

Todo el mundo habla de lo mal que funcionan los servicios públicos y los programas de actuación de las administraciones públicas, pero nadie parece saber muy bien lo que debería ser un «buen servicio público». En la mayoría de los casos las indicaciones normativas de los textos legales son excesivamente genéricas para servir de guía a la acción concreta y tampoco sirven automáticamente como «vara de medir» de lo ya hecho, esto es, como criterios que nos indiquen qué se ha hecho realmente, para qué sirve y hasta qué punto se acerca o no a lo que estaba previsto.

Evaluar implica preocuparse por los resultados, saber si se han obtenido o no los objetivos planteados. Pero la administración pública, en su modelo tradicional, no está pensada para preocuparse por los resultados, sino por la legalidad de su actuación, y por ello los mecanismos de control se dirigen más a certificar la conformidad de la actuación administrativa con lo previsto normativamente que a encontrar indicadores de gestión, resultados e impactos realmente logrados.

Las nuevas exigencias sociales plantean la necesidad de saber cómo gestionan nuestro dinero los poderes públicos, para qué sirve la acción de gobierno, cómo recibir señales que indique a éste si está acertando o no. Desde este punto de vista, evaluar políticas implica conocer opiniones, relacionar criterios de valor con resultados. Ello tiene evidentes implicaciones para una administración como la vasca que quiere cambiar y modernizarse: dar a conocer el grado de apoyo con que cuentan sus políticas, modificar conductas, conocer puntos débiles o potencialidades, aprender del propio examen de lo realizado

Quienes toman las decisiones en el sector público precisan de mejores métodos para descubrir y seleccionar los fines que son de interés público, mejores medios para diseñar y optar entre alternativas que logren esos fines y mejores sistemas para comprobar que las alternativas seleccionadas se llevan a la práctica convenientemente y producen los efectos esperados

Igual que los individuos toman muchas de sus decisiones sopesando ventajas y desventajas, pros y contras, en las decisiones sociales hay que disponer de criterios y métodos que permitan comparar beneficios y costes de los proyectos y las políticas. Aunque en el caso de la sociedad, no basta con evaluar los efectos que benefician o perjudican a un determinado colectivo. Hay que incluir todos los efectos significativos, con independencia de quiénes son los que se benefician o perjudiquen. Ésta es la diferencia fundamental que existe entre

la evaluación privada y social de una misma actuación. La decisión tiene en cuenta al conjunto de la sociedad, con el bienestar social como única referencia.

Qué es la evaluación de políticas públicas y qué pretende

Uno de los elementos centrales de la estrategia empresarial es la capacidad de competir. Una empresa competitiva es una empresa eficaz y eficiente. Sin embargo, en las administraciones públicas, la lógica de actuación se basa más en la capacidad de trabajar en la interdependencia (hoy diríamos en red y compartiendo conocimiento y creatividad) que en la capacidad de competir. Son excepción las actuaciones administrativas que puedan desarrollarse con plena independencia de otros servicios u otras administraciones. Los procedimientos formales o informales de cooperación y los procedimientos explícitos o implícitos de coordinación son determinantes para asegurar una gestión eficaz.

A pesar de todo, no se puede admitir que exista una insuperable colisión entre los principios de eficacia y legalidad, y por tanto hemos de trabajar de manera innovadora para ir construyendo categorías que nos permitan incluir los valores que expresan ambos requerimientos, a la vez que aseguramos siempre la capacidad de rendir cuentas, la capacidad de mantener abiertos los controles que eviten los abusos de poder. Una organización (sea 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.

Los programas públicos actuales están caracterizados por tres combinaciones de relaciones múltiples y complejas:

1. Los múltiples sectores que pretenden cubrir las intervenciones públicas;
2. La heterogeneidad y multiplicidad de agentes y colectivos implicados en un programa, y,
3. Las diferentes escalas administrativas encargadas de la gestión y ejecución de las actuaciones y su distinta estructura política.

La evaluación de políticas tiene tres grandes objetivos o aplicaciones concretas: priorizar alternativas en el proceso de toma de

decisiones (y por lo tanto el establecimiento de rankings o comparaciones entre ellas); fundamentar en la evidencia disponible los cambios o procesos de transformación a llevar a cabo, y, finalmente, establecer mecanismos de asignación presupuestaria en función de los resultados.

