

INTRODUCCIÓN

*Francisco Luis de Vera Santana**

La evaluación de programas surgió como una disciplina profesional en EE UU en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial para enjuiciar temas tales como los avances educativos, la asignación de recursos públicos y los programas sociales.

Los primeros que se interesaron por la evaluación fueron los políticos y gestores públicos, seguidos de los profesionales y ciudadanos vinculados o afectados por las políticas evaluadas.

No todos ellos, sin embargo, percibían las evaluaciones de igual manera. Cada grupo enfoca la evaluación desde una perspectiva distinta. Para los políticos, la evaluación es una manera de rendir cuentas y de justificar las decisiones tomadas; para los gestores, es una manera de explicar cómo han prestado los servicios de los que son responsables, demostrar los éxitos y justificar los fracasos; para los profesionales cuyo trabajo ha sido objeto de evaluación, es una manera de mejorar y aprender de la experiencia; finalmente, para los ciudadanos es un instrumento de control democrático y un vehículo para que las políticas se ajusten a sus necesidades.

A medida que la evaluación se ha ido utilizando —y se ha ido predicando, pues mucho hay de apostolado en los abogados de la evaluación— ha diversificado sus finalidades y ha sofisticado sus métodos de trabajo. En ella han tenido cabida una pléyade de herramientas de análisis procedentes, en gran medida, de las ciencias sociales. La evaluación empezó analizando proyectos, programas y organizaciones y ha ampliado su radio de alcance para ocuparse de políticas y regulaciones.

La evaluación está íntimamente unida a dos cuestiones que son hoy en día centrales. En primer lugar, la evaluación, entendida como un enjuiciamiento sistemático de lo conseguido por una política, programa u organización, está asociada a la búsqueda de la eficacia y la eficiencia como propósito permanente del gestor público. Es, por tanto, un elemento de racionalidad y economía de medios.

En segundo lugar, la evaluación, entendida como manera de rendir cuentas a los interesados y a los ciudadanos en general, es un mecanismo de profundización democrática tanto para los Estados, como para las organizaciones supranacionales.

Pero la evaluación no solamente tiene una función de enjuiciar y rendir cuentas. Tiene también una función menos evidente, pero no por ello menos importante, cual

* Administrador Civil del Estado. Secretario del Consejo Rector de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios.

es la de provocar una manera de funcionar del sector público. La función de evaluación cuando se institucionaliza mediante prácticas, normas, métodos, responsables y calendarios genera una manera de gestionar distinta de la que se conoce habitualmente y pasa a convertirse en un pilar del buen gobierno.

La evaluación así entendida contribuye a generar una dinámica distinta en la negociación y asignación de recursos en el seno del proceso de elaboración del presupuesto del Estado, en el diseño y negociación de los contratos de gestión entre las agencias públicas y los ministerios a los que están adscritas, en la formulación de los cambios de las políticas y programas en vigor, y en el diálogo permanente entre la Administración y los ciudadanos.

De cuestiones como éstas tratan los artículos que componen la sección monográfica de esta revista dedicada a la evaluación y que sale de la imprenta unos pocos meses después de la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios.

Juan Antonio Garde Roca es el presidente de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios y dedica su artículo no solamente a describir el proceso de creación de la agencia, sino, y lo que es más enriquecedor, a explicar su razón de ser como parte de un modelo nuevo de Administración pública y de gestión de la «cosa pública» que se ha ido extendiendo a escala internacional y del que España no es ajena. Para ello expone el desarrollo político y gerencial en el que se inserta la creación de la agencia como un proceso de formación de una voluntad colectiva en torno a una finalidad compartida de buen gobierno. A continuación, da a conocer el alcance y el enfoque de la función de evaluación que la agencia que preside pondrá en práctica en los próximos años. Finalmente, hace una descripción sintética de la organización de la agencia, sus principios de actuación, la original composición de sus órganos de gobierno y la importancia del contrato de gestión mediante el cual la agencia se compromete con el gobierno, y los ciudadanos en general, a alcanzar determinados objetivos, a partir de la disposición de ciertos recursos bajo un esquema de incentivos que conduzcan a su consecución.

El artículo de **Osvaldo Feinstein** cubre en unas pocas páginas varios temas esenciales en la práctica de la evaluación. Su propósito no es otro que aportar sensatez y economía de recursos a la labor de evaluación. Tras describir qué se puede entender por evaluación, para qué sirve y de qué manera suele hacerse, pasa a presentar y analizar el problema de la atribución, o cómo podemos estar seguros de que la política que se evalúa está produciendo realmente los efectos que se observan, y que estos efectos no tienen otro origen causal. Esto último le permite entrar en la distinción entre evaluaciones de impacto y evaluaciones de proceso, señalando las virtudes de cada una de ellas. Finalmente, el artículo se ocupa de algunas dificultades con las que habitualmente se ha de enfrentar el evaluador y ofrece lecciones que son producto de la experiencia profesional del autor. Se pasa revista aquí a cuestiones tales como la falta de fondos, las capacidades limitadas para evaluar o la falta de incentivos.

