Compromiso profesional con el cliente	Consenso, solidaridad y participación
Controles estructurales	Apelación a autoridades externas	Competencia entre proveedores	Evaluación del rendimiento basada en los "pares"	Control democrático de los representantes

Fuente: elaboración a partir de Metcalfe, L. "Accountability and effectiveness", Venice, 1998, mimeo

constitucional recoge (como hemos visto en el caso de España en nuestra referencia al artículo 9.2 CE).

En este sentido, los Tribunales de Cuentas (o Controlorías), que han ejercido hasta ahora una labor positiva desde una perspectiva analítica determinada, o bien deberían trabajar (con los cambios institucionales y de personal necesarios) para ir ofreciendo instrumentos de control y evaluación que permitiera a los organismos representativos de que dependen el disponer de parámetros fiables para cada tipo de organización y de prestación específico, o bien su labor debería ser complementada con otros organismos o mecanismos que permitiera recoger la medición de valor obtenido por la labor de las administraciones públicas que no puede ser reducido simplemente a cumplimiento de legalidad. No darse cuenta de ello sólo irá produciendo confusión y frustración, ya que se demandarán resultados a la labor de esos organismos que no están en condiciones de dar.

La riqueza y pluralidad de perspectivas y valores que hemos querido presentar, exigen, desde nuestro punto de vista, tratar de responder a la pregunta que abre este texto desde una perspectiva plural. La respuesta sigue siendo positiva. Los instrumentos de evaluación pueden ser usados como palancas de gobierno, con la condición de que esos instrumentos de evaluación sepan recoger la riqueza de matices y de perspectivas que toda acción de gobierno genera. Una de esas perspectivas es la legal. La que examina si la acción gubernamental se ha desarrollado según lo previsto por las previsiones legales al respecto. Pero deberíamos ser capaces de responder a otras preguntas. ¿Podría haberlo hecho de manera más eficiente y eficaz una organización no pública?. ¿Se perderían con ello valores que no se recogen en un simple análisis coste-beneficio?. Pero, asimismo, podríamos preguntarnos si la labor desempeñada responde a los parámetros corporativos y profesionales que están en la base de ese servicio o prestación. La calidad del servicio se calibra aquí no sólo con base en las previsiones normativas o a la relación coste-beneficio, sino en aquellos indicadores que el conjunto de profesionales de ese ámbito entiende como básicos para poder referirse al servicio como de calidad.

Pero, las administraciones públicas democráticas no pueden nunca olvidar que su poder está condicionado, es indirecto. Su capacidad de actuación, su propia razón de ser deriva de que logren mantener su legitimidad, su influencia sobre el conjunto de la ciudadanía. Una ciudadanía que siga entendiendo que esas administraciones son "sus" administraciones. Y para ello los valores que inspiran esa capacidad de influencia son (muchas veces) distintos de los que influyen para decir que una organización es eficiente o competitiva. El hecho que la actuación de unas administraciones sea solidaria con aquellos sectores o ámbitos territoriales que no disponen de recursos suficientes para alcanzar una calidad de vida digna; el hecho que "los individuos y los grupos en que se integran" (art. 9.2 CE) puedan participar de manera efectiva en el diseño y puesta en práctica de las decisiones y políticas públicas, acaba sin duda influyendo en la percepción sobre la legitimidad de la actuación de unos poderes públicos que han situado a la participación democrática entre uno de sus valores fundamentales; o la sensación que las decisiones del ejecutivo responden mayoritariamente a la voluntad de la ciudadanía (y no totalmente al contrario, como ocurrió hace pocos meses en el caso de España y la posición de su gobierno ante el conflicto de Irak); son todos ellos parámetros que sin duda influyen en la evaluación de la actuación de los poderes públicos, y que hemos de reconocer que quedan lejos de parámetros estrictamente de eficiencia o de cumplimiento de la legalidad.