En cuanto a los métodos de investigación, el análisis de las políticas públicas recurre a una pluralidad de procedimientos que difieren según el tipo de cuestiones que se planteen. Así tenemos:

1. «Problem structuring». Que se refiere a la fase previa a todo análisis en que es necesario llegar a definir, ordenar y estructurar de alguna forma el problema que se plantea y las soluciones posibles.
2. «Forecasting» o valoración de las consecuencias futuras de las políticas presentes.
3. «Monitoring», esto es, la supervisión, control y descripción de las políticas existentes y de sus procesos de formación y ejecución.
4. «Evaluation» o valoración del valor o mérito de las políticas pasadas o futuras.
5. «Prescription» o recomendación acerca de cual debería ser la política de gobierno en una determinada situación, y hasta qué punto es factible.

Razones para el cambio de perspectiva del papel de las administraciones públicas y la necesidad de evaluar las políticas públicas

Desde la década de los años ochenta del siglo XX, el debate acerca del comportamiento más o menos eficiente del sector público ocupa un lugar importante tanto en la agenda de los gobiernos como en el ámbito académico. El interés refleja básicamente los cambios en la economía y en la sociedad y las presiones que éstos ejercen sobre la intervención pública y en especial sobre sus nuevas formas de relación con la miríada de agentes sociales que surgen en la arena política (gobernanza).

- La nueva globalización y su amenaza implícita de deslocalización;
- Las presiones financieras sobre el gasto público;

- El aumento de las aspiraciones colectivas sobre los resultados y la forma de provisión de los servicios colectivos, que hace hincapié en el acercamiento a las necesidades (preferencias) individuales;
- El propio proceso descentralizador que ha desarrollado la Administración pública.

Ante los nuevos retos planteados, las políticas pasan a ser básicamente microeconómicas, con mayor focalización en grupos con necesidades determinadas y menor presencia de políticas universales. Para desarrollar estos nuevos programas más centrados en el tiempo, el territorio y la población, los gobiernos han recurrido a la especialización a través de agencias dotando a estas estructuras de mayor nivel de autonomía. Esta nueva forma de entender el papel de los gobiernos requiere necesariamente un mayor peso de los mecanismos de evaluación. La mayor autonomía es necesaria para agilizar las soluciones a problemas más dinámicos y concretos, pero a su vez, el mayor distanciamiento del poder responsable (gestión política) de la actuación directa (gestión de la agencia) sitúa al análisis de los distintos efectos como fundamental para mantener la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

Su resolución solamente puede alcanzarse desplazando el análisis desde los argumentos que justifican la intervención pública a partir de los fallos de mercado hacia la consideración de la gestión pública como un proceso de selección de las alternativas más eficientes y, por tanto, como un problema organizativo inherente a cualquier proceso de asignación de recursos económicos. De hecho, uno de los objetivos de la evaluación de políticas es la de llevar al cambio organizativo. La autonomía operativa como contrapunto al modelo jerárquico genera además ventajas al análisis de las políticas al aumentar el nivel de información disponible. Este cambio necesita de una separación en las responsabilidades de políticos y técnicos, ya que su confusión supone un freno por las reticencias esperables al desarrollo de las evaluaciones.

Características de las técnicas de evaluación de políticas públicas

Antes de hablar de evaluación y de su importancia en la gestión de políticas públicas es necesari-

La necesidad de introducir sistemáticamente la evaluación de políticas públicas es acuciante. En todas partes se detectan síntomas de programas universales ineficaces, de fondos mal gastados, de despilfarros, de problemas no resueltos y de continuas quejas de las soluciones propuestas

rio entender que el resultado de los programas está muy relacionado con el entorno. Por ello, los resultados de una determinada política pública están condicionados por factores tan inaprensibles o «cualitativos» como el momento de introducción, la reacción de los agentes implicados o las expectativas generadas (un exceso de expectativa puede generar el efecto contrario al deseado); por el ritmo de la relación causa-efecto; o por la relación «amigable» o cordial con las administraciones públicas implicadas,...