El artículo de **Antón Costas** arranca y concluye con una contundente realidad. A pesar de los procesos de privatización de servicios públicos (denominadas «falsas privatizaciones» en el artículo), los ciudadanos consideran que los gobiernos siguen siendo los responsables últimos de la calidad y seguridad de su provisión. Por ello a los gobiernos no les queda más remedio que seguir comprometidos con el funcionamiento eficiente de los sectores privatizados. Por otra parte, estos mercados no se han mostrado capaces de funcionar competitivamente. Todo ello lleva a que la sostenibilidad del modelo de servicios públicos privatizados dependa, en buena medida, de la voz y la satisfacción de los ciudadanos. Medir esa satisfacción en un entorno de información asimétrica de manera que refleje la eficiencia con la que se prestan los servicios requiere el empleo de métodos de evaluación cuyo diseño está en buena medida por hacer. Los avances que se logren en ese campo serán herramientas útiles para el regulador.

El artículo de **Nieves García Santos** se ocupa del análisis de los impactos de la regulación y, en especial, de los de la regulación financiera. En él se presenta el análisis del impacto regulatorio como un mecanismo para mejorar la producción de normas mediante la identificación y el análisis de los fallos del mercado y el estudio de cuáles pueden ser los impactos previsibles de las normas que se diseñen sobre el comportamiento de los agentes económicos. Bajo la denominación de análisis del impacto regulatorio puede encontrarse desde el análisis coste-beneficio hasta la presentación y valoración de alternativas a la regulación propuesta o los procedimientos estructurados de consulta pública. El uso del análisis de impacto en el caso de las políticas presupuestarias está bastante generalizado, pero en el ámbito financiero se encuentra en sus etapas iniciales. No obstante, a juicio de la autora, cabe esperar que este panorama cambie de manera importante en los próximos años como consecuencia de las iniciativas de la Comisión Europea.

El artículo firmado conjuntamente por **José Luis Osuna Llana** y **Carlos Bueno Suárez** es una reflexión sobre el uso de la evaluación como uno de los instrumentos con los que enfrentarse al desafío del desempleo. A juicio de los autores, una de las políticas públicas que más demanda la necesidad de su evaluación es la de empleo. Esta evaluación debe alcanzar no solamente a los resultados conseguidos por la política, sino que ha de extenderse a su diseño y a su proceso de implementación para que se aproveche plenamente la retroalimentación informativa que deriva de la evaluación. Con ello se evita el despilfarro, se garantiza el cumplimiento de las normas, se asignan los recursos de manera aceptada y se garantiza la transparencia necesaria. En particular, cuando la evaluación tiene lugar a escala autonómica, que es en la que se desarrollan las políticas activas de empleo, se facilita la toma de decisiones, se mejora el proceso de gestión y se promueve la concertación social.

El artículo de **Stephanie Shipman** nos describe en trazos sencillos y bien delineados la evolución de la función evaluatoria en el seno de la administración federal norteamericana. A lo largo de este trabajo vemos que las evaluaciones realizadas en la

práctica han presentado formas diferentes y han servido a propósitos muy variados, conociendo momentos de esplendor y momentos de oscuridad. Pero no solamente la evaluación en EE UU ha conocido usos diferentes, también ha sido rica en enfoques metodológicos dispares que han ido enriqueciendo la disciplina hasta convertirla en un mosaico de enfoques y profesionales de origen diverso. Todo ello ha permitido que ahora, cuando el interés por la evaluación se ha visto renovado gracias a la popularidad del buen gobierno y la rendición de cuentas, se disponga de un instrumental bien engrasado para prestar los servicios necesarios. Adicionalmente, la aparición de nuevas demandas y desafíos sociales ha llevado a reconsiderar la efectividad y vigencia de los objetivos y el diseño de los programas públicos vigentes, abriendo con ello nuevas exigencias para la evaluación y sus profesionales.

El artículo del profesor **Peter Dahler-Larsen** tiene un doble propósito. En primer lugar, se ocupa de la evolución reciente del concepto, enfoque y finalidad de la evaluación entre quienes se ocupan de ella como profesionales del gremio. Para ello parte de lo que él denomina la era de la estimación de la evaluabilidad y que cabe situar en torno a los años setenta. La estimación de la evaluabilidad es un proceso que lleva a decidir si es sensato evaluar en las circunstancias presentes en ese momento. La evaluación bajo este enfoque solamente puede ponerse en práctica si la política o programa se estima evaluable bajo ciertos criterios definidos con rigor. Por el contrario, la idea dominante hoy en día es que la evaluación debe ser institucionalizada y aceptada hasta llegar a formar parte de las organizaciones modernas. Esta institucionalización exige apoyo gerencial, lugar definido dentro de la estructura organizativa y personal especializado. Todo ello deberá acabar generando una cultura y una capacidad de evaluación. En segundo lugar, este artículo nos hace ver cómo la evaluación trasciende su finalidad declarada y tiende a jugar un papel social de mayor alcance, cual es el construir la realidad en la que es implementada. En concreto, juega un papel constructivo generando comportamientos, valores y normas distintas de las que existirían en un mundo sin evaluación.