Es por tanto poco "eficiente" tratar de reducir el debate sobre la evaluación de las administraciones públicas a un mero ejercicio técnico sobre cuáles son los indicadores oportunos, o cual debería ser el órgano técnicamente más adecuado para realizar esa labor. No podemos pues reducir la complejidad de la actuación de los poderes públicos y su amplia gama de criterios sobre los que basar la calidad (y "calidez") de su actuación a un problema de traslación de las dinámicas que han funcionado y en parte siguen funcionando en el ámbito mercantil cuando se trata de evaluar su actuación. Hemos de trabajar en esa complejidad y pluralizar métodos y protagonistas.

En definitiva, el debate sobre el papel y los resultados de la acción pública no se sitúa hoy ya sólo en el cómo hacer las cosas, sino que exige contar con instrumentos que permitan responder asimismo a



las preguntas de qué deben ocuparse los poderes públicos y de quién mejor puede ofrecer resultados eficaces y eficientes a esas demandas sociales canalizadas por esos poderes representativos.

7. ¿Sirve todo lo que hemos dicho hasta aquí para cualquier política pública?. ¿Sirve para las políticas sociales?. Cada política pública tiene características específicas, y un buen proceso de evaluación debería tener en cuenta esas especificidades. Pero, en el caso de las políticas sociales, ello es especialmente significativo. No creo que sea necesario dedicar un gran espacio para argumentar y justificar las especiales dificultades que genera la evaluación de políticas sociales y más en concreto la evaluación de políticas de lucha contra la pobreza y a favor de la inclusión social.

En esta parte del artículo trataremos de explorar las aproximaciones que permitan evaluar el grado de consecución en los objetivos de inclusión social de las políticas que se han ido poniendo en marcha en España y Europa. Como sabemos⁸, la exclusión social tiene componentes de multidimensionalidad y de trayectorias personales y colectivas muy específicas. Ello aumenta la complejidad presente en toda evaluación de resultados y de consecución de valor por parte de la actuación de los poderes públicos y otros agentes. La puesta en marcha de planes de inclusión social desde el 2001 en toda Europa, puede permitir un primer balance crítico.

Como avanzábamos, las políticas sociales acostumbran a ser políticas mucho más complicadas de evaluar que otras. De entrada, porque tienen perfiles, normalmente, poco concretos. Es decir, la definición de objetivos acostumbra a ser relativamente abstracta, acostumbra a ser relativamente ambigua, ya que, por otro lado, este tipo de ambigüedad y de generalidad en la definición de objetivos favorece la obtención de consenso en relación con estas políticas. Por lo tanto, no se trata de vituperar o menospreciar la forma en que estas políticas definen sus objetivos, sino tratar de comprender el marco cognitivo, el entramado institucional y social que rodea la formulación de estas políticas, para entender así su complejidad y las dificultades que puede generar su evaluación desde las distintas perspectivas de las instituciones implicadas, los beneficiarios reales y potenciales y el

8. Ver al respecto el volumen que recoge el trabajo colectivo del IGOP en el tema, "Pobreza y Exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea", Joan Subirats (director.), Estudios Sociales N.16, Fundación La Caixa, Barcelona, 2004, disponible totalmente en PDF en [www.estudios.lacaixa.es/estudios_sociales_N.16.](http://www.estudios.lacaixa.es/estudios_sociales_N.16/), y la bibliografía que lo acompaña.

resto de actores implicados en la política o actuación en concreto. Además, la propia Unión Europea en su afán, probablemente correcto, de buscar no tanto el medio común denominador de las políticas que se llevan a cabo en los distintos países miembros, sino el incentivar procesos de innovación en un campo tan complejo como el de las políticas de inclusión, ha introducido nuevos factores de complejidad en la evaluación de tales iniciativas. En efecto, no es fácil encontrar parámetros relativamente estándares, probados anteriormente, para evaluar estas políticas, cuando lo que predomina es un proceso de "coordinación abierta" que quiere ser respetuoso con la diversidad de situaciones de partida de cada país en materia social (desde la tradición sueca hasta la mediterránea, por poner un ejemplo), y con las grandes diferencias entre países en cuanto a prioridades y situaciones de exclusión⁹.