El diseño, planificación y ejecución de las políticas públicas tienen un elemento en común: todos ellos deberían estar sujetos a un proceso de aprendizaje que generase una mejora constante de los procesos. A pesar de ello, la mayoría de las técnicas de evaluación se han centrado en la adecuación normativa del proceso y no sobre su eficiencia. Sin embargo, cuando el concepto de «coste de oportunidad» (que se deja de hacer o que se podría haber hecho con los recursos empleados en determinada política) es asumido por parte de los gestores y exigido por la sociedad consciente de que los recursos públicos son escasos, pasa a ser necesario priorizar, y por lo tanto la evaluación de resultados pasa también a ser un elemento importante para las propias organizaciones públicas. A unos les corresponde definir objetivos y a otros ejecutar, la confusión de las funciones de unos y otros sólo contribuye a la inactividad y a no exigir responsabilidades.

Los sistemas de evaluación de políticas se dividen en dos grandes grupos: la evaluación cualitativa (tales como entrevistas, métodos observacionales, revisión documental...) y la evaluación cuantitativa (métodos experimentales y no experimentales de análisis de la eficacia, eficiencia, utilidad, beneficio...). La evaluación cuantitativa requiere y tiene como objetivo la construcción de indicadores que permitan la comparación. El desarrollo adecuado de estos indicadores está relacionado con la buena definición de los objetivos de las políticas. No se puede exigir al sector público eficiencia (que requiere especialización y abandono de actividades no rentables) y a su vez mantener una oferta completa. No puede exigirse reducción de coste unitario y a su vez cargar a las instituciones públicas con los casos más complejos (integración social en las escuelas públicas, enfermedades huérfanas o de escaso rendimiento económico en centros sanitarios públicos...). Estos argumentos, sin embar-

go, no deben evitar que el aumento de la eficiencia en la consecución de los verdaderos objetivos finales sea exigible (resultados en salud, en seguridad ciudadana o en capacidad de respuesta ante catástrofes, por ejemplo).

La evaluación incluye distintos métodos, según cual sea el objetivo de la política y de la propia evaluación. Los instrumentos que más se han desarrollado durante los últimos años son los vinculados a la evaluación de programas relativos al desarrollo del Estado del bienestar. Así, las técnicas cuantitativas del análisis coste-beneficio, coste-efectividad, y en especial las relacionadas con la eficiencia han tenido un gran desarrollo teórico y numerosas aplicaciones.

La normalización metodológica que se está produciendo en esta área corresponde a la voluntad de poder ofrecer herramientas al diseño de políticas basadas en la evidencia. Por ejemplo, la OMS compara los sistemas sanitarios en cuanto a los recursos que emplean y a los resultados que consiguen medidos, entre otros, por los «años de vida ajustados por calidad»; la OCDE ha puesto en marcha sistemas de indicadores y bases de datos internacionales principalmente para los ámbitos sanitario y educativo.

Es indudable que la evaluación por si sola es buena, ya que proporciona conocimiento analítico, pero, sin embargo, el auténtico déficit de la gestión pública radica en muchos casos en la implantación efectiva de aquello que ya se conoce. Diríamos que es tan importante el diseño de la evaluación como el diseño de los mecanismos correctores previstos, esto es, la evaluación debe servir fundamentalmente para retroalimentar el diseño de las políticas. Un buen encaje de la evaluación en los procesos de toma de decisiones parece pues el primer objetivo que debe afrontar cualquier institución pública que tome en consideración la introducción de la evaluación de resultados de políticas públicas.

Mientras la ciencia y la tecnología modernas intentan resolver los problemas de la sociedad, el análisis de políticas públicas investiga posibles acciones, generando información y ordenando la evidencia sobre los beneficios y otras consecuencias que resulten de su opción y puesta en práctica, con el fin de ayudar a quien toma decisiones a elegir la alternativa más ventajosa

Características de la evaluación en el Estado

El énfasis en el tradicional control normativo de la actuación pública se ha centrado en el proceso y no en los resultados, manteniendo la ignorancia sobre el impacto directo e indirecto de las políticas realizadas. Los análisis de las políticas públicas se han

centrado fundamentalmente en la fase de planificación, abusando en exceso del análisis por comparación (generalmente internacional) de las distintas alternativas posibles, con decisiones en muchos casos arbitrarias, y pecando en exceso del uso de la lógica teórica por encima de los resultados previos de política similares sobre el mismo territorio. Sin duda, es importante la justificación teórica de las políticas públicas, pero el control de la buena gestión en su ejecución, así como el análisis de su impacto en un entorno concreto (un territorio, un grupo poblacional, una economía...) lo es mucho más.