Pongamos un ejemplo derivado de las políticas de desarrollo económico local que se llevaron a cabo hace unos años en la Unión Europea, basadas en la nueva idea de los "yacimientos de empleo". Con ello se ponía el énfasis en la necesidad de encontrar nuevos filones o vetas de ocupación que hasta entonces hubieran sido poco explotadas. Ese nuevo concepto precisaba ser comprendido por parte de los distintos actores institucionales, los agentes sociales, los consultores y los gestores públicos. Y, lógicamente se necesitaba más tiempo aún para construir indicadores que lograran distinguir entre lo que es un "yacimiento" real, de lo que es simplemente una nueva forma de subvencionar a los sin empleo. Por tanto, no existe una total automaticidad entre innovación en políticas y capacidad de evaluar esas mismas políticas, ya que toda política realmente innovadora implica cambios en los elementos conceptuales, sustantivos y operativos con que esa política ha de desarrollarse, y evidentemente evaluarse.

8. Por otro lado, la evaluación de políticas de inclusión, choca con otros elementos más generales. Como sabemos, a la propia dificultad en definir este tipo de políticas, cabe añadir la multiplicidad de objetivos que acostumbran a rodear este tipo de decisiones. Objetivos múltiples (por ejemplo: mejorar la formación académica, las condiciones de salud, la integración familiar, las redes

9. Sólo recientemente se habla de empezar a "sincronizar" las políticas sociales de los distintos países miembros.



relacionales,...), a veces contradictorios (por ejemplo: incrementar el nivel formativo sin dejar fuera a nadie; conseguir empleo para todos pero mejorando al mismo tiempo la competitividad,...), y por tanto difícilmente evaluables con una misma gama de parámetros. Por otro lado, muchas veces las instituciones financiadoras están muy imbuidas de una lógica económica que tiende a considerar como unívocos conceptos como "coste" o "beneficio". Y, como sabemos, coste y beneficio son conceptos que están sujetos (o deberían estar sujetos) a un intenso debate social y político, desde las distintas perspectivas, situaciones y posición en la distribución de recursos.

También es importante reseñar la contradicción existente entre los motivos que impulsaron la creación de la política, motivos que tienden a ser complejos y fruto de un proceso para nada lineal, y la necesidad de contar con indicadores sencillos que rápidamente den respuesta sobre los resultados y los impactos conseguidos (a costa muchas veces de reducir las complejidades inherentes a la formulación de la política, sin que exista además tradición consolidada sobre como evaluar este tipo de nuevas políticas). Es decir, podemos tener políticas innovadoras, relativamente complejas tanto en su formulación como en su articulación (con diversidad y multiplicidad de objetivos), e indicadores y procesos de evaluación relativamente pobres, muy condicionados por dinámicas de justificación del gasto y de explicitación de resultados, sujetos además a calendarios políticos y administrativos no siempre coincidentes con el ciclo de vida y desarrollo de las políticas.

Por todo ello, no es inhabitual que los indicadores acostumbren a ser relativamente insuficientes o excesivamente simples en relación a la complejidad de la política. Lo cual nos indica ya la necesidad de combinar metodologías hard y soft en el abordaje de los procesos de evaluación de las políticas de inclusión social. Ya que si utilizamos sólo aproximaciones cuantitativas conseguiremos un resultado que tenderá a ser claramente más pobre que el que obtendríamos asumiendo el principio que "en políticas complejas, evaluaciones complejas".

9. Por otro lado, hemos de ser conscientes que la visión desde el

territorio "afectado" por la intervención pública, tanto sobre la formulación de la política como sobre su proceso de evaluación, acostumbra a ser relativamente escéptico. Sobre todo cuando la formulación general de la política y sus bases conceptuales se hacen muy lejos del lugar en que deberá operativizarse esa política. No es extraño percibir la sensación en los territorios, que más que una política pensada para resolver problemas, se disponen de "soluciones en busca de problemas". Y como ello viene acompañado de recursos, lo normal no es rechazar esa política por extemporánea y retórica, sino adaptarse "creativamente" a la misma, tratando de acercar lo que se ha decidido desde lejos y lo que es la realidad concreta del territorio, para obtener así los recursos que se requieren para aquello que se considera prioritario.

Se ha de tener en cuenta asimismo que muchas veces en los procesos de evaluación coinciden distintos objetivos o metas. Por un lado encontramos la necesidad por parte de los actores en el territorio de responder a lo que las exigencias de la Comisión Europea u otra instancia financiadora plantea. Es decir, se han de rendir cuentas, y se ha de hacer de una cierta forma. Y por otro lado, la necesidad de avanzar en procesos de aprendizaje del propio territorio y de los actores implicados en relación a esas políticas que son en muchos casos innovadoras. Ya que plantean procesos de colaboración entre actores de distintos niveles de gobierno y de diverso estatuto formal, donde no hay costumbre ni tradición de hacerlo. Por ello no deberíamos confundir la relativa "pobreza" de ciertos resultados de los procesos de evaluación que llegan, por ejemplo, a Bruselas, después de un proceso de evaluación hecho de abajo a arriba, pero realizado para cumplir los parámetros necesarios de accountability que están reglamentariamente previstos, con la posible riqueza de desarrollo de una evaluación más real y más "útil" que muchas veces puede llegar a producirse en el territorio. ¿Dónde ponemos el énfasis, en el análisis del cumplimiento formal, o en el proceso de aprendizaje?. La mejor respuesta es obviamente tratar de cumplir con ambos parámetros, ya que responden a valores y lógicas distintas, pero igualmente pertinentes. Lo peor, no obstante, es confundir y mezclar ambas lógicas y ambos requerimientos. Ya que nuestra experiencia nos indica, que muchas veces lo que es valioso



desde una lógica, no lo es tanto en la otra. Y al revés. Pero, es evidente que si el proyecto incorpora un requerimiento formal de evaluación, no debe menospreciarse o tomarlo como una obligación sin valor añadido alguno. Ese proceso formal puede ser y debe ser aprovechado para conseguir mecanismos de respuesta y señales concretas sobre el proceso de implementación, sobre desviación de objetivos, sobre relaciones gestión-resultados, aspectos todos ellos que pueden ser perfectamente aprovechables en secuencias posteriores.

10. A pesar de todo, la sensación es que la evaluación que incorpore el análisis de los elementos procesuales, acaba teniendo mejores impactos en los procesos de mejora e implementación posteriores. Las políticas de inclusión social tienen casi siempre fuertes elementos de innovación, de adaptación creativa a situaciones heterogéneas y no estandarizables a priori, y precisamente por ello los elementos de proceso son muy significativos. No debería pues extrañarnos que las evaluaciones que tienen en cuenta estos elementos de proceso puedan llegar a ser notablemente más potentes y útiles que las que se centran exclusivamente en el tema "resultados".

No podemos tampoco dejar de señalar la aparente contradicción entre las "obligaciones" formales que rodean los procesos de evaluación de políticas sociales vinculadas a dinámicas europeas, y su utilidad práctica. En efecto, muchas veces los propios gestores de los proyectos asumen la evaluación del proyecto como una carga burocrática más que imponen los financiadores, sin que las contrapartidas sean evidentes. La experiencia tiende a demostrar que si la evaluación se realiza con seriedad, y con los requerimientos profesionales necesarios, trasciende el mero cumplimiento de la formalidad prevista y "retorna" valor a los decisores y gestores del proyecto, ayudando a definir en el futuro mejor los objetivos, y facilita el pensar desde un principio en los indicadores que serán necesarios generar e introducir. Lo cual en un campo como el de las políticas sociales no es para nada irrelevante, dada la poca costumbre de pensar en términos de indicadores de eficacia al plantear las acciones a desarrollar. Por lo tanto, a pesar de la crítica que pueda hacerse a los aspectos más formales, lo cierto es que la mera incorporación de esa "obligación" en contextos administrativos poco



acostumbrados a la cultura de la rendición de cuentas es de por sí claramente significativo, obligando a pensar en objetivos y resultados, lo cual no es ciertamente habitual cuando lo que predomina es la mera comparación entre recursos disponibles y recursos utilizados, es decir la lógica de control contable de los inputs.