Puede afirmarse que la evaluación (especialmente de resultados) en el Estado español es básicamente externa, académica (universitaria), con escaso impacto sobre la toma en consideración de las políticas, y no estandarizada. En cuanto a las técnicas, las fronteras (especialmente estocásticas), los análisis envolventes de datos y derivados, aparecen como las técnicas microeconómicas más aplicadas. Entre las técnicas de carácter macroeconómico destacan las tablas input-output. En cuanto al tipo de análisis, la evaluación económica coste-beneficio es el más extendido y utilizado, y sectorialmente destacan el análisis coste-efectividad y coste-eficacia (en sanidad y medioambiente).

De la revisión realizada a la literatura de la evaluación, puede destacarse lo siguiente:

- Los trabajos de evaluación de políticas son en muchos casos singulares, no repetidos, con lo cual es difícil establecer una secuencia temporal que permita ver la evolución de los resultados y por tanto apreciar el efecto de las medidas correctoras. En muy pocos casos se convierten en análisis periódicos y han tenido un escaso impacto en la mejora de las políticas adoptadas.
- Se utilizan los instrumentos de evaluación por muy diferentes colectivos, entre los cuales deberían establecerse fuertes conexiones. Es urgente la necesidad de establecer canales de comunicación entre las instituciones públicas. Así, los instrumentos de evaluación han sido utilizados por gestores públicos, analistas políticos, economistas, técnicos especialistas en medio ambiente..., los cuales no comparten foros conjuntos de discusión. Así, es difícil encontrar analistas que dominen técnicas dispares como son las

tablas input-output y los métodos de matching o dobles diferencias, o expertos en la evaluación que tengan interés tanto en los efectos sobre la equidad como en los efectos sobre la agilidad del proceso de gestión o el impacto sectorial de una política.

- El desarrollo teórico de la evaluación de políticas públicas se ha centrado en la elaboración de métodos de análisis de programas aislados, y generalmente con el objetivo de evaluar un resultado concreto. Así, pocos estudios han evaluado el análisis de las complejas relaciones entre las instituciones y agentes en la política pública de forma global. Es quizás por ello que la principal fuente generadora de evaluación de resultados de políticas sea el ámbito académico y no la propia Administración.

Lecciones a partir de algunos ejemplos...

Uno de los ejemplos de aplicación de la evaluación es el campo sanitario, donde la necesidad de priorizar se hace más patente ante el grave problema de las listas de espera. En este terreno, generalmente se ha confundido el objetivo final de la política sanitaria que no es otro que mantener el estado de salud y no el de producir abundantes procesos sanitarios. Así, el análisis coste-utilidad, y la formulación en el mismo de los beneficios a través de los «años de vida ajustados por calidad», pueden ofrecer información de gran ayuda a la toma de decisiones de cara a establecer prioridades, siempre y cuando los decisores públicos se atrevan a aceptar la valoración monetaria de la vida y de la calidad de vida. No se pretende discriminar entre individuos o patologías, sino ayudar a que las administraciones públicas establezcan los límites mínimos de exigencia de resultados a nuevas tecnologías, programas o tratamientos cuya financiación es, generalmente, enorme.

La gestión de los servicios sociales es el mejor ejemplo para ilustrar el nuevo paradigma de las políticas públicas anteriormente explicado: las políticas microeconómicas centradas en los grupos de mayor necesidad. La especificidad de

La investigación operativa, el análisis de sistemas, el análisis coste-beneficio, el análisis coste-eficiencia, las tablas input-output, el análisis envolvente de datos, ... entran dentro del catálogo de métodos que se utilizan para los estudios de análisis de las políticas públicas. Pero además, el análisis de políticas públicas es más amplio, pues toma en cuenta las dificultades políticas y organizativas vinculadas a las decisiones públicas y a su puesta en práctica

La evaluación de políticas públicas no es una investigación destinada solamente a conocer por conocer, ni se interesa tampoco por la naturaleza y las causas de los problemas sociales y ambientales, salvo que tal investigación sea necesaria para ayudar a tomar una decisión concreta.