Al mismo tiempo, en la lógica propia de las políticas sociales, será importante no desdeñar el tema de la cultura de gestión que ha predominado en esa política sectorial. En los temas sociales, predomina una visión muy de "caso", centrada en la vicisitud personal concreta con la que se enfrenta el operador público. No es fácil el salir de esa "cultura" (con grandes ventajas de personalización y adecuación específica a las características de la persona que uno tiene delante), para tratar de contemplar los problemas desde una perspectiva más genérica, que permita por tanto construir categorías analíticas susceptibles de ser posteriormente evaluadas una vez operacionalizadas y desarrolladas las políticas que de ellas se deriven. Tenemos por tanto otro "resultado" positivo derivado de la introducción de una perspectiva de evaluación en políticas de inclusión, que sería el favorecer perspectivas de trabajo que operen con mejores relaciones entre casos específicos y las categorías con las que acostumbran a operar las políticas en su conformación habitual.

11. El tema de la utilidad, al que hemos ido aludiendo, es un tema importante. Las preguntas relevantes, desde mi punto de vista, serían hasta qué punto se aprende en los procesos de evaluación, y hasta que punto este aprendizaje está luego realmente presente en las nuevas decisiones o políticas a impulsar. Y en este tema el handicap no es achacable a las políticas sociales de manera específica, sino que es un problema general en el modo de operar habitual de la Unión Europea. Simplemente porque los procesos de evaluación no están bien situados en la dinámica decisional de la comunidad europea. Lo tradicional es que cuando el proceso de evaluación ha concluido, casi siempre el nuevo programa de carácter plurianual esté ya en marcha. Y ha tenido que ponerse en marcha debido a que las dinámicas políticas, presupuestarias y



administrativas de la UE así lo exigen. Con lo cual la sensación general es que las evaluaciones acaban teniendo poca repercusión en los procesos decisionales. Lo cual no quiere decir que esas evaluaciones no tengan efecto alguno, o que sean inútiles o simplemente retóricas. Pero, desde el estricto punto de vista del calendario, ocurre que cuando entregas la evaluación, ya está en marcha el nuevo "call for projects" de la nueva oleada en que se concretan las decisiones de las distintas Direcciones Generales con relación a las distintas políticas, lo cual parece que nos debería hacer dudar de la real efectividad de lo que hemos denominado como procesos de aprendizaje.

Lo cierto es que los gestores de la UE y los supervisores generales de la marcha de los proyectos y planes de acción, van sabiendo que ocurre con las evaluaciones sin esperar a que estas concluyan. Existen informes a medio proyecto, reuniones de intercambio, etc. Pero, esa realidad menos formalizada debería exteriorizarse más, para evitar esa sensación general de desencaje entre dinámicas de evaluación y dinámicas de decisión. Dando valor y explicitando en los propios protocolos de decisión las "lecciones" aprendidas en anteriores fases. Al mismo tiempo, se debería ir con mucho cuidado para no acentuar los aspectos más burocráticos de la evaluación, para no dar la impresión de que no se da valor ni se tienen en cuenta aspectos señalados en las evaluaciones de políticas sociales que son más difícilmente cuantificables, menos tangibles, menos "indicadorizables" (si se acepta tal neologismo). Ya que si no, se acentúa exclusivamente la necesidad que las "plantillas" se rellenen, que los números cuadren y que ello nos permita afrontar con mejor situación la nueva remesa de recursos con la que esperamos seguir avanzando, mejorando aquellos aspectos aprendidos, que curiosamente son aquellos que quizás nos han servido menos para completar los formularios de evaluación.

12. Desde un punto de vista más general, estamos atravesando un proceso que, desde mi punto de vista, como observador y analista de las políticas sociales, complica enormemente los procesos de evaluación. Como es sabido, estamos en un escenario en el cual las políticas tradicionales, sociales, típicas del estado de bienestar que



fue consolidándose en Europa entre los años 1945 y 1980, tienen graves problemas de adaptación a las nuevas realidades de exclusión, de desigualdad y de respuesta a los nuevos escenarios productivos, sociales y familiares provocados por la globalización. Las políticas convencionales de bienestar funcionaban básicamente a partir de cuatro elementos que caracterizaría como: homogeneidad, rigidez, indiferencia y lejanía. Esto permitía desarrollar políticas relativamente universales, en grandes ámbitos territoriales. En cambio, la nueva época en que vivimos, exige cada vez más, políticas que sean heterogéneas, flexibles, tendencialmente personalizadas y que puedan desarrollarse desde la proximidad. Esos cuatro nuevos elementos, que aparecen como imprescindibles para dar respuesta a las nuevas necesidades que desde el punto de vista social están planteadas, obligan a que los mecanismos de evaluación recojan esa nueva realidad y esas nuevas exigencias. En cambio, la propia estructuración de la Unión Europea, su propia configuración tiende, lamentablemente, a mantener la lógica de lejanía, una cierta indiferencia ante realidades diversificadas y una cierta rigidez en los procesos. Es en este sentido significativa la propuesta surgida de la propia Unión Europea, que plantea que son los procesos de gobernanza, de trabajo en redes, de articulación de los distintos niveles de gobierno, lo que permitiría evitar precisamente que detectemos un creciente "gap" entre lo que son las dinámicas y necesidades de cada territorio y lo que son las dinámicas comunitarias, político-administrativas, que generan las políticas, los proyectos y en definitiva, la disposición de fondos, para dar respuesta a los nuevos y renovados problemas de inclusión social. La complejidad de la exclusión social no puede abordarse como si abordáramos estrictamente los temas de pobreza o de desempleo. Ello implica una evidente simplificación. Como sabemos, si hablamos de exclusión social hablamos de multifactorialidad, de multidimensionalidad, de necesidad de implicar a la comunidad en los procesos de respuesta, de participación de los actores, y en muchos casos nos referimos a trayectorias vitales muy específicas, y no de dinámicas indiferenciadas. Cuando, por ejemplo, la Unión Europea detecta con acierto la significación de un potencial de empleo entre los que nunca anteriormente han trabajado (los llamados "inactivos"), la puesta en práctica del proyecto implica buscar esas



personas, detectar esos colectivos. Y cada vez más, esa necesidad de dar respuesta a dinámicas que son menos estandarizables, será una exigencia que nos vendrá de la propia realidad. Será a partir de ese punto cuando deberemos buscar y articular respuestas desde el espacio público (no confundir estrictamente con los poderes o instituciones públicas). Respuestas colectivas a problemas colectivos en ese espacio público concreto. Y para ello, la lógica de actuación de la Unión Europea debería ser, como en parte se ha ido intuyendo a lo largo de este texto, mucho más la de habilitar que la de decidir, ya que ese proceso de habilitación es el que lograría dar respuestas a esa situación de heterogeneidad, de personalización, de cercanía y de flexibilidad a la que antes se hacía referencia.

13. La impresión que predomina es que será probablemente mucho más complicado hacer evaluación de políticas sociales en el futuro, al tratarse de políticas más complejas; con más actores; donde el proceso es generalmente mucho más importante que los resultados concretos; donde hay muchos más casos personales y específicos que casos estandarizables; donde se pone mucho de relieve el énfasis en la transversalidad y en la integralidad de respuestas y no en la sectorialidad (cuando en cambio estamos muy acostumbrados a trabajar sectorialmente, "ministerialmente"). Pero, de seguirse una lógica más descentralizadora en la implementación y la implicación social de esas políticas, puede surgir una cierta facilidad en los procesos de evaluación, al dar más valor y "voz" a la proximidad, a la comunidad en que se implementan esas políticas. Acercando así los procesos de evaluación al sitio en el que se está realmente trabajando en ese campo. No aceptando lógicamente que cualquier cosa vale. Pero estableciendo mucho más diálogo con lo que es el territorio. Y de ahí puede derivar, pienso, más capacidad de aprendizaje.