muchos de estos programas (debido a la singular situación de los colectivos a los que se dirige) no permite disponer de una evaluación de programas previos similares, así es necesario establecer indicadores de evaluación de proceso para mejorar los resultados durante su aplicación. Experiencias en este sector permiten prever también los riesgos de los instrumentos de evaluación que se han ido utilizando durante los últimos años en Europa: métodos de análisis estandarizados y homogéneos no pueden capturar los aspectos fundamenta-

les del programa evaluado. Ello nos lleva a reflexionar sobre el riesgo de que las agencias de políticas de evaluación se encasquillen en el modelo burocrático de control de las actividades y no se adapten a cada programa para generar evidencia sobre la consecución de los resultados y el proceso que el propio programa defina.

Finalmente, es inevitable utilizar el ejemplo de las infraestructuras para plantear la dicotomía entre decisión política y decisión justificada en el bienestar social. Las inversiones en infraestructuras tienden a tener un componente redistributivo entre territorios y efectos a corto plazo como creación de empleo, crecimiento del PIB, etc. Sin embargo, muchas de las relaciones con el entorno y efectos a largo plazo tienden a ser ignoradas o no cuantificadas (externalidades de crecimiento económico, impacto ambiental, coste de oportunidad) prevaleciendo el interés común de un beneficio universal medio o el de grupos minoritarios sobre un coste social intenso.

Concluyendo...

Reconocer lo complejo no debe llevar a la frustración y al inmovilismo. Reconocer que las políticas públicas pretenden resolver múltiples objetivos no significa que no pueda analizarse el nivel de consecución de cada uno de ellos, ni que sea imposible crear indicadores compuestos que ponderen en función de la importancia relativa de cada uno de ellos. Obtener resultados de la evaluación, a pesar de que en algunos casos pueda reconocerse sus limitaciones, permite aumentar la transparencia y con ella dar fundamentos y racionalidad a la toma de decisiones políticas.

De hecho una de las primeras recomendaciones respecto a la aplicación de los sistemas de evaluación de políticas públicas es la necesidad de establecer una mayor separación entre los poderes públicos, técnicos y gestores no solo para delimitar y asignar responsabilidades claras de cada uno de ellos, sino para entender si el impacto de las políticas se debe a un objetivo predeterminado políticamente o a una aplicación técnica imprecisa.

No hay que abandonar, de ninguna manera, el tradicional control en la ejecución presupuestaria, en la contabilidad analítica o en la gestión de actividades, pero la gestión pública debe también afrontar el reto de ofrecer información cualitativamente rica sobre los resultados de los programas que les permita introducir reformas.

Es necesario estandarizar los procesos de evaluación de políticas públicas, tanto sus métodos como su aplicación. En este sentido, la creación de agencias gubernamentales para el análisis de las políticas tiene un papel fundamental para aumentar la aceptabilidad de los resultados homogeneizando la bondad de las fuentes y agilizando el proceso de análisis que puede empezar en la fase de diseño de la política, así como aumentar la difusión de la información de los resultados obtenidos en otros análisis y la transparencia. Pero quizás es más importante la incorporación de la evaluación de políticas públicas a la actividad ordinaria de los gestores de proyectos públicos. La próxima creación por el Ministerio de Administraciones Públicas de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios abre una puerta a la normalización de la evaluación en el Estado. Es muy importante que pueda generarse un «cuerpo» de evaluadores de políticas que puedan realizar el análisis desde las diferentes vertientes y ofrecer herramientas útiles a los encargados de tomar las decisiones políticas.

El verdadero reto de las administraciones públicas está en aceptar ser evaluadas, incorporar la evaluación dentro de sus herramientas de trabajo y reconocer las ventajas de ello en vez de la amenaza de sentirse identificado ante los errores. El reto de la universidad está en ofrecer métodos más robustos para aumentar la utilidad de estos instrumentos, y en vincular los avances metodológicos de las diferentes disciplinas implicadas en la evaluación.

La meta de la evaluación de políticas públicas es ni más ni menos que el análisis para las decisiones públicas. El objetivo de este análisis consiste en ayudar a quienes toman decisiones públicas a resolver los problemas con que se enfrentan