Esto exige probablemente un cambio en la lógica. Abandonando las posiciones de centralidad de Bruselas, entendidas como posiciones de neutralidad y de estar por encima de los "intereses sectoriales y territoriales", y acercarse a las situaciones reales, no para controlar o inspeccionar lo que ocurre, sino para ofrecer recursos, ayuda, para reforzar la capacidad de impacto.



14. Finalizaríamos con algunos comentarios sobre como avanzar en la evaluación de los mecanismos de red, de gestión de redes, de governance, cuando precisamente en las políticas de inclusión social se pone crecientemente relieve la significación de la implicación colectiva y de las lógicas de colaboración público-no público en sus procesos de formulación e implementación. Éste es sin duda un déficit significativo en estos momentos. ¿Pueden evaluarse este tipo de cuestiones?. ¿Puede evaluarse, por ejemplo,, la confianza interorganizativa?. Asumamos que una red viene marcada por elementos de interdependencia, de continuidad en esa interdependencia y por la no-existencia de un centro jerárquico en esa red. Si esos son tres elementos claves, ¿cómo podemos evaluar la capacidad de governance de esa red?, ¿su capacidad de respuesta colectiva a unas demandas a las cuales la red intenta dar respuesta de una manera interdependiente, de una manera continuada y sin lógicas jerárquicas?.

Podemos tratar, en principio, de analizar los procesos de formación de la red. Es decir, trabajar con lo que podríamos denominar el cálculo de costes y beneficios que hacen los actores que componen esa red. Los diversos actores tienen sus propias expectativas sobre los procesos de colaboración a emprender. Tienen sus propios puntos de vista sobre los problemas a resolver. Y tienen o no experiencias previas de colaboración con el resto de actores de la red. Por otro lado, convendría examinar el grado de consolidación de los procesos de confianza mutua entre los actores de la red. ¿Hasta qué punto conocen, comprenden y comparten los objetivos del resto de participantes?. De esa comprensión dependerá la construcción de vínculos de confianza. La manera de construir indicadores al respecto, dependerá de la exploración de criterios cualitativos, de procesos comparativos entre las distintas fases del proyecto, para encontrar así parámetros que nos permitan hablar de avances y retrocesos.

Por otro lado, la confianza no sólo se desarrolla y se consolida cuando se comprenden los objetivos de los demás, sino cuando puedo compartir total o parcialmente esos objetivos, entendiendo las formas de hacer del resto de actores y, de alguna manera,



compartiendo esas formas de hacer. Es decir, aquí deberíamos poder hablar de compatibilidad cultural y de compatibilidad estratégica. Lo cual, evidentemente, es el punto clave para la consolidación de esa red porque estamos intentando construir mecanismos de respuesta colectiva a problemas colectivos, como son los que centran los esfuerzos de las políticas de inclusión. Se trata por tanto de conseguir evaluar la gestión de las interacciones, analizando cómo se ha procedido a formar la red; cuáles han sido los criterios de inclusión, que reglas de negociación se han seguido; qué se ha hecho para dinamizar esa red; qué espacios concretos interinstitucionales se han creado para dar respuesta a la heterogeneidad de los actores, y qué mecanismos de resolución de conflictos interorganizativos se han ido construyendo para dar respuesta a los problemas a medida que se han ido produciendo. Si aceptamos que el trabajo compartido, el trabajo en red, es hoy determinante en las políticas de inclusión, entonces buscar estrategias para tener en cuenta el valor generado por a construcción de esa red, y evaluar su eficacia y su capacidad de aprendizaje conjunto, y su fuerza para el futuro, es un elemento cada vez más significativo en toda dinámica de evaluación de las políticas sociales en la actualidad.